

Marco Aurélio Marques Ferreira
Magnus Luiz Emmendoerfer
Rodrigo Gava
Organizadores

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
GESTÃO SOCIAL E
ECONOMIA SOLIDÁRIA:
AVANÇOS E DESAFIOS**



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

AVANÇOS E DESAFIOS

2ª edição

FICHA TÉCNICA

Organizadores: Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e Rodrigo Gava

Diagramação: Magnus Luiz Emmendoerfer e Ambrozina de Abreu Pereira Silva

Capa: Jalila Almeida de Oliveira

Acabamento: Magnus Luiz Emmendoerfer

© 2014. Todos os direitos reservados - Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e Rodrigo Gava

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610). O conteúdo expresso em cada capítulo deste livro é de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Informações e Contato:

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - UFV

Departamento de Administração e Contabilidade - DAD

Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário - Centro

36571-000 - Viçosa, MG - Brasil

Telefones: (31) 3899-2886 / Fax: (31) 3899-2429

Homepages: www.dad.ufv.br / www.apgs.ufv.br / www.posadministracao.ufv.br

FICHA CATALOGRÁFICA

A238
2014

Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios /
Organizadores: Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e
Rodrigo Gava – Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014.

354p. : il. ; 23cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-66482-02-7 (e-book – 2ª edição)

ISBN 978-85-66482-00-3 (impresso – 1ª edição)

Administração pública. 2. Política pública – Aspectos Sociais. 3. Economia social. 4. Planejamento regional – Minas Gerais. 5. Desenvolvimento social. 6. Ensino Superior e Estado. I. Ferreira, Marco Aurélio Marques, 1976-. II. Emmendoerfer, Magnus Luiz, 1978-.. III. Gava, Rodrigo, 1970-.

Marco Aurélio Marques Ferreira

Magnus Luiz Emmendoerfer

Rodrigo Gava

(Organizadores)

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E
ECONOMIA SOLIDÁRIA**

AVANÇOS E DESAFIOS

2ª edição

VIÇOSA – MG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - UFV
2014

APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO

Após esgotada a tiragem de 1000 exemplares impressos da primeira edição deste livro, que foi distribuído em várias regiões do Brasil e em países da Comunidade de Língua Portuguesa, esta segunda edição tem o escopo de possibilitar o acesso deste conteúdo de modo eletrônico na internet.

Esta iniciativa tem o objetivo de tornar mais visível este trabalho que contempla pesquisas realizadas por professores e pesquisadores que atuam na área de Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária em cursos de graduação e de pós-graduação de várias Instituições de Ensino Superior de Minas Gerais. São elas: Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade de São João Del Rei (UFSJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Fundação João Pinheiro (FJP) e Universidade do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).

Este livro mantém sua proposta inicial, incluindo como novidade nesta segunda edição, o prefácio sobre esta obra assinada pelo professor Leonardo Secchi, pesquisador e autor de livros e de trabalhos internacionais na área de Políticas Públicas.

Assim, desde a criação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira tem assistido uma série de ações e políticas de Estado e de Governos Federais, Estaduais e Municipais com o escopo de tornar os serviços públicos mais efetivos, transparentes e democráticos, o que tem colocado temas como Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária em evidência tanto na mídia quanto nas Universidades.

Diante dessa realidade, a proposta deste livro é buscar apontar, compreender e refletir sobre os avanços e desafios que permeiam as práticas profissionais e os esforços de teorização sobre esses temas. O livro reúne autores com diferentes histórias profissionais e acadêmicas para evidenciar situações e contradições típicas do nosso mundo contemporâneo, nas suas mais diversas dimensões, levando em consideração distintas regiões do nosso Brasil, com destaque para o Estado de Minas Gerais. Tal destaque não é uma manifestação de bairrismo ou de mero apego a este território, mas acima de tudo um reconhecimento pela série de trabalhos e resultados alcançados e aperfeiçoados em instituições de ensino e de pesquisa mineiras nos últimos anos, desde que foram expostos pelos seus pesquisadores no II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social – EMAPEGS, evento realizado da Universidade Federal de Viçosa – UFV, nos dias 10 e 11 de junho de 2010.

A comissão organizadora do EMAPEGS foi formada pelos organizadores desse livro e por diversos discentes e docentes da UFV, principalmente do Departamento de Administração e Contabilidade, cujos os nomes não poderíamos furtar de mencioná-los e de expressar nossos agradecimentos. Os docentes: Thiago de Melo Teixeira da Costa, Alcindo Cipriano Argolo Mendes, Edson Arlindo Silva, Djair Cesário de Araújo e Fernanda Henrique Cupertino Alcântara. Os discentes: Ambrozina de Abreu Pereira Silva, Nathalia Carvalho Moreira, Isabela Braga da Matta, Josiel Lopes Valadares, Anna Laura Teixeira de Almeida, Caio César Medeiros Costa, Rodrigo Silva Diniz Leroy, Marcelo de Oliveira Garcia, Laiana Gonçalves Sabioni, Raniely da Silva Pinto, Ellen Cristina Baradel, Jalila Almeida de Oliveira e Thiara Pereira Chiarello.

Por essa valiosa contribuição, a comissão organizadora deste evento e os autores convidados deste livro merecem nossos parabéns. E também, particularmente, nossos agradecimentos pelo prazer de fazer parte desta obra como autores de capítulos. É nosso compromisso social como pesquisadores e educadores contribuir para o progresso tecnológico e científico da Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária, o qual acreditamos ter alcançado com esta obra.

Boa leitura!

Marco Aurélio Marques Ferreira
Magnus Luiz Emmendoerfer
Rodrigo Gava
Organizadores

SOBRE OS ORGANIZADORES

Marco Aurélio Marques Ferreira

Pós-Doutorado em Administração Pública por Rutgers University - The State University of New Jersey USA (2011). Possui graduação em Administração (2000) e Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa -UFV (2005). Bolsista de produtividade do CNPq, Membro do comitê científico da área de Administração Pública da ANPAD, Membro da Public Management Research Association PMRA (USA) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV. Membro do corpo editorial da Revista Administração Pública e Gestão Social (APGS) e do Cadernos EBAP. Líder do grupo de pesquisa em Administração Pública e Gestão Social e coordenador de Projetos sociais junto a comunidades locais e organizações solidárias.

Email: marcoaurelio@ufv.br

Magnus Luiz Emmendoerfer

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Administrador e Mestre em Administração. Professor e Pesquisador no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV) com atuação no Programa de Pós-graduação em Administração - Mestrado com concentração em Administração Pública. Coordenador do Curso Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, modalidade EaD, do PNAP-UAB. Editor Científico da Revista Administração Pública e Gestão Social. Membro do Comitê de Assessoramento da Divisão Acadêmica de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração - ANPAD (2013-2014). Líder do Núcleo de Pesquisa/CNPq em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos.

Email: magnus@ufv.br

Rodrigo Gava

Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) (2009); Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) (2000); Especialista em Gestão Estratégica de Marketing pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) (1997) e Graduado em Administração pela UFV (1995). Preside a Comissão Permanente de Propriedade Intelectual da UFV (CPPI), Coordena a Rede Mineira de Propriedade Intelectual (RMPI) e é Membro Nato do Conselho de Tecnologia e Inovação (CTI), da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais FIEMG. É Professor do Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da UFV, onde leciona e pesquisa na área de Administração, com ênfase em Mercadologia, Organizações e Desenvolvimento Local e Metodologia de Pesquisa Aplicada à Administração.

Email: rgava@ufv.br

PREFÁCIO

<i>Leonardo Secchi</i>	8
------------------------------	---

PARTE I - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE O CHOQUE DE GESTÃO (2003-2010) DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

<i>Roberta Graziella Mendes Queiroz e Ivan Beck Ckagnazaroff</i>	11
--	----

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: O DESAFIO DE CONJUGAR PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL

<i>Carla Bronzo</i>	33
---------------------------	----

O PARADOXO DA POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

<i>Maria de Lourdes de Carvalho e Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa</i>	53
---	----

CONSTRUÇÃO DE ÍNDICE DE PROMOÇÃO DE QUALIDADE DE VIDA (IPQV) A PARTIR DA ABORDAGEM DE DESEMPENHO RELATIVO PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS

<i>Ambrozina de Abreu Pereira Silva, Marco Aurélio Marques Ferreira, Marcelo José Braga e Luiz Antônio Abrantes</i>	70
---	----

DESENVOLVIMENTO AUTODETERMINADO EM TERRITÓRIOS DISTANTES DO INTERESSE DESENVOLVIMENTISTA NACIONAL

<i>Rodrigo Gava</i>	95
---------------------------	----

REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MINAS GERAIS: AVANÇOS E DESAFIOS

<i>José Roberto Pereira</i>	116
-----------------------------------	-----

PARTE II - GESTÃO SOCIAL

GESTÃO SOCIAL: POR ONDE ANDA O CONCEITO?

<i>Airton Cardoso Cançado e José Roberto Pereira</i>	133
--	-----

GESTÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS, PRINCÍPIOS E (DE)LIMITAÇÕES

<i>Thiago Duarte Pimentel, Mariana Pereira Chaves Pimentel, Mozar José de Brito e José Roberto Pereira</i>	148
--	-----

DESDOBRAMENTOS DA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	
<i>Magnus Luiz Emmendoerfer</i>	170
GASTOS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
<i>Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Marco Aurélio Marques Ferreira Suely de Fátima Ramos Silveira e Karla Maria Damiano Teixeira</i>	186
IMPLICAÇÕES TEÓRICAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INSTITUCIONALISMO E CAPITAL SOCIAL	
<i>Edson Arlindo Silva, José Roberto Pereira, Valderí de Castro Alcântara e Henrique Delazari Mosqueira</i>	205
GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO	
<i>Thiago Duarte Pimentel, Mariana Pereira Chaves Pimentel, Mozar José de Brito e José Roberto Pereira</i>	226
PARTE III - ECONOMIA SOLIDÁRIA	
SIGNIFICADOS ACERCA DAS COOPERATIVAS POPULARES E SUAS INTERFACES COM A ECONOMIA SOLIDÁRIA	
<i>Benedito Anselmo Martins de Oliveira</i>	250
AS POSSIBILIDADES REVOLUCIONÁRIAS HOJE: SOLIDARIEDADE VERSUS CAPITAL	
<i>Marlene Grade</i>	277
EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO: UMA ABORDAGEM ECONOMÉTRICA	
<i>Grazielle Isabele Cristina Silva Sucupira e Marcelo José Braga</i>	304
CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PRODUTIVOS COM BASES ASSOCIATIVAS DO VALE DO MUCURI	
<i>Naldeir dos Santos Vieira, Cristiane Rodrigues Duarte e Marcelino Serretti Leonel</i>	325
SOBRE OS AUTORES	346

PREFÁCIO

Leonardo Secchi

Já em 2ª edição, e em versão eletrônica, o livro “Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios” é um importante marco para os estudos de Gestão Pública e Social no Brasil. A coletânea foi composta essencialmente por trabalhos expostos e debatidos pelos conferencistas convidados para o evento, bem como pelos artigos que se destacaram em qualidade e inovação durante a mostra científica do II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (EMAPEGS), organizado pela Universidade Federal de Viçosa em Junho de 2010.

A organização do livro leva o leitor a uma primeira parte, que trata de experiências de Administração Pública, à segunda, que trata de conceituações, historicidades e experiências de práticas e formas organizadas de Gestão Social, e à terceira, que trata de Economia Solidária.

Os textos que compõem a parte de Administração Pública enfocam aspectos da inovação no setor público, colocando luzes sobre as reformas administrativas recentes no governo estadual mineiro. Outros dois artigos tratam de políticas sociais, um na área de proteção social e enfrentamento da pobreza, e outro tratando da ampliação do acesso ao ensino superior gratuito em Minas Gerais. O tema de Gestão Social vem ganhando espaço importante dentro das discussões que envolvem o campo multidisciplinar de “públicas”, e a segunda parte do livro em análise traz algumas debates conceituais importantes. Na última parte, sobre Economia Solidária, o leitor encontra um artigo que traz as raízes conceituais da área de cooperativismo, e outros capítulos que tratam de experiências múltiplas de economia solidária em Santa Catarina, Roraima, e em Minas Gerais.

Não é possível fazer uma síntese de conteúdo do livro “Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: avanços e desafios”. O livro é analítico, e incorpora sua vocação. Competentes foram os organizadores na escolha dos artigos. A limitação natural que acomete todas as coletâneas é a falta de um vocabulário comum entre os autores, e a dificuldade de trabalhar categorias analíticas homogêneas.

Os capítulos de caráter mais teórico servem de referencial importante para a organização do conhecimento em suas áreas e podem ser usados inclusive para docência de graduação. Também úteis são os *insights* metodológicos, especialmente nos artigos de caráter quantitativo. Assim, as três temáticas tratadas no livro são atuais e relevantes. O campo de “públicas” no Brasil começa a tomar corpo como um campo multidisciplinar e voltado para a análise de estruturas, processos e interações na esfera pública. Os campos da sociologia, administração, economia, ciência política, e tantas outras áreas que lidam com políticas públicas (saúde, educação, segurança, planejamento urbano, turismo etc.), passam a

encontrar denominador comum em suas análises. Não faz sentido políticas públicas com elementos tão comuns serem objetos de estudo separados por campos disciplinares.

O livro “Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios” é apenas um dos produtos da energia acadêmica gerada pelo convívio dos pesquisadores de alta qualificação em Administração Pública e Gestão Social que trabalham na Universidade Federal de Viçosa. Nomes como o de Magnus Luiz Emmendoerfer, Marco Aurélio Ferreira, Rodrigo Gava, Suely F. R. Silveira, Edson Arlindo Silva, Robson Zuccolotto, Telma R. da Costa G. Barbosa, Luiz Abrantes, Afonso Lima, Adriel R. de Oliveira, Thiago da Costa, Wescley Xavier, Bruno Tavares, Nina Rosa e Walmer Faroni têm a oportunidade de aprender e empreender coletivamente. Centro de excelência no campo de públicas, a Universidade Federal de Viçosa publica a reconhecida revista de Administração Pública e Gestão Social (APGS), e já albergou acadêmicos como Ricardo Corrêa Gomes, atual coordenador de área de Administração Pública (biênio 2013-2014) da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD), e produziu jovens intelectuais que já vêm se destacando nacionalmente como Ambrozina de Abreu Pereira Silva, Caio César Medeiros Costa, Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Josiel Lopes Valadares, que publicam nas principais revistas científicas do Brasil e frequentam os Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) e os fóruns da recém-fundada Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

Além desses, é importante mencionar a colaboração de importantes pesquisadores na área de Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária, que são parceiros da Universidade Federal de Viçosa nesta obra. Os professores Ivan Beck Ckagnazaroff (UFMG), Carla Bronzo (FJP), Mozar José de Brito e José Roberto Pereira (UFLA), Thiago Duarte Pimentel (UFJF), Benedito Anselmo Martins de Oliveira (UFSJ), Marlene Grade (UFOP), Naldeir dos Santos Vieira (UFVJM) e Airton Cardoso Cançado (UFT).

Em seu livro “A Emoção e a Regra”, Domenico De Masi apresenta as características dos chamados “grupos criativos”. São grupos de práticos ou intelectuais que, pela intensidade e frequência de relações, são capazes de criar um centro de excelência em um determinado *mestiere*. Exemplos desses grupos criativos são o Instituto Pasteur, na França, a Estação Zoológica de Nápoles, na Itália, o Círculo Filosófico de Viena, na Áustria, a Escola de Frankfurt, na Alemanha, o Grupo de Bloomsbury, na Grã-Bretanha, e o Projeto Manhattan, nos Estados Unidos. Uma soma de fatores é requisito para criação de um grupo criativo: pessoas com habilidades, conhecimento e interesses em comum; interdisciplinaridade; desejo constante de inovação; constante interação com o ambiente externo; atenção à difusão (irradiação do seu saber); flexibilidade organizacional; atenção à estética; e uma apurada sensibilidade política.

Com o tempo saberemos se o equipe acadêmica de Administração Pública e Gestão Social na Universidade Federal de Viçosa é um “grupo criativo”, no sentido demasiano. Há diversos indícios que sim.

PARTE I

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE O CHOQUE DE GESTÃO (2003-2010) DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Roberta Graziella Mendes Queiroz

Ivan Beck Ckagnazaroff

1. INTRODUÇÃO

Na tentativa de romper com problemas de gestão advindos de governos anteriores, dá-se início em 2003 a um processo de mudanças na administração pública do Estado de Minas Gerais. Nesse ano, mediante um déficit aproximado de 2,4 bilhões de reais, agravado por um cenário caótico de precários serviços públicos e infra-estrutura, bem como de dificuldades relativas à arrecadação de recursos e de cumprimento das obrigações estatais, o governo mineiro apresentou o Choque de Gestão (CG) - como uma alternativa à necessária superação do quadro econômico, fiscal e administrativo-institucional vigente à época.

Traduzido como um aglomerado de iniciativas de impacto, o CG teve como principal objetivo impulsionar a administração pública estadual a assumir novos padrões comportamentais e a se posicionar de maneira mais agressiva em busca de eficiência e eficácia. O objetivo almejado com a consolidação da política, que se estendeu por duas fases (2003-2006 e 2007-2010 – ainda em vigor) era o de, numa perspectiva temporal de longo prazo, transformar Minas Gerais no melhor estado brasileiro para se viver. Para tanto, novos modelos de gestão e a modernização do aparato institucional foram propostos.

Juntamente com as iniciativas de cunho gerencial, a estratégia do Choque de Gestão priorizou, em sua concepção, a construção de uma única agenda - que levasse em consideração tanto os parâmetros econômicos e fiscais como as questões sociais - e fundamentou-se a partir da perspectiva de governança social (equilíbrio e articulação de interesses entre Estado, mercado e sociedade).

Por essas e outras razões, é que os idealizadores da política a identificaram como sendo uma proposta inovadora. Para esses atores, o modelo de gestão mineiro, além de ter se caracterizado como uma iniciativa ousada, distinguiu-se de quaisquer outras reformas administrativas, ocorridas no país e no exterior.

Cabe lembrar, contudo, que o fato dos proponentes da política defenderem o caráter inovador da mesma não, necessariamente, implicaria na existência de um consenso sobre a questão; uma vez que, o entendimento de determinados atores sobre um mesmo processo pode variar de maneira significativa - fazendo com que, enquanto uma parte das pessoas

opina favoravelmente, reconhecendo algo como inovador; outra parcela pode apresentar argumentações completamente contrárias. E foi a partir dessa premissa que esse estudo se desenvolveu. O caminho adotado pela pesquisa optou por dar voz aos diversos atores envolvidos com o modelo de gestão mineiro, partindo-se dos servidores executores da política e indo até aqueles que a formularam.

A tentativa de se compreender a percepção dos servidores públicos estaduais sobre o Choque de Gestão, enquanto experiência inovadora, fortaleceu a crença de que tais atores deveriam ser reconhecidos como sujeitos com visões singulares, especialmente no tocante: à sua existência dentro da organização, à presença da organização na sua vida e aos significados, por eles atribuídos, às transformações ocorridas.

Dessa forma, o que se pretendeu nesse artigo foi entender o Choque de Gestão sob a ótica dos servidores, inseridos no contexto da política, e, a partir disso, analisar o modelo com base nos preceitos teóricos que subsidiam as discussões sobre o tema “inovação no setor público”.

2.MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO

Significativas intervenções no setor público ocorrem por meio das chamadas reformas ou modernizações administrativas. De acordo com SOUZA (1994), a grande questão a ser discutida no caso da área pública é se estas reformas podem de fato ser compreendidas como mudança organizacional. Para o autor, baseando-se nos argumentos de Bertero (1976), a mudança encontra-se sempre aliada ao processo decisório e se desenvolve a partir de duas perspectivas que devem ser complementares – de um lado a alteração na estrutura e de outro as modificações de cunho comportamental.

Com base nestas premissas, ele sugere que qualquer decisão por reformar ou modernizar o Estado conduz sim, necessariamente, a uma mudança na organização. Neste sentido, o desafio proposto para o setor público passa a ser, segundo o autor, o de promover mudanças que abranjam ao mesmo tempo as diversidades internas e o dinamismo organizacional, e adotem como pressuposto a relação de complementaridade existente entre estrutura e comportamento.

Uma outra discussão interessante sobre esta temática, foi abordada por Matos (1988) na tentativa de analisar a importância de se modernizar a administração pública, considerando para tanto a diferenciação entre modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA).

O conceito trazido pelo autor de modernização organizacional ampara-se nas concepções teóricas de mudança social. Para ele, a MO é um processo complexo que envolve

dimensões políticas-educacionais, as quais são desenvolvidas de forma constante nas organizações sociais, com o intuito de provocar transformações nas relações de trabalho e de poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais. Por outro lado, a MA apresenta-se como uma alternativa limitada de modificar a organização somente no campo estrutural - alterando normas, procedimentos e simplificando rotinas.

A partir de tais distinções, o autor argumenta que *a mudança no setor público, seja por reformas ou processos de modernização, só acontecerá de forma efetiva quando observar e colocar em prática os elementos inseridos na MO*; deixando de lado assim alternativas de mudanças meramente administrativas (normativas).

Partindo-se do pressuposto de que a mudança no setor público pode ser caracterizada como uma mudança organizacional e de que seus processos devam se inserir no contexto da MO, cabe nesta parte do estudo desenvolver uma análise mais profunda acerca dos parâmetros conceituais da mudança, considerando suas diferentes perspectivas e abordagens.

Perspectivas e abordagens da mudança organizacional

Em âmbito organizacional, a temática mudança organizacional começou a ser mais debatida em função da própria dimensão de velocidade com que as mudanças vinham ocorrendo. Essa rapidez se deveu, dentre outras explicações: ao desenvolvimento das tecnologias, acompanhado dos avanços da era informacional e às demais pressões que circundaram o ambiente (questões econômicas, culturais, sociais, políticas, etc.).

De acordo com Bennis (1976), uma das formas mais comuns de se constatar a mudança no mundo foi por meio da inovação tecnológica, subordinada aos avanços industriais e, principalmente, à transição dos regimes autocráticos para os democráticos.

Segundo Cavalcanti (1979), a influência da questão ambiental no processo de mudança é clara. Para a autora, quaisquer que sejam os formatos de transformação das organizações, os mesmos só terão os seus “por quês”, “o que” e “como” respondidos se observarem e entenderem as modificações ambientais (valores, produtos, relações, demandas sócio-econômicas, tecnologias e anseios). Weick e Quinn (1999), por sua vez, argumentaram que as mudanças nunca se iniciam, uma vez que as mesmas nunca se findam - são constantes e contínuas.

São distintos os olhares com que se compreendem os fenômenos organizacionais e conseqüentemente seus formatos de mudança. Para Morgan (1996), um entendimento efetivo sobre as organizações (em relação ao seu processo evolutivo - transformações ocorridas, bem como no tocante aos seus caminhos futuros - mudanças pretendidas) pode ser viabilizado por meio de abordagens metafóricas. Neste sentido, o autor sugere, em uma de

suas leituras, um olhar organizacional subsidiado por três imagens de mudança: (1ª) *autopoiesis* - compreensão das organizações enquanto sistemas auto-reprodutores, através dos quais as mudanças ocorrem por meio de parâmetros circulares e interativos; (2ª) *idéias cibernéticas* - “a lógica da mudança se acha encoberta pelas tensões e tendências encontradas nas relações circulares (p.241)” ; (3ª) *mudança dialética* - insere-se o estudo dos opostos, os quais encontram-se imersos em um “estado de tensão que também define um estado de harmonia e totalidade (p. 261-262)”.

Além dessas perspectivas, a mudança nas organizações ainda pode ser compreendida em função de seus aspectos mais subjetivos - culturais, estéticos, políticos, dentre outros. Segundo Wood Jr. (2008), em detrimento das abordagens mais focadas, como as mencionadas acima, uma análise resumida e esquemática da mudança conduziria o tema a dois campos de entendimento: a abordagem estrutural (mais direcionada “aos princípios da Escola de Administração Clássica, p. 25”) e a dimensão comportamental (com “mais características da Escola de Relações Humanas, p. 26”).

Para fins deste estudo, será considerado como conceito e dimensões norteadoras de mudança organizacional os elementos definidos por Motta (2001). Para o autor, a mudança se define por meio de cinco diferentes paradigmas: (1) mudança como compromisso ideológico; (2) mudança como necessidade ambiental; (3) mudança como uma releitura crítica da realidade; (4) mudança como uma intencionalidade social; (5) mudança como um processo de transformação do indivíduo. Com um olhar mais sistêmico, o autor ainda analisa a mudança a partir de seis panoramas conceituais da organização: estratégico, estrutural, tecnológico, humano, cultural e político.

No primeiro deles, o panorama estratégico, o qual enfatiza a racionalidade, a mudança só ocorre quando há uma redefinição da missão, finalidades e formas de atuação organizacionais. Já na perspectiva estrutural, fundamentada pelo princípio da hierarquia, mudar significa alterar a distribuição formal de autoridade e responsabilidade intraorganizacional.

No campo tecnológico (divisão de trabalho, especialização e tipo de tecnologia), por sua vez, a mudança reflete modificações de cunho intelectual e material. O quarto panorama, o humano, evidencia um olhar da mudança sob o indivíduo. Assim, são as transformações produzidas nas ações, nos comportamentos e nas formas de participação do ser humano dentro da organização que representam a mudança.

A perspectiva cultural, em detrimento da anterior, direciona sua atenção para o coletivo compartilhado (grupo social ou organização), ao invés do focar o indivíduo. A mudança pretendida nessa dimensão só acontece quando há uma modificação de valores, hábitos, ritos, símbolos, linguagem, interesses comuns e crenças. No último panorama, o

político, mudar significa interferir na estrutura de poder de modo a redistribuí-la e subsidiá-la a outras escolhas de ação.

E, por fim, Motta (2001) apresenta, considerando o desenvolvimento da mudança, as duas vertentes que fomentam e subsidiam a ocorrência desta - o “incrementalismo” e o “radicalismo”. Segundo o autor, na vertente incremental, mudar significa introduzir pequenas alterações organizacionais (no todo ou em parte) de maneira moderada e permanente, sem tender à conformação. Já a corrente radical, explica ele, prima pelo imediatismo e pressupõe uma mudança revolucionária (de impacto no curto e longo prazo), uma ruptura com o progresso natural das organizações, na tentativa de reagir à morte ou decadência dos sistemas.

A inovação no setor público vista como uma mudança radical

A concepção de inovação encontra-se muito próxima ao conceito de mudança. Há autores que não estabelecem distinções entre as duas abordagens – como o próprio Motta (2001). Spink (2006) argumenta que, antes de se analisar a concepção do que vem a ser inovação na gestão pública, é preciso entender o contexto no qual a mesma se desenvolve. Esta premissa, por si só, de acordo com o autor, inviabiliza a existência de um consenso acerca da temática e do seu conceito.

Por outro lado, para Klering e Andrade (2006), o setor público, em função da natureza complexa de suas políticas, precisa promover inovações concretas, que conduzam a transformações efetivas. De acordo com eles, o pressuposto mais adequado para a gestão pública era o de que se associasse o conceito de inovação no setor público à perspectiva de transformação radical. Dessa maneira, Klering e Andrade (2006), agregando um sétimo panorama conceitual aos seis já apresentados por Motta (2001), definiram a inovação no setor público como sendo: uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (foco em transparência e accountability).

3. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: DIMENSÕES GERENCIAIS E DEMOCRÁTICAS

Na opinião de Spink (2006), há dois tipos de abordagens, sutilmente distintas, usadas ao se analisar experiências de êxito na gestão pública. Uma delas, muito difundida, é a abordagem das melhores práticas, em que se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, os quais posteriormente acabam por se definir como padrões a serem seguidos, replicados. A segunda abordagem, de caráter mais reflexivo e dialógico, refere-se

àquela que identifica tais experiências inovadoras como práticas emergentes, regadas por conhecimentos tácitos ou implícitos. Nesta última perspectiva não existe a pretensão de se definir o melhor, mas sim entender e discutir todas as experiências como possibilidades de ações válidas e enriquecedoras.

O autor com base em 100 experiências, classificadas como semifinalistas no Programa Gestão Pública e Cidadania (instituído desde 1996 pela Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Fundação Ford), realizou uma pesquisa com os gestores daquelas a fim de compreender o que eles entendiam por inovação; bem como verificar em quais aspectos seus programas, projetos ou atividades inovavam em relação a experiências anteriores.

Os resultados obtidos explicavam a temática “inovação no setor público”, aplicada ao contexto da gestão pública brasileira (estadual e local) e da gestão indígena, a partir dos seguintes temas: “conjunto de soluções para os problemas vigentes”; “processo de mudança na forma de pensar a ação”; “processo novo de inclusão coletiva, a fim de desenvolver medidas de co-gestão”; “processo de maior integração entre atores, criando mecanismos de articulação e novos arranjos institucionais com os mesmos”; “conjunto de ações que priorizem a “humanização” de serviços existentes a um público, antes não atingido, ou, até mesmo, a extensão de um serviço”; “ações novas, jamais vistas”; e “múltiplas temáticas”.

Com base numa perspectiva histórica, Farah (2006) faz uma leitura das inovações vivenciadas na administração pública brasileira. Para a autora, o ciclo de inovações na gestão pública do país se iniciou no governo de Getúlio Vargas, década de 1930, com a instituição de bases para consolidação de um novo papel para o Estado, o de desenvolvimentista e de articulador da formação de uma identidade nacional.

Um outro período apontado por Farah (2006) como palco de inovações na área pública brasileira foi a década de 1980, época que também priorizou a construção de novas instituições e práticas. Esses dois momentos de inovação no país, 1930 e 1980, pautaram-se, conforme a opinião da autora, não apenas na criação de coisas novas, mas também na superação de características graves advindas de tempos anteriores, relativas à própria administração da máquina pública, bem como de suas políticas.

As inovações trazidas na década de 1980 foram respostas às demandas dos movimentos sociais, no período de 1970, que pleiteavam contra: a centralização financeira e decisória na esfera federal; a perspectiva institucional fragmentada; a formulação de políticas sob a lógica clientelista; dentre outros.

Paralelamente a essas dimensões democráticas da mudança ocorrida no setor público brasileiro, Farah (2006) relata que, em função do grave cenário de crise fiscal no país, a agenda de reformas, proposta na década de 1980, agregou às suas prioridades a temática gestão, dando assim ênfase aos fatores de empreendedorismo e eficiência. Com base nisso, de acordo

com a autora a inovação no setor público brasileiro assumiu duas direções efetivas e complementares:

- uma direcionada para a *eficiência* - representada pelo processo das reformas gerenciais. Os avanços de gestão no setor privado (final dos anos de 1960 em países desenvolvidos) influenciaram as mudanças produzidas pelo setor público; principalmente em relação à questão da flexibilidade;
- e outra voltada para a *democracia* – busca pela ampliação da participação social e da descentralização dos processos de construção de políticas públicas.

Pautando-se nas discussões já apresentadas, para fins desse estudo, a inovação no setor público foi compreendida como: uma mudança de caráter radical que se justifica por seus fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (de acordo com o conceito trazido por Klering e Andrade, 2006) e que se direciona tanto para a eficiência quanto para as dimensões mais democráticas da mudança (conforme abordado por Farah, 2006).

4. CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS (2003-2010) COMO PERSPECTIVA INOVADORA

De acordo com Vilhena, Martins e Marini (2006), as gestões governamentais anteriores ao Choque de Gestão, principalmente as duas últimas (1995-1998 e 1999-2002), deixaram como herança um cenário decadente de déficit fiscal, descrédito internacional e ausência de legitimidade do governo frente à sociedade e à própria máquina administrativa. As razões dadas para tanto, explicaram os autores, relacionaram-se ao fato dos governos antecedentes não terem priorizado uma gestão por resultados, diretriz adotada pelo CG.

Os autores ainda relataram que, na formulação e implementação do Choque, dois aspectos foram considerados como sendo os diferenciais da política de gestão se comparados a outras reformas e justificaram, na opinião de seus formuladores, a originalidade daquele – “a adequação institucional voltada para o desenvolvimento” e “a perspectiva integradora das políticas”.

Ao propor a adequação institucional, a política de gestão mineira levou em consideração, segundo seus idealizadores, não somente a necessidade de se equilibrar as relações de domínio e de poder entre Estado, mercado e terceiro setor; mas principalmente de se consolidar um papel estatal mais dinâmico capaz de estabelecer interlocuções coerentes entre mercado e sociedade civil, de modo a ativar e direcionar as capacidades destes.

Outra iniciativa considerada desafiadora para o governo e apontada, por Guimarães e Almeida (2006), como inovadora na construção da estratégia proposta para Minas, foi a opção

pelo uso do duplo planejamento - ações voltadas do “hoje para hoje” e do “hoje para o amanhã”. Segundo Abell (1999), a finalidade do duplo planejamento ou dupla estratégia se dá na tentativa de promover a coexistência de dois planejamentos, um para o presente e outro para o futuro, associando assim duas perspectivas: de um lado, a busca pelo sucesso operacional no curto prazo e, de outro, a garantia do sucesso estratégico da organização no longo prazo.

Na visão de Guimarães e Almeida (2006), o quadro crítico herdado de períodos anteriores explicaria o porquê do CG ter escolhido a estratégia dual. As principais conseqüências trazidas de governos passados resumiram-se em falhas na construção e realização das estratégias. Em oposição a tais falhas os idealizadores do Choque, consideraram que seu planejamento estratégico, tanto na fase de construção quanto no momento de implementação, deveria levar em consideração as seguintes abordagens: (1) envolvimento de todos os *stakeholders*, desde os idealizadores (responsáveis diretos) até os cidadãos, os servidores e dirigentes de órgãos; (2) estudo de viabilidade da estratégia analisado em relação aos fatores intertemporalidade, hierarquização dos instrumentos, tempo (curto e longo prazo) e focalização de ações e metas; (3) organização do processo orçamentário alinhando-o à estratégia.

Dividido em duas fases, a primeira, ocorrida no período de 2003 a 2006, e a segunda, proposta para o ano de 2007 a 2010, o CG apoiou-se em práticas gerenciais, na tentativa de consolidar uma gestão por resultados. De acordo com Fabris (2007), a primeira geração do CG ocupou-se em racionalizar as despesas em 2003, aumentar a receita em 2004 a fim de controlar as contas públicas e possibilitar o crescimento de investimentos nos anos subseqüentes, 2005 e 2006. Por sua vez, a segunda geração (2007-2010) teve como foco a agilidade e a qualidade dos gastos públicos, principalmente na área social, em busca da “equidade entre as pessoas e as diferentes regiões do Estado” (p.2); uma administração já não mais voltada para a administração de dívidas mas sim para a gestão de resultados.

5.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo adotou a estratégia qualitativa, tendo em vista que a natureza do objeto de pesquisa demandava uma análise de caráter interpretativo dos dados coletados. Para Richardson (1999), os estudos que se baseiam na metodologia qualitativa têm maior potencial para “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais (p.80)”.

Ao todo foram entrevistadas 70 pessoas, distribuídas entre o que se convencionou chamar de “classe executora” e “classe idealizadora” do modelo de gestão. Para se analisar a

visão da classe executora, escolheram-se duas Secretarias de Estado - a de Defesa Social (Seds-MG) e a de Transportes e Obras (Setop-MG) – e, a partir disso, definiu-se como critério de investigação a compreensão das opiniões dos atores, que ocupavam posições hierárquicas, dentro de cada órgão. Neste sentido, foram três os grupos de servidores investigados em cada secretaria: os “subsecretários” (nível estratégico), os “superintendentes” (nível tático) e os “diretores e técnicos” (nível operacional).

Já na classe dos formuladores, optou-se por entrevistar os atores, pertencentes ou vinculados à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), que estiveram diretamente envolvidos com a construção estratégica da política, em suas duas fases.

Da classe idealizadora, foram entrevistadas 4 pessoas (2 secretários de estado, 1 secretário-adjunto de estado e o coordenador do Programa Estado para Resultados). Os 66 investigados restantes pertenciam à classe executora, sendo 45 da Seds-MG (3 subsecretários, 7 superintendentes e 35 diretores e técnicos) e 21 da Setop-MG (2 subsecretários, 5 superintendentes e 14 diretores e técnicos).

A análise foi dividida em três categorias. A primeira preocupou-se em entender se o CG, na opinião de todos os grupos, era de fato inovador, quando comparado a outras gestões governamentais anteriores. E, posteriormente, em averiguar quais os aspectos trazidos pela política, que a caracterizavam como inovadora. A segunda categoria, por sua vez, analisou os aspectos inovadores do Choque a partir dos preceitos teóricos apresentados aqui. E a terceira, por fim, levou em consideração a investigação em torno das dimensões conceituais do tema inovação na gestão pública.

6. RESULTADOS DA PESQUISA

As citações feitas nessa parte do estudo foram identificadas com base no grupo a que o relator pertencia, bem como na sua secretaria de origem e em um número, definido em função da ordem de realização das entrevistas - ex. Diretor Seds 10. No grupo, por exemplo, de superintendentes da Setop que totalizou 5 servidores pesquisados, estes receberam o número identificador de 1 a 5; já os superintendentes da Seds que foram 7, foram enumerados de 1 a 7 e assim por diante.

Os aspectos inovadores do Choque de Gestão

Depois de descreverem um pouco a política e expressarem suas expectativas e familiaridades com a mesma, todos os atores investigados foram questionados sobre, primeiramente, o que eles entendiam por inovação; e, logo em seguida, se, com base na concepção que eles tinham, o Choque de Gestão poderia ser identificado como um exemplo de inovação no setor público.

De forma quase unânime, com exceção de três opiniões, todos os servidores ouvidos, das duas classes, enfatizaram, de um modo assertivo, que a política adotada em Minas Gerais, ao longo das duas gestões governamentais (2003-2006 e 2007-2010), poderia ser considerada uma inovação. É interessante observar que, em quase todas as respostas, percebeu-se esse tom, de firmeza e confiabilidade, aliado a dois fatores: (1) uma alta credibilidade dada à política e (2) uma grande expectativa de continuidade, como exemplificaram os relatos abaixo:

Classe executora (Grupos Seds-MG e Setop-MG)

Superintendente Setop 2 – “Choque de Gestão é uma inovação, pois foi o conjunto de idéias que, bem organizadas, romperam essa barreira, porque permearam, mudaram a concepção do setor público. O CG foi um início e um meio de um ciclo de modernização que impactou e mudou a perspectiva do serviço público para os próximos anos”.

Subsecretário Seds 2 - “Com certeza, ele (o CG) melhorou as ações, ele melhorou o atendimento à sociedade. Ele melhorou em tudo! Acho que ele inovou até o ânimo das pessoas! Melhorou em tudo! Acho que ele inovou com certeza!”.

Diretor Seds 2 - “Com certeza, ele (o CG) é a grande inovação e a partir dele é que vieram todas as outras, de caráter de melhoria e de concepção de trabalho”.

Diretor Setop 1 - “Não tenho nenhuma dúvida disso! É uma inovação! Uma grande inovação!”.

Técnico Setop 5 – “Com certeza, é uma inovação no setor público! Porque eu nunca vi trabalhar com metas, a gente atendia planos e não com objetivos e metas a serem alcançadas!”.

Classe idealizadora (Grupo Seplag-MG)

Idealizador Seplag 2 - “Se analisarmos pelos instrumentos - acordo de resultados, prêmio por produtividade, avaliação de desempenho, termo de parceria, monitoramento - tudo isso já existia e existia na Constituição. Só que ninguém nunca pegou e aplicou, principalmente, de forma conjunta, para discutir a implementação de uma política pública. É inovação, pois se trouxe para dentro do governo uma prática que não era utilizada”.

Idealizador Seplag 3 - “O Choque de Gestão é inovador, com parâmetros internacionais. Internamente, no Brasil, tá ficando muito chato comparar. Minas Gerais não tinha definida uma estratégia tinha anos (...)”.

Dos três depoimentos que não caracterizaram o Choque como uma inovação, uma delas, mencionada pelo subsecretário 3 da Seds-MG, o definiu como sendo revolucionário e as outras duas apresentaram opiniões críticas em relação à política. A primeira destas, do

superintendente 2 da Seds-MG, entendeu o CG da seguinte forma: “(...) é inovador no campo da gestão, enquanto metodologia de acompanhamento, mas não necessariamente no campo democrático, na gestão participativa”. Nesta entrevista, o servidor investigado demonstrou que, em termos gerenciais, ele acreditava que o modelo implementado em Minas havia inovado com relação à adoção de mecanismos de monitoramento de projetos; mas que não havia evoluído no sentido de oferecer à sociedade canais de diálogo com o estado – para ampliar a participação daquela na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. E o segundo posicionamento crítico, do superintendente 4 da Seds-MG, argumentou que o Choque de Gestão fez uso de práticas já comuns, principalmente na iniciativa privada e o investigado analisou a política da seguinte forma: “CG traz novidades boas, só acho que não seja totalmente inovação, pois ele não trouxe coisas totalmente novas”.

Um último destaque será dado a uma opinião em particular que, embora tenha caracterizado o CG como inovador, trouxe em sua argumentação um olhar mais pessimista da evolução da política. Para este entrevistado, o Choque de Gestão foi apenas uma resposta à necessidade de adaptação do setor público às pressões ambientais em termos econômicos, tecnológicos e institucional-administrativo. Resposta que poderia vir a qualquer momento, independente de ser no governo do CG ou em outros governos. De acordo com a percepção deste ator, graduado em engenharia e com mais de 25 anos de serviço público, pouca preocupação (em termos de benefícios salariais) foi dispensada, pela política, aos servidores de carreira, com maior experiência na gestão pública; bem como aos servidores alocados como “função pública”. Com um tom descontente, o investigado argumentou:

Técnico Setop 8 - “Toda mudança é uma inovação, resta saber se é para o bem ou para o mal; toda inovação pode ser refinada, resta saber se eles vão pensar na situação do servidor. Acho que já foram longe demais com esse Choque de Gestão tão desumano! (...)”.

É fato que, durante o processo de realização das entrevistas, muitas respostas, a maioria, expressaram argumentações favoráveis ao modelo adotado em Minas. Com base nessas opiniões, acredita-se que parte dos efeitos do Choque de Gestão sobre a máquina pública refletiu em mudanças importantes e, por vezes, positivas. No entanto, não se tira o mérito de um olhar questionador e, por vezes, revoltado como o que se identificou na citação acima. Pelo contrário, este olhar tem um papel fundamental para uma compreensão mais apropriada da realidade. É imprescindível verificar como alguns atores se sentiram preteridos no decorrer do CG e expor suas percepções de resistência ou reivindicações. Relatos desse tipo conduzem a inferências como: (1) o canal de comunicação e negociação entre os diferentes grupos (“diretores e técnicos”, “superintendentes”, “subsecretários” e “idealizadores”) não foi efetivo, durante a política; e (2) as mudanças na gestão, não foram seguidas de transformações necessárias, nos âmbitos organizacionais, político e cultural.

A partir da análise de todas as entrevistas, pôde-se verificar que as dimensões que caracterizaram o modelo de gestão mineiro como inovador referiram-se aos avanços percebidos, pelos atores investigados, em relação às seguintes melhorias:

- *peçoais concretas* – exs.: pagamento de salário mensal e 13º salário em dia; benefícios concedidos (ticket alimentação e prêmio por produtividade); revisão de planos de carreira (adicional de desempenho por escolaridade); cursos de qualificação e capacitação para os servidores; etc.
- *peçoais subjetivas* – exs.: maior motivação e interesse do servidor com o trabalho; maior organização da máquina pública; maior sintonia de trabalho entre as equipes; mudança da imagem profissional do servidor; etc.
- *tecnológicas e estruturais* – exs.: inserção de novos sistemas tecnológicos (compras, logística, finanças); aquisição de equipamentos; definição de novas regras funcionais; readequação estrutural dos órgãos; e redistribuição de cargos.
- *sociais concretas e subjetivas* – exs.: criação de mecanismos para gerar transparência das ações estatais; maior ética governamental e valorização do cidadão.
- *financeiras e orçamentárias* – exs.: disponibilidade de recursos financeiros; e criação de mecanismos direcionados para garantia da qualidade do gasto público.
- *processuais voltadas para os resultados* – exs.: definição de visão de futuro para o estado, bem como de objetivos e metas; adoção de instrumentos de gestão (acordo de resultados, gestão matricial de projetos); investimento na carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (“os administradores públicos”); etc.
- *desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados* – exs.: aprimoramento de indicadores; mecanismos de integração entre órgãos e entidades que compõem o sistema de defesa social e de transportes e obras, entre estes e a comunidade; etc.
- *econômicas e políticas* – exs.: aumento da capacidade de investimentos e credibilidade do estado mineiro no cenário estadual, nacional e internacional; e liderança política forte (seriedade e rigor dos dirigentes da alta administração na condução das diretrizes) para direcionar as mudanças.

Embora tenha sido baixo, houve um percentual pequeno de servidores pesquisados, 5,07%, que preferiu não se manifestar acerca das diferenças (aspectos inovadores) trazidas pelo CG em relação a gestões governamentais anteriores. Quase a totalidade do número de pesquisados - ao dar sua opinião sobre quais seriam os aspectos inovadores da política em relação a governos passados – mencionou em sua resposta mais de uma melhoria observada.

Alguns fatores importantes em relação a determinadas melhorias merecem destaque:

(1) verificou-se que as “melhorias tecnológicas e estruturais” foram preteridas pelos grupos de “subsecretários” das duas secretarias e pelo grupo de “idealizadores”. Isso, por sua vez, confirmou o que se observou ao longo das entrevistas realizadas - que os servidores do nível operacional e tático da Seds-MG e Setop-MG, por ocuparem posições hierárquicas sujeitas aos efeitos diretos das modificações estruturais e tecnológicas, eram os atores mais propícios a reconhecer tais alterações como inovadoras;

(2) acredita-se que a identificação da perspectiva social (“melhorias sociais concretas e subjetivas”) como uma inovação justificou-se por duas razões: a primeira disse respeito ao fato dos servidores do nível operacional e tático estabelecerem diálogos, em função da natureza de suas políticas públicas, com a sociedade e, a partir disso, terem maiores possibilidades de reconhecer as mudanças produzidas pelo CG em âmbito social. Em algumas entrevistas, ao citarem tais melhorias, os investigados fizeram reflexões neste sentido; e a segunda razão relacionou-se a uma visão mais estratégica da política a qual, segundo seus formuladores, inovou ao oferecer mais serviços de qualidade para a sociedade, com o menor custo e maior criatividade;

(3) o único aspecto inovador mencionado por todos os grupos pesquisados referiu-se às “melhorias processuais voltadas para os resultados”. Acredita-se, tendo como base os relatos obtidos, que a inserção da metodologia por resultados na administração pública de Minas modificou sistematicamente a rotina de trabalho dos servidores; os quais, de um momento para outro, tiveram que agregar às suas tarefas habituais uma série de metas a cumprir, submetidas a um rigoroso monitoramento;

(4) quanto à perspectiva inovadora de “desenvolvimento e evolução das políticas públicas” pôde-se perceber que somente os grupos executores (“diretores e técnicos” das duas secretarias, “superintendentes” da Seds-MG e “subsecretários” da Setop-MG) identificaram esta melhoria. A leitura que se fez disso foi a de que já se era esperado que os atores da classe executora que lidavam constantemente com as políticas públicas de seu órgão de origem, enfatizassem as mudanças produzidas na área finalística de sua secretaria;

(5) e, por último, entende-se que as “melhorias sociais” e as “melhorias econômicas e políticas para o estado” foram mencionadas por atores que detinham uma visão mais macro do Choque de Gestão - além de suas perspectivas e efeitos internos.

Esta parte do artigo apresentou análises sobre o entendimento de todas as dimensões inovadoras que caracterizaram o Choque de Gestão, segundo a opinião dos atores investigados das duas classes, idealizadora e executora. Antes de findá-la, no entanto, faz-se necessário levantar dois pontos de reflexão importantes.

O primeiro deles relaciona-se à seguinte questão: em que medida as melhorias identificadas, pelos atores entrevistados, de fato, representaram inovações do CG, em relação a gestões governamentais anteriores? Como o cenário até o início do ano de 2003, retratado por vários servidores investigados, era muito crítico - em termos financeiros, de políticas salariais, de condições tecnológicas e estruturais de trabalho - pode-se inferir que qualquer mínima ação, ainda que óbvia, produzida em alguns desses parâmetros poderia assumir proporções, de significados e valores, gigantescas. O que se quer dizer aqui é que a dimensão dada a algumas melhorias, identificadas como aspectos inovadores do Choque de Gestão, pode ter sido superestimada e não representar, verdadeiramente, uma inovação.

O segundo ponto de reflexão envolve a seguinte pergunta: em que medida os servidores entrevistados, de fato, foram capazes de identificar as melhorias do CG, mencionadas por eles, a partir da sua própria percepção sobre a mudança - sem se deixarem influenciar pelo contexto de formação “intelectual” e profissional ao qual os mesmos, de uma forma ou de outra, estiveram submetidos?

Além dos cursos de qualificação e capacitação, fornecidos pelos idealizadores, aos atores da classe executora, acredita-se que as rotineiras reuniões gerenciais, para acompanhamento das metas previstas nos acordos de resultados, podem ter conduzido os atores entrevistados a processos, por vezes involuntários, de interligação profunda com a política. A possibilidade de se constatar esta realidade induz a questionamentos como: quais as oportunidades geradas, os espaços de discussões abertos, para que os servidores executores, tanto da Seds-MG como da Setop-MG, desenvolvessem uma capacidade reflexiva de compreensão sobre o Choque de Gestão com um certo grau de distanciamento entre o “fazer” e o “pensar” - ou seja, entre o que eles executavam na prática e o que eles analiticamente percebiam sobre a política (suas diretrizes, conseqüências, origens, influências, vantagens e desvantagens)?

Não se tem, entretanto, a pretensão de colocar o servidor, executor da política, na posição de um agente passivo, uma vítima da classe idealizadora do Choque de Gestão. Até porque um dos preceitos desta pesquisa ampara-se exatamente no reconhecimento deste ator como um sujeito, com interesses e percepções individuais. Não se exclui desta análise o entendimento de que as respostas apresentadas representaram não somente as opiniões dos servidores, sob influência do seu ambiente de trabalho; mas também as impressões deles sob interferência de seus valores, crenças e perspectivas críticas advindas da sua própria formação intelectual, cultural, etc.

Os aspectos inovadores do Choque de Gestão a partir dos preceitos teóricos

Essa parte do artigo se propôs a analisar as dimensões abordadas pelo conceito de inovação no setor público (proposto por Klering e Andrade, 2006) - estratégica, estrutural,

tecnológica, humana, cultural, política e de controle - e os aspectos gerenciais e democráticos da mudança produzida em Minas Gerais, por meio do Choque de Gestão.

No tocante às dimensões trazidas por Klering e Andrade (2006), pôde-se constatar que o CG apresentou inovações nos seguintes campos:

- estratégico – a descrição das “melhorias processuais voltadas para os resultados” evidenciaram essa conclusão;
- estrutural - ao redefinir a base estrutural da administração pública mineira, adquirindo esta um rearranjo matricial, de forma a alinhar projetos estruturadores a resultados e finalidades organizacionais, criando instrumentos de desempenho, avaliação e controle das políticas públicas, os formuladores do Choque de Gestão realizaram uma mudança de cunho estrutural. A criação dos cargos de empreendedores públicos também representou alterações neste sentido. Além disso, os próprios investigados identificaram as “melhorias estruturais” como fator de inovação da política;
- tecnológico - não apenas os recursos materiais foram modificados no CG, com a criação e desenvolvimento de sistemas, principalmente, vinculados às áreas de finanças, compras e pessoal, como também se investiu na perspectiva intelectual dentro do ambiente organizacional;
- controle - as “melhorias sociais” resumiram de forma clara a perspectiva de controle priorizada na mudança pretendida pelos formuladores do Choque.

Quanto às demais dimensões pôde-se concluir que em termos humano, cultural e político o Choque de Gestão não inovou. Uma análise mais cuidadosa foi exigida para a abordagem humana. Acredita-se que o modelo de gestão de Minas deu muita ênfase à questão da eficiência organizacional e não avançou no tocante à mudança de papel do indivíduo; o qual, na perspectiva humana, deixaria de ser tratado como um recurso e passaria a ser visto como uma “pessoa talentosa”. Além disso, a remuneração oferecida ao indivíduo que deixaria de ser meramente sinônimo de incentivos financeiros para se ajustar aos desejos pessoais daquele também não foi percebida como prioridade no CG. Embora as “melhorias pessoais concretas” tenham sido consideradas, pelos servidores investigados, como inovadoras; quando analisadas em função do teor e abrangência da abordagem humana da mudança, elas não representaram, de fato, inovações.

Em relação à perspectiva cultural, poucos foram os parâmetros obtidos nas entrevistas que puderam subsidiar sua análise. Contudo, apresenta-se aqui uma tentativa neste sentido. Observando a visão dos idealizadores do CG, não se pode diagnosticar em nenhum momento das entrevistas a preocupação deles de que a política do Choque fosse direcionada à uma

mudança cultural. Por outro lado, a percepção dos servidores executores, ao mencionarem as “melhorias pessoais subjetivas”, deixa a entender que houve, na realidade destes atores, de acordo com seus relatos, alterações, principalmente, de valores, atitudes, hábitos e interesses. O que se concluiu disso foi o seguinte: a política do CG não definiu como finalidade produzir uma transformação cultural, mas ao longo de sua implementação, gerou efeitos que conduziram a isso, ainda que de forma incipiente.

E, por fim, considerando o fator político, pôde-se observar que muitas foram as alterações provocadas na estrutura formal de órgãos e entidades, em função do Choque de Gestão; mas estas não necessariamente refletiram um ganho na questão participativa. Não se sabe até que ponto essas mudanças representaram objetivamente uma escolha de transformação política ou, simplesmente, soluções ajustáveis às necessidades demandadas pelos idealizadores do CG. Com base nas entrevistas, especialmente as realizadas com os servidores dos grupos executores, percebeu-se que a questão da participação, da comunicação e do diálogo entre as partes, parece ter ocorrido muito em função do interesse dos formuladores da política; demonstrando uma certa centralização das informações e da tomada de decisões por parte destes.

Uma segunda base de análise teórica se referiu às dimensões gerenciais e democráticas da mudança (abordadas por Farah, 2006). De todas as oito melhorias identificadas pelos atores entrevistados apenas duas poderiam ser analisadas, *a priori*, como inovações de tendências democráticas – as “de desenvolvimento e evolução das políticas públicas” e a “social”. As outras seis, claramente, representaram intervenções de âmbito gerencial nas áreas de pessoal, finanças, planejamento e resultados, tecnologia e estrutura a fim de promover a organização da máquina pública em busca de maior eficiência. Quanto aos dois possíveis fatores de inovação de cunho democratizante, pode-se verificar que:

- quando mencionaram as mudanças produzidas “no desenvolvimento e evolução das políticas públicas”, os servidores entrevistados direcionaram suas argumentações, basicamente, para três tipos de melhorias – (1) criação de indicadores que evidenciavam quantitativamente e qualitativamente as demandas sociais; (2) instituição e aprimoramento de mecanismos de integração entre a sua secretaria e outros órgãos e entidades governamentais, bem como entre aquela e a comunidade; e (3) entrega de serviços prestados à sociedade no prazo estipulado, durante a fase de formulação e implementação das políticas. Destes três aspectos, o primeiro e o terceiro apresentaram uma relação evidente de melhorias voltadas para a forma de gestão das políticas. Em relação ao segundo aspecto, no entanto, dúvidas foram levantadas sobre a possibilidade das duas abordagens – a gerencial e a democrática – estarem presentes. No entanto, em todas as vezes que este tipo de melhoria foi citado, durante as entrevistas, verificou-se que o seu significado

resumiu-se apenas a alterações na forma de gerir determinados processos – com o intuito de dar à sociedade condições mais adequadas de monitorar a prestação dos mesmos, e não de fornecer a esta poder para tomar decisões na formulação ou implementação das políticas.

- a segunda possibilidade de análise sobre as melhorias que poderiam ter representado inovações democráticas no Choque de Gestão, referiu-se às mudanças produzidas em âmbito social. No tocante aos instrumentos instituídos para promover maior transparência, ficou claro que essa iniciativa representou uma mudança de caráter gerencial. Já no tocante às “melhorias sociais” de cunho subjetivo não se foi possível fazer uma análise das mesmas enquanto inovações gerenciais ou democráticas; já que, embora relevantes, as respostas obtidas não forneceram parâmetros suficientes para mensurar a abrangência real da mudança.

Dessa forma, a conclusão que se chegou foi a de que todas as oito melhorias ou categorias de inovações do Choque de Gestão, identificadas pelos servidores investigados, aproximaram-se estritamente da perspectiva gerencial, tendo como principal preceito, a partir das mudanças nos processos e do foco em resultados, ampliar a eficiência com que o estado prestava seus serviços à sociedade. Quanto à dimensão democrática, a mesma não pôde ser observada com clareza em nenhum fator de inovação da política.

O que os atores investigados compreendiam por inovação?

Nessa parte do estudo, os atores entrevistados foram questionados sobre o que eles entendiam por inovação. As respostas dadas pelos servidores públicos levaram em consideração o contexto no qual os mesmos encontravam-se inseridos e se dividiram em nove categorias de significados, as quais encontram-se descritas abaixo.

(I) Inovar é mudar com capacidade de ser criativo, proativo e saber simplificar

A primeira categoria focalizou a inovação como sendo uma mudança, de cunho individual ou institucional, na forma de agir – tornando as ações mais criativas e, ao mesmo tempo, mais simples (de forma a entregar mais para a sociedade, sem aumentar o ônus para a mesma).

(II) Inovar é crescer, com base no histórico, sem perder a qualidade

Nesse campo de entendimento a inovação deveria ser compreendida como um processo de amadurecimento das ações governamentais – o qual, necessariamente, teria que levar em consideração o aprendizado advindo de outras gestões e, somente a partir disso, definir diretrizes para o desenvolvimento da administração pública em busca de qualidade.

(III) Inovar é criar algo novo

A inovação foi explicada como sendo a criação de novos objetivos ou de novas ações. Alguns dos entrevistados simplesmente mencionaram que inovar era criar coisas novas. Outros, porém, foram mais específicos ao definir que inovar era sim fazer algo novo, desde que este algo se direcionasse para ajudar, para melhorar um determinado cenário.

(IV) Inovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor

A inovação no setor público deveria ser entendida não como uma coisa nova, mas sim como uma mudança (seja de dimensões estratégicas ou operacionais – rotineiras) produzida sobre algo que já existisse; na tentativa de se obter resultados melhores.

(V) Inovar é propor algo diferente ou uma idéia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie à uma capacidade de execução

As respostas dadas neste sentido consideraram o fato de que não fazia sentido simplesmente propor algo novo ou diferente. Era preciso saber se o que se propunha era útil para a realidade e para o contexto em que seria aplicado. E, por fim, além da utilidade, era necessário verificar a capacidade de se executar aquilo que estava sendo proposto.

(VI) Inovar é mudança de paradigmas

Esta categoria identificou a inovação como sendo, primeiramente, uma mudança na maneira de se pensar a realidade, percorrendo assim, a partir disso, novos caminhos e propondo-se novas alternativas de ação.

(VII) Inovar é mudar a concepção de administrar, fazendo isso de forma ousada

Os atores que mencionaram em suas respostas essa definição sobre a temática levaram em consideração que o ato de inovar se relacionava diretamente ao desenvolvimento e à adoção de práticas modernas de gestão e de novas tecnologias.

(VIII) Inovar é adaptar-se à determinada realidade

Aqui o significado de inovação foi compreendido como sendo um processo de mudanças correntes e necessárias, com o intuito de se adaptar determinado contexto a uma realidade adversa ou inesperada. Somando-se a isso uma capacidade de mudar o tempo todo.

(IX) Respostas vagas

Neste campo reuniram-se algumas respostas menos abrangentes, consideradas pouco significativas para serem alocadas em uma única categoria de significado, porém relevantes, o suficiente, para não serem desprezadas. Dessa forma, pode-se dizer que, aqui, se inseriram respostas superficiais e pouco conclusivas – como a que se segue: “Inovação é renovação diária de coisas pequenas e grandes”.

Durante a fase de análise ficou clara a preferência dos servidores pesquisados por explicar a inovação a partir de duas categorias específicas: (1) *innovar é criar algo novo*; e (2) *innovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor*. Estes dois conceitos representaram juntos, aproximadamente, 57% das opiniões manifestadas. O primeiro, que caracterizou a inovação como sendo algo novo, foi o mais identificado entre os dois com cerca de 31,42% de manifestações; seguido pelo segundo com 25,71%.

A terceira e quarta respostas mais frequentes foram: (a) *propor algo diferente ou uma idéia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie à uma capacidade de execução* e (b) *mudança de paradigmas*. As duas foram responsáveis por quase 20% das respostas obtidas. As demais categorias foram agrupadas considerando-se um número bem menor de opiniões, pulverizado entre as mesmas.

As respostas vagas, por sua vez, que reuniram cerca de 7% das opiniões, foram apresentadas, em sua totalidade, pelos investigados dos grupos operacionais das duas secretarias (Seds-MG e Setop-MG). Parte destes atores teve dificuldades em definir o significado de inovação, não conseguindo explicitar com uma clareza necessária o seu conceito.

De um modo geral, os relatos analisados apresentaram um conceito de inovação que ia além do simples pensar, do renovar ou do “fazer por fazer”. As opiniões manifestadas trouxeram, em seu cerne, a idéia de que o ato de inovar deveria ter uma finalidade de melhorar a coisa pública. Dessa forma, parte significativa dos conceitos mencionados carregou em si a intenção de alterar uma realidade específica - fosse através da criação de algo novo ou da transformação de algo já existente - com o intuito de promover melhorias tanto de caráter estratégico como de cunho operacional.

Analisando a variedade de significados atribuídos à inovação conclui-se, ainda que de forma arriscada, que qualquer proposição para ser identificada como ação inovadora na gestão pública deveria levar em consideração, ao longo de sua concepção, alguns parâmetros. Tais são: (1) a análise de experiências passadas de outras gestões governamentais a fim de, de um lado, evitar a replicação de erros e, de outro, estudar as possibilidades de adaptação de iniciativas bem-sucedidas (naqueles períodos) à realidade para a qual se pretende inovar; (2) a capacidade individual e organizacional de ousar, ser criativo e simplificar processos de gestão e tarefas rotineiras, proporcionando assim um aumento da qualidade dos serviços ofertados; (3) o entendimento claro sobre a utilidade e a funcionalidade da mudança pretendida para o ambiente receptor da inovação; (4) e, por fim, a capacidade de propor ações novas (ou diferentes) e, simultaneamente, intervir nas formas de agir e pensar dos atores envolvidos com a mudança proposta.

7. CONCLUSÃO

Os resultados apresentados aqui, baseados em uma abordagem interpretativa (não isenta das impressões dos pesquisadores) em momento algum, tiveram a finalidade, especialmente ao se tratar das percepções dos atores da classe executora, de imprimir às opiniões manifestadas um caráter generalista. Em parte, acredita-se que as entrevistas retrataram aspectos significativos do modelo de gestão mineiro, evidenciando os anseios e expectativas de determinados grupos, dispostos nas sedes dos órgãos investigados.

Ao longo da construção e consolidação desse estudo tentou-se enfatizar as impressões de cada indivíduo, tratando os dados coletados de maneira singular. Com base nisso, o que se objetivou foi trazer para o campo discursivo os aspectos chaves mencionados pelos pesquisados, dando-se prioridade a relatos - carregados de valores, emoções e expectativas – que, acredita-se, poderiam retratar mais fidedignamente a realidade observada. Esta base construtiva serviu de sustentação para a contraposição de opiniões entre os atores das classes executora e idealizadora, a fim de perceber em que medida esses olhares se aproximavam e se distanciavam.

O diagnóstico, neste sentido, retratou uma convergência clara entre as opiniões manifestadas pelos pesquisados, das duas classes, em relação ao Choque de Gestão enquanto experiência inovadora. Como se observou, de todos os estudados, apenas três, da classe executora, não identificaram a política de gestão mineira nesta direção; sendo que, destes, somente dois apresentaram opiniões de cunho crítico, questionando o caráter inovador do modelo.

Por outro lado, a forma como os aspectos inovadores (as melhorias) foram identificados pelos entrevistados, evidenciou, uma separação clara, e quase que generalizada, das visões trazidas pelas classes idealizadora e executora. Enquanto de um lado, os formuladores da política mencionaram o Choque de Gestão a partir de uma perspectiva mais holística (visão sistêmica com mudanças consistentes, especialmente, em termos estratégicos); de outro, a grande maioria dos executores, reconheceu o modelo por meio de um olhar mais restrito e pontual (limitado a pequenas alterações nos processos de rotinas ou nas políticas públicas setoriais, o qual produz, ainda que em proporções menores, melhorias expressivas).

Direcionando-se um olhar mais meticuloso para a classe dos idealizadores, puderam-se notar alguns posicionamentos interessantes. Durante a análise das entrevistas, verificou-se que os formuladores do modelo tinham opiniões semelhantes em relação à política, verbalizando, por vezes, as mesmas expressões para descrever o Choque de Gestão e suas características. De um modo geral, observou-se que estes atores, além de muito otimistas, demonstravam-se seguros de que o CG foi uma inovação na gestão pública mineira e de que

poderia ser reconhecido como um exemplo de experiência de sucesso no setor público nacional e internacional.

Com base no conceito de inovação no setor público que orientou esta análise, o modelo de gestão desenvolvido no estado de Minas Gerais foi inovador no que disse respeito aos seguintes aspectos: estratégico, estrutural, tecnológico e de controle. Nas demais dimensões apresentadas – a humana, a cultural e a política, o CG, embora tenha provocado alguns efeitos em direção às mesmas, não considerou, em sua concepção, as três perspectivas como finalidades prioritárias da mudança pretendida. Além disso, pôde-se concluir também que o Choque representou uma mudança de cunho estritamente gerencial.

As principais contribuições pretendidas por esta pesquisa foram: trazer luz a algumas questões pouco abordadas como a temática “inovação no setor público”; e propor uma leitura do Choque de Gestão com base na percepção dos servidores públicos elucidando, a partir disso as dimensões inovadoras do modelo. Acredita-se que este estudo tenha se justificado em função de: primeiramente, o tratamento qualitativo dispensado a 70 atores da administração pública mineira, com opiniões tão diversas; depois, por se tentar contrapor duas visões com graus de complexidade altos, a dos executores e a dos idealizadores do CG; e, por último, por analisar os parâmetros inovadores do Choque de Gestão levando em consideração, não apenas as percepções trazidas pelos servidores estudados, mas também os preceitos teóricos sobre “inovação no setor público”.

Por fim, como não se poderia deixar de fazer, acredita-se ser importante sugerir o desenvolvimento de novas análises e estudos, direcionados para o campo da gestão pública, os quais: (1) favoreçam e aprimorem a discussão sobre o que vem a ser inovação no setor público; (2) discutam sobre os aspectos inovadores do Choque de Gestão, mas considerando o papel dos governos locais na consolidação da proposta do modelo, bem como as limitações e os desafios do diálogo governamental entre as esferas estaduais e as municipais; e (3) analisem os resultados obtidos pelo modelo de gestão na integralidade de suas duas fases, no tocante ao desenvolvimento temporal dos cenários econômico e social de Minas; bem como em relação aos avanços e retrocessos, observados na administração pública mineira em termos gerenciais e democráticos.

8. REFERÊNCIAS

ABELL, Derek F. Duplo Planejamento. **HSM Management**, São Paulo, n.16, p.106-114, set./out.1999.

BENNIS, Warren G. **Organizações em mudanças**. São Paulo: Atlas, 1976.

BERTERO, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.16, n.2, p.29-40, mar./abr. 1976 *apud* SOUZA, Wertson Brasil de.

- Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado.* 1994. 226f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1994.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.49-84, abr./jun. 1979.
- FABRIS, Valério. Sessão carta ao leitor: A segunda geração do choque de gestão. **Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo**, Belo Horizonte, Ano I, nº 2, p.2, dez. 2007.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: FGV, p. 41-76, 2006.
- GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo Tavares. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). **Cadernos BDMG**, Belo Horizonte, n.12, p. 1-64, abr. 2006.
- KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: FGV, p.77-96, 2006.
- MATOS, Ruy de Alencar. Para que modernizar a organização pública? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n.3, p.22-26, jul./set. 1988.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996. 422 p.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional.** Rio de Janeiro: *Qualitymark*, 2001.
- RICHARDSON, Jarry Roberto. *Pesquisa social: métodos e técnicas.* 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado.** 1994. 226f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1994.
- SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, Novos patamares.** Rio de Janeiro: FGV, p. 22-40, 2006.
- VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: UFMG, p. 21-42, 2006.
- WEICK, K. E; QUINN, R. E. Organizational change and development. **Annual Review of Psychology**, v. 50, n.1, p. 361-387, 1999.
- WOOD JR., Thomaz. Mudança organizacional: uma introdução ao tema. In: WOOD JR, Thomaz (coord.). **Mudança organizacional.** São Paulo: Atlas, p. 19-34, 2008.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: O DESAFIO DE CONJUGAR PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL

Carla Bronzo

Uma questão central para as intervenções no campo das políticas de enfrentamento da pobreza refere-se à efetiva capacidade de promoção dos indivíduos e famílias, de forma a possibilitar uma ruptura mais sustentável com a situação de amplas e múltiplas vulnerabilidades.

A perspectiva da vulnerabilidade é necessária e, de certa forma, suficiente como enquadramento conceitual da pobreza, com implicações para produção (desenho e implementação) de políticas para seu equacionamento. Há intervenções públicas que podem prevenir, atenuar ou superar vulnerabilidades e certamente isso remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação condição de pobreza. Dentre tais alternativas, situam-se as políticas de proteção social ligadas à garantia de renda e as relacionadas à economia solidária e formas de inclusão produtiva, ainda pouco sistematizadas e analisadas em sua eficácia como estratégia de redução de pobreza.

O artigo lança luz sobre esse campo de análise, trazendo algumas questões relativas à contribuição e os limites das ações do campo da assistência social para minimizar ou superar a pobreza e a necessária conexão com políticas públicas de outros setores governamentais e não governamentais que atuem estrategicamente para superação de privações e incapacidades humanas. Tais estratégias empoderadoras passam pela possibilidade de geração de renda e de criação de trabalho e produção, de uma inserção qualificada na estrutura produtiva e no compartilhamento mais justo da riqueza coletivamente gerada. A proteção social combina-se, pois, com promoção social, e essa junção exige novos conteúdos de políticas e também novas formas e processos de gestão. O artigo explora a relação entre vulnerabilidade e a proteção social, conferindo às políticas de geração de renda e de trabalho um papel central na promoção social, identificando algumas questões ainda pendentes. Os desafios para conformar uma arquitetura de proteção social necessária para responder aos altos índices e às várias dimensões de vulnerabilidade são muitos e não totalmente conhecidos.

1. DESIGUALDADE COMO LIMITE PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA

Evidentemente, uma análise consistente das estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito das políticas públicas deveria considerar com centralidade as questões relativas às causas estruturais da pobreza e da desigualdade. Certamente trata-se de um tema bastante

denso, espinhoso, de difícil tratamento, cuja análise envolveria questões relativas aos processos econômicos, demográficos e urbanos. A literatura sobre o tema é ampla e já bastante consolidada e não se trata de reproduzir aqui o debate, o que coloca em segundo plano uma análise sobre as políticas de cunho macro que são necessárias para fazer frente ao problema da pobreza e da desigualdade, em uma perspectiva mais histórica e estrutural.

Na literatura sobre modelos de desenvolvimento, uma das respostas para a superação da pobreza é o crescimento econômico, entendido como a via mais direta para reduzir a pobreza. A concepção de que crescimento econômico seria suficiente, por si só, para superar a pobreza é problemática. A trajetória de vários países torna evidente a permanência da pobreza, mesmo nos casos de crescimento econômico¹.

Ainda que pesem as evidências quanto a sua insuficiência, grande ênfase tem sido dada à estimativa das taxas de crescimento econômico necessárias para acabar com a pobreza. Essa é a perspectiva dominante, embora se argumente, inclusive através das agências internacionais como o Banco Mundial, que devem ser identificados modelos de crescimento que levem em conta a desigualdade. No âmbito desse debate importa estabelecer, ainda dentro de uma visão estritamente econômica e individualizada da pobreza, as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza, com evidências de que o crescimento deve ser combinado com redução da desigualdade para produzir efeitos na redução da pobreza. Embora expandindo a concepção tradicional sobre crescimento econômico e desenvolvimento, essa abordagem estrutura-se sobre a mesma ordem e conjunto de preocupações tradicionais do debate sobre pobreza e crescimento econômico.

Na tentativa de explicitar as relações entre crescimento, pobreza e desigualdade, alguns autores desenvolvem simulações a partir das quais afirmam que o caminho do crescimento econômico é importante, embora seja lento, para combater a pobreza². A descoberta é que a desigualdade social tem impactos profundos para o crescimento econômico e redução da pobreza. Os estudos empíricos recentes mostram, ao contrário do que era pensado de forma quase hegemônica anteriormente, que países com baixa

¹ Por exemplo, o Relatório de 2004 do Chronic Poverty Research Centre afirma que *“although human development indicators have improved over the past two decades, aggregate per capita household expenditure has barely risen – on average less than a half a percent – despite economic recovery and positive growth in the 1990s. In some countries, such as Peru, poverty rates rose and poverty gaps widened alongside substantial economic growth”* (p. 79).

² De acordo com os autores, um crescimento de 4% ao ano de renda per capita por um período de 10 anos reduziria a pobreza no Brasil em 12,5 pontos percentuais; enquanto que a redução do grau de desigualdade ao nível existente em Costa Rica (alterando o índice de Gini de 0,60 para 0,46), por exemplo, seria suficiente para alcançar o mesmo resultado, mesmo na ausência de crescimento econômico (Barros et al, 2000, pp. 27-28). É necessário um período de crescimento econômico estável para que se possa chegar ao mesmo resultado que uma alteração na estrutura de desigualdade provocaria. Uma estratégia eficaz de combate à pobreza seria alterar um dos mais importantes determinantes da pobreza, que é a desigualdade. Em 2005, a simulação é feita utilizando o índice de Gini do Uruguai (o menor da América Latina) e sustenta que a redução da desigualdade no Brasil ao valor existente no Uruguai, seria suficiente para reduzir em 20% a pobreza, que passaria de 34% para 14% da população (Henriques, 2004).

desigualdade de renda apresentam altos índices de crescimento econômico, e vice-versa, afirmando que a distribuição de ativos é determinante e não meramente um resultado do crescimento. As evidências empíricas sugerem, portanto, *“that the initial distribution of assets, especially of human capital, affects the future performance of an economy”* (Birdsal, Nancy y Londono, 1997).

É importante enfatizar que pobreza e desigualdade são fenômenos diversos, mas no Brasil esses dois fenômenos se sobrepõem. Parte expressiva da pobreza no Brasil não está associada à escassez de recursos, mas sim à perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda (Barros et al, 2000, p. 20; Henriques, 2004)³. De acordo com os autores, para entender a permanência da pobreza no Brasil tem-se que olhar para a estrutura da desigualdade de renda. A busca de maior equidade deve ser o eixo central de uma política eficaz de enfrentamento da pobreza e com isso tem-se que sem alterar de forma radical a estrutura de desigualdade vigente, pouco pode ser feito para alterar o cenário de pobreza no Brasil. Para que a população pobre tenha condições de incrementar sua renda, é necessário que exista um ambiente favorável à geração de emprego e renda, que exista um dinamismo econômico que possa ter impactos positivos sobre a população mais pobre. Entretanto, dada a alta taxa de desigualdade existente, o crescimento da produção pode não levar necessariamente à redução da pobreza. Para que o crescimento econômico possa contribuir para a redução da pobreza é necessário que as políticas econômicas enfatizem a geração de incentivos para incrementar a capacidade produtiva dos setores mais pobres.

A necessidade de alterar a estrutura de desigualdades para com isso reverter as condições de pobreza é reconhecida na literatura. Entretanto, trata-se de uma estratégia de difícil efetivação, pela complexidade política, institucional e social envolvida. Não vamos nos estender nesse debate, mas apenas pontuar que, para uma abordagem estratégica da pobreza, deve-se considerar a possibilidade de políticas mais universais de provisão de bens e serviços sociais, além de estratégias redistributivas para reduzir os níveis de desigualdade. Além da incorporação da temática da desigualdade e da exclusão na agenda pública, tem-se o desafio de garantir as condições para sua implementação, o que significa recursos, alterações no padrão de financiamento, condições institucionais e gerenciais para maior eficiência do gasto e maior efetividade das políticas implementadas⁴.

³ No Brasil, a renda *per capita* e o PIB *per capita* são de 5 a 8 vezes superior à linha de indigência e de 3 a 4 vezes à linha de pobreza (Henriques, 2004), o que permite demonstrar essa afirmação: a distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis seria mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza no país (Barros et al, 2000, p. 20; Henriques, 2004).

⁴ A redução das desigualdades requereria a combinação de *“políticas estruturais redistributivas – a partir da redistribuição de ativos, em particular, aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito -, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem temporariamente as desigualdades, a posteriori com impacto de curto prazo”* (Barros, Henriques e Mendonça, 2000, p. 28).

Forçosamente, equacionar o problema da pobreza implica rever normas e padrões de justiça que orientam as ações distributivas em cada sociedade. Entretanto, sabemos que tais questões extrapolam o âmbito de atuação das políticas sociais, demandando soluções de natureza macroeconômica, que não serão examinadas aqui. As políticas sociais encontram limites muito fortes e que dizem respeito a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, de desenvolvimento urbano e rural, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infra-estrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, como elementos potencializadores e perpetuadores dessas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

2. VULNERABILIDADE: O CAMPO DA AÇÃO

Concepções mais ampliadas sobre pobreza entendem que a privação da renda constitui uma dimensão – certamente muito relevante – da vulnerabilidade, mas não a única. A literatura sobre vulnerabilidade é vasta e abrange diversas áreas do conhecimento, com perspectivas teóricas distintas, mas que compartilham alguns princípios e categorias analíticas comuns. Não existe um único conceito de vulnerabilidade, sendo essa uma concepção que se expande em vários campos disciplinares, com enfoques, ênfases e estratégias de mensuração distintas. Mas pode-se dizer, de forma geral, que essa abordagem enfatiza processos e eventos de riscos e se baseia na idéia de que todas as pessoas estão sujeitas a riscos diversos, sejam esses naturais ou provocados pelos seres humanos⁵. O conceito de risco refere-se a eventos que podem prejudicar o bem estar das pessoas, que são incertos quanto à magnitude dos danos que podem causar. Entretanto, os pobres apresentam menos condições para enfrentá-los ou superá-los. (Mideplan, 2002, p. 36). A noção de ativos, central nessa abordagem, tenta capturar essas diversas capacidades e condições que os indivíduos e famílias possuem que os permitem, de forma diferenciada, fornecer respostas e desenvolver estratégias de ação que podem levar a resultados distintos quanto ao seu bem estar.

Entretanto, embora as distintas abordagens calcadas na perspectiva da vulnerabilidade e riscos partilhem de pressupostos comuns como os acima apresentados, pode-se distinguir, pelo menos, três sub-abordagens que sinalizam matizes e ênfases diferentes dentro de um mesmo campo de preocupações de um “paradigma”. O enfoque baseado em ativos, modelo

⁵ A temática do risco é a contra face da vulnerabilidade, e por riscos entende-se uma variedade de situações, que englobam riscos naturais (como terremotos e demais cataclismas), riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), econômicos (choques de mercado, riscos financeiros), riscos ambientais (poluição, desmatamento, desastre nuclear), riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas), tal como sistematizado pela unidade de proteção social do Banco Mundial.

de modos de vida e do portfólio de ativos constituem essas três perspectivas, que consideram diferentes ativos e enfatizam distintos aspectos e elementos do enfoque da vulnerabilidade e dos riscos.

2.1 Modelo da posse de ativos

Os enfoques dos ativos (*asset-based approaches*) focalizam, de forma geral, a categoria de ativos e a cadeia de riscos. Apresentam um recorte basicamente econômico, sendo que o enfoque do manejo de riscos é o que sustenta o modelo ideal de proteção social tal como concebido, dentre outros atores, pelo Banco Mundial.

O enfoque da vulnerabilidade nessa perspectiva apresenta três componentes, que conformam a cadeia de risco (*risk chain*): os eventos de risco, a resposta a eles, e os resultados em termos de bem estar (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 2). Riscos e eventos do risco, combinados a respostas a eles, levam a distintos resultados quanto ao bem estar. Os resultados dependem do evento do risco e do sucesso ou fracasso dos instrumentos de manejo, ou das respostas dadas ao evento negativo. Essa é a lógica. Os resultados são identificados a partir de um parâmetro, que constitui um mínimo socialmente aceito que serve como *benchmark* para os diferentes tipos de vulnerabilidade. As respostas aos riscos podem ser, basicamente, de dois tipos: *ex ante* e *ex post*, relativas a estratégias desenvolvidas antes da ocorrência do evento de risco ou após sua existência. No primeiro caso, as ações podem se dar ou na perspectiva da redução do risco ou de sua mitigação⁶. No caso de estratégias *ex post*, o objetivo é enfrentar os riscos, uma vez que os eventos tenham ocorrido (*ex post risk coping activities*)⁷ (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

A partir do mapeamento das vulnerabilidades, tem-se os riscos e as populações mais sujeitas a eles, o que permite, pelo menos em tese, a elaboração de matrizes de risco e de estratégias de prevenção, mitigação e enfrentamento, que permitiriam delinear, pelo menos idealmente, sistemas de proteção social mais abrangentes e compreensivos. Na perspectiva de superação da pobreza, a noção de manejo de riscos envolve três componentes centrais: a noção de ativos, as estratégias de uso dos ativos, e o conjunto de oportunidades que o Estado, a sociedade e o mercado oferecem a indivíduos e comunidades (Mideplan, 2002, p.32). Os ativos (humanos, físicos, financeiros e sociais), bem como as estratégias de uso, condicionam a capacidade de resposta de indivíduos e comunidades e a mobilização deles é condição para acesso às oportunidades do entorno.

⁶ Um exemplo do primeiro tipo, de ações *ex ante* de redução de riscos, os autores apresentam o uso de redes de proteção contra mosquitos, para prevenir o risco de contaminação por malária, bem como estratégias de redução dos focos de mosquito. Um exemplo de estratégia de mitigação seria a poupança ou a compra de seguros de vida (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

⁷ Um exemplo desse tipo seria a venda de ativos, a migração de membros da família, o recurso ao trabalho infantil como estratégia para compensar a perda de renda familiar (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

A noção de ativos articula-se diretamente com risco e vulnerabilidade. Um exemplo permite elucidar essa articulação: para os pobres, as estratégias que podem parecer como as mais adequadas no curto prazo implicam conseqüências e perturbações no médio e longo prazo, de magnitude bem maior do que os eventos que lhes deram origem. A venda de ativos (propriedades, bens), o “desinvestimento” em capital humano (como o abandono da escola) ou a redução da ingestão de calorias, constituem estratégias utilizadas pelos pobres para lidar com riscos imediatos, mas exigirão esforços maiores, no futuro, para que sejam sanados os efeitos produzidos (Sojo, 2003, p. 123; Holzman, Jorgesen, 2000, p.10)⁸.

2.2 Enfoque dos modos de vida

A segunda abordagem que tem como base a concepção de vulnerabilidade e riscos é o dos meios de vida, modos de vida ou *livelihood approach*⁹. A definição dada por Chambers e Conway tem sido a mais adotada. Nessa perspectiva, “*a livelihood comprises the capabilities, assets (including both material and social resources) and activities required for a means of living. A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks and maintain or enhance its capabilities and assets both now and in the future, while not undermining the natural resource base*” (Murray, 2001, p. 6).

Essa perspectiva é bastante ampla e não se configura como uma abordagem com fronteiras muito demarcadas¹⁰. Diversas outras abordagens (“*urban assets vulnerability framework, entitlements analysis, or food security and survival strategy frameworks*”) poderiam ser incluídas no campo de “*livelihoods approaches*” (ODI, 2002). O enfoque teve sua origem no estudo da pobreza nas zonas rurais, no campo de interesse e especialidade dos

⁸ Holzman e Jorgesen incluem tais estratégias no rol dos mecanismos informais de superação de riscos, com altos custos futuros para os indivíduos pobres que a eles recorrem. Os sistemas informais de compartilhamento de riscos, por sua vez, são freqüentes em sociedades mais tradicionais e estão sustentados por princípios de reciprocidade, obrigações e cuidados mútuos. No entanto, tais mecanismos e sistemas de seguros recíprocos seriam precários, frágeis, inadequados em caso de riscos e choques de grande envergadura e tenderiam a excluir do sistema de troca os mais pobres, que não teriam condições de retribuir favores de forma compensatória. O isolamento e a fragilização dos vínculos sociais e comunitários são manifestações desse tipo de vulnerabilidade social (Holzman e Jorgesen, 2000, p. 9).

⁹ A idéia de modos de vida sustentáveis (*sustainable livelihoods*) pode ser identificada de forma pioneira no trabalho de Robert Chambers e outros, em finais de 80, ganhando corpo no início dos anos 90, em um trabalho do Instituto de Estudos sobre desenvolvimento (*Institute of Development Studies-IDS*) da Universidade de Sussex, envolvendo pesquisas em países da África, em particular (Murray, 2001).

¹⁰ Na literatura podem ser encontradas definições distintas: “*livelihoods are taken as ways in which people satisfy their needs and earn a living*” (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 11). Em outro lugar, *Livelihoods approaches* “*are concerned largely with household-based productive activities and (generally to a less extent) with risk management, voice and social protection*” (ODI, 2002). De toda forma, os modelos de modos de vida e da noção de ativos, de forma geral, articulam-se com a perspectiva das capacidades. Uma referência importante para a sistematização e divulgação da abordagem é a DFID, Department for International Development, Ministério para o Desenvolvimento Internacional do governo britânico, e ODI – Overseas Development Institute -, situado em Londres, um centro de pesquisa independente que publica pesquisas, artigos e boletins na área. www.odi.org.uk/nrp/

estudos sobre desenvolvimento, e posteriormente ganhou espaço em agências de pesquisa e de financiamento no campo das políticas para o desenvolvimento (como CARE, OXFAM, PNUD, DFID).

A concepção de modos de vida sustentáveis é compreensiva, por reconhecer a multiplicidade tanto de atores, quanto de fatores e elementos causadores da pobreza, diferentes estratégias e resultados. Trata-se de uma abordagem dinâmica, centrada na perspectiva das mudanças e processos, orientada para identificar potencialidades e recursos de domicílios e comunidades, sustentada por uma visão múltipla de sustentabilidade - econômica, ambiental, social, institucional, ainda que não seja claro a que se refere essa sustentabilidade, para quem e sob quais critérios ela pode ser avaliada (Murray, 2001, pp. 6,7). As unidades de análise das pesquisas são grupos sociais identificáveis, sem pressupor uma homogeneidade *a priori*.

Relevant social divisions may include those relating to class, caste, age, ethnic, gender; they can only be defined and agreed through an iterative process of participatory enquiry at community level (Norton e Foster, 2001).

O foco reside nas pessoas e em suas relações sociais, tanto as que ocorrem no contexto intra-domiciliar quanto as externas aos domicílios, além de reconhecer os contextos histórico, institucional, social, que constroem o modo de vida de domicílios e comunidades (Murray, 2001, p.5). A questão que permanece refere-se à dificuldade de, também nesse caso, se estabelecer o patamar abaixo do qual se situaria a vulnerabilidade.

Essa abordagem também recorre à noção de ativos dos pobres, entendidos como elementos centrais para examinar as estratégias de respostas, os resultados e o contexto de vulnerabilidade. Capital humano, social, natural, financeiro e físico seriam os ativos principais, incluindo os ativos naturais, ausentes no enfoque anterior. A perspectiva dos modos de vida focaliza as potencialidades e as fortalezas dos pobres, mais do que suas debilidades e ausências; reconhece as múltiplas determinações que influenciam as condições de vida das pessoas e domicílios; a diversidade de respostas de estratégias possíveis, bem como de resultados, frutos dessas estratégias. O enfoque resgata a centralidade do papel do Estado no campo das políticas públicas. As estruturas, organizações e processos (leis, políticas, normas sociais e incentivos) influenciam o acesso, o uso e o controle de ativos por parte dos pobres e é a partir daí que se estabelece a conexão entre o plano micro (indivíduos, domicílios e comunidades) e o plano macro (regional, governo, negócios privados). A noção de agência aparece explicitamente, na medida em que as políticas e as leis apontam a responsabilidade do poder público, e o uso dos ativos e a escolha de estratégias remetem às decisões de agentes no plano micro. Dependendo dos ativos disponíveis, das estruturas e processos

vigentes e do contexto de vulnerabilidade, as pessoas escolhem estratégias, que por sua vez podem produzir distintos resultados quanto ao bem-estar.

2.3 Enfoque do portfólio dos ativos

A terceira abordagem no campo de estudos sobre vulnerabilidade aqui analisada refere-se à vulnerabilidade de ativos (*asset vulnerability framework*). Vulnerabilidade é tratada a partir de dois eixos: um que reflete a *sensitividade (sensitivity)* do sistema quanto aos eventos externos; e outro que expressa sua *resiliência*, ou a facilidade e rapidez com que um sistema se recupera do *stress* (Moser, 1998, p. 23). Na definição mais comum, “*resilience is the household’s ability to resist downward pressures and ability to recover from a shock. Resilience depends on, among other things, the effectiveness of the risk response and the capability to respond in the future. Sensitivity is the extent to which the household’s asset based is prone to depletion following responses to risk*” (Alwang, Siegel e Jorgesen, 2001, pp. 12,13).

Essas duas dimensões permitiriam identificar situações distintas de vulnerabilidade, sendo que o que define essa condição é a combinação peculiar das dimensões de resiliência e sensibilidade/sensibilidade. Nesse sentido, resiliência alta e sensibilidade baixa caracterizam baixa vulnerabilidade enquanto que resiliência baixa e alta sensibilidade caracterizam alta vulnerabilidade.

Nessa perspectiva o foco está nas estratégias e nos recursos que os pobres utilizam para fazer frente a situações de privação. A concepção de portfólio de ativos, que tomou forma a partir dos trabalhos de Caroline Moser¹¹, contribui para expandir a base de ativos, incorporando aspectos como capital social e o papel das relações familiares como elementos de um *portfolio* de ativos. Pode-se sugerir, nesse sentido, que a abordagem aqui enfatiza elementos de natureza mais propriamente sociológica, tais como laços e relações familiares e comunitárias. A partir do mapeamento dos ativos (tangíveis e não tangíveis), é possível identificar estratégias de manejo dos ativos (*asset portfolio management*), as formas pelas quais indivíduos, famílias e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e mudanças e se conseguem ou não sobreviver a elas. A perspectiva consiste em entender como, em situações de crise, as famílias utilizam seus *portfólios* de ativos, mapeando a capacidade dos pobres em usar seus recursos para reduzir sua vulnerabilidade, enfrentar os eventos negativos e se recuperar deles. Diferentes estratégias mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem produzir resultados diferentes quanto à vulnerabilidade, o que faz com

¹¹ Um estudo levado a cabo em 1996 por uma equipe do Banco Mundial (Moser, 1998) em quatro comunidades urbanas situadas em quatro países - Zâmbia, Equador, Filipinas e Hungria - forneceu as bases para entender as estratégias de nível micro, adotadas pelos pobres para fazer frente aos processos de deterioração econômica. “*There is a growing recognition that the poor are strategic managers of complex asset portfolios*” (Moser, 1998, p. 26).

que não haja sempre uma relação unívoca e unidirecional entre pobreza e vulnerabilidade¹². Os ativos considerados no estudo foram agrupados em três dimensões, incluindo três níveis ou unidades de análise – indivíduo, família e comunidade - e cinco categorias de ativos principais: trabalho, capital humano, moradia, relações familiares, capital social.

O trabalho é um dos ativos no plano individual. Em contextos de crise, o primeiro e principal recurso do qual as famílias pobres se utilizam é o aumento no número de trabalhadores da família, inclusive fazendo uso do trabalho infantil. As respostas dadas quanto ao uso do trabalho como ativo dependem da estrutura e composição dos domicílios, o que acarreta uma heterogeneidade de respostas possíveis. O ativo capital humano encontra-se ligado à provisão da infra-estrutura econômica e social (educação, saúde, água, transporte e eletricidade). Uma adequada provisão de serviços pode viabilizar que os indivíduos utilizem suas habilidades e conhecimentos de forma produtiva. Quando os serviços públicos são ineficientes, influenciam a capacidade de mobilização de outros ativos¹³. Os ativos produtivos englobam uma variedade de itens, desde carro e utensílios domésticos a moradia e terra, principais ativos produtivos na zona urbana e rural, respectivamente. As relações familiares constituem outro importante ativo e diz respeito à composição, estrutura e coesão dos laços familiares. Em tempos difíceis, a família pode atuar como importante rede de suporte, antes mesmo da assistência externa (Moser, 1998, p. 34). As relações familiares e as estratégias das quais as famílias lançam mão em momentos de crise ou mudança, seja interna (nascimento, morte, separação dos cônjuges) ou externa (desemprego, por exemplo), constituem recursos centrais para a redução da vulnerabilidade moldada segundo as tradições e perspectivas desse campo disciplinar. O capital social, tal como as relações familiares, é um ativo não tangível e dinâmico, podendo aumentar ou diminuir em função do uso, se consolidar ou erodir em função das mudanças externas. Nessa perspectiva, quanto maior a colaboração de instituições de base social, maior o estoque de capital social.

Ensure that social capital is not taken for granted. Social capital is the key to communities' ability to cope with economic crises and reverse the downward spiral of misery. It needs to be strengthened by, for example, improving trust between communities and the government and giving greater value to volunteer community work (Moser, 1996, p. vi).

¹² Por exemplo: “households that keep children in school, rather than send them out to work, were poorer in income terms; however in the longer term their strategy was intended to reduce vulnerability, through consolidating human capital as an asset” (Moser, 1998, p. 38). Embora algumas famílias possam se situar acima da linha da pobreza com o rendimento do trabalho de seus filhos, elas se encontram em um nível maior de vulnerabilidade do que famílias que abdicaram dessa estratégia, comprometendo ativos e condições de vida presente e futura. Algumas estratégias de curto prazo das quais as famílias lançam mão (trabalho infantil) podem danificar, a longo prazo, sua base de ativos. De forma semelhante, a erosão do ativo relações familiares pode ter implicações econômicas, na medida em que a saída de um dos cônjuges do espaço doméstico pode implicar na diminuição da renda familiar.

¹³ A esse respeito a autora cita como exemplo as mulheres que gastam horas de seu dia carregando água na cabeça, ao invés de utilizar esse tempo para atividades de renda e trabalho.

O enfoque dos modos de vida e do *portfólio* de ativos, bem como o enfoque dos ativos (*assets based*), apresentam um conjunto de categorias comuns, organizadas, contudo, de forma e com ênfases diferenciadas. As noções de capacidades e da pobreza como privação de liberdade fornecem o arcabouço mais geral. O enfoque dos ativos é mais fortemente lastreado na economia; a abordagem dos modos de vida é mais utilizada no campo do desenvolvimento rural e a abordagem do *portfólio* de ativos, mais sociológica, centra-se mais diretamente nas estratégias de respostas das famílias em situação de pobreza.

Elementos das três abordagens são pertinentes na conformação de um quadro analítico; embora a perspectiva do portfólio de ativos seja mais abrangente ao contemplar elementos dos outros dois, e configura-se como o mais adequado para perceber processos que ocorrem nos contextos urbanos. O enfoque dos modos de vida, por outro lado, embora tenha sido formulado e usado no âmbito da pobreza e do desenvolvimento rural, agrega uma dimensão importante ao quadro analítico, ao enfatizar o peso dos processos e estruturas na conformação das condições de vulnerabilidade ou em sua superação. Além de sua parcimônia analítica, no enfoque do *portfolio*, os ativos são discriminados em três âmbitos: o dos indivíduos, o das famílias e o das comunidades, o que permite delinear estratégias de ação mais apropriadas para cada nível.

3. AS POLÍTICAS: QUAL PROTEÇÃO?

Para fazer frente às situações de pobreza e vulnerabilidade, qual tem sido a marca das políticas de proteção implementadas na América Latina e no Brasil? Na América Latina, mesmo nos países que procuram viabilizar sistemas de cobertura ampla, os níveis de seguridade social alcançados não são comparáveis nem mesmo aos existentes nos países avançados que adotaram modelos de tipo liberal, no qual o Estado tem a participação mais reduzida (Roberts, 1997). A estratificação é a marca do sistema na maioria dos países latino americanos, sendo que grande parte da população se encontra excluída dos benefícios da seguridade social, por não estar vinculada ao mercado formal de trabalho. Na região, um dos desafios é implementar sistemas de provisão pública universal em países em desenvolvimento, com pobreza de massa, expressivo número de indigentes, poucos recursos para investimento e capacidades institucionais frágeis para a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

A forma de conceber os problemas sociais mudou durante as décadas de 80 e 90, passando a ter maior peso questões como restrição do gasto, descentralização, privatização, focalização, subsídios pela demanda e introdução de mecanismos de mercado no setor público. De acordo com alguns autores, a América Latina, ao contrário dos países europeus,

tem intensificado o desenvolvimento de modelos afinados com uma perspectiva mais residual de proteção social (Faria, 2002; Molina, 2003; Filgueira, 1999; Raczynski, 1999).

A partir dos anos 80 e com o agravante da crise econômica, países da América Latina iniciaram mudanças no desenho e operação das políticas de proteção. Os programas de ajuste estrutural provocaram grandes custos sociais e, juntamente com as fortes críticas ao aparato de proteção social (ineficiência, ineficácia, exclusão de grupos mais pobres e vulneráveis), propiciaram as mudanças que se expressaram, no Brasil, no final da década de 80 com a promulgação da Constituição Federal. Nesse momento inseriu-se a modalidade da seguridade social no país, com uma perspectiva universalista de proteção, ao agregar previdência social, assistência e saúde, alterando as bases da proteção social no Brasil.

A partir dos anos 80, surgiram reformas no modelo de seguros e, de forma mais disseminada a partir de meados de 90, a introdução de programas de transferências condicionadas de renda (PTCR) para os pobres. O tipo de estratégia dos PTCR rompe com o modelo de seguros, pois não prevê uma contribuição prévia para que haja acesso aos benefícios; rompe com uma lógica assistencialista de acesso a cestas básicas e, ao mesmo tempo, inova ao exigir contrapartidas, ou atitudes de co-responsabilidade por parte dos beneficiários. Essa constitui sua singularidade, ao apontar para mudanças ao longo do tempo, na melhoria dos índices educacionais, de saúde e nutricionais, viabilizando aumento efetivo das capacidades e redução de fatores de risco e vulnerabilidade por parte da população atendida e de seus filhos.

Embora seja uma estratégia dominante na região, os PTCR são diversos e heterogêneos e variam grandemente em relação aos critérios de elegibilidade, sistemas de identificação das famílias beneficiárias, tempo de permanência no programa, valor dos benefícios, tipos de contrapartida, dentre outros elementos. Entretanto, segundo Fonseca (2006), os programas de transferência condicionada de renda compartilham pelo menos três elementos: o foco nas famílias pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes; a exigência de contrapartidas e o fato dessa ação não estar definida no campo dos direitos; e o papel central das mulheres como titulares dos programas. Tais programas focalizam de forma prioritária as famílias em situação de pobreza extrema ou indigência, e são sustentados por princípios e diretrizes semelhantes, centrados no aumento do capital humano e social (Arriagada e Mathivet, 2007).

Além dessas características, Villatoro (2007) acrescenta mais algumas, como a que estabelece uma vinculação entre objetivos de curto e longo prazo, com a perspectiva de alívio da pobreza no curto e acumulação de ativos no longo prazo. Programas de transferência de renda com condicionalidades enfatizam ações de curto e de longo prazos, focadas na superação da miséria e no fortalecimento das capacidades humanas, buscando intervir, de

alguma forma, nas causas da pobreza. Além disso, os PTCR propõem intervenções em múltiplas dimensões do capital humano, em uma perspectiva que favorece a integralidade e a intersectorialidade das ações. Tais programas partem de uma visão multicausal da pobreza e reconhecem o papel dos aspectos ou dimensões psicossociais presentes.

Os PTCR operam hoje em mais de 17 países da América Latina e cobrem cerca de 22 milhões de famílias, ou cerca de 100 milhões de pessoas (Cecchini, 2009). Os estudos de avaliação sobre os efeitos desse tipo de programas permitem identificar alguns resultados que merecem ser aqui considerados. Tais estudos, orientados para mensurar efeitos e impactos de programas de transferência condicionada de renda, sustentam que o repasse de benefícios, ainda que de pequeno valor, ocupa um papel central na alteração das condições de vida das famílias atendidas, com efeitos nos campos da educação, saúde, nutrição, habitação, dentre outros (Villatoro, 2005; Uthoff e Ruedi, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005; Cohen e Franco, 2006), com impactos sobre a incidência e a severidade da pobreza e da desigualdade (Soares et ali, 2007).

Outros estudos, de caráter qualitativo, apontam para os efeitos dos programas, que atuam como apoio ou suporte para o enfrentamento de situações de crise, como o desemprego, por exemplo. Outros ainda salientam os efeitos na dimensão da auto-estima e no empoderamento das mulheres (Cohen, Franco e Villatoro, 2006; Arriagada e Mathivet, 2007). Além do fortalecimento do capital humano – materializado pelo acesso à educação, saúde e nutrição - os programas têm efeitos sobre o capital social, que remete, segundo Arriagada e Mathivet (2007), ao foco nas potencialidades e nas qualidades dos pobres e, podemos acrescentar, aos aspectos das relações sociais, familiares e comunitárias.

Uma dimensão importante na avaliação dos efeitos desse tipo de programa reside na sua repercussão no âmbito das relações familiares, no espaço doméstico, com implicações nas relações de gênero. É importante ressaltar que os PTCR têm a família como base da intervenção e todos colocam grandes responsabilidades e expectativas nas mulheres, reforçadas em seu papel de mãe e cuidadora do lar. Essas exigências implicam uma sobrecarga de trabalho para as mulheres e essa redução da família à mulher constitui um ponto nevrálgico de programas que têm as mulheres como receptoras dos benefícios (Arriagada e Mathivet, 2007; Villatoro, 2007). Os programas, ao considerarem as mulheres as beneficiárias e responsáveis diretas pelo contrato ou co-responsabilidade, podem reforçar, dentre as beneficiárias, a cultura da maternagem, sendo o cuidado com os filhos e com a casa uma tarefa precípua e quase exclusiva das mulheres (Suarez e Libardoni, 2007).

Evidentemente, ao se falar de PTCR, o Programa Bolsa Família constitui o exemplo da complexidade de desenvolver um programa de garantia em renda para um volume extenso de famílias pobres e indigentes. O Bolsa Família surgiu em 2003, a partir da unificação de

programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, identificadas com base nos dados da PNAD de 2001 (ver tabela 1 a seguir). A população atingida é de 48 milhões de pessoas, 26% da população, segundo estimativa do IBGE para 2006. Em novembro de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. No final de 2009, Bolsa Família atendia a 12,4 milhões de famílias.

Trata-se de um programa federal executado com a participação dos estados e municípios e que supõe o desenvolvimento de ações e programas complementares por parte do poder municipal (Cohn, 2004, p. 10). A busca pela integralidade e articulação das intervenções faz parte da estratégia do Bolsa Família: interromper o ciclo de reprodução da pobreza e fortalecer ativos - capital humano, sobretudo – e o acesso a direitos sociais básicos, como educação e saúde básica. A idéia é que ações preventivas de educação, saúde e de proteção de situações de risco têm impacto nas condições, não só presentes, mas futuras, de vida das famílias.

O Programa é dirigido para famílias com renda mensal de até R\$ 140 (cento e quarenta reais) por pessoa, focalizando-se na população pobre e indigente. As famílias devem estar devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família - qualquer que seja a idade dos seus membros. Portanto, as famílias em pobreza extrema (com renda de até R\$ 70,00 mensais per capita), independente de sua composição familiar, são elegíveis. Os benefícios variam de acordo com o grau de pobreza e a composição familiar e são divididos em três tipos: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente.

O Benefício Básico, de R\$ 68 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O Benefício Variável, de R\$ 22,00 (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00 (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos

freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais)

(Site do MDS, acesso em fevereiro de 2010).

As condicionalidades (ou contrapartidas das famílias) envolvem: freqüência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; freqüência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento nutricional para crianças de 0 a 6 anos; realização de pré-natal para as mulheres grávidas e acompanhamento do calendário vacinal para crianças de 0 a 6 anos.

O Bolsa Família, como os demais programas de garantia de renda, constitui uma estratégia, certamente importante, mas não suficiente para promover garantia de renda de forma a permitir a promoção das famílias e a efetiva superação das condições de vulnerabilidade. A efetiva proteção e principalmente a expansão das capacidades e da autonomia do público atendido exige intervenções mais abrangentes e estratégicas.

As mudanças recentes no sistema de proteção no país relativizou a vinculação estrita entre proteção e trabalho assalariado formal, com grande expansão da cobertura da seguridade social, com a incorporação dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, garantindo quase a universalização da cobertura da previdência no meio rural. A ampliação da população protegida via modalidade de seguro (benefícios contributivos) subiu de 35,8 milhões em 1995 para 47,1 milhões em 2005, significando mais de 31% no número de trabalhadores protegidos pela previdência, com uma cobertura de 55,6% da população economicamente ativa brasileira. O desafio persiste para expansão da cobertura para grupos não assalariados, que se encontra ainda majoritariamente excluído da proteção previdenciária. A cobertura é baixa, sendo que menos de 11% desses trabalhadores eram contribuintes em 2006. Estima-se que, em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da PEA) não contavam com amparo previdenciário (Jaccoud, 2007)

Quanto aos benefícios não contributivos, em 2007 estes somavam 2,7 milhões de benefícios de Prestação Continuada (BPC), significando uma importante política de garantia de renda para pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade (idosos e deficientes). Nesse ano, cerca de 11 milhões de famílias recebiam benefícios do Bolsa Família. Entretanto, mesmo com a expansão desse tipo de política de transferência de renda, ainda é grande o contingente de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza em todo o Brasil (rendimentos mensais domiciliares *per capita* de até 1/4 de salário mínimo): segundo os dados da PNAD em 2006, são 21,7 milhões de pessoas nessa condição no país (Jaccoud, 2007).

4. ALTERNATIVAS? PROTEÇÃO E PROMOÇÃO

Um ponto importante a ser considerado na análise dos PTCR consiste na possibilidade de esse tipo de programa gerar maiores níveis de autonomia ou o empoderamento das famílias e indivíduos que deles participam. Entretanto, a queda da renda, quando da saída do programa, coloca um problema central das políticas sociais voltadas para redução da vulnerabilidade. Como é possível que domicílios vulneráveis possam prescindir dos apoios e benefícios, sem cair novamente nos riscos e incertezas da pobreza? Essa questão remete ao problema das “portas de saída”, que tem sustentado o debate e boa parte das críticas aos programas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, no Brasil.

Mas é preciso lembrar que a transferência de renda, por si só, não cria autonomia ou empoderamento. Para reverter de forma sustentável essa situação de dependência e vulnerabilidade, é necessária uma atuação mais estratégica, articulada e ousada, pautada por uma estrutura de oportunidades capaz de responder aos imperativos da inserção econômica e social de famílias vulneráveis. Para isso, demanda-se o desenvolvimento de iniciativas orientadas pela prevenção, mitigação e enfrentamento de riscos, fortalecendo a capacidade de resposta e, com isso, reduzindo a vulnerabilidade das famílias e seus membros. O empoderamento envolve acesso a recursos materiais e não materiais, alterações no âmbito externo e interno aos indivíduos e famílias. A renda constitui um ativo fundamental, mas as transferências de renda, embora necessárias, podem ser insuficientes para romper com situações de vulnerabilidades específicas.

Para ser produzido, o empoderamento exige alterações em dois âmbitos: no âmbito micro, subjetivo, valorativo e atitudinal e no âmbito macro, das estruturas, processos e dinâmicas que remetem ao conjunto de oportunidades que podem atuar na prevenção, na mitigação e na superação da vulnerabilidade, através de políticas e ações, sobretudo governamentais. Em outras palavras, as iniciativas revelam-se limitadas, por elas mesmas, para prover empoderamento e autonomia, uma vez que essas condições exigem uma efetiva inserção econômica e social que não se processa exclusivamente via acesso a bens e serviços básicos ou pelo fortalecimento da capacidade de escolha. A autonomia só se processa, de fato, se existe uma estrutura de oportunidade adequada para responder às demandas por trabalho e renda, por educação e saúde de qualidade e universal, por proteção social.

Assim, a perspectiva dos PTCR supõe o suporte efetivo de um conjunto diverso de setores sociais, demandando uma estrutura de oportunidades adequada para responder às necessidades de indivíduos e famílias de tal forma que a autonomia possa ser, de fato, garantida. Esse é o ponto a ser ressaltado aqui: embora não se possa negar o impacto desse tipo de programa na ampliação do acesso e utilização da oferta de serviços públicos, tais programas de transferência de renda não podem ser vistos como a única estratégia para o

enfrentamento da pobreza ou estratégia única para proteção social e redução das vulnerabilidades e riscos sociais.

A ruptura do isolamento social, o acesso à informação, o reconhecimento da identidade e o sentimento de pertencimento, aumento da auto-estima e as alterações positivas nas dinâmicas familiares são aspectos centrais para o empoderamento, e as avaliações mostram que os programas de transferência de renda produzem efeitos nessas condições. Esse é o aspecto positivo. Mas um grão de sal é necessário para temperar essa afirmação, e ressaltar que tais alterações, sem mudanças substanciais nas formas de organização social e econômica, são insuficientes para o tamanho do desafio colocado para milhões de famílias em situação de pobreza e indigência e que dependem das transferências de renda para ter o que comer e sobreviver a cada dia.

Sem alternativas e uma visão estratégica das políticas de proteção e desenvolvimento social, corre-se o risco de gerar uma situação de dependência permanente dos beneficiários em relação à provisão pública, o que, além de um impacto negativo do ponto de vista de uma política social emancipatória e voltada para a autonomia dos cidadãos, apresenta problemas evidentes de sustentabilidade tanto social quanto fiscal.

Nesse sentido, a questão da geração de alternativas de produção e renda é importante de ser considerada na perspectiva da promoção social, como estratégia para mudança não apenas nas condições de vida das famílias beneficiadas, mas com impactos que podem ser de longo alcance em toda a sociedade. Nos contornos de uma “utopia realista”, Boaventura Santos problematiza os impactos possíveis da expansão de formas alternativas de produção e consumo. Ao mencionar os desafios que precisamos enfrentar no contexto contemporâneo, o autor refere-se aos espaços nos quais tais mudanças se fazem presentes. No **espaço da produção**, a tensão ocorre entre o paradigma da expansão do capitalismo e a emergência do eco-socialismo. Esse último centra-se em unidades de produção cooperativas, em formas de auto-gestão, na ênfase na pequena agricultura, cultivo de alimentos orgânicos, redes de produção comunitárias, entre outras formas produtivas. O que existe de comum nessas formas produtivas é que estas consistem em associações voluntárias de produtores direcionadas para produção de valores de uso, com uma concepção de preservação da natureza e não de degradação da mesma. Na dimensão de providência social do Estado, trata-se de enfatizar modos de produção alternativos, fomentar o setor privado não lucrativo, ou terceiro setor na área de produção de bens e serviços (Santos, 2000:336,337). No **espaço do mercado**, a tensão ocorre entre o paradigma do consumismo individualista e o paradigma das “necessidades humanas, da satisfação decente e do consumo solidário”. Trata-se de afirmar que os meios de satisfação estão a serviço das necessidades, sendo que estas últimas podem ser expressas de variadas formas, de acordo com os distintos contextos e culturas. Na dimensão da providência social, o papel do Estado é fomentar formas alternativas de

consumo, criando condições para que grupos de consumidores se associem na produção de alguns bens de consumo, principalmente alimentares (Santos,2000:338).

Nesse sentido pode-se enquadrar as intervenções do campo da economia solidária, estratégias de inclusão produtiva e de geração de renda para populações vulneráveis. Para esse público, os programas oficiais de emprego e renda, concentrados no setor formal da economia, não chegam. A baixa qualificação, os déficits de escolaridade e de ativos, de forma geral, constroem o acesso das populações mais pobres ao mercado de trabalho. Sabe-se que a maré alta não levanta todos os barcos e que a expansão da economia ou o crescimento econômico, por si só, não é capaz de alavancar e superar as condições de vulnerabilidade de grande parte da população no país. Uma alternativa para esses grupos tem sido a inserção em ações de geração de renda e de economia solidária. De acordo com Guimarães, essas iniciativas se caracterizam por duas importantes especificidades:

sua capacidade de atingir os mais pobres e seu potencial para trabalhar algumas capacidades que são prévias à possibilidade de certas pessoas se beneficiarem das políticas oficiais de emprego e renda. Em outras palavras, os empreendimentos solidários, ao organizar os mais pobres, lhes dar identidade e ampliar a autoconfiança, atuam na dimensão intangível da pobreza, ligada à postura e às escolhas, ampliando a capacidade de se inserirem produtivamente no mercado de trabalho (Guimarães, 2010).

Evidentemente tem-se que avançar muito no desenvolvimento de estratégias efetivas de geração de renda e oportunidades de trabalho via empreendimentos solidários. As características dessas iniciativas colocam desafios e tensões ainda não totalmente debatidas e muito menos equacionadas. Uma questão refere-se à sua eficiência e sustentabilidade econômica, à sua capacidade de serem competitivos e ainda assim resguardarem a perspectiva de comércio justo e de formas de organização mais cooperativas. É necessário, contudo, inserir tais ações em um contexto mais amplo de políticas de proteção e promoção social, e isso exige uma mudança de perspectiva e de paradigmas no campo das políticas sociais.

Os Programas de transferência condicionada de renda têm sido exitosos na redução da brecha da pobreza, mas são insuficientes para superá-la, se não vierem acompanhados de outras políticas de caráter estrutural. Da mesma forma iniciativas de empreendimentos solidários podem configurar uma alternativa de acesso à renda e trabalho, mas também isoladamente são insuficientes para alterar condições de desigualdade e vulnerabilidade social. O programa Bolsa Família, bem como as demais políticas de garantia de renda, pode ser um catalisador da integração e articulação dos programas e serviços para pobres e indigentes no Brasil, mas sua capacidade de reverter de forma sustentável essa condição é limitada. A efetividade dos objetivos do Bolsa Família é dependente de sua integração com ações e

serviços complementares, que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias ou combate a vulnerabilidades específicas. Tais políticas complementares, como as relativas ao campo da inclusão produtiva, não estão dentro nem são subordinadas ao Bolsa Família. A efetividade e o impacto desse tipo de intervenção dependem fortemente da adesão dos demais setores (econômicos, educação, saúde, urbano, etc) e níveis de governo (municipal, estadual e federal). Uma intervenção estratégica deve ser capaz, portanto, de combinar iniciativas de diversos setores para desenhar programas que sejam a um só tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. Portanto, o foco deve estar permanentemente orientado para a ampliação da autonomia e das capacidades dos indivíduos e grupos, sem o que não é possível construir estratégias que sejam a um só tempo efetivas e sustentáveis.

O desafio é demonstrar que a inserção social não pode ser tratada como uma questão de repressão ou assistência, mas que exige colocar no centro o conteúdo distributivo do problema e envolver não políticas isoladas mas sim o conjunto do sistema de políticas públicas, outros atores e domínios para além do Estado (como o mercado e a sociedade civil), com intervenções orientadas para meios e causas estruturais e não para os pobres. O objeto de intervenção, nesse caso, passa a ser a própria sociedade. Trata-se de uma aposta e ainda de uma promessa, cuja viabilidade está condicionada, dentre outros fatores, por uma coordenação mais articulada entre os diversos entes federativos, por uma articulação maior entre políticas econômicas e sociais e por uma visão mais estratégica, por parte dos diversos setores das políticas públicas, sobre a pobreza e a questão social que ela manifesta (Cohn, 2004). No campo institucional, decorre dessa perspectiva mais coletiva que as estratégias para enfrentamento da pobreza não são objetos exclusivos das políticas de assistência ou ainda das políticas sociais, mas sim do conjunto das políticas públicas. Uma afirmação explícita o ponto: *“La clave está tal vez, en pedirle a las políticas sociales su parte en la construcción de ciudadanía social y no toda la labor”* (Filgueira, 1999, p. 104).

Pode-se dizer que combater a pobreza é uma meta antes de tudo política e demanda o compromisso da sociedade como um todo. Sem essa alteração de fundo as formas de enfrentamento da pobreza permanecerão pouco estratégicas, configurando uma *administração* da pobreza e não efetivamente orientadas para sua superação (Fanfani, 1991). Articular proteção e promoção é um caminho, ainda estreito, mas necessário de ser trilhado. E, nessa conjugação, articular garantia de renda e geração de renda configura-se como estratégia potencialmente empoderadora, ainda a depender de mudanças substantivas na forma de enfrentamento da desigualdade no Brasil.

5. BIBLIOGRAFIA

- ALSOP, Ruth. *Empowerment: if it matters, how do we measure it?* Conference Paper. International Conference: The many dimensions of poverty. Brasil, 2005
- ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGENSEN, Steen. Vulnerability: a view from different disciplines. Social Protection Discussion Paper Series n 0115, World Bank. June 2001
- ARRIAGADA, I. e MATHIVET, C. Los programas de alívio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. *Serie Políticas Sociales*, nº 134. Cepal, Chile. 2007
- BARROS, Ricardo Paes de et al. *Pobreza e Política Social*. Cadernos Adenauer nº 1, Fundação Konrad Adenauer, 2000
- BIRDSALL, Nancy, LONDONO, Juan Luis. *Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction*. American Economic Review, 1997
- BRONZO, C. *Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais. 2005
- CECCHINI, Simone. *Protección social y programas de trasferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina*. Apresentação no Seminário Internacional "Sistemas de protección social de las familias pobres o vulnerables: desafíos en el contexto latinoamericano", realizado em Brasília em dezembro de 2009.
- COHEN E.; FRANCO, R. Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) *Transferências com corresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL. 2006
- COHEN, E. & GÓMEZ, A. "Reflexiones sobre las políticas de combate a la indigencia". Artigo apresentado no seminário de FLACSO-Chile 2005.
- COHN, Amélia "Programas de Transferência de renda e a questão social no Brasil". *Estudos e Pesquisa* nº 85. Instituto Nacional de Altos Estudos/INAE. 2004
- FANFANI, E. "Pobreza y politica social: mas alla del neoassistencialismo" In: Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Ruben; Fanfani, Emilio Tenti. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. CIEPP, Buenos Aires 1991
- FERREIRA, Francisco H.G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil. Luta de classes ou heterogeneidade educacional? In. Henriques, Ricardo (org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. IPEA, 2000
- FILGUEIRA, Carlos H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes In. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001
- FOSCHIATTI, Ana Maria H. Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones conceptuales. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)- 2006
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005) "Familias y política social en México. El caso de oportunidades". Reunión de expertos - Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL.

- GUIMARAES, Alexandre. Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda — políticas de emprego e renda, a economia solidária e o papel dos governos locais. Draft 2010
- HENRIQUES, Ricardo Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil In. WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch *Pobreza e Desigualdade no Brasil. Traçando caminhos para a inclusão social*. Unesco, 2004.
- HOLZMANN, R. & JØRGENSEN, S. “Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. BIRD, Documento de Trabajo n 0006. 2000
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRIGUEZ, Corina *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Niño y Dávila Editores, Ciepp, Argentina. 1999
- PIZARRO, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Cepal – Série de estudios estadísticos y prospectivos. Santiago do Chile, febrero de 2001
- ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 33, São Paulo, ANPOC, 1997.
- SEN, G. “Empowerment as an approach to poverty” Working Paper series number 97.07 (background paper to the human development report 1997) mimeo 1997.
- SOARES, Sergei; GUERREIRO, Rafael Osório; VERAS, Fábio Soares; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA Eduardo. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília. 2007
- SUARÉZ, M. E LIBARDONI, M. “O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres” In. Vaitsman, J. e Paes-Sousa, R. (org.) (2007). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Vol II. MDS. Brasília. 2007
- UTHOFF, A. & RUEDI, N. “Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: Un análisis a partir de las encuestas de hogares”. Reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL. 2005
- VAITSMAN, J. e PAES-SOUSA, R. (org.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Vol II. MDS, Brasília. 2007
- VILLATORO, S. P. “Los programas de protección social asistencial en américa latina y sus impactos en las familias. algunas reflexiones”. Reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL. 2005
- VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. “Foro Latinoamericano de Políticas Sociales: abordajes y desafíos”. Belo Horizonte, 8-10 agosto 2007.

O PARADOXO DA POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Maria de Lourdes de Carvalho

Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa

1. INTRODUÇÃO

A universalização, bem como a ampliação do acesso à educação, constitui tema emergente, complexo e de fundamental importância, sobretudo quando se consideram o cenário de uma sociedade do conhecimento, as mudanças no mundo do trabalho, a globalização e as alterações que vêm ocorrendo no papel do Estado.

As estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP apresentam uma explosão da demanda pelo ensino superior no Brasil, como consequência do aumento no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio (INEP, Censo 2007). Dessa forma, a oferta de vagas no ensino superior tem sido significativamente abaixo do número dos egressos do ensino médio e também daqueles que estão represados há mais tempo na conquista de uma vaga. No Brasil foram matriculados 2.176.547 alunos no 3º ano do Ensino Médio, em 2008. Em contrapartida, eles ingressaram nos cursos de graduação presenciais, no mesmo período, um total de apenas 1.873.806. Dados do INEP revelam que entre os jovens de 18 a 24 anos, apenas um baixo percentual está matriculado na educação superior, o que leva a necessidade de, no mínimo, triplicar esse percentual em uma década (INEP, Censo 2006). De acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado em 2001, 30% desses jovens deverão estar matriculados no ensino superior no Brasil até 2010.

Partindo da premissa de que a educação é um bem público e o conhecimento pode ser considerado um patrimônio social, universalizar o acesso à educação é condição essencial para se promover a cidadania e o desenvolvimento social, científico e econômico de uma sociedade. A demanda por uma maior qualificação significa obter um emprego e melhor remuneração no mercado de trabalho, uma vez que uma escolarização maior ganha peso na inserção profissional do cidadão.

As IFES's constituem um importante fator de redistribuição da riqueza nacional, já que permitem a formação de profissionais altamente qualificados, além do desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão na região onde atua, contribuindo, assim, para a redução da

desigualdade tecnológica entre as regiões. São elas as responsáveis pela maior parte da produção científica do País com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Este é o papel que a sociedade espera dos conjuntos de instituições públicas.

A explosão de demanda pelo ensino superior no Brasil como consequência do aumento no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio, provoca uma grande pressão da sociedade pelo aumento de vagas na educação superior. Frente a esta situação, o governo federal, nos últimos anos, criou políticas públicas visando o maior acesso da população no ensino superior.

Com a demanda contrapondo à disponibilidade de vagas ociosas na rede privada, o governo federal criou o Programa Universidade para Todos – ProUni e implementou o crédito educativo, indicando uma configuração alternativa para o sistema de educação superior – marcada pela hegemonia do setor privado na oferta de vagas (MEC, 2008).

Dando continuidade ao esforço de ampliar o acesso e à formação universitária, o governo federal busca alternativas para ofertar o ensino superior para um número maior de jovens. Um dos programas que o atual governo propôs é o REUNI – Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais –, lançado em abril de 2007, com duração prevista de cinco anos e para alcançar os seguintes objetivos: aumentar o número de vagas; ampliar ou abrir cursos noturnos; reduzir o custo por aluno; flexibilizar os currículos; e combater a evasão escolar (MEC, 2009).

As metas a serem cumpridas pelas IFES's são: aumentar o número de cursos de graduação presenciais de 2.570, em 2008, para 3.601, em 2012 – com a criação de cursos, as vagas passarão de 149 mil em 2008 para 227.260, em 2012; dar acesso a pessoas que trabalham durante o dia, elevando os cursos noturnos de 725 para 1.299, de 2008 a 2012 – as vagas nesses cursos devem saltar de 38.711 para 79.215 no período; e aumentar a oferta de cursos de licenciatura (voltados para formação de professores da educação básica) de 931, em 2008, para 1.198, em 2012 – as vagas devem subir de 49.551 para 71.191 no mesmo intervalo (TUPINAMBÁS, 2010, p.24).

A expansão teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 236 em 2010. Nesse período, foram criadas 13 novas universidades e mais de 100 novos campi. O gráfico abaixo traduz de maneira clara esta expansão.

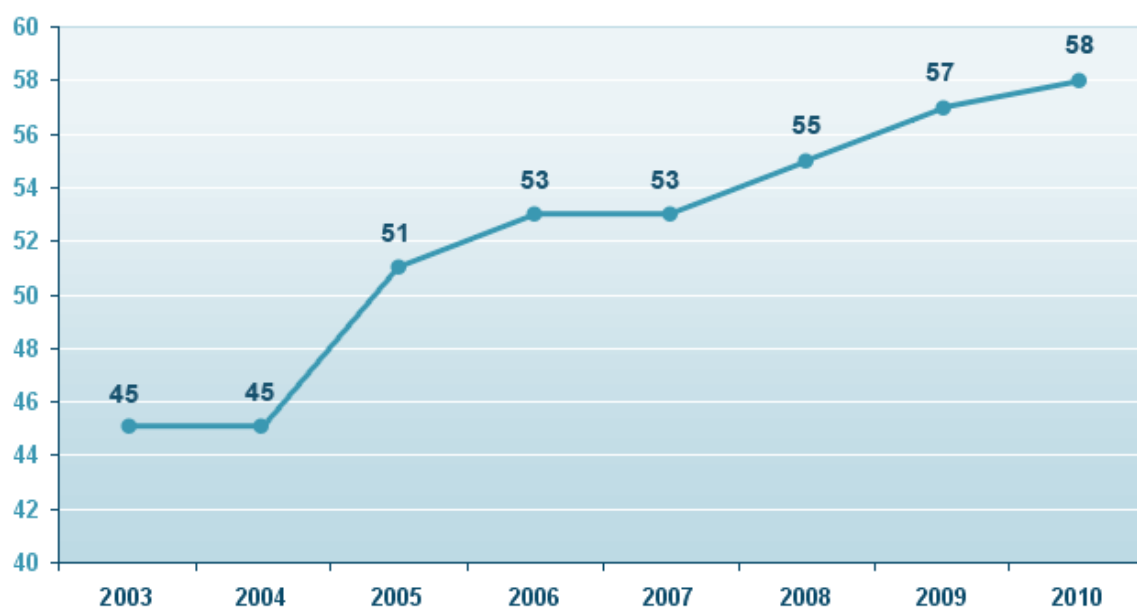


Figura 1 – Expansão das Universidades Federais no Período de 2003 a 2010.

Fonte: www.reuni.mec.gov.br

Nesse sentido, o Estado – afastando-se da abordagem de bem estar social reinante até meados da década de 1980 – assume papel de regulação de políticas diretoras da educação superior. Devido à sua complexidade e importância, muitos artigos foram publicados na busca de esclarecer o papel do Estado no que se refere a este tema emergente, tratado por uns, como democratização, por outros, como universalização, e por ainda outros, como expansão do acesso ao ensino superior. Percebe-se que, nesse momento, o Estado assume o papel de elaborar e implementar políticas públicas para atender as demandas e as pressões acima mencionadas.

Segundo Moehlecke e Catani (2008), as políticas de educação superior implementadas no Brasil nos últimos anos consolidam uma expansão acelerada do sistema por intermédio da diversificação da oferta, crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, de modo a permitir a ampliação de vagas a custo zero, sobretudo nas universidades federais.

Diante de tanto empenho, é preciso perguntar: Como tem se efetivado a política de ampliação do acesso ao ensino superior e quais têm sido suas implicações?

O presente artigo relata resultados do estudo elaborado para investigar essas questões. Nesse sentido, este está estruturado da seguinte forma: a seguir será apresentado o conhecimento disponível para se entender os processos de formulação e implementação de políticas públicas; em seguida, serão apresentados os aspectos metodológicos que nortearam

a orientação e execução da pesquisa; logo depois, serão apresentados os resultados da pesquisa; e, finalmente, as conclusões que se chega ao analisar a situação das principais IFES's do Estado de Minas Gerais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O estudo das políticas públicas surge nos Estados Unidos como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica, com ênfase nos estudos sobre a ação de governo, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Na Europa, estudos e pesquisas nessa área se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo. Dessa forma, surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do estado e do governo (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2006), o conhecimento acerca da área de políticas públicas é baseado na atuação de alguns autores. São eles: H. Laswell, ao introduzir a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo; H. Simon, em sua importante contribuição do estudo da racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*) que poderia ser minimizada pelo conhecimento racional; C. Lindblom, com os questionamentos sobre a ênfase no racionalismo de H. Laswell e H. Simon, onde propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio; e, finalmente, D. Easton, que contribui para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Muitas são as definições de política pública, mas o enfoque reside no seu papel de mecanismo de solução de problemas da sociedade. Souza (2007), por exemplo, define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação para analisá-la e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessa ação.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Além disso, deixam de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Conforme cita Souza (2006), muitos são os modelos desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Não cabe nesse artigo discorrer sobre os modelos, mas destaca-se síntese dos elementos principais da política pública:

- Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes;
- É abrangente e não se limita a leis e regras;
- É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; e
- Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

É nas variações da implementação de programas governamentais que Silva e Melo (2000) entendem as dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Os autores definem a implementação como a execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseado no diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações na fase de formulação são definidas as metas, os recursos e o horizonte temporal da atividade planejamento. Por meio da definição desses dois parâmetros pode-se aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia.

Silva e Melo (2000) citam três modelos de implementação:

1. Modelo clássico do ciclo de política não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política; ou seja, não a considera como um processo e é implementada de cima para baixo.
2. Modelo como processo linear propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de rotas. De acordo com este modelo, as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; são gerados por problemas de natureza política e também derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política. Outro grave problema é a primazia excessiva conferida à atividade de formulação e é vista como não problemática. Assume-se que: diagnóstico é necessariamente correto; o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas além de dispor

também de um modelo causal válido. Este modelo causal consiste de hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais.

3. A implementação vista como um jogo: redes, aprendizado institucional e *stakeholders* – é um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha.

Segundo Silva e Melo (2000), não se pode recusar que a implementação é uma etapa subsequente à formulação e destacam que:

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos da concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade (SILVA; MELO, 2000, p.13).

Os autores concluem que a “visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas” (SILVA; MELO, 2000, p.16).

Nesse contexto, as políticas públicas repercutem na economia e na sociedade e observa-se o desenvolvimento da educação superior no Brasil, a partir de 1920, passando pelo governo Vargas, período populista, regime militar, período constituinte, governo de Fernando Henrique Cardoso e fechando no governo Lula. Em função disso, para compreender as políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior é preciso tecer um olhar crítico sobre o desenvolvimento da educação superior no Brasil.

A primeira universidade brasileira – Universidade do Rio de Janeiro, mais voltada ao ensino do que à pesquisa – foi criada em 1920 através do Decreto nº. 14.343. O Ministério de Educação e Saúde foi criado no governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Em 1931 foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras: a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular. Este governo teve como uma de suas características a obtenção do apoio da Igreja, e, com isso, desde 1934, ela manifestou seu interesse na criação de uma universidade subordinada à hierarquia eclesiástica e independente do Estado. Em 1946, através do Decreto nº. 8.681, foi criada a primeira universidade católica do Brasil. A Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira, em 1935, voltada, especialmente, à renovação e ampliação da cultura e aos estudos desinteressados, como não possuía simpatia do Ministério da Educação, foi extinta em janeiro de 1939 (OLIVEN, 2002).

Outro importante fator no desenvolvimento da educação superior no Brasil foi a criação da Universidade de São Paulo, em 1934, que representou um divisor de águas na história do sistema brasileiro de educação superior, através de seu alto padrão acadêmico-científico. Uma universidade pública estadual, livre do controle direto do governo federal. A demanda pelo ensino superior começou a crescer a partir da década de 1940, com a expansão do ensino médio e a maior aceitação da participação da mulher no mercado de trabalho, principalmente no magistério.

No período populista, de 1945 a 1964, ocorreu o processo de integração do ensino superior, surgindo universidades que vincularam administrativamente faculdades preexistentes e a federalização de grande parte delas. Nesse período foram criadas 22 universidades federais, 9 religiosas, 8 católicas e 1 presbiteriana. A maior parte das matrículas no ensino superior estava concentrada em universidades, uma vez que foi um período de consolidação da sociedade urbano-industrial com a criação de novos empregos. Outro fator relevante foi a expansão do ensino médio e da “lei da equivalência” (1953), que equiparou os cursos médios técnicos aos acadêmicos, possibilitando aos alunos os mesmos direitos de prestarem vestibular (OLIVEN, 2002).

Em 1961, ocorreram dois eventos: a criação da Universidade de Brasília, com a transferência da capital do Rio de Janeiro para a cidade de Brasília e a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – Lei nº. 4.024. A Universidade de Brasília se pautava em uma estrutura integrada, flexível e moderna. A Lei nº. 4.024 reforçou o modelo tradicional de instituições de ensino superior no País, que se caracterizava, em termos organizacionais: a cátedra vitalícia, as faculdades isoladas e a universidade composta por simples justaposição de escolas profissionais – mantendo a maior preocupação focada no ensino em detrimento à pesquisa.

No regime militar (1964-1985), as universidades passaram a ser objeto de uma ingerência direta do governo federal. Em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº. 5.540/68, a Lei da Reforma Universitária, que criava os departamentos, o sistema de créditos, o vestibular deixa de ser de caráter eliminatório passando para classificatório, os cursos de curta duração, a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, dentre outras inovações.

A partir de 1968, com a pressão pelo aumento de vagas, o setor privado se expande com a criação de inúmeras faculdades, chegando, em 1980, a absorver mais da metade dos alunos de terceiro grau. Em 2007, as matrículas desse setor ocuparam 74,6% das 4.880.381 matrículas nas Instituições de Ensino Superior – IES (INEP, 2010). O governo militar, para garantir o objetivo de segurança e desenvolvimento e da mobilização política dos estudantes, foi favorável à expansão das instituições privadas. Com o desenvolvimento econômico, o

crescimento da demanda por recursos humanos de alto nível favoreceu o desenvolvimento da pós-graduação nas universidades públicas.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Brasileira como lei máxima do País pela sua relevância enquanto ordenadora originária das políticas públicas e estabelece, entre outros princípios, no que diz respeito à educação, que esta é um direito de todos e dever do Estado e da família. Em seu Capítulo 3, define-se sobre a oferta de ensino superior como livre à iniciativa privada, mas atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e avaliação de qualidade, pelo Poder Público, como também determina o dever do Estado em garantir o acesso aos níveis mais elevados de ensino e pesquisa e estabelece, dentre outros dispositivos, que o ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Em 1996, o sistema educativo brasileiro foi redefinido pela nova Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB), Lei nº. 9.394/96, que estabelece, dentre as regras de funcionamento do ensino superior, a deliberação das universidades quanto às normas de seleção, devendo levar em conta os efeitos dos critérios por ela estabelecidos sobre a orientação do ensino médio. Em seu artigo 43, estabelece as finalidades da educação superior para todas as instituições, evidenciando, dentre outras, a amplitude de seu papel, como o de formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para inserção no mercado, bem como para participar do desenvolvimento social e colaborar na sua formação (BRASIL, DO, 1996).

Além das normas estabelecidas pela Constituição de 1988 e pela LDB, as IFES's devem atender ao que estabelece o Conselho Nacional de Educação, criado pela Lei nº. 9.135/95. Outros Decretos, Portarias e Resoluções também estabelecem o conjunto de normas e dispositivos para o funcionamento e a estrutura, não só do ensino superior, mas da educação brasileira, que, muitas vezes, não reconhece o sistema educacional e sua dinâmica como partes da realidade histórica, social e cultura.

Através da Lei nº. 11.096/05, o governo de Luiz Inácio da Silva Lula instituiu o Programa Universidade para Todos – ProUni, que concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior e oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos às instituições de ensino que aderem ao Programa. O programa foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei, em 13 de janeiro de 2005. É dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos. O ProUni envolve também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e o FIES – Fundo de Financiamento ao

Estudante do Ensino Superior, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

O Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, que tem como um dos objetivos dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. Essa diretriz visa o aumento da oferta de vagas nas IES no sentido de absorver a demanda existente. Dessa forma, como tem se efetivado a política de ampliação do acesso ao ensino superior? Quais têm sido suas implicações? Como tem ocorrido o preenchimento das vagas nas IFES?

3. METODOLOGIA

O estudo orientou-se por explorar e descrever uma situação pouco conhecida, pautando-se nas orientações da pesquisa exploratória e descritiva, e, de acordo com Gil (2007), trata-se também de um estudo documental. Para tanto, utilizou-se de documentos gerados pelas universidades em estudo, que se traduzem nas fontes de dados disponibilizados pelas IFES, como Resoluções, Editais, Relatórios etc.

A população do estudo é composta pelas IFES's Mineiras. Dessa forma, foram solicitados dados às onze Universidades Federais. Duas não responderam à solicitação, portanto, as nove instituições, objeto de estudo, são: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), de Itajubá (UNIFEI), de Juiz de Fora (UFJF), de Lavras (UFLA), de Minas Gerais (UFMG), de Ouro Preto (UFOP), de São João Del Rei (UFSJ), de Uberlândia (UFU) e de Viçosa (UFV). Por uma questão de ética estas instituições serão denominadas, de forma aleatória, de: A, B, C, D, E, F, G, H e I.

Os dados necessários para este estudo foram solicitados aos órgãos responsáveis pela realização dos processos seletivos de cada instituição, através de correspondências enviadas por meio eletrônico e ainda por conversa telefônica com os seus respectivos presidentes. Os dados se referem aos números de curso/vagas, ao número de inscritos/cursos em seus processos seletivos e ao quantitativo de chamadas realizadas para cada curso/ano. É importante salientar que, para as universidades de Alfenas, Lavras e Ouro Preto, que se valem de dois processos seletivos ao ano, foram levantados dados referentes apenas ao primeiro processo seletivo anual, permitindo um estudo com consistência entre as IFES's.

Os dados foram analisados em um horizonte temporal de três anos (2006 a 2008), através de estatística descritiva e inferencial de modo a entender os seguintes tópicos: o processo de efetivação das matrículas dos candidatos aprovados em seus vestibulares, no período de 2006 a 2008; o comportamento da relação candidato/vaga de cada instituição; e sobre o quantitativo total de chamadas.

Para o estudo da efetivação de matrícula, foi utilizada a média/ano da Taxa de Efetivação de Matrícula (TEM) na primeira chamada dos candidatos aprovados no vestibular único aplicado no final do ano. Assim, a taxa foi calculada, através do divisor, entre o número total de candidatos que efetivaram suas matrículas na primeira chamada e o número total de vagas oferecidas para cada curso/ano. Esta taxa fornece o nível de atratividade de cada curso/universidade. Quanto mais próxima do fator 1,0, maior é o nível de atratividade, significando, dessa maneira, que o candidato que participou do processo seletivo realmente optou por estudar na instituição e não se inscreveu apenas como mais uma alternativa. Assim sendo, ao ser convocado para a matrícula, a efetivou e confirmou.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

Atualmente as IES são classificadas, quanto à sua natureza jurídica, em públicas e privadas e, quanto à sua organização acadêmica, em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, instituições superiores ou escolas superiores. De acordo com os dados do Censo de 2008 do INEP, o Estado de Minas Gerais possui a maior concentração de IFES do País: das 58 Públicas Federais no Brasil, 11 estão localizadas no Estado de Minas Gerais; isto significa mais de 18%. Uma observação importante a ser feita reside no fato de que a maioria das IFES's está concentrada na região central/sul do estado (Região Metropolitana de Belo Horizonte, Oeste, Zona da Mata, Campos das Vertentes e Sul/Sudoeste). Existem, ainda, os centros de educação tecnológica e os institutos superiores de educação. Como foi citado anteriormente, o estudo trata de nove universidades públicas do Estado de Minas Gerais. Na Tabela 1, encontram-se dados que demonstram o perfil de cada instituição considerada nesta pesquisa.

Tabela 1 - Perfil das Instituições de Minas Gerais

INSTITUIÇÃO	CIDADE	HABITANTES*	FUNDAÇÃO	Nº DE CURSOS (2008)**
UNIFAL	Alfenas	71.628	03/04/1914	10
UNIFEI	Itajubá	86.673	23/11/1931	11
UFJF	Juiz de Fora	513.348	1960	35
UFLA	Lavras	87.421	1908	13
UFMG	Belo Horizonte	2.412.937	1839	61
UFOP	Ouro Preto	67.048	21/08/1969	19
UFSJ	São João Del Rei	81.918	1986	29
UFU	Uberlândia	608.369	14/08/1969	58
UFV	Viçosa	70.404	28/08/1926	38

* Fonte: IBGE – Censo/2007

**Total de cursos oferecidos no vestibular de final de 2008 sobre os quais foram realizadas as análises.

A Figura 2 apresenta as médias da relação candidato/vaga das IFES's estudadas no período de 2006 a 2008. Verifica-se que, nesse período, houve uma pequena queda em mais de 50% das instituições. Através da Tabela 2 percebe-se claramente a evolução do número de vagas e, de modo geral, a queda do quantitativo de inscritos.

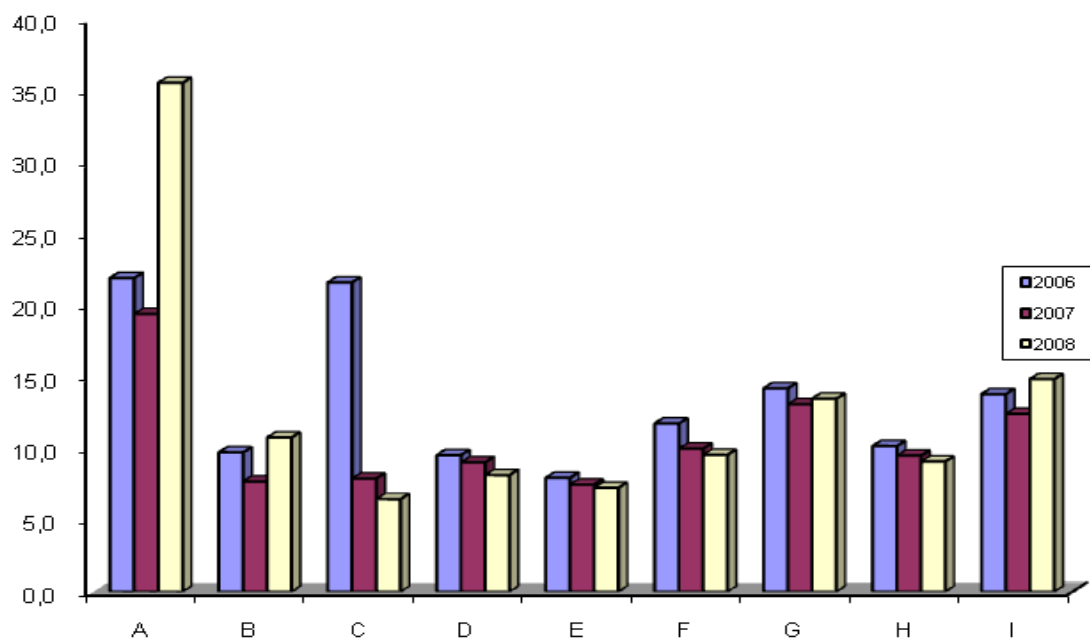


Figura 2: Médias anuais da relação Candidato/Vaga das IFES's Mineiras.

Fonte: Dados de Pesquisa

Tabela 2 - Total de Vagas e Inscritos das IFES's Mineiras

INSTITUIÇÃO	2006		2007		2008	
	VAGAS	INSCRITOS	VAGAS	INSCRITOS	VAGAS	INCRITOS
A	310	6631	380	7380	410	8145
B	790	7262	790	5886	1240	13985
C	180	3891	425	4086	425	2806
D	2101	20058	2126	19242	2140	17456
E	1504	11977	2212	16588	2252	16354
F	1835	21585	1935	19354	1935	18501
G	4674	66450	4674	61269	4714	64583
H	420	4278	420	3994	420	3822
I	529	7313	530	6585	600	8913

Fonte: Dados de Pesquisa

Observa-se na Figura 3, que apresenta o percentual relativo ao quantitativo total de chamadas adicionais¹ para preenchimento das vagas para os seus cursos de graduação no período em questão, a necessidade de realizar várias chamadas na maioria das IFES's estudadas, podendo ser consideradas exceções a Universidade G com o menor percentual, a E e a D. As instituições denominadas I, F e A encontram-se em situação mais desfavorável. A I necessitou, nos três anos consecutivos, mais que dobrar o número de chamadas aos candidatos aprovados em seus processos seletivos para o preenchimento total das vagas disponíveis para os seus cursos de graduação. A F nos períodos de 2007 e 2008 encontra-se em situação similar.

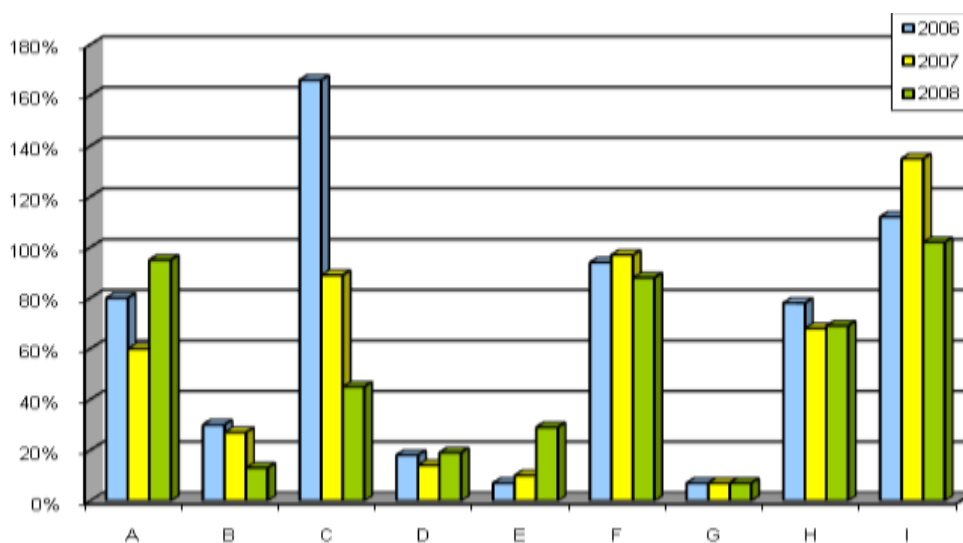


Figura 3: Médias anuais das chamadas adicionais das Mineiras.

Fonte: Dados de Pesquisa

A Figura 4 ilustra a posição de cada instituição frente às médias/ano da Taxa de Efetivação de Matrícula (TEM) na primeira chamada, dos candidatos aprovados nos vestibulares de todas as IFES's em foco, no período de 2006 a 2008. A Tabela 3 representa a mesma informação em números. A TEM é calculada através do divisor entre o número total de candidatos que efetivaram suas matrículas na primeira chamada e o número total de vagas oferecidas para cada curso/ano. Esta taxa fornece o nível de atratividade de cada curso/universidade; ou seja, quanto mais próximo de um, menor a necessidade de realizar chamadas adicionais. A instituição representada pela letra G é a com o melhor índice. A sua média nos três anos ficou em 0,99. A E, seguida da D e da B, encontram-se em uma situação próxima do ideal, com um índice em torno de 0,90. Em contrapartida, encontram-se a I, a F e a A com um índice inferior a 0,60.

¹ Chamadas adicionais são aquelas realizadas após a primeira convocação dos candidatos aprovados no processo seletivo referente ao quantitativo de número de vagas/curso. Isto ocorre devido ao fato dos candidatos convocados não comparecerem na Instituição para efetivarem suas matrículas.

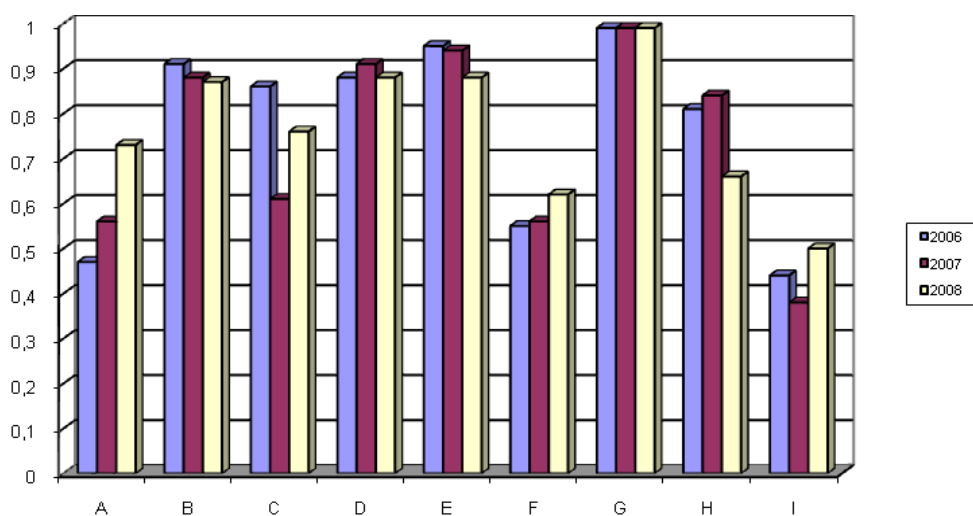


Figura 4: Médias anuais da Taxa de Efetivação de Matrícula das IFES's Mineiras.
 Fonte: Dados de Pesquisa

Tabela 3 - Média da Taxa de Efetivação de Matrícula (TEM) das IFES's Mineiras

IFES	2006	2007	2008	Média das Médias
A	0,47	0,56	0,73	0,59
B	0,91	0,88	0,87	0,89
C	0,86	0,61	0,76	0,74
D	0,88	0,91	0,88	0,89
E	0,95	0,94	0,88	0,92
F	0,55	0,56	0,62	0,58
G	0,99	0,99	0,99	0,99
H	0,81	0,84	0,66	0,77
I	0,44	0,38	0,50	0,44

Fonte: Dados de Pesquisa.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que as IFES's Mineiras, de modo geral, estão passando por duas situações distintas, mas que são consequências, dentre outros fatores, da implementação de políticas públicas. A primeira se refere à queda na relação candidato/vaga na maioria das

instituições estudadas. Apesar do aumento do número de vagas, há redução no quantitativo total de candidatos inscritos para os processos seletivos.

Analisando a Figura 2 e a Tabela 2, nota-se que apenas as Universidades denominadas pelas letras G, B, A e I apresentaram um pequeno aumento na relação candidato/vaga em 2008. Para a instituição I, percebe-se que o aumento foi devido à criação do curso de novo curso de alta demanda. Na B foram criados novos cursos contendo, entre eles, curso também de alta demanda. Na G e A não foi detectado um fator que justificasse esse pequeno crescimento na relação candidato/vaga.

Na instituição C houve uma queda substancial e, de acordo com análise dos documentos, percebeu-se uma mudança na logística de seu vestibular – que se refere à redução do número de cidades para aplicação das provas em 2008. Acredita-se ser esta uma das causas da referida queda.

Em mais da metade das instituições estudadas, mesmo com o aumento do número de vagas, houve redução no quantitativo total de candidatos inscritos para os processos seletivos. Pressupõe-se que a ocorrência desse fato esteja associada aos resultados das políticas públicas adotadas pelo governo federal no sentido de reduzir o represamento de candidatos possivelmente provenientes do ensino médio e o preenchimento das vagas ociosas nas instituições privadas, como o ProUni, que concede bolsas de estudo em curso superior.

A segunda situação se refere ao número de chamadas adicionais necessárias para a cobertura total das vagas. Com a exigência do aumento do número de vagas e do seu preenchimento total por parte do Ministério da Educação, as instituições se veem obrigadas a dar continuidade às chamadas, até que completem o número de vagas oferecidas para cada curso. Algumas chegam a fazer quinze ou mais chamadas.

Essa situação implica em transtornos tanto para o candidato quanto para a instituição. Ao divulgar a relação dos candidatos aprovados em seus processos seletivos, de cada nova chamada, a instituição deve obedecer aos prazos mínimos de confirmação ou desistência. Assim, esse processo se arrasta por meses, adentrando, algumas vezes, pelo decorrer do semestre, na tentativa de cumprir as determinações governamentais. Cabe aqui ressaltar que, diante do cenário educacional brasileiro e da significativa concorrência nos diversos cursos, não seria aceitável que as IFES's não completassem as suas vagas. Porém, esse fato não ocorre sem custos de ordem financeira e social.

As consequências são inúmeras. Ingressam nas Universidades candidatos com baixa pontuação no vestibular e que, por força da demora do processo, integram um curso já iniciado. Conseqüentemente, é bem provável que estes terão um rendimento abaixo do esperado no decorrer do curso. Isso implica na necessidade de ações de nivelamento, como, por exemplo, programas de tutoria, ou até mesmo a reestruturação dos cursos. Implica

também no aumento de taxas de evasão, na necessidade de revisão de normas de jubramento por baixo coeficiente acadêmico, dentre outras. Essas consequências desastrosas já estão sendo comprovadas pela mídia. De acordo com Lima (2010), nas treze instituições inauguradas a partir de 2005, o número de vagas ociosas gira em torno de 20%, chegando a atingir, em alguns casos, 40%; e na Universidade Federal do ABC, Santo André, criada em 2006, a evasão escolar chegou a 46%;

Por outro lado, esse fato tem chamado a atenção da mídia, com suas críticas que depreciam a imagem das IFES, sob a alegação de despreparo, de manutenção de capacidade ociosa e inoperância. Segundo Tupinambás (2010, p.23), “déficit de estrutura em novos cursos decepciona alunos. Graduações criadas por programa de expansão enfrentam da prosaica falta de espaço físico até carência de professores e ‘aulões’ coletivos”.

Ampliar o acesso ao ensino superior é uma questão relevante para um país em desenvolvimento. Principalmente no caso do Brasil, em que, atualmente, apenas um em cada quatro jovens consegue ingressar em uma universidade. Metade dos alunos que se formam no ensino médio a cada ano – um grupo de 1,2 milhões de estudantes – está longe das salas de aula porque não conseguiram vaga numa faculdade pública e nem possuem as condições necessárias para arcar com os custos de uma instituição particular (LIMA, 2010).

Considerando-se que uma Instituição Federal de Ensino Superior deva zelar pela excelência no ensino, pesquisa e extensão, pode-se argumentar que as políticas públicas de aumento de vagas estão na contramão da atual realidade educacional do País. Os resultados desse estudo demonstram que tais políticas não estão sendo eficazes.

Visto os resultados da presente pesquisa, faz-se necessário um estudo mais detalhado e em profundidade com estudos de caso para se conhecer se o que o governo oferece em contrapartida ao aumento de vagas, permite as condições necessárias à sustentação de um ensino de qualidade – de maneira a justificar o investimento que a sociedade realiza nas IFES's. Faz-se necessário avaliar se os recursos disponibilizados estão permitindo às universidades a colocarem no mercado, profissionais aptos a assumirem o seu papel de cidadão e de construtores do desenvolvimento da nação. Estudos onde seja possível analisar com mais propriedade em que medida as políticas públicas e as ações governamentais estão contribuindo para a permanência e o aumento do percentual de concluintes na educação superior, uma vez que não basta apenas ampliar o acesso à educação, é preciso garantir a permanência e a qualidade da educação para todos.

Os planos de desenvolvimento institucional elaborados com a participação e envolvimento daqueles que o executarão, sem a imposição de metas padronizadas a serem alcançadas, constitui-se num valioso instrumento de gestão, em que todos os seus participantes assumem a responsabilidade em sua execução. A importância que as IFES's

representam para as suas regiões deve estar de acordo com a autonomia que elas precisam ter para estabelecerem as metas a serem executadas e não permitirem que definições – como o Plano de Desenvolvimento Institucional – sejam impostas pelo governo federal.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Leis e Decretos. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DO 23/12/1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos**. Disponível em <www.prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/>. Acesso em: 30 jul 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em : 6 ago 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Expansão**. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81> Acesso em : 18 abr 2010

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2007**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso: 05 abr 2010.

LIMA, R. A. (2010, abril 7). Pecados poucos originais. *Revista Veja*, 2159(14), Ano 43, p.102-104.

MOEHLECKE, S.; CATANI, A.M. Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições. In: OLIVEIRA, J.F.; DOURADO, L.F.; AMARAL, N.C.; MOEHLECKE, S.; CATANI, A.M. **Políticas de acesso e expansão da educação superior: concepções e desafios**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. p.49-64 : (Coleção Inep 70 anos, v. 2).

OLIVEN, A.C. Histórico da educação superior no Brasil. In : SOARES, M.S.A, et al. **Educação Superior no Brasil**. Brasília : Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p.31-42 : (Série Documental. Textos para Discussão, 23).

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **o Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Campinas : Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Revista Sociologia : Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45.

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. p.65-86.

TUPINAMBÁS, G. (2010, março 28). Os Sem-sala das Federais de Minas. *Estado de Minas*. Folha Gerais, p. 24.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Institucional**. Disponível em <www.unifal-mg.edu.br> Acesso em: 10 ago 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ. **A UNIFEI**. Disponível em: <www.unifei.edu.br>. Acesso em: 10 ago 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **UFJF**. Disponível em: <www.ujf.br>. Acesso em: 14 mai 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **A Universidade**. Disponível em: <www.ufla.br>. Acesso em 16 jun 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Conheça a UFMG**. Disponível em: <<http://www.ufmg.br/conheca/index.shtml>> Acesso em: 12 abr 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **História**. Disponível em: <www.ufop.br>. Acesso em: 12 fev 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI. **Perfil**. Disponível em: <www.ufsj.edu.br>. Acesso em 30 mar 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **A UFU**. Disponível em: <www.ufu.br>. Acesso em: 10 ago 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **A Universidade**. Disponível em: <www.ufv.br>. Acesso em 12 mar 2009.

CONSTRUÇÃO DE ÍNDICE DE PROMOÇÃO DE QUALIDADE DE VIDA (IPQV) A PARTIR DA ABORDAGEM DE DESEMPENHO RELATIVO PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS

Ambrozina de Abreu Pereira Silva

Marco Aurélio Marques Ferreira

Marcelo José Braga

Luiz Antônio Abrantes

1. INTRODUÇÃO

Os índices e os indicadores sociais têm sido amplamente utilizados por setores da sociedade por sua capacidade de resumir aspectos importantes sobre as condições de vida das pessoas e avaliar mudanças ocorridas ao longo dos tempos. Têm sido, também, utilizados pelos governantes como forma de acompanhar os efeitos de políticas públicas implementadas, validando sua eficácia, estabelecendo metas e criando sistemas de responsabilidades capazes de orientar os rumos das políticas sociais.

De acordo com Torres *et al.* (2003), a utilização de índices e indicadores é o melhor e mais indicado meio de mostrar o comportamento de modo mais simples de complexos fenômenos, porém as dificuldades e os problemas metodológicos envolvidos na elaboração desses instrumentos não devem deixar de ser considerados.

Segundo Cobo e Sabóia (2006), tem ocorrido nos últimos anos uma tendência a se criarem indicadores sintéticos capazes de resumir informações em um único índice, contemplando diversos temas, entre eles aspectos socioeconômicos da vida humana. Nessa direção, o mais conhecido índice é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que busca medir a qualidade de vida de uma população.

Por muito tempo, embora limitado a uma vertente puramente econômica, o PIB *per capita*, foi a medida de qualidade de vida mais difundida. Porém, conhecer o PIB *per capita* de um país ou região não é suficiente para avaliar as condições de vida de sua população. Sabe-se que o PIB é uma medida insuficiente para avaliar a qualidade de vida das pessoas, por se pautar, tão-somente, em renda. Embora a renda reflita maior possibilidade de acesso aos serviços essenciais e ao bem-estar social, o PIB *per capita* encobre assimetrias, fruto de concentrações de rendas e outras disfunções socioeconômicas. Cabe destacar a importância do PIB como índice que visa mensurar a atividade econômica de uma região.

A necessidade de um índice que leve em conta não apenas a dimensão econômica já era evidenciado na década de 1950, quando, de acordo com Torres *et al.* (2003), em 1954 um

grupo de especialistas das Nações Unidas propôs que, além da dimensão monetária, outras dimensões deveriam ser consideradas na avaliação da qualidade de vida das pessoas.

Com o intuito de suprir a necessidade de um índice que mensurasse a qualidade de vida, levando em conta outras dimensões além da monetária, no início da década de 1990 a ONU lançou o IDH. Segundo Minayo *et al.* (2000), com o seu lançamento o IDH passou a ser talvez o mais difundido e conhecido instrumento de mensuração de qualidade de vida.

Após o advento do IDH, outros índices foram criados, como o Índice de Condições de Vida (ICV), fruto da parceria entre IPEA, Fundação João Pinheiro (FJP) e IBGE (1998), o Índice Social Municipal (ISM) (SOUTO *et al.*, 1995); Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) (PAES DE BARROS *et al.*, 2003); e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (FIRJAN, 2009). Mas, em sociedades com taxas de desigualdade e pobreza extremamente elevadas, questões aparentemente universais não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre alguns dos diversos submundos sociais. Em outras palavras, em muitos aspectos não há cenários sociais e econômicos que operem igualmente para todos, uma vez que o processo de sistema econômico da sociedade ainda apresenta lacunas e, ou, deficiências importantes (REIS, 1988).

Observa-se que, apesar da existência dessas metodologias, existe ainda uma carência de índices capazes de mensurar a qualidade de vida de acordo com as especificidades locais e dados disponíveis em determinadas localidades. Outro fator a ser considerado é a capacidade de mobilidade relativa do índice, ou seja, considerar não apenas a própria evolução da unidade observada, mas sim a sua trajetória quando comparada com as demais. Esse é o caso dos índices municipais em que se pretende observar o efeito de uma variação relativa na composição geral do Estado de Minas Gerais.

Nessa direção, este estudo realizado nos municípios mineiros pretende incorporar não apenas as dimensões já abordadas pelo IDH, qual sejam: renda, educação e longevidade, mas também outro aspecto, como condições habitacionais. Ressalta-se, ainda, que o novo índice trata de uma comparação relativa entre os municípios.

Vale ressaltar que, segundo Guimarães (2004), quando se estuda a qualidade de vida de uma população é preciso considerar a habitação e suas diversas implicações na qualidade de vida das pessoas. A qualidade da habitação pode ser medida, considerando-se os aspectos da construção propriamente dita e, ou, a presença de serviços públicos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica e serviço de telefonia, entre outros). Dessa maneira, procuraram-se analisar os indicadores dos domicílios brasileiros, considerando a presença de coleta de lixo, esgotamento sanitário e tipo de construção que os habitantes possuíam em casa.

Logo, em decorrência do considerável avanço na disponibilidade de informações, aliada ao desenvolvimento de abordagens quantitativas mais complexas para a análise de efeitos relativos, é lícito propor a criação de um índice composto que reflita melhor a qualidade de vida da população, principalmente em um Estado com tamanha dimensão e diversidade socioeconômica como Minas Gerais, onde se percebe a necessidade de estudos que levem em consideração diversos fatores, visando compreender melhor a realidade local.

Tendo em vista o exposto, este estudo objetivou a criação de um índice de promoção de qualidade de vida para os municípios do Estado de Minas Gerais. A criação do índice proposto neste estudo poderá refletir avanços relativos na administração local, possibilitando o acompanhamento da evolução da Qualidade de Vida nos municípios mineiros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Qualidade de vida

As origens do termo qualidade de vida remetem à década de 1920, das discussões sobre economia e bem-estar material (MAZO, 2003). No entanto, o conceito de qualidade de vida só foi implementado após a Segunda Guerra Mundial, no intuito de perceber a relação entre suporte financeiro e melhores condições de vida (MEEBERG, 2008).

O termo passou a ser adotado como inferência ao sucesso associado à melhoria do padrão de vida, principalmente no que tange à obtenção de bens materiais (PASCHOAL, 2001).

Qualidade de vida foi, então, usada para criticar políticas, nas quais o objetivo era o crescimento econômico, desassociado de desenvolvimento socioeconômico. O conceito foi, a seguir, ampliado, a fim de medir quanto uma sociedade havia se desenvolvido economicamente. Com o passar dos anos, o conceito se ampliou, significando, além do crescimento econômico, desenvolvimento social (PASCHOAL, 2001).

Vários autores, como Coimbra (1979), Berlinguer (1983), Crocker (1993) e Herculano (1998), especialmente aqueles ligados às ciências sociais, vêm discutindo formas de conceituar qualidade de vida. A leitura desses autores permite observar uma tensão constante pelo fato de a qualidade de vida ser determinada por condições materiais necessárias à sobrevivência livre da miséria, ou seja, fatores conhecidos como objetivos, e pela necessidade de se relacionar com outras pessoas, formar identidades sociais, sentir-se integrado socialmente e em harmonia com a natureza, fatores esses subjetivos.

Para Minayo *et al.* (2000), a qualidade de vida é expressa por fatores objetivos e subjetivos. Assim, o patamar material mínimo e universal para se falar em qualidade de vida remete à satisfação das necessidades mais elementares da vida humana como alimentação, acesso à água potável, habitação, trabalho, educação, saúde e lazer; e elementos materiais,

que têm como referência noções relativas de conforto, bem-estar e realização individual e coletiva.

Andrade (2001), ao definir o termo qualidade de vida, demonstrou seu reflexo à satisfação harmoniosa dos objetivos e desejos de alguém. Tais objetivos e desejos estão associados à qualidade de vida e a fatores sociais, biológicos e psicológicos, com forte influência da percepção subjetiva, da história e do contexto no qual o indivíduo está inserido.

No âmbito formal, a qualidade de vida foi definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como “a percepção do indivíduo sobre a sua posição na vida, no contexto da cultura e dos sistemas de valores nos quais ele vive, e em relação a seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (WHOQOL GROUP, 1999, p. 1405).

Alguns autores expressaram posições relacionadas à valorização de um dos dois fatores. Segundo Herculano (1998), qualidade de vida não deve ser entendida como um conjunto de bens, confortos e serviços, mas das oportunidades efetivas das quais as pessoas dispõem para realizações passadas e presentes. Segundo Westphal (2000), nessa perspectiva o bem-estar, ou melhor, a qualidade de vida tem como componentes básicos a questão política e as possibilidades de influenciar nas decisões que dizem respeito à coletividade e à sua participação na vida comunitária e a possibilidade de ser influenciado com ações passadas e presentes da coletividade.

O Serviço de Administração Pública americana vê a qualidade de vida não como um conceito, mas como uma noção, ligada ao bem-estar das pessoas, bem como o bem-estar do ambiente onde essas pessoas vivem. Essa noção inclui perspectivas econômicas, sociais, psicológicas, ambientais e os diferentes estilos de vida (BOOZ-ALLEN, 1973).

Para Vaz (2000), para que seja possível acompanhar a evolução da qualidade de vida, são necessárias informações sobre fatores objetivos que possam ser quantificados em números os resultados das ações do governo ou que forneçam uma referência. Essas informações são chamadas de indicadores e têm papel importante no planejamento e avaliação das ações do governo.

Considerando o fato de não existir consenso referente ao tema qualidade de vida, foi adotado como referencial teórico para nortear o desenvolvimento desta pesquisa o conceito estabelecido por Vaz (2000).

Para o referido autor, os fatores educação, renda, saúde, habitação e qualidade ambiental influenciam na qualidade de vida da população; logo, os investimentos nessa área deveriam estar associados a melhorias na qualidade de vida.

De acordo com Cruz Neto e Moreira (1999), o Estado, em suas diferentes estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento da qualidade de

vida de uma população. Direitos básicos dos indivíduos como o acesso à alimentação, à educação e à saúde, são pelo Estado influenciados, definidos e implementados, por meio de investimentos e de políticas públicas.

Segundo Buss (2000) no panorama mundial estudos clássicos, como o “Black Report” inglês, além de uma notável tradição de estudos canadenses, norteamericanos e europeus, são pródigos em mostrar as relações entre saúde e qualidade de vida.

O tema sobre a influência da saúde sobre as condições e a qualidade de vida tem ocupado políticos e pensadores ao longo da história, e a principal resposta social aos problemas de saúde têm sido investimentos crescentes em assistência médica preventiva, curativa e individual (BUSS, 2000).

O debate sobre qualidade de vida e saúde tem razoável tradição no Brasil. Paim (1997) fez uma revisão sobre estudos que relacionam condições de vida e saúde desenvolvidos nas últimas décadas, no âmbito das correntes da medicina e da epidemiologia social, em que se destacam os trabalhos de Castro (1966), Arouca (1975), Bemh (1980), Possas (1989) e outros, como os de Breilh e Gandra (1990), Laurell (1995), Meeberg (2008), o próprio autor, no Brasil, todos de cunho teórico-conceitual ou que demonstram as relações saúde e qualidade de vida através de trabalhos empíricos. Citam-se também os trabalhos de Dasgupta (1992), Minayo (1995), Monteiro (1995), Minayo *et al.* (2000) e Seidl e Zannon (2004), que exploram as diversas dimensões do tema saúde e qualidade de vida.

2.2. Índices de qualidade de vida

Os índices de qualidade de vida têm papel importante no planejamento e avaliação das ações de governo, pois permitem, através de informações quantitativas, expressadas em números, que os resultados das ações do governo fornecem referência, assim, como avaliação dos resultados e acompanhar a evolução da qualidade de vida de uma região. Conforme resumiu Jannuzzi (2003, p. 15):

[...] os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Em contexto de escassez de recursos e grandes demandas sociais, as prioridades para a gestão pública precisam ser embasadas em conhecimentos sobre o impacto social de políticas, programas, projetos e ações públicas sobre a desigualdade e seus determinantes (COTTA *et al.*, 2007; DRACHLER *et al.*, 2003), aumentando-se, assim, a necessidade de instrumentos, os

quais permitirão conhecer, adequadamente, os processos e os resultados de tais ações (MOYSÉS *et al.*, 2004).

Nesse sentido, vários índices têm sido criados. Segundo Nahas (2003), o grande motivador da elaboração e uso de índices para avaliar o meio urbano foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990. O IDH surgiu como medida geral e, portanto, sintética, do desenvolvimento humano e partiu do pressuposto de que, para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, dada pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

No Brasil, esse índice de referência mundial tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações estaduais, como critério para distribuição de recursos dos programas sociais, com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 1996.

O IDHM reproduz com adaptações, a metodologia descrita nos relatórios do PNUD, sendo constituído pelas mesmas três dimensões do IDH, porém utiliza variáveis diferentes das utilizadas pelo IDH nas dimensões Educação e Renda e traz como inovação o cálculo do índice em nível de desagregação territorial do município. Entretanto, embora o IDHM represente uma evolução, enquanto índice sintético ele representa uma média ponderada de indicadores qualitativos quantificados. Portanto, como qualquer índice sintético, o IDHM pode gerar equívoco na alocação de recursos. Além disso, os dados necessários à realização de seu cálculo são provenientes do Censo Demográfico, que é de periodicidade decenal.

Em 1995 foi criado o Índice Social Municipal (ISM), composto por 16 indicadores setoriais, agrupados em seis índices sintéticos, Índice de Renda, Índice de Habitação, Índice Ambiental, Índice de Alfabetização, Índice de Educação e Índice de Saúde. Esse índice tem como principal limitação a periodicidade dos dados, pois, assim como o IDHM utiliza informações do Censo Demográfico, portanto limitando seu cálculo somente a cada 10 anos, o que dificulta o acompanhamento das ações dos gestores públicos.

Juntamente com o IDHM, em 1996 foi criado o Índice de Condições de Vida (ICV), também com possibilidade de cálculo apenas decenal, a partir de uma parceria IPEA, Fundação João Pinheiro. Esse índice, considerado uma extensão do IDH, procura, com base em metodologia similar, aumentar o número de indicadores básicos referentes às condições de vida. Esse índice utiliza, além dos quatro indicadores do IDH, um conjunto de 16 indicadores, buscando captar, de forma mais abrangente, o processo de desenvolvimento social. Possui, assim como os dois índices anteriores, a possibilidade de cálculo apenas decenal.

O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), criado segundo a metodologia desenvolvida por Barros *et al.* (2003), é composto, ao todo, por 6 dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. Esse índice supera uma limitação do IDH e de outros índices compostos de

estimar o desenvolvimento ou carência de cada família, permitindo obter o grau de desenvolvimento de qualquer grupo demográfico. Porém, o IDF é um índice sintético do nível de desenvolvimento das famílias e se restringe à população pobre que foi inscrita do CadÚnico pelos municípios. Por isso, segundo o MDS (2009), o IDF não deve ser usado em comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões.

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Esse índice abrange, com igual ponderação, três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde, compostas por 12 indicadores. Distingue-se dos demais índices apresentados por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional, possibilitando o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social dos municípios e apresentando uma série anual de cálculo simplificado e com base em dados oficiais.

Índices	IDH	IDHM	ICV	ISM	IDF	IFDM
Renda	★	★	★	★		★
Longevidade	★	★	★			
Educação	★	★	★	★		★
Infância			★			
Habitação			★	★		
Saúde				★		★
Alfabetização				★		
Saneamento ambiental				★		
Ausência de vulnerabilidade					★	
Acesso ao conhecimento					★	
Acesso ao trabalho					★	
Disponibilidade de recursos					★	
Desenvolvimento infantil					★	
Condições habitacionais					★	
Emprego						★

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano; IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; ICV – Índice de Condições de Vida; ISM – Índice Social Municipal; IDF – Índice de Desenvolvimento da Família; e IFDM – Índice e Firjan de Desenvolvimento Municipal.

Quadro 1 - Índices de Qualidade de Vida

Fonte: Elaborado pelos autores.

3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos utilizados para a criação do IPQV tiveram como referência a abordagem de desempenho relativa da DEA, buscando comparar esse índice com o principal índice utilizado para análises de políticas públicas, determinantes de investimentos sociais, critério de alocação de recursos, o IDHM.

3.1. DEA

Para a construção dos indicadores foi utilizada a abordagem *Análise Envoltória de Dados* (DEA), que se difere de inúmeras outras pelo seu caráter relativo, ou seja, a posição de uma DMU (no caso o município) influencia e é influenciada pela posição das demais.

A DEA foi utilizada como metodologia para avaliar a eficiência do emprego dos recursos dos municípios em seus diversos serviços prestados, por possibilitar o conhecimento dos desempenhos das unidades de análises e a comparação entre elas, permitindo identificar as melhores práticas de políticas públicas e sua influência na melhoria da qualidade de bens e serviços prestados.

As avaliações das medidas de eficiência podem ser precedidas de duas orientações, uma fundamenta na redução de insumos dado um nível de produção, chamada de “orientação insumo”; e outra com ênfase no aumento do produto, dado um nível de recursos disponíveis, denominado “orientação-produto”. Este trabalho apoiou sua análise sobre a orientação produto.

Logo, para cada uma das dimensões é calculado um modelo DEA com orientação-produto, procurando maximizar o aumento proporcional nos níveis de produto, mantendo fixa a quantidade de insumos e, de acordo com Charnes *et al.* (1994) e Estellita Lins e Meza (2000), pode ser representado, algebricamente, pelo seguinte Problema de Programação Linear – PPL:

$$\begin{aligned}
 & \max \phi, \lambda \phi \\
 \text{s.a.} \quad & \phi y_i - Y\lambda \leq 0 \\
 & -x_i + X\lambda \leq 0 \\
 & -\lambda \leq 0
 \end{aligned} \tag{1}$$

em que y_i é um vetor ($m \times 1$) de quantidades de produto da i -ésima DMU; x_i é um vetor ($k \times 1$) de quantidades de insumo da i -ésima DMU; Y é uma matriz ($n \times m$) de produtos das n DMUs; X é uma matriz ($n \times k$) de insumos das n DMUs; λ é um vetor ($n \times 1$) de pesos; e ϕ é uma escalar que tem valores iguais ou maiores do que 1 e indica o escore de eficiência das DMUs, em que um valor igual a 1 indica eficiência técnica relativa da i -ésima DMU, em relação às demais, e um valor maior do que 1 evidencia a presença de ineficiência técnica relativa. O $(\phi - 1)$ significa

aumento proporcional nos produtos que a i -ésima DMU pode alcançar, mantendo constante a quantidade de insumo. É oportuno ressaltar que o escore de eficiência técnica da i -ésima DMU, variando de 0 a 1, pode ser obtido por intermédio de $1/\phi$.

O problema apresentado em (1) é resolvido n vezes, sendo uma vez para cada DMU, e, como resultado, apresenta os valores de ϕ e λ , sendo ϕ o escore de eficiência da DMU sob análise, e λ fornece as DMUs eficientes que servem de referência ou *benchmark* para a i -ésima DMU ineficiente.

As variáveis necessárias para o cálculo da eficiência relativa foram divididas em *inputs* (insumos ou entradas do sistema) e *outputs* (produtos ou saídas do sistema). Na composição da matriz de insumos e produtos, buscou-se utilizar quesitos já validados por outros estudos, como os de Wilson (2004), Tanzi (2004), Miranda e Gasparine (2007), Faria *et al.* (2008) e Lopes e Toyoshima (2008).

3.2. Construção do Índice de Promoção de Qualidade de Vida (IPQV)

Os termos índice e indicador são, muitas vezes, erroneamente utilizados como sinônimos, porém, estes dois conceitos podem ser diferenciados. Segundo Mueller *et al.* (1997), um indicador é um dado individual ou um agregado de informações, que deve atender a alguns atributos, como: ser simples de entender; passível de quantificação estatística e possuir lógica coerente; e transmitir de modo eficiente o estado do fenômeno. Para Mitchell (1996), um indicador é uma ferramenta que permite a obtenção de informações sobre dada realidade. No entanto, um índice, de acordo com Shields *et al.* (2002), revela o estado de um fenômeno. Para Prabhu *et al.* (1996), um índice pode ser construído para analisar dados através da junção de elementos com relacionamentos estabelecidos. No entanto, um índice é o valor agregado final resultante de cálculo, em que se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis para sua composição, enquanto o indicador é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir uma realidade. Considerando o exposto, o IPQV recebe definição de índice, enquanto suas dimensões são consideradas indicadores.

O IPQV permitirá aos gestores públicos (administrar recursos) e à sociedade (monitorar, beneficiar) refletirem sobre a geração da Qualidade de Vida, a partir da alocação dos recursos disponíveis.

Trata-se de um índice de Promoção de Qualidade de Vida capaz de mensurar a relação do que já foi provido e o que poderá ser provido, refletindo a capacidade do gestor em promover melhores condições de vida no longo prazo.

O IPQV contém certas especificidades, como: a preservação das três dimensões que compõem o IDHM, renda, educação e saúde, embora as variáveis escolhidas sejam distintas das utilizadas pelo IDHM. Destaca-se o acréscimo, da dimensão habitação e urbanismo, por considerar que essa dimensão, conforme descrito por diversos autores, é um fator que influencia diretamente na qualidade de vida da população e tem sido desconsiderada por diversos autores. Esse índice baseia-se na utilização não apenas de variáveis representativas de resultados gerados à sociedade (produtos), mas também variáveis representativas de recursos disponibilizados à administração pública para o provimento das necessidades da população (insumo).

O IPQV abrange, então, três dimensões: Educação e Cultura, Saúde, Habitação e Urbanismo, todas ponderadas pelo PIB (variável representativa de renda), que desempenha neste estudo a função de uma variável de controle, que capta a disponibilidade de recursos não apenas públicos. Os resultados de cada dimensão são obtidos pela análise de eficiência, com orientação-produto, realizada por meio da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), não sendo, então, uma média aritmética simples das variáveis que compõem cada dimensão, pois leva em conta a relação produto-insumo e compara o desempenho de cada município em relação aos demais.

Este novo índice não trata de um índice comparativo ao IDHM, sendo classificado como melhor ou pior que o IDHM, pois o IDH mensura o que já foi provido pela administração pública, enquanto o IPQV é um índice criado para mensurar a relação entre o que se tem de recurso disponível e o que se consegue prover com esses recursos, ou seja, pretende mensurar a capacidade da gestão pública em promover a qualidade de vida para a população e não o que já se obteve de ganho em qualidade de vida.

Para cada uma das três dimensões consideradas foram criados, para 2000 e 2004, indicadores sintéticos, IPQV – Educação e Cultura, IPQV – Saúde e IPQV – Habitação e Urbanismo, que permitiram a hierarquização dos municípios mineiros, conforme seus níveis de alocação de recursos de educação, saúde e habitação e benefícios gerados por esses recursos. Depois de gerados os indicadores sintéticos, obtém-se o IPQV, através da média aritmética desses indicadores. Os resultados desse índice variam de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1, melhor a manutenção e promoção de qualidade de vida.

IPQV – Educação e Cultura – composto por três variáveis produtos (*outputs*) e duas variáveis insumos (*inputs*) (Quadro 2). Nessa dimensão, foram incluídos indicadores de acesso à educação, como: taxa de atendimento das crianças de 4 a 6 anos; taxa de atendimento das crianças de 7 a 14 anos; e taxa de atendimento dos adolescentes de 15 a 17 anos. Ou seja, a percentagem de pessoas atendidas de um grupo etário em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário.

A escolha de tais variáveis deve-se ao fato de ser de responsabilidade dos gestores públicos promoverem acesso da população à educação. No caso dos municípios, por preceito constitucional, cabe a eles o provimento da educação e cultura de crianças na faixa etária de 4 a 6 e de 7 a 14 anos.

<i>Inputs</i>	<i>Outputs</i>
GEduC - Gastos <i>per capita</i> com educação e cultura (STN)	TaxAt4-6 - Taxa de atendimento das crianças de 4 a 6 anos (INEP)
PIBper - PIB <i>per capita</i> (IBGE)	TaxAt7-14 - Taxa de atendimento das crianças de 7 a 14 anos (INEP)
	TaxAt15-17 - Taxa de atendimento de adolescentes de 15 a 17 anos (INEP)

Quadro 2 - Variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência em Educação e Cultura
Fonte: Elaborado pelos autores.

IPQV – Saúde: composto por duas variáveis produtos (*outputs*) e duas variáveis insumos (*inputs*) (Quadro 3). Nesse indicador foram incluídas variáveis de atenção primária à saúde avaliada por meio de medidas de cobertura de programas típicos desse nível de atenção, como o PSF, e também da cobertura vacinal contra hepatite B e febre-amarela, de crianças de 1 ano (tríplice viral) e da cobertura vacinal contra influenza da população de 60 anos e outros mais que traduzem prioridades na atenção primária.

Esses indicadores relacionados à atenção primária constam do Pacto de Atenção Básica celebrado entre os municípios e o Estado de Minas Gerais; portanto, o seu cumprimento expressa a responsabilidade compartilhada dessas duas esferas de governo.

<i>Inputs</i>	<i>Outputs</i>
GSau - Gastos <i>per capita</i> com saúde (STN)	%PopPSF - Percentual da população atendida por programas de saúde da família (IMRS)
PIBper - PIB <i>per capita</i> (IBGE)	CobVac - Cobertura vacinal média de poliomielite, tetravalente, hepatite B e febre-amarela em menores de 1 ano, tríplice viral em população com 1 ano e influenza em maiores de 60 anos (DATASUS)

Quadro 3 - Variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência em Saúde
Fonte: Elaborado pelos autores.

IPQV – Habitação e Urbanismo: composto por três variáveis produtos (*outputs*) e duas variáveis insumos (*inputs*) (Quadro 4). Foram incluídas variáveis determinantes para assegurar qualidade de vida à população, o acesso aos serviços básicos como coleta de esgoto e lixo e também tipo de construção.

A ausência e, ou, precariedade de um sistema de coleta de esgoto e lixo pode ser responsável pela transmissão de uma série de doenças, colocando em risco a saúde da população, assim como o tipo de construção pode influenciar na segurança da população.

<i>Inputs</i>	<i>Outputs</i>
	%FDEsg - Percentual de famílias cadastradas no Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que vivem em domicílios com esgotamento sanitário (DATASUS)
GHabU - Gastos <i>per capita</i> com Habitação e Urbanismo (STN)	%FDCoL - Percentual de famílias cadastradas no Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que vivem em domicílios urbanos com coleta de lixo (DATASUS)
PIBper - PIB <i>per capita</i> (IBGE)	%FDTij - Percentual de famílias cadastradas no Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que vivem em domicílios de construção de Tijolo (DATASUS)

Quadro 4 - Variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência em Habitação e Urbanismo

Fonte: Elaborado pelos autores.

O cálculo do IPQV pode, portanto, ser representado pela equação 2, assim como suas variáveis e dimensões podem ser visualizadas na Figura 1.

$$IPQV = \frac{(IPQV_{Saúde}) + (IPQV_{Educação}) + (IPQV_{Habitação})}{3} \quad (2)$$

O IPQV constitui importante ferramenta de acompanhamento socioeconômico sintético das cidades mineiras.

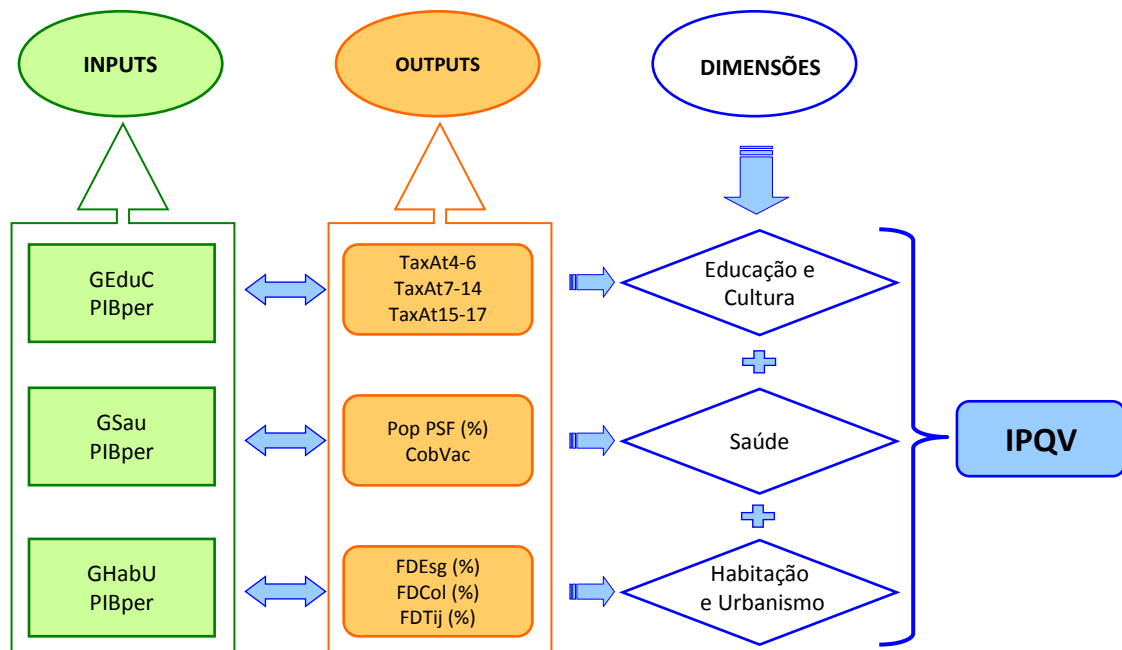


Figura 1 - Variáveis componentes do IPQV por dimensões.

Fonte: Resultados da pesquisa.

As bases de dados do IPQV são estatísticas oficiais divulgadas publicamente e foram extraídas dos bancos de dados disponíveis no DATASUS, IBGE, INEP e IMRS. Esses bancos de dados possuem as características de terem recorte municipal, além de baixo custo de coleta e fácil acesso ao público em geral.

Além da metodologia citada acima foram consideradas duas outras formas para construção do índice, ambas baseadas na abordagem DEA. A primeira delas consiste em obtenção das dimensões Educação e Cultura, Saúde e Habitação e Urbanismo, via DEA, seguido pelo somatório dos escores obtidos nessas dimensões. A partir dessa soma, visando alocar todos os escores no intervalo entre 0 e 1, foi utilizado o algoritmo adaptado de Silva e Ribeiro (2004), como demonstrado na equação 3.

$$IPQV1 = \frac{E - E_{\min}}{E_{\max} - E_{\min}} \quad (3)$$

em que:

$IPQV1$ = índice para cada município;

E = valor encontrado no somatório dos valores das eficiências das três dimensões; e E_{\min} e E_{\max} = valores máximo e mínimo, observados no somatório dos escores de eficiência das três dimensões.

A segunda forma consiste na obtenção e ponderação dos indicadores pela representatividade do percentual do gasto *per capita* em cada uma das três dimensões, no gasto total *per capita* em todas as áreas. Como expresso a seguir:

$$IPQV2 = (IPQVEdu) \times (\%GEdu) + (IPQVSau) \times (\%GSau) + (IPQVHab) \times (\%GHabU) \quad (4)$$

em que:

IPQV2 = índice de cada município;

IPQVEdu = indicador da dimensão Educação;

%GEdu = percentual de participação do gasto *per capita* em Educação no gasto total;

IPQVSau = indicador para a dimensão Saúde;

%GSau = percentual de participação do gasto *per capita* em Saúde no gasto total;

IPQVHab = indicador da dimensão Habitação; e

%GHab = percentual de participação do gasto *per capita* em Habitação no gasto total.

Seguindo o princípio da parcimônia e levando em consideração que os resultados obtidos nas três metodologias possuem alta correlação, optou-se por seguir as análises com os resultados da primeira metodologia apresentada nesta seção.

Tabela 1 - Associação entre IPQV, IPQV1 e IPQV2 no ano 2000

<i>Variável</i>	<i>Coef. Correlação</i>	<i>Sig.</i>
IPQV 1	1,000	0,000
IPQV 2	0,979	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 2 - Associação entre IPQV, IPQV1 e IPQV2 no ano 2004

<i>Variável</i>	<i>Coef. Correlação</i>	<i>Sig.</i>
IPQV1	1,000	0,000
IPQV2	0,983	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

3.3. Correlação

Para verificar o esforço dos municípios que possuem melhor IDHM para manutenção ou melhora do nível de qualidade de vida da população, foi calculado o coeficiente de correlação de momentos de Pearson, para aferir a associação entre IDHM e IPQV, no ano

2000. Como hipótese, considerou-se que, quanto mais forte e positiva for essa relação, maior foi o esforço dos gestores públicos em manter o *status* de qualidade de vida até então obtido.

O coeficiente de correlação linear, ou coeficiente de correlação de momentos de Pearson, apresentado na equação 5, mede a intensidade de relação linear entre conjunto de valores quantitativos emparelhados.

$$r_{xy} = \frac{\text{cov}(xy)}{\sqrt{\text{var}(x) \text{var}(y)}} \quad (5)$$

em que:

r_{xy} = coeficiente de correlação de Pearson;

cov = covariância amostral; e

var = variância amostral.

Na análise do coeficiente de correlação, que pode variar da correlação neutra à plena, devem-se analisar a intensidade e a direção dessa correlação. O sinal indica o sentido da correlação. Assim, negativo significa associação inversa, entre o par de variáveis, e positivo, associação na mesma direção. A média dos produtos dos desvios para cada par de pontos de dados é utilizada para determinar a relação entre dois conjuntos de dados.

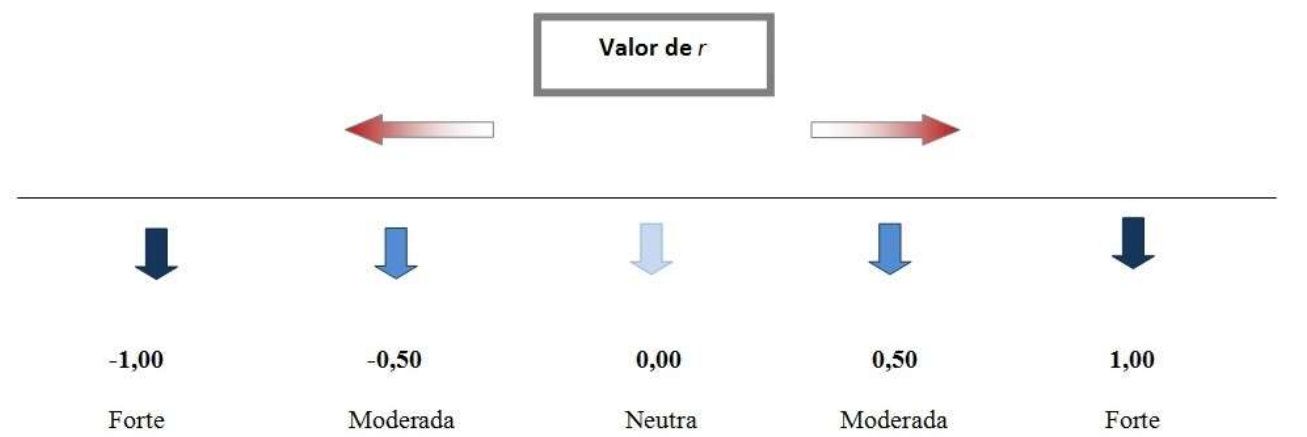


Figura 2 - Descrição dos coeficientes de correlação.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.4. Teste de médias

Para que fosse efetuada a comparação do IPQV dos anos 2000 e 2004, utilizou-se o teste t, que, segundo Barbeta (1999, p. 204), “é apropriado para comparar dois conjuntos de dados quantitativos, em termos de seus valores médios”.

Como a pesquisa contempla essa situação, é viável apresentar a comparação entre as médias dos dois anos estudados, determinando a diferença entre cada par de valores. Para tanto, foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

$$H_0: IPQV(2000) = IPQV(2004)$$

$$H_1: IPQV(2000) \neq IPQV(2004)$$

Pretende-se, então, testar a hipótese nula (H_0) de que o IPQV não se alterou do ano 2000 para o ano 2004.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Análise do IPQV e IDHM

A média do IPQV em Minas Gerais foi de 0,555 em 2000 e 0,539 em 2004, sugerindo um decréscimo na capacidade dos municípios em gerar qualidade de vida.

Observa-se que a média do IDHM, o valor médio do IDHM mineiro, encontra-se na faixa, em que o IDH-M é considerado médio, entre 0,500 e 0,799. Assim, nenhum município mineiro apresentou IDH-M considerado baixo (abaixo de 0,500).

Outro destaque são os valores mínimos apresentados para IPQV nos anos estudados, confirmando fragilidades na gestão de alguns municípios. No entanto, existem municípios que apresentaram altos valores máximos do IPQV, indicando superioridade na capacidade de gestão. Observou-se, ainda, que a variação dos dados em torno da média no IPQV materializados no desvio-padrão demonstrou diversidade de valores encontrados para o índice nos municípios mineiros.

Tabela 3 - Estatística descritiva do IPQV e IDH em Minas Gerais

<i>Estatística descritiva</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio-Padrão</i>
IPQV – 2000	0,060	0,959	0,555	0,176
IPQV – 2004	0,067	0,994	0,539	0,196
IDHM	0,570	0,839	0,725	0,055

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para melhor visualização da distribuição dos escores, foram criados critérios de categorização baseados na média e no desvio-padrão, enquanto principais medidas descritivas, como demonstrado nos Quadros 5 e 6.

<i>Critério 2000</i>	<i>Escores</i>	<i>IPQV</i>
Inferior à média menos 1 Desvio-Padrão	$E < 0,379$	Baixo
Média mais ou menos 1 Desvio-Padrão	$0,380 < E < 0,730$	Médio
Superior à média mais 1 Desvio-Padrão	$E > 0,731$	Alto

Quadro 5 - Classificação do IPQV segundo escores de desempenho no ano 2000

Fonte: Resultados da pesquisa.

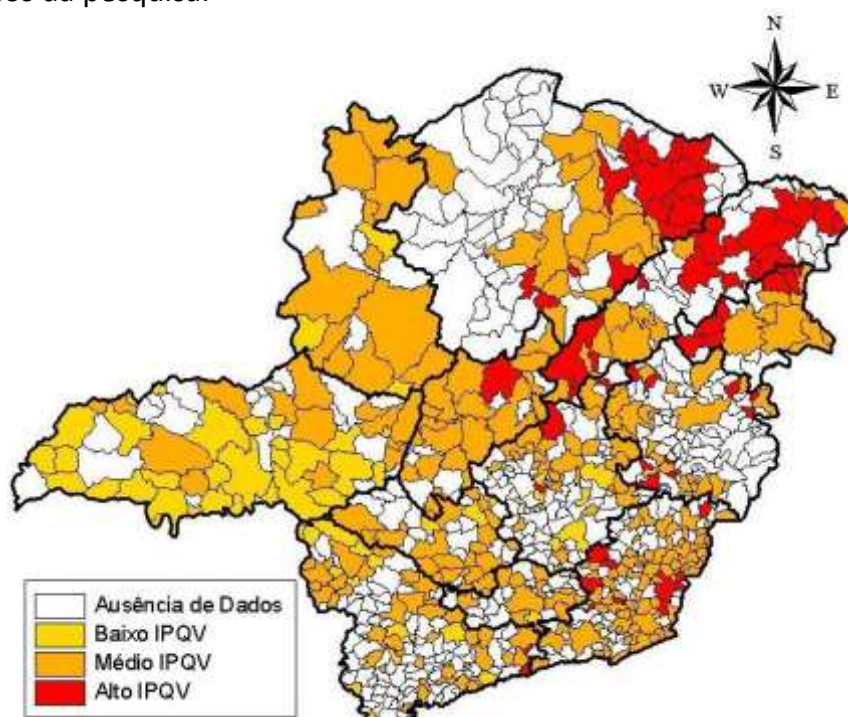


Figura 3 - IPQV, 2000.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que os municípios com alto IPQV, tanto no ano 2000 quanto em 2004, encontram-se concentrados nas regiões Norte e Vale do Jequitinhonha, consideradas subdesenvolvidas, o que mostra que os gestores desses municípios têm-se empenhado na promoção da qualidade de vida. Em contrapartida, os municípios com baixo IPQV concentram-se na mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, regiões consideradas desenvolvidas.

<i>Critério 2004</i>	<i>Escores</i>	<i>IPQV</i>
Inferior à média menos 1 Desvio-Padrão	$E < 0,343$	Baixo
Média mais ou menos 1 Desvio-Padrão	$0,344 < E < 0,736$	Médio
Superior à média mais 1 Desvio-Padrão	$E > 0,7367$	Alto

Quadro 6 - Classificação do IPQV segundo escores de desempenho no ano 2004

Fonte: Resultados da pesquisa.

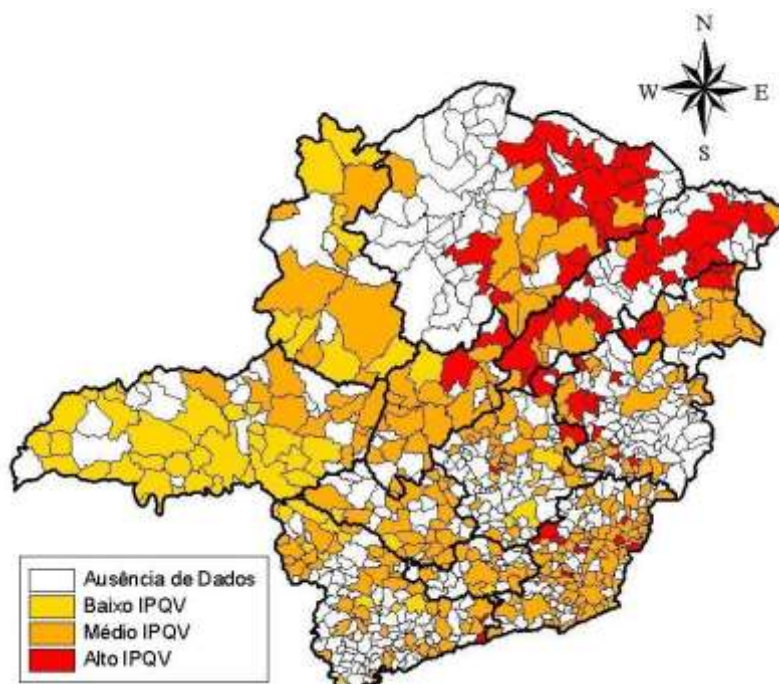


Figura 4 - IPQV, 2004.
 Fonte: Elaborada pelos autores.

De acordo com os resultados obtidos no IPQV, foram elencados os municípios que apresentaram os 10 melhores e piores valores deste índice.

Tabela 4 - Municípios com melhor IPQV – 2000 e 2004

<i>Ra</i>		<i>IPQV – 2000</i>		<i>PQV - 2004</i>
<i>nking</i>				
1	Monte Formoso	0,959	Padre Carvalho	0,994
2	Porteirinha	0,953	Santo Antônio do Retiro	0,993
3	Ladainha	0,952	Fruta de Leite	0,987
4	Datas	0,947	Ipaba	0,963
5	Botumirim	0,932	Santa Helena de Minas	0,954
6	Padre Paraíso	0,928	Ribeirão das Neves	0,954
7	Almenara	0,923	Porteirinha	0,942
8	Monte Azul	0,913	Padre Paraíso	0,929
9	Santo Antônio do Retiro	0,899	Ladainha	0,928
10	Ipaba	0,896	Indaiabira	0,923

Fonte: Resultados da pesquisa.

No *ranking* dos melhores municípios no IPQV, observou-se que dos 10 municípios com melhor posição em 2004, cinco já se encontravam nesse grupo em 2000, merecendo destaque os Municípios de Santo Antônio do Retiro e Ipaba, que melhoraram a posição no *ranking* e os Municípios de Porteirinha, Ladainha e Padre Paraíso, que apresentaram queda em suas posições.

Cabe destacar que houve aumento do IPQV desse grupo no ano 2004 em relação a 2000, e neste último o 1º colocado obteve índice de 0,959, enquanto em 2004 esse índice aumentou para 0,994, e o mesmo ocorreu no décimo colocado, que passou de um índice de 0,896 em 2000 para 0,923 em 2004.

Tabela 5 - Municípios com piores IPQV – 2000 e 2004

<i>Ranking</i>		<i>IPQV – 2000</i>		<i>PQV - 2004</i>
1	Araporã	0,0604	Araporã	0,0679
2	São João Batista do Glória	0,1179	Tapira	0,0721
3	São José da Barra	0,1231	Cachoeira Dourada	0,0893
4	Indianópolis	0,1405	Fortaleza de Minas	0,0930
5	Tapira	0,1425	Indianópolis	0,1017
6	Fortaleza de Minas	0,1436	Água Comprida	0,1272
7	Iturama	0,1602	Fronteira	0,1282
8	Sacramento	0,1634	São João Batista do Glória	0,1400
9	Comendador Gomes	0,1664	São José da Barra	0,1443
10	Fronteira	0,1696	Campo Florido	0,1477

Fonte: Resultados da pesquisa.

No *ranking* dos piores municípios no IPQV, dos 10 municípios com melhor posição em 2004, sete já se encontravam nesse grupo em 2000, sendo eles Araporã, São João Batista do Glória, São José da Barra, Indianópolis, Tapira, Fortaleza de Minas e Fronteira. À exceção do Município de Tapira, todos os outros pioraram, ainda mais, seu desempenho no IPQV em 2004.

4.2. Associação entre IPQV e IDHM

Buscou-se, também, verificar correlação entre os dois índices, com o intuito de observar seus comportamentos nos municípios mineiros. Os resultados apresentados na Tabela 2 demonstram relação inversa entre o IPQV e o IDHM. Assim, infere-se que nos municípios que apresentaram maior IPQV foi observado menor IDHM.

Tabela 6 - Associação entre IPQV e IDH em Minas Gerais

<i>Variável</i>	<i>Coef. Correlação</i>	<i>Sig.</i>
IDH – 2000	-0,609	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

O fato de essa relação ser inversa não significa que a qualidade de vida também o seja nos dois índices, embora, considerando a contribuição da gestão, os municípios têm condições de reverter, no longo prazo, a baixa qualidade de vida (IDHM). Ou seja, o gestor tem condições de promover melhores condições de vida, no longo prazo, ao passo que municípios com alto IDHM também podem ter sua situação mudada, caso não apliquem, de forma eficiente, os recursos, podendo, no longo prazo, provocar uma queda no IDHM.

Esses fatores demonstram que localidades mais vulneráveis são as que melhor administram seus recursos para os setores de Saúde, Educação e Habitação, ou seja, embora em situações precárias essas regiões têm buscado reverter essa situação.

Observa-se também a existência, mesmo em municípios, com uma situação relativamente privilegiada, de índices que podem ser melhorados, assinalando, assim, as áreas que merecem atenção especial.

4.3. Análise das diferenças entre IPQV (2000) e IPQV (2004)

Após a realização do teste de médias emparelhadas no IPQV, confirmou-se que o IPQV dos municípios mineiros diminuiu no ano de 2004 em relação a 2000. Esse fator indica queda na qualidade de gestão municipal, resultando em menor esforço de provimento relativo de qualidade de vida municipal, entre esses períodos.

Tabela 7 - Teste de médias para IPQV em 2000 e 2004

<i>Variável</i>	<i>Diferença de médias</i>	<i>Intervalo de Confiança (I.C. - 95%)</i>		<i>t</i>	<i>Sig.</i>
IPQV	0,015	0,006	0,024	3,208	0,001

Fonte: Resultados de pesquisa.

5. CONCLUSÕES

Este estudo buscou construir um Índice de Promoção de Qualidade de Vida (IPQV) nos municípios mineiros, baseando-se no esforço de provimento relativo, ou seja, considerando a posição de um município em relação aos demais.

O IPQV fornece um retrato ampliado da qualidade de vida nos municípios, permitindo aprofundar as reflexões sobre a contribuição das gestões locais na sua melhoria.

Esse índice é mais do que apenas números é capaz de refletir as decisões e ações políticas assumidas pelos governos, podendo, assim, se constituir numa ferramenta para o planejamento da gestão e mensuração dos resultados das ações dos governantes, permitindo a sociedade conhecer essas ações e avaliar o seu impacto em relação ao cotidiano de seus municípios.

Além de fornecer importantes informações para diagnósticos do município, permite que, através do acompanhamento de sua evolução, seja possível comparar, ao longo do tempo ou com outros municípios, contribuindo para o estabelecimento de prioridades e metas do governo municipal e também para a pressão da sociedade civil. Permite também tanto comparação absoluta quanto relativa entre municípios ao longo do tempo, pois a metodologia utilizada permite especificar se uma mudança de situação se deveu a fatores do município em questão ou à mudança de situação dos demais.

O IPQV traz uma visão mais atualizada, com melhor utilização do conjunto de indicadores municipais em sua composição. Esse novo índice apresenta evolução do pensar dos índices, abre a discussão, acadêmica e da sociedade, para o pensar da consequência, da qualidade, da relação do índice e não apenas do “ranqueamento” de municípios.

Esse índice veio atender a uma necessidade atual, pois hoje o que está em voga não é mais apenas o “ranqueamento” dos municípios e, sim, refletir a ação do poder público para melhoria do espaço geográfico, da qualidade de vida.

6. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. **Ocorrência e controle subjetivo do stress na percepção de bancários ativos e sedentários**: a importância do sujeito na relação “atividade física e saúde”. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- AROUCA, A. S. **O dilema preventivista**: contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva. 1975. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1975.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 3. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

- BEHM, H. Determinantes económicas y sociales de la mortalidad en América Latina. **Revista Cubana de Salud**, v. 6, n.1, p.30, 1980.
- BERLINGUER, G. O capital como fator patogênico, p. 49-82. In: BERLINGUER, G. (Org.). **Medicina e política**. São Paulo: Ed. Cetesb-Hucitec, 1983.
- BOOZ-ALLEN PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES. **The quality of life concept: a potential new tool for decision-makers**. Washington: Environmental Protection Agency, 1973.
- BRASIL – **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004.
- BREILH, J.; GRANDA, E.; CAMPAÑA, A.; YÉPEZ, J.; PÁEZ, R.; COSTALES, P. **Deterioro de la vida: un instrumento para análisis de prioridades regionales en lo social y la salud**. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 1990.
- BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 163-177, 2000.
- CASTRO, J. **Geografia da fome**. 9. ed. São Paulo: URUPÊS, 1966. 332 p.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; LEWIN, A. Y.; SEIFORD, L. M. **Data envelopment analysis: theory, methodology, and application**. Dordrecht: Kluwer Academic, 1994. 513 p.
- COBO, B.; SABÓIA, A. L. **Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas** – Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu, MG, 2006.
- COIMBRA, J. A. A. O relacionamento homem-natureza. **Revista de Cultura Vozes**, v.73, n.1, p. 43-75, 1979.
- COTTA, R. M. M.; GOMES, A. P.; MAIA, T. M.; MAGALHÃES, K. A.; MARQUES, E. S.; SIQUEIRA-BATISTA, R. Pobreza, injustiça e desigualdade social: repensando a formação de profissionais de saúde. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 31, n. 2, p. 278-286, 2007.
- CROCKER, D. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. **Lua Nova**, v. 31, p. 99-33, 1993.
- CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 4, n.1, p. 33-52, 1999. ISSN 1413-8123.
- DASGUPTA, P.; WEALE, M. On measuring the quality of life. **World Development**, v. 20, Issue 1, p. 119-131, January 1992.
- DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos do Brasil**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2007/matriz.htm>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- DRACHLER, M. L.; CÔRTEZ, S. M. V.; CASTRO, J. D.; LEITE, J. C. C. Proposta de metodologia para selecionar indicadores de desigualdade em saúde visando definir prioridades de políticas públicas no Brasil. **Ver. C. S. Col.**, v. 8, n. 2, p. 461-70, 2003.
- ESTELLITA LINS, M. P.; MEZA, L. A. (Org.). **Análise envoltória de dados**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000. 232 p.

- FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da Análise Envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, p. 155-180, 2008.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal** – IFDM. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumChannelId=402880811F239D26011F23D727B311D9>>. Acesso em: 13 mar. 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em: <http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_imrs.php>. Acesso em: 18 nov. 2008.
- GUIMARÃES, E. V. **Habitação e construção** – Módulo I. Viçosa, MG: DED/UFV, 2004.
- HERCULANO, S. C. A qualidade de vida e seus indicadores. **Ambiente e Sociedade**, v. 1, n. 2, p.77-99, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores Sociais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadossat/default.php>>. Acesso em: 15 dez. 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo escolar**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINEIRO; IBGE. **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros**. Brasília: PNUD, IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro, 1998.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Alínea, 2001.
- LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo/State and social policies in the neoliberalism**. São Paulo: Cortez, 1995. 244 p.
- LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. Eficiência técnica municipal na gestão dos gastos com saúde e educação em Minas Gerais: seus impactos e determinantes. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA – Economia, História, Demografia e Políticas Públicas, 13., 2008, Diamantina. **Anais...** Diamantina, MG, 2008.
- MAZO, G. Z. **Atividade física e qualidade de vida de mulheres idosas**. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências do Desporto e da Educação Física, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2003.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). **Informe 157 – IDF**. 30 dez. 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_157_idf.mht/download>. Acesso em: 23 set. 2009.
- MEEBERG, G. A. Quality of life: a concept analysis. **Journal of Advanced Nursing**, v.18, Issue 1, p.32-38. Published Online: 28 jun. 2008
- MINAYO, M. C. S.; HARTZ, Z. M. A.; BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 5, n.1, p.7-18, 2000. ISSN 1413-8123.
- MINAYO, M. C. S. **Os muitos brasis: saúde e população na década de 80**. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1995. 356 p.

- MIRANDA, R. B.; GASPARINI, C. E. An evaluation of the efficiency of the brazilian municipalities in the provision of public services using data envelopment analysis. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 19., 2007, Santiago de Chile. **Documentos...** Santiago, Chile, 2007.
- MITCHELL, G. Problems and fundamentals of sustainable development indicators. **Sustainable Development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.
- MONTEIRO, C. A. **Velhos e novos males da saúde no Brasil: a evolução do país e de suas doenças.** São Paulo: Hucitec-Nupens/USP, 1995. 359 p.
- MOYSÉS, S. J.; MOISES, S. T.; KREMPEL, M. C. Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba. **Ver. C. S. Col.**, v. 9, n. 3, p. 627-41, 2004.
- MUELLER, C.; TORRES, M.; MORAIS, M. **Referencial básico para a construção de um sistema de indicadores urbanos.** Brasília: IPEA, 1997.
- NAHAS, M. I. P. **Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades:** discussão teórico-metodológica. 2003. Disponível em: <http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/conteudo/pobreza_artigos.htm>. Acesso em: 5 jan. 2008.
- PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 25 p.
- PAIM, J. S. Abordagens teórico-conceituais em estudos de condições de vida e saúde: notas para reflexão, p. 7-32. In: BARATA, R. B. (Org.). **Condições de vida e situação de saúde.** Rio de Janeiro: Abrasco, 1997. (Saúde Movimento, 4).
- PASCHOAL, S. M. P. **Qualidade de vida no idoso:** elaboração de um instrumento que privilegia sua opinião. 2001. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- PRABHU, R.; COLFER, C. J. P.; DUDLEY, R. G. **Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable forest management.** Indonesia: CIFOR, 1999. (Toolbox Series, n. 1).
- POSSAS, C. **Epidemiologia e sociedade.** São Paulo: Hucitec, 1989. p.179-234.
- REIS, F. W. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, 1988.
- SEIDL, E. M. F.; ZANNON, C. M. L. da C. Qualidade de vida e saúde: aspectos conceituais e metodológicos. **Cad. Saúde Pública**, v. 20, n. 2, p. 580-588, mar./apr. 2004. ISSN 0102-311X.
- SHIELDS, D.; SOLAR, S.; MARTIN, W. The role of values and objectives in communicating indicators of sustainability. **Ecological Indicator**, v. 2, n. 1-2, p. 149-160, nov. 2002.
- SILVA, R. G.; RIBEIRO, C. G. Análise da degradação ambiental na Amazônia ocidental: um estudo de caso dos municípios do Acre. **Revista de Economia Rural**, n. 42, v. 1, p. 93-112, 2004.
- SOUTO, A. S.; KAYANO, J.; ALMEIDA, M. A.; PETRUCCI, V. A. Como reconhecer um bom governo? O papel das Administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. **Publicações Pólis**, São Paulo, n. 21, 1995.
- TANZI, V. Measuring efficiency in public expenditure. Paper presented in Conference on Public Expenditure Evaluation and Growth. **The World Bank**, oct. 2004.

THE WHOQOL GROUP. The World Health Organization Quality of Life Assessment (WHOQOL): development and general psychometric properties. **Soc. Sci. Med.**, 1998.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo Perspec.**, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003.

VAZ, J. C. Medindo o desempenho da gestão. In: PAULICS, Veronika (Org.). **125 dicas** – Ideias para ação municipal. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

WESTPHAL, M. F. O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 39-51, 2000.

WILSON, P. "A preliminary non-parametric analysis of public education and health expenditures in developing countries". **The World Bank**, 2004. (Mimeogr.).

DESENVOLVIMENTO AUTODETERMINADO EM TERRITÓRIOS DISTANTES DO INTERESSE DESENVOLVIMENTISTA NACIONAL

Rodrigo Gava

1. INTRODUÇÃO

Neste ensaio, procurei contribuir para a análise do desenvolvimento local de pequenos municípios a partir de suas organizações produtivas, em especial, quando a articulação econômica é engendrada por iniciativa local. Neste sentido, abro espaço para que pese a iniciativa dos cidadãos como agentes ativos em dimensões normalmente atribuídas às políticas públicas de governo. O argumento central se refere ao processo de autodeterminação como fator de impulso ao desenvolvimento econômico e social local.

Com essa investida, espero ressaltar uma racionalidade de desenvolvimento distinta à que tem predominado no Brasil – de planificações estatais centrais, direcionadas a regiões já desenvolvidas e que, prioritariamente, privilegiam as grandes empresas. Um esforço de reflexão para referenciar novas formas de o Estado afirmar seu papel no desenvolvimento da sociedade, assim como para novas políticas públicas de desenvolvimento.

Em suas manifestações mais recentes, especialmente nas últimas três décadas, a linha condutora do pensamento e da prática do desenvolvimento nacional tem sido marcada, em termos gerais, por “mais do mesmo”; principalmente nos últimos anos, a partir dos programas de aceleração do crescimento (PAC) do governo federal. Esse “mesmo” se referindo à persistência de um magnetismo que insiste em significar desenvolvimento como crescimento.

E mesmo que tenhamos tido, pela planificação e ação do governo central, grandes impulsos à industrialização, com a formação de empresas estatais e a atração de grandes multinacionais estrangeiras, com impactos vigorosos à economia nacional, o quadro que se forma alcança de forma bastante desigual o território brasileiro. Poucas regiões acabaram concentrando a maioria dos investimentos, enquanto nas demais a mesma lógica desigual se dava em frações menores, com cidades se contrapondo entre o moderno e o atrasado. Um desenvolvimento marcado pela desigualdade; endógena e exógena. Internamente, o enriquecimento dos empresários em detrimento dos empregados, externamente, de umas regiões em relação a outras, e, no geral, a concentração da riqueza, encerrando a suposição de uma linearidade evolutiva que flui do desenvolvimento econômico para o social. E apesar do

êxito industrial, dos novos negócios e postos de trabalho e da oferta variada de produtos e serviços, acabou atraindo e iludindo¹ quem visse fluidez desses benefícios por toda sociedade.

Nestes termos, e por serem as empresas de grande porte importantes protagonistas no cenário político atual, são os seus interesses que acabam sendo priorizados nas políticas de desenvolvimento. E como ficam as frações territoriais que não contam com condições naturais favoráveis à exploração lucrativa – recursos naturais abundantes (petróleo, gás, minérios), geografia favorável à escoação da produção de grande porte da indústria, etc.?

Resta a essas localidades se tornarem atrativas a investimentos externos, quando buscam se organizarem favoravelmente à reprodução de ganhos de outros (grandes) agentes capitalistas. Como as oportunidades de produção local se tornaram flexíveis e globais, acabaram refletindo graus distintos de atratividade às organizações de outras regiões ou países. Mas lobrigar essa emancipação local como passo para melhores condições de vida não seria tão difícil não fosse a lógica que rege os fatores de produção e a racionalidade política que articula o local e o global.

Uma relação que tende a gerar, no pólo local, manifestações estratégicas tipicamente mercadológicas para atrair grandes empreendimentos de fora da região, caso do marketing de lugares e da guerra fiscal. Especialmente sob condições de mercados desregulamentados, com intensa concorrência interterritorial e internacional. Também são comuns novas formas de gestão da mão-de-obra, com grandes empresas transferindo tarefas gerais e desqualificadas às pequenas, usualmente sob precárias condições de trabalho (PINTO, 2006), com muitas empresas locais funcionando à mercê do interesse que vem de fora.

Torna-se fundamental promover uma discussão sobre a geração de mais espaços para que os municípios de pequeno porte, especialmente os geográfica e estrategicamente distantes dos interesses industriais e mercadológicos (de forma geral), tenham suas capacidades acionadas rumo ao desenvolvimento que lhes seja mais conveniente e potencialmente sustentável. E mesmo que raramente sejam alvo dos projetos do governo central ou estadual, assim como das iniciativas da grande empresa, o município continua sendo o bloco básico da construção do desenvolvimento de suas organizações produtivas. Uma lógica a partir da qual a racionalidade² desenvolvimentista nacional teria o fomento adicional de uma racionalidade do conjunto das unidades que o compõem; suas inúmeras e peculiares cidades.

¹ Um engano que marca 1/3 da população urbana do mundo ou um sexto da população mundial, um bilhão de pessoas, que vive em favelas, conforme relatório das organizações das nações unidas (FERNANDES, 2006), que revela, ainda, que só no Brasil serão cinquenta e cinco milhões já em 2020.

² Como em Dowbor (2006a), Amorim (2006) também reforça esse argumento.

O recorte espacial pretendido neste empenho reforça um olhar sobre organizações produtivas em pequenas cidades (menos de vinte mil habitantes³ e não integradas a regiões metropolitanas), onde as grandes empresas não estão presentes com plantas industriais. Refiro-me, assim, ao desenvolvimento em sua dimensão local. É o desenvolvimento também pensado a partir de suas menores unidades federativas, onde o cidadão tende a ser participativo diante os recursos locais, pois focar no espaço onde se efetiva a qualidade de vida torna mais palatável o envolvimento da comunidade e suas iniciativas.

A partir desses apontamentos, forma-se um quadro suficiente para que posicione meu argumento central neste ensaio, de que é a partir de uma perspectiva de desenvolvimento marcada por uma dinâmica de relações favorável à autodeterminação no espaço local que os níveis produtivos, econômicos e sociais dos municípios de pequeno porte do vasto território nacional seriam mais bem articulados. Como premissa, que o local é espaço onde as pessoas “conhecem a realidade e a escala de decisão coincide com o seu horizonte de conhecimento” (DOWBOR, 2006b, p. 3).

Para desenvolver o argumento, organizei o ensaio em quatro partes. Além da introdução, apresento uma posição geral da prática dominante no desenvolvimento nacional. Na terceira parte, a dimensão local, espaço da prática concreta das políticas de desenvolvimento onde se manifestam as evidências de acumulação. Por fim, proponho que a autodeterminação possa vir a representar um caminho para que esses municípios se recuperem econômica e socialmente, superando o desinteresse da planificação idealizada pela estrutura de atores político-administrativo federal.

2. DETERMINAÇÕES GLOBAIS E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O processo histórico de construção social que determina e dinamiza o capitalismo em território nacional deixou como traço marcante a dualidade, elemento fundamental da problemática desenvolvimentista brasileira. E apesar do vasto entroncamento teórico que marca essa temática, destaque, especialmente, alguns apontamentos de Furtado (2007) e Rangel (1957).

Em Furtado (2007), a dualidade se refere à estrutura produtiva, marcada pela convivência de um setor de alta produtividade (exportações), e outro de baixa (subsistência). Composição que teria inibido o crescimento do mercado interno e influenciado o

³ Para Oliveira (2006), nas cidades com menos de vinte mil habitantes (75% dos 5.561 municípios brasileiros) não é obrigatória a elaboração do plano diretor (OLIVEIRA, 2001b), tornando-as ainda mais frágil frente aos imprevistos da dinâmica política e econômica global. São espaços que “tendem a uma compartimentação generalizada, onde se associam e se chocam o movimento geral da sociedade planetária e o movimento particular de cada fração, regional ou local, da sociedade nacional” (SANTOS, 2000, p. 79-80).

desenvolvimento brasileiro, sobretudo a baixa e desequilibrada capacidade de investimentos pelo vasto território nacional.

As contribuições de Furtado vão além da exploração do caráter dual de nossa sociedade, com destaque para a relação dialética entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Justamente o sentido em que Rangel (1957) situa a dualidade brasileira, que não se refere, unicamente, à oposição de um setor capitalista e outro pré-capitalista, ou de um moderno e outro feudal. Para ele, além da coexistência dual de relações de produção historicamente defasadas em relação ao que passaram as sociedades européias avançadas, que esse atraso é dependente das relações de produção existentes em países economicamente centrais. Um processo encadeado numa dinâmica que liga o pólo externo (relações de produção dos países centrais) ao interno (relações de produção nacional), formando uma relação de dependência do Brasil com sociedades mais avançadas (centros dinâmicos). O caráter dual e dependente da economia e da sociedade brasileira faz com que o desenvolvimento seja, preponderantemente, originado a partir da realidade externa ao país. Sua contrapartida política se reflete nos pactos de poder que se formam em torno do Estado, dado que “o Estado brasileiro não pode senão refletir a dualidade básica da economia e da sociedade” (Rangel, 1962, *apud* BRESSER-PEREIRA, 2006).

Sem me voltar para as várias concepções que abarcam as raízes e os condicionantes do desenvolvimento capitalista brasileiro, o que por hora me interessa são suas expressões, em especial suas crises, e alguns de seus fatos geradores. Muitos dos quais essencialmente relacionados às transformações internacionais das últimas décadas.

A desregulamentação financeira ao fim dos anos 1970, a reorganização flexível⁴ baseada em tecnologias informacionais, a supressão de limites comerciais e a ampla disseminação de um ambiente pró-mercado, que recomenda atuação coadjuvante ao Estado, formam um quadro⁵ de crise que expõe os contrastes entre os padrões econômicos e sociais de locais, regiões e países. Torna-se ordem do dia para estes territórios a integração ou inserção aos ambientes mercadológicos, econômicos, financeiros e culturais internacionais, ou seja, a busca pela mais eficaz aderência à modernidade. Trata-se do que Santos (2000, p. 79) identifica como a proeminência de sistemas técnicos e de informação e a subversão do antigo jogo da evolução territorial. Sendo que, sobre a imposição de novas regras, “os atores mais

⁴ Para Mattoso (1995), o aumento da mobilidade do capital internacional acirrou a competição inter-estatal, pressionando os governos a favorecerem modalidades de investimento consideradas mais atraentes segundo os padrões globais, modificando, igualmente, os próprios padrões produtivos (do *fordismo* ao flexível).

⁵ Caracterizado como globalização, ao termo não devem estar associado a todos os males que venham se manifestar nos territórios, como as desigualdades de condições e reproduções, mas um movimento que, sobre as bases já instauradas, intensifica o poder dos atores que dinamizam a mecânica capitalista sem o necessário correlato distributivo. O alerta é para que a globalização não seja “o muro das lamentações sociais”, pois “a ela se vem atribuindo todos os males das desigualdades, dos confrontos pela terra, pelo teto, pela justiça, pela distribuição de renda e pela exclusão social” (VIEIRA e VIEIRA, 2007, p. 21).

poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”. Reflexos desse quadro acabam se estendendo ao pensamento desenvolvimentista brasileiro.

No entanto, a maior parte das discussões, e das decisões decorrentes, sobre a trajetória do desenvolvimento nacional acaba restringindo essas mudanças internacionais a um plano superficial. Tavares e Beluzzo (2002) notam a adesão brasileira ao processo de globalização com a mesma imprecisão que é peculiar ao termo; para eles um qualificativo vago que, apesar da disseminação alcançada, não teria sido compreendida antes de tão prontamente adotada. Neste caminho, consagra-se a estratégia neoliberal como via de alcance para a modernidade e superação das crises que se apresentavam ao mundo capitalista.

Intensifica-se, sobretudo na prática, uma visão de desenvolvimento marcada pela onipresente idéia de crescimento econômico⁶, onde o que deveria ser meio se torna fim, e o que é central, periférico. No lugar de serem formuladas políticas com fins substantivos, como a melhoria das condições de vida, o bem-estar e o desenvolvimento humano, o que se nota é o alcance de objetivos marcados pela “lógica dos meios imposta pelo processo de acumulação comandado⁷ por empresas transnacionais” (ETNs) (FURTADO, 2002, p. 36). Coerente com a dinâmica externa, a economia de mercado se expande para uma sociedade de mercado, tendo o predomínio econômico-financeiro como marca. Situação que tende a deslocar as forças sociais para uma posição subalterna.

Um agravante é que perspectivas de reversão desse quadro, quando aparecem, tendem a ser interpretadas como inócuas e fora de contexto. Termos chegado a uma sociedade como a que se apresenta parece ser, para muitos, uma passagem natural, como parte inexorável da evolução da vida em sociedade. Mas a “existência de uma densa e penetrante trama de relações econômicas, sociais, políticas, ideológicas e militares” (BORON, 2001, p. 39) que vem regendo a produção capitalista, indica que a suposição de naturalidade tem a ingenuidade como seu melhor adjetivo.

A posição da qual comungo e sobre a qual construirei os argumentos alinha-se com a de Boron (2001). Para ele, no capitalismo essa trama tem um movimento de retroalimentação com o modo de produção que lhe é próprio, que se universaliza e se torna histórico. E as políticas de traços neoliberais que se expandiram pelo mundo precipitaram a mundialização capitalista com grande alcance geográfico. Insurge uma *práxis* política omissa, um desaparecimento do capitalismo da agenda pública, pois teria sido absorvido como fenômeno

⁶ Viveret (2006) critica o principal indicador do desenvolvimento mundial, o PIB. Por este, o desenvolvimento resulta da contabilização das atividades produtivas, comerciais e serviços. Aritmética que não entende como negativa as destruições, pois geram fluxos monetários de reconstrução dos acidentes ambientais. Viveret (2006) ainda ressalta que as atividades voluntárias, inclusive as envolvidas com os mesmos acidentes, são desconsideradas. E até a prevenção se torna contraproducente, pois bloqueia, de antemão, o ciclo de destruição-reparações.

⁷ Milton Santos vai mais longe. Em entrevista concedida em 1998 afirma que “a política é feita pelas grandes empresas. Os políticos não fazem política, o aparelho de Estado não faz política, são porta-vozes”.

natural, ou “uma cristalização de tendências inatas, aquisitivas e possessivas da espécie humana e não como uma criação histórica de classes e agentes sociais concretos movidos por interesses”. O corolário seria óbvio, ao “naturalizá-lo, o capitalismo se torna invisível e, como não é possível vê-lo, não se pode discuti-lo” (BORON, 2001, p. 40).

Assim, à racionalização de prevalência técnica e mercadológica, à flexibilização produtiva, às divisões territoriais de trabalho e ao unilateralismo que marca as relações internacionais soma-se uma racionalização ortodoxa sobre o processo de desenvolvimento, o que dificulta a reversão do quadro de subdesenvolvimento de vários países. Pensamento que induz práticas políticas onde o desenvolvimento é visto como ocorrência natural de um encadeamento lógico cuja gênese estaria no desenvolvimento industrial e seu derrame último nos ganhos sociais, depois de disseminados os acúmulos econômicos.

Indiferente à referida lógica, as evidências empíricas (concentração de renda e exclusão social) desse modelo são suficientemente numerosas para se estabelecer um marco para seu questionamento, pois apesar de desejado ele nem sempre trouxe os ganhos sociais esperados. O que não significa que tenha traído quem esperava por sua pujança econômica, pois foi notório o crescimento de muitas regiões e países e, em muitos casos, a reversão de suas condições de atraso e superação de dependência econômica e tecnológica.

Apesar das raízes que nos permitem perceber o desenvolvimento nacional nos remeter ao século dezenove, o ambiente marcado pela hegemonia das finanças nesses trinta últimos anos tem impactos diretos na formação de um ambiente de restrições ao desenvolvimento de largo alcance. No plano econômico, a financeirização como pilar de sustentação principal, formando um regime dominado pela lógica da acumulação financeira, quando o Estado fica subordinado ao mercado, assumindo como função primordial o controle da inflação, sendo o crescimento e o nível de emprego meras variáveis de ajuste da economia (DIAS, 2008). E mesmo com quase meio século de intenso debate no campo acadêmico e de muitas terem sido as políticas públicas de impulso à economia nacional, a questão do desenvolvimento permanece como pauta urgente. Parte das razões é que, além de terem se mantido, as dualidades se agravaram; um movimento que se arrasta lentamente pela história, reforçando práticas na realidade nacional que levaram Martins (1994) a ensaiar um “poder do atraso” como síntese.

Mas seria possível se articular um desenvolvimento que fosse coerente com as capacidades e talentos (materiais e humanos) das diferentes regiões, localidades ou municípios, contribuindo, assim, no sentido de minimizar as dualidades do país? Que tipo de ação o Estado, em suas distintas configurações de governo (federal, estadual e municipal), poderia operar para contribuir nesse processo? Questões envolvidas no argumento e consideradas nas próximas partes.

3. O LOCAL COMO ESPAÇO DE ACUMULAÇÃO E A HETEROGENIA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Para abordar estas questões, são necessários esclarecimentos sobre o papel que as finanças globais exercem na reestruturação da geografia local. Sem me apegar a detalhes do processo, o que foge aos interesses deste ensaio, ressalto um movimento de sobreposição da lógica do dinheiro sobre questões socioeconômicas e políticas que, associada à posição de tutor já alcançada pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial, por exemplo⁸), acaba por impor mimetismos e rendições ao desenvolvimentos estranhos aos interesses dos territórios.

O processo de acumulação que se desenrola no território acaba formando espaços geográficos disformes, como se fossem arquipélagos; trata-se do que Santos (2000) denominou compartimentação. Ao longo do tempo, o aumento da população e do intercâmbio torna essa trama densa, e não só pela ação direta do homem, mas por sua presença política. O que ocorre é que essa compartimentação não é mais a mesma, manifestando-se mais como fragmentação, fazendo-se presentes parâmetros exógenos sem a necessária referência ao local (SANTOS, 2000). A questão central neste caso se refere à velocidade.

A lentidão de outros tempos fazia possível a canalização da ordem internacional para dentro do território nacional por meio da política dos Estados. Foi por meio da política que se compensavam as diferenças técnicas e econômicas entre os países, o que acabava por assegurar, num só termo, a ordem internacional e a ordem interna de cada um dos países. Nas palavras de Santos (2000, p. 832), “os compartimentos eram soldados por regras, ainda que não houvesse contigüidades entre eles”, como ocorria no controle dos países colonizadores sobre suas colônias.

Mas a rapidez e fluidez, seja ela virtual, da informação/informática, ou real, das ações das empresas, atingem os territórios seletivamente. Trazendo uma carga ideológica e um imaginário de que se trata de um fenômeno ou um aceso a todos, enquanto é restrito a poucos (SANTOS, 2000). Surge, assim, um novo ingrediente, a incompatibilidade entre diferentes velocidades, quando os mais velozes conduzem os menos a seu ritmo, estimulando infra-estruturas suficientes à fluidez que necessitam, influenciando os lugares a funcionarem à velocidade da base operativa dos mais velozes. Por isso, a identificação de redes se torna insuficiente para analisar fenômenos tão amplos como o que costuma se manifestar nos territórios.

⁸ Comungo da posição de Santos (2000, p. 105), para quem “são o Banco Central e o Ministério da Fazenda, em combinação com as instituições financeiras internacionais, que orientam e as grandes reformas” em curso.

As redes nada mais são do que mecanismos seletivos, separando não só os espaços como os agentes e atores em sua propensão à pressa ou lentidão. É, portanto, espaço de alguns, enquanto necessário se faz compreender o todo nos espaços e velocidades. De certo é que algumas regiões acabam participando menos da economia mundial, ou participando de forma a restringirem suas possibilidades futuras.

Nessa imbricação entre o global e o local, o global se refere a um espaço de racionalidade e conteúdo ideológico de origem distante, em contraposição a arena local, de vivência dos vizinhos (SANTOS, 1998). E a relação entre esses dois espaços, percebida nas manifestações locais, costuma ocorrer tanto verticalmente como horizontalmente, numa alusão a recortes territoriais.

O recorte vertical tende a ser dinamizado pelo poder de fora, geralmente dos grandes atores globais (empresas transnacionais, países centrais, instituições multilaterais). Operam segundo um movimento de forças centrífugas, que desfragmentam e desagregam a própria base territorial, e onde prevalece uma lógica exógena⁹, alheia aos interesses locais. Faz coerência à dinâmica da verticalidade a presença de um cotidiano passivo, obediente e disciplinado aos interesses de fora, com destacado por Goulart (2006). Ainda, é comum que tais interesses não percorram todo o território, passando apenas por parte¹⁰ dele, formando um núcleo para onde atrai todas as forças locais que lhes são benéficas (SANTOS, 2000).

Já o recorte horizontal tem sentido oposto, pois tende a representar um movimento de continuidade, de alastramento entre vizinhos, com força centrípeta, promotora de agregação e convergência numa base territorial específica. Pende à geração de relações locais que nascem e mutuamente se fortalecem no próprio local, embora sejam constantemente perturbadas pelas forças centrífugas mais amplas (SANTOS, 1998; 2000).

Assim, mesmo mantendo-se as pressões centrífugas nas relações locais, o que tem contribuído para uma forma própria de condução da gestão das localidades (de predisposição

⁹ Essa exogenia pode representar um grave fator desarticulador das capacidades locais de desenvolvimento, pois há uma retirada dos elementos do comando próprio da região (SANTOS, 2001). Sendo que no caso da relação entre agricultura e desenvolvimento industrial, proliferou-se uma produção agrícola de grande escala, sustentando a expansão do capitalismo industrial, representando alívio sobre a taxa de lucro e fornecendo alimentos da dieta básica a preços baixos ao setor industrial urbano (GOODMAN e REDCLIFT, 1991). Por isso é comum a grande produção agrícola padronizada segundo a moderna comoditização, cujos produtos são voltados para consumos distantes, reservando ao espaço rural-urbano local apenas uma fração dos excedentes da remuneração da atividade produtiva. Digo fração, por que muito do capital acumulado acaba, também, direcionado a outras economias. Neste caso, a questão a ser analisada deve ser do equilíbrio produção-consumo, e o destino dos excedentes.

¹⁰ Vale destacar o fato de que sobre esse núcleo pontual que poder surgir no território local, e para o qual podem se direcionar os esforços locais, pode surgir forças centrípetas como no caso das horizontalidades, a diferença é que no caso da dinâmica vertical essa força caracteriza-se por ser um centripetismo do outro, de fora, cooptando e captando os demais atores sociais locais para sua lógica.

ao discurso da pressa à modernidade), é ainda possível, diante de premissas de horizontalidades, o fortalecimento de movimentos locais em favor da coletividade. A partir dessa sobreposição que Santos (1998) identificou formas de articulação – a homóloga, a complementar e a hierárquica.

A homóloga se refere à área de produção modernizada e confluyente, cuja formação é baseada e reforçada pela informação especializada, criando, assim, contigüidades funcionais; enquanto que a complementar diz respeito à articulação entre diferentes atividades decorrentes da modernização produtiva e da necessidade de intercâmbio geográficos próximos. No caso da hierárquica esta é resultado da crescente racionalização das atividades que tendem a ocorrer sob o comando central de um agente ou organização. Um comando que independe de sua localização, o que em nada evita sua interferência no espaço sócio-territorial. Forma-se, nesse caso, um cotidiano imposto de fora para dentro, comandada por agentes que contam com informações privilegiadas (que se torna importante instrumento de poder).

E como seria, nesse recorte de relações entre vetores verticais e horizontais, assumir o local como espaço de acumulação? Se for pela soma dos locais que se chega à organização do território nacional, que assim afirma sua independência perante outros Estados-nacionais, como conduzir o desenvolvimento dessas partes em meio à dominação e controle distantes que se fazem a partir dos interesses econômicos estabelecidos pela formação de redes (*links*)? Como agravante, que as estratégias que predominam são baseadas na planificação central, em regra articuladas pelo governo federal ou pelo estadual, onde se manifestam relações verticais “de cima para baixo”. Mas essa visão tradicional vem recebendo a companhia de ações “de baixo para cima”¹¹, onde estratégias de recuperação produtiva e econômica partem da comunidade.

Apesar de serem consideradas, tanto no Brasil quanto no debate internacional, controversas, pouco consensuadas e até antagônicas entre si (CALDAS e MARTINS, 2008), as idéias sobre desenvolvimento local vêm ganhando terreno, ajudando a afirmar um confronto ao tradicionalismo centralizado na questão do desenvolvimento nacional. Para uns, apenas uma nova expressão da expansão capitalista a partir das ETNs centrais, para outros nele há inserida uma dinâmica própria e há ainda os que entendem essas iniciativas como uma forma de experimentar movimentos contra-hegemônicos (SANTOS, 2005).

Entendo que o desenvolvimento local possa reunir as três posições indicadas por Santos (2005) no parágrafo anterior, sem que uma delas tenha que se limitar ou se fixar em oposição aos demais. Assim, o fato de estar circunscrito na expansão industrial global não impede que também possa expressar uma dinâmica própria, reflexo da ação de atores sociais

¹¹ Como em “Por uma outra globalização”, de Milton Santos (2000), quando sugere a “globalização de baixo”.

locais para a constituição de estratégias de adaptação ou de saída, no sentido de Hirschman (1970). E como parte dessa estratégia, pode reunir elementos que se oponham ao que determina a estrutura hegemônica, por exemplo, da lógica da organização da estrutura financeira para disponibilidade e direção dos excedentes de capital.

Oliveira (2001a, p.11 e 12) ressalta a importância de posicionarmos o desenvolvimento local em duas dimensões. A primeira se refere à sua especificidade histórica, i.e., “o não-desenvolvimento local é um subdesenvolvimento no sentido de que ele é peculiar à periferia do capitalismo”, o que implica dizer que ele não será o elo numa cadeia de desenvolvimento total e que deve ser concebido como alternativa, senão reproduzirá a forma estrutural. A segunda é a da cidadania. Uma terminologia que de difícil mensuração, irredutível à quantificação, mas que isso, em vez de representar uma limitação, é justamente a riqueza do conceito (OLIVEIRA, 2001a). O sentido da cidadania é o do “estado de espírito”, que conjuga a idéia de bem estar e qualidade de vida. Mas isso não é suficiente para definir o conceito, pois seriam desconsiderados “como cidadãos os que não têm meios materiais de bem-estar e qualidade de vida”, o que, para ele, levaria à inversão dos sentidos da política, “pois é através desta que os cidadãos lutam pelo bem estar e pela qualidade de vida, e não o inverso” (OLIVEIRA, 2001a, p.12).

Oliveira (2001a) indica que mesmo procurando relacionar indicadores de bem estar e a qualidade de vida, essa mensuração deve ser percebida como indireta e insuficiente. Sendo necessário perceber o desenvolvimento local como qualidade, ou âncora da cidadania. Decorre que a aproximação da noção de cidadania ao sentido de desenvolvimento local amplia os contornos da mensuração dos processos e estoques de bem-estar e qualidade de vida, para revelar o indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, o oposto do indivíduo-massa. Nesse rumo, o desenvolvimento e a cidadania seriam aquisições, conquistas, por meio do conflito, uma posição oposta ao ponto de vista neoliberal, onde a cidadania é sinônimo de não-conflito, de harmonia (OLIVEIRA, 2001a); e o indivíduo (cidadão), na dinâmica da vida política cotidiana, um somatório de sujeitos passivos, meros receptores da ação política centralizada. Ou como indica Vainer (2003), quando contrapõe duas utopias urbanas.

De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio [...] a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito. De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em

construção, que, ao se construírem, constroem também a cidade (VAINER, 2003, p.30).

Outro ponto de destaque é que mesmo procurando por uma análise da dinâmica local, o desenvolvimento que aí se desenrola não deve representar um fim em si mesmo, no sentido literal de que basta articular o desenvolvimento das partes como suficiente ao desenvolvimento do todo. Mas fazendo uma analogia ao que mantêm organizadas e hábeis as empresas, quando a boa gestão de cada uma de suas partes é que garante seu bom desempenho geral, Dowbor (2006b) questiona se seria possível uma racionalidade nacional (país) sem que haja uma racionalidade do conjunto de suas unidades (municípios).

Já Brandão (2004) ressalta o cuidado para que se evite uma incursão simplista à temática que relaciona território e desenvolvimento, supondo o entusiasmo exagerado com que vem sendo tratada a questão do território. Algo sem paralelos históricos, pois estas questões sócio-espaciais vêm sendo “vulgarizadas e reduzidas”, “tudo se tornou território” (BRANDÃO, 2004, p. 58).

Dessa forma, a referência de território não deveria ver o local estaticamente, como receptáculo neutro, “um platô ou espaço reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço-plataforma”, onde as superfícies pouco importam por serem meros “recipientes ou plataformas a propagandear suas vantagens comparativas e a disputarem as inversões de capital” (BRANDÃO, 2004, p. 63). Noutro sentido, o espaço deve ser percebido dinamicamente, como construção social, produto de conflitos e disputas da ação e interesse dos grupos em seu processo de reprodução histórica.

Ainda sobre a conjunção entre o local frente ao global, e que embora eu venha sugerindo maior descentralização decisória, entendo como ponto fundamental que para permitir que movimentos de autodeterminação se intensifiquem essas manifestações não devam ocorrer à revelia de uma organização ampla, que caberia ao Estado. Isso, para que se evitem movimentos locais que avivem de forma desordenada, agravando a heterogenia dos territórios. O andamento desse processo deve, portanto, ser conjunto, entre as forças locais e a coordenação nacional.

Nesse ponto, o desenvolvimento deve ser visto como um projeto nacional, não só como uma responsabilidade financiadora, mas uma função do Estado como agente coordenador. E além da necessária inversão da lógica desenvolvimentista que foca nos meios – força da acumulação capitalista – e não nos fins – melhoria das condições de vida, o compromisso deve ser com a homogeneização de oportunidades e motivação das potencialidades de nossas culturas.

O sentido do desenvolvimento deve confirmar o cidadão como participante ativo na formação de um sistema economicamente articulado e capacitado para se autogerir por meio de centros de decisão consistentes e autônomos. Assim, se afastaria o predomínio de uma lógica articulada externamente, potenciais à formação de tensões regionais, como defendeu Furtado (1992) em *Brasil: a construção interrompida*. evitando que os mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais apenas reflitam as estruturas de decisões transnacionais.

E pelo fato de serem muitas as áreas em que o Estado se omite, pelo menos na prática política efetiva para a promoção de mudanças necessárias ao desenvolvimento, as ações locais devem ser incentivadas e, principalmente, coordenadas. Onde é imprescindível a participação do Estado para evitar que seja constituído um tecido econômico e social ainda mais fragmentado na geografia nacional, quando uns locais se articulam independentemente de outros, agravando suas heterogeneidades. E gerando um processo de desenvolvimento pontuado, uma personificação da verticalidade em seu sentido *lato*.

No lugar de se restringirem a movimentos verticais, as novas práticas são potencialmente inseridas numa lógica de ações também horizontais, como as formas intermunicipais de gestão (consórcios municipais de saúde, comitês de bacias hidrográficas, conselhos regionais de desenvolvimento, etc.). Para Dowbor (2006a), neste tipo de ação o ponto chave é a “iniciativa, o sentimento de apropriação das políticas, que é devolvido ao espaço local, onde as pessoas podem participar diretamente, pois conhecem a realidade e a escala de decisão coincide com o eu horizonte de conhecimento”.

Meu argumento não insinua intimidações ao Estado no desenvolvimento nacional, mas incentivos para uma maior participação da população nos espaços vazios deixados pelo Estado nas práticas promotoras de desenvolvimento. Por ser uma atribuição normalmente esperada como pertencente ao mesmo, pode parecer, aos que se precipitam, que algum propósito liberal esteja sendo sugerido. O que não é o caso. Busco por sinais que evitem a exclusividade de políticas articuladas em benefício de centros mais ágeis e capazes de oferecer maior impacto nos retornos de produção e circulação de bens e serviços (PIB), ficando as demais frações do território pormenorizadas. Essa conjugação entre o desenvolvimento local com ações de autodeterminação será debatida na próxima parte, buscando a formação de um quadro de referência ao argumento da autodeterminação local.

4. A AUTODETERMINAÇÃO LOCAL COMO ARTICULAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Pretendo, neste momento, discutir a autodeterminação local como forma de se buscar um desenvolvimento com maior participação comunitária como manifestação complementar às políticas nacionais de desenvolvimento, assumindo que a esfera pública não é privilégio de ação governamental. Onde a população é considerada como elemento ativo à melhoria de sua condição de vida, e não como mero participante por delegação de poder (plebiscito) que o coloca mais perto de expectador que jogador (no sentido de Matus, 1996).

O conceito de autodeterminação local evoca referências tanto de uma concepção macro quanto micro. A primeira se volta a questões próprias da dimensão internacional, voltadas à soberania nacional e à independência para se reger os rumos de uma nação. Já a segunda está mais distante de meus interesses, pois se situa no campo da psicologia, especialmente na compreensão os componentes motivacionais da ação humana. Em sua perspectiva macro parte do reconhecimento da capacidade de, num território, “populações suficientemente definida étnica e culturalmente têm para dispor de si próprias e o direito de um povo dentro de um Estado tem para escolher a forma de governo” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2003).

A tentativa de alinhamento do conceito ao nível local, do município, especialmente em ocorrências não unicamente direcionadas ao governo, seja ele o local ou o das demais esferas, torna precipitada sua apropriação direta. O não significa o abandono desta intenção, pois há elementos suficientes para se formar uma primeira demarcação incentivador de movimentos reflexivos (teoria-empíria) a processos de análise no campo do desenvolvimento.

Para a Guimarães (2004, p. 2), “A base inicial para a Teoria da Autodeterminação é a concepção do ser humano como organismo ativo, dirigido para o crescimento [...] e para a integração com as estruturas sociais”. Ao expressar a autodeterminação como um processo evolutivo (dirigido ao crescimento), seria a ela intrínseca a busca de experiências para desenvolver habilidades e exercitar capacidades, para buscar e obter vínculos sociais; unificando experiências intrapsíquicas e interpessoais (GUIMARÃES, 2004).

Para Fischer (1992), mesmo sendo o local um conceito impreciso, de contorno difuso, sua consideração como objeto de estudo deve ser pautada pela compreensão de que está em jogo duas idéias complementares, embora ao mesmo tempo antagônicas. Isso por que o local se refere tanto a um espaço geográfico delimitado, portanto, concreto, quanto ao espaço de relações sociais, logo, abstrato. A força de sua categorização expressa pela dinâmica social lhe confere proximidade à temática das relações entre atores e grupos sociais, ou seja, onde se articulam interesses e conflitos e, assim, relações de força, de poder. O local se afirma menos como um espaço físico e mais como um conjunto de relações em torno de interesses

identificáveis. O que sugere que os esforços de análise do local se comprometam com as relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas (FISCHER, 1992).

Neste sentido, tornam-se dimensões importantes para a análise de movimentos que conjuguem a autodeterminação local com o desenvolvimento o sistema de atores que os dinamizam e a identidade local que os marca.

O sistema de atores e identidade local são expressões do ator social, aquele indivíduo ou grupo de indivíduos com poder suficiente para programar ações e estratégias causadoras de impacto na dinâmica de relações sociais locais e seus corolários em termos de rearticulação produtiva. E primeira consideração a ser feita é que o ator social será definido relacionando-o, inicialmente, com a cena social na qual desenrola sua ação (AROCENA, 2004). A partir daí, sua conceituação tem como idéia central a de que são os sujeitos os que ativam, impulsionam e agem na criação de espaços de oportunidades e interferência no futuro (MATUS, 1996).

Para Arocena (2004, p. 27), “uma forma de definir um ator é relacionando-o com a cena social na qual desenrola sua ação”. Neste espaço ele inclui “indivíduos, grupos ou instituições cujo sistema de ação coincide com os limites da sociedade local”, não estando em jogo, nesse momento, a qualidade da ação que deles partem, mas apenas o ambiente de manifestação das relações sociais. Este tipo de ator Arocena (2004) chama “ator local”, e são aqueles comprometidos com a melhoria da qualidade de vida de um determinado território. No entanto, também o podem ser os que se organizam para manter ou reproduzir uma situação prejudicial ao ambiente local, seja pela destruição de riquezas naturais ou ainda de tecidos sociais. Sua conceituação é ampla, não distinguindo a qualidade da ação, mas a força e conquistas do ator em meio às relações sociais que empreende. Trata-se de uma conceituação simples, porém insuficiente para melhor explorarmos como o jogo de interações que entre os membros de uma localidade pode se relacionar com o seu desenvolvimento. Assim, mesmo mantendo o foco da ação social no sentido do desenvolvimento, pode ser considerado ator local qualquer indivíduo, grupo ou instituição que atue em nível local. E para evitar perdas desnecessárias com preciosismos de definições, Arocena (2004) indica que bastaria distingui-los em “ator local” como aqueles que no campo político, econômico, social e cultural são portadores de propostas que tendem a melhor capitalizar as potencialidades locais, e “agente de desenvolvimento local” como aqueles que tem estas ações relacionadas a projetos de desenvolvimento.

A conjunção de ator local com desenvolvimento imediatamente explora a noção de desenvolvimento considerada para seu emprego. Considerando discussões anteriores, torna imprópria toda qualificação de ator local àqueles que contaminem rios, poluam o meio ambiente ou, no geral, desfigurem as potencialidades de sustentabilidade da vida econômica e social local. Também não se enquadrariam nessa perspectiva os que agem, prioritariamente,

por influências de uma lógica exógena, facilitadora de desarticulações e verticalizações. Por fim, a perspectiva de Arocena (2004) ainda considera o ator local com uma espécie de guardião dos interesses locais, posto que cabe a ele submeter as iniciativas de desenvolvimento ao interesse local, tratando de adaptar as tecnologias e as características dos sistemas locais de produção. A própria proposta conceitual de Matus (1996) para o ator social, já permite uma visão mais geral das ações postas em prática por indivíduos, grupos e instituições, permitindo uma captação mais primorosa de seus atos. Ademais, em Matus (1996) há uma visão pró-ativa do ator social, como aquele que age mais como jogador que expectador na cena do jogo social que faz parte. O que torna suficiente para tratar os atores e suas influências no desenvolvimento local.

Assim, o sistema de atores deve ser compreendido quando visto em meio aos contatos sociais que estabelece, sejam eles conflituosos ou cooperativos. Ele se refere à totalidade de agentes (individualmente ou organizados) que interferem no processo de desenvolvimento de uma determinada área. Pois um processo de desenvolvimento é dependente de idealizadores e condutores, de protagonistas de uma história social, geralmente de elites dirigentes construtores de projetos. Como em cada sociedade local há um sistema de relações de poder a ser investigado, assinalar destaque ao papel desses atores acaba permitindo maior atenção às formas de articulação de todos os atores, sejam eles locais ou extralocais cujas ações geram impacto no espaço estudado.

Segundo Arocena (2004, p. 32), a expressão “sistema de atores” de uma localidade se refere às características das interações existentes entre os diferentes protagonistas dos afazeres locais. Onde se faz presente uma complexa rede de atores em níveis de articulação tanto próprios do local como deste com o global. Assim, a localidade é estudada a partir de sua especificidade, sem que suas vinculações formais ‘com as dimensões políticas estaduais e a federal sejam esquecidas. Em foco, a evolução local do ponto de vista da constituição, desenvolvimento, desaparecimento e reconstituição das distintas expressões econômico-produtivas, sociais, políticas e culturais que conformam a vida social deste espaço (AROCENA, 2004).

Para a operacionalização de análises a partir da perspectiva em discussão, Arocena (2004) sugere considerar as elites dirigentes locais, a relação deles com os atores extralocais, a capacidade que têm de elaborar respostas diferenciadas e a característica do ator político-administrativo local. Junto à investigação da capacidade da identidade do sistema de atores com o espaço de vida local, forma-se um quadro de referência analítica para a compreensão de processos de desenvolvimento local liderados por atores sociais locais membros da comunidade.

Os sistemas de atores são fortemente condicionados pela sua capacidade de gerar um grupo dirigente com possibilidades reais para conduzir um processo de elaboração permanente do projeto coletivo. Historicamente, este tem sido um papel exercido pelos possuidores de um conhecimento pertinente com a proposta de organização social, geralmente, um espaço preenchido por atores pertencentes ao quadro de elite das sociedades – as elites dirigentes. Mas além da capacidade técnica, essa elite precisa ter legitimidade para agir em nome coletivo, tendo para si outorgado reconhecimento suficiente por parte do conjunto do tecido social local. O grau em que varia a legitimidade da elite dirigente é que a permitirá sustentar o andamento do projeto.

Como os processos de desenvolvimento local têm como dimensão fundamental a relação que se estabelece entre os atores locais e os globais, pois é a partir dessa mescla que o sistema de atores se constitui, torna-se importante perceber o quanto essa relação é mediada pela possibilidade de negociação ou uma rendição devido à dependência externa.

Como a sociedade está submetida a mudanças permanentes, sejam elas advindas das políticas nacionais, do mercado internacional e das transformações tecnológicas são vários os impactos à realidade local. Nesse sentido, é necessário haver consciência suficiente para que as respostas dadas às mudanças que lhes chegam sejam permitidas a partir da lógica e capacidade locais. É exatamente isso que irá fornecer uma capacidade de resposta diferenciada, indo desde as tidas como de alta capacidade, que se manifestam mediante o tempo lento identificado por Santos (2007), até aquelas em que estão ausentes as referências para a diferenciação das respostas. Nestas sociedades com alta capacidade de respostas, os protagonistas do desenvolvimento costumam cultivar a relação com os níveis nacionais de decisão, sustentando um projeto que permite certo controle sobre as incertezas geradas, assim como manter sua capacidade diferenciada de resposta, adaptando-se sem maiores traumas às novas realidades.

A lógica do sistema político-administrativo tem histórico de prevalência sobre os processos de desenvolvimento local. Estabelecendo-se por tradição centralizadora, acabaram debilitando a força das instâncias locais, tornando-as meras transmissoras de mensagens vindas do centro. E embora tenhamos visto proliferar discursos descentralizantes, sua prática ainda é ordinária. Nestes termos, é tema decorrente do sistema político-administrativo a presença das lógicas centralizadas e descentralizadas. Sendo o primeiro caso aquele em que quando a lógica que lhe é dominante é verticalizada, o que pode ocorrer não necessariamente sobre toda a organização política formal do município. No conjunto, paira a crença de que há uma forma única de se administrar a coisa pública, momento em que a centralização das decisões é reforçada, distanciando e inibindo iniciativas próprias de outras partes do município que não o das estruturas formais tradicionais.

Por fim, extrema e diretamente vinculada ao ator local, a identidade é uma expressão que liga o homem a seu território e dá a este o sentido que o revelara Santos (1996), o do espaço cujo conteúdo é formado por objetos e pela ação do indivíduo. O espaço local deixa de ser apenas paisagem para conter teor político, o ambiente de expressão dos acordos e conflitos que marcam a vida em sociedade. Nele, estão presentes os vestígios do passado, a história dos homens, seus trabalhos e suas crenças. Donde se extrai a memória coletiva que dá sentido à relação entre o passado, o presente e o projeto de futuro, sendo, jamais, um espaço neutro. Daí arregimenta-se a suposição de que a volta ao passado pela memória permite o local reconhecer-se em uma história, a sua história (AROCENA, 2002).

Ter uma identidade local significa reconhecer-se em uma história coletiva, pois, como afirma Arocena (2004, p. 38), todos os componentes desta identidade somente se explicam se se percebe a existência de uma história vivente em cada um dos habitantes da sociedade local. No entanto, mais à frente, destaca, que todo este processo de reconhecimento do indivíduo na história não tem sentido algum se finda apenas em fins nostálgicos, de mero resgate ao passado. Assim, só teria sua potencialidade afirmada quando a força desta carga histórica provoca interrogadores sobre o presente e o projeto. Ou seja, a identidade se afirma como alavanca do desenvolvimento somente quando leva à descoberta de possibilidades de agir, uma ação que se torna real quando o indivíduo ou grupo reconhecem a si mesmos como capazes de contribuir para sua comunidade. Em síntese, o processo de constituição da identidade local pode manifestar tanto uma identidade promotora do desenvolvimento como ser apenas nostálgica.

A que promove o desenvolvimento é que permite à elite dirigente reunir o passado, o presente e o projeto em uma única realidade interiorizada pelo conjunto dos membros da sociedade. Por ela são desenrolados uma realidade cultural na qual se valoriza a inovação, o trabalho e a produção e que assinalam a diferença e a especificidade, pois assim assumem e situam-se em relação a outras diferenças e especificidades.

Já a mera expressão nostálgica trata do que é comum a várias comunidades, o fato de ter conhecido tempos anteriores melhores que os recentes, seja por verdadeira experiência ou por mera memória seletiva. Onde se a tendência de recordar o passado com um ar nostálgico, logrando ao passado condições de desenvolvimento sempre superiores às do presente. Esse movimento dificulta, e às vezes até impede a projeção adiante, sendo o futuro pensado apenas como um delineamento de resgate ao passado. Pela perspectiva do desenvolvimento, esse tipo de manifestação representa a própria constituição de barreiras e limites, cujo esquivamente deve se tornar prioridade, pois não haverá iniciativas com impacto coletivo enquanto não se puderem superar tais tendências nostálgicas (AROCENA, 2004, p. 39).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando incentivar a liberdade de ação de atores sociais locais de municípios de pequeno porte do amplo território nacional como agentes complementares ao desenvolvimento nacional, procurei argumentar, teoricamente, em favor de movimentos de autodeterminação local. Para tanto, procurei relacionar as pressões político-econômicas internacionais às espacialidades locais, que, pela natureza do jogo político nacional, deixam à própria sorte o desenvolvimento de muitos dos nossos pequenos municípios. Justamente pela realidade destes ser desinteressante à lógica dos interesses que costumam organizar a política de desenvolvimento no país.

Procurei postular que é pela coordenação das autodeterminações locais que o desenvolvimento tende a ser mais homogêneo no território nacional, abarcando localidades potencialmente derradeiras nas filas dos que tradicionalmente articulam ao desenvolvimento econômico do país. E dada a proximidade espacial que tende a mobilizar sujeitos sociais e políticos, espero que se firme tendências de que seja “ampliado o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão” (BRANDÃO, 2004, p. 70).

Assim, para além do Estado como ente ativo ao processo de desenvolvimento, sugiro entender como outros atores possam fazer parte desse processo, ressaltando a necessidade de participação popular em questões em que ela pode e deve atuar. Daí a sugestão de se promover maior debate para a maturação do conceito de autodeterminação local, compreendendo-o para além de sua referência ao campo do direito internacional (direito do Estado de ter o governo e as leis que bem entender) e de relações internacionais. E como a autodeterminação deriva de princípios dos direitos humanos, é possível sustentar que enseja a autonomia e o livre arbítrio do ser humano, potencializando sua liberdade para agir como protagonista, não como súdito.

Às iniciativas de autodeterminação local seriam convergidas forças do Estado para a promoção do desenvolvimento. É ele o agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões locais. Numa junção que também deve evitar uma análise baseada numa visão abstrata de território, onde tudo cabe – o regional, o rural, o urbano, etc. – para se voltar em aspectos estruturais, onde ganham foco os conflitos e o poder; enfim, a política.

Também deve ser considerado que a noção de desenvolvimento não deve se restringir à de crescimento econômico, como também para a diminuição da desigualdade e exclusão social, onde dois pontos adicionais são necessários. Em termos econômicos, de que não se trata nem de uma pura aderência ao poder e capacidade do Estado em promover o crescimento, nem que está somente no mercado esta capacidade. Na dimensão política, que o

desenvolvimento não é um movimento de impulso único; i.e., se não é totalmente promovido pelo Estado, tampouco é uma responsabilidade única dos indivíduos. Trata-se de uma ação convergente, pois não adianta o governo fazer “coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas” (Keynes, *apud* SCISÚ, DE PAULA, MICHEL, 2007, p. 507).

Por fim, a sugestão de que cresçam as corroborações para o que Arocena (2004, p. 38) vem observando. Para ele, nestes processos de constituição da identidade do ator local a experimentação aparece como etapa necessária, pois novos atores locais têm agido como verdadeiros inovadores, modificando hábitos, modos de vida e formas produtivas por mobilizar as mentalidades locais para atreverem-se a levar adiante experiências arriscadas. Onde os fracassos parciais e a remoção de obstáculos se confundem com a história da própria caminhada.

Neste sentido, com este ensaio também busquei encorajar pesquisadores a considerarem a possibilidade de aproximação dos estudos organizacionais aos do desenvolvimento, especialmente os da espacialidade entendida como local.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AROCENA, José. De las ciencias sociales internacionales. Taller Internacional sobre Desarrollo local. **Boletín Electrónico Centro de Investigaciones Psicológicas e Sociológicas**, Ciudad de La Habana, Año 1, n. 3, p. 18-41, noviembre 2004.

_____. **El desarrollo local: un desafío contemporáneo**. Taurus: Universidad Católica del Uruguay, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 6ª ed. (Obra completa, v. 1 e 2). Brasília, DF: UNB, 2003. CDROM.

BORON, Atilio. **A nova ordem imperial e como desmontá-la**. In SEOANE, J.; TADDEI, E. Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 37-88.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRESSER-PREREIRA, Luis Carlos. Rangel: ciclos longos e dualidades. 2006. Disponível em: [www.bresserpereira.org.br]. Acesso em: 07 jul. 2007.

CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D´Almeida. **Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento econômico local**. Disponível em: [http://www.polis.org.br]. Acesso em: 27 mar. 2008.

DIAS, Miguel. A armadilha do juro alto. **Revista Carta Capital**, São Paulo, Ano XIV, n. 492, p. 32-33, 23 de abril de 2008.

- DOWBOR, Ladislau. **Desenvolvimento local e racionalidade econômica**. 2006a. Disponível em: [http://www.dowbor.org/artigos.asp]. Acesso em: 06/06/2007.
- _____. **Democracia econômica**: no horizonte das teorias. 2006b. Disponível em: [http://www.dowbor.org/artigos.asp]. Acesso em: 06/06/2007.
- FERNANDES, Ricardo. Favelas abrigam 1 bilhão. O Globo, Rio de Janeiro, 17 jun. 2006. O Mundo, p. 29, 2006.
- FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 26, n. 4, p. 105-113, out.-dez. 1992.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- _____. **Brasil**: a construção interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GOODMAN, David. F., REDCLIFT, Michael. **Refashioning nature**: food, ecology & culture. London: Routledge, 1991. 280 p.
- GOULART, Sueli. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celos Furtado e Milton Santos. **Cadernos EBAPE.BR**. v. 4., n. 3, 2006.
- HIRSCHMAN, Albert. **Saída, voz e lealdade**: reflexões ao declínio de firmas, organizações, estados. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- GUIMARÃES, Sueli Édi Rufini. O Estilo Motivacional do Professor e a Motivação Intrínseca dos Estudantes: uma Perspectiva da Teoria da Autodeterminação. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 17, n. 2, 2004, p.143-150.
- MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- MATUS, Carlos. **Estratégias políticas**: Chipanzé, Maquiavel e Buda. São Paulo: Fundap. 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001b. 40p.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. **Estatuto da cidade**: para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001b. 64 p.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim. On small enterprises and their role in development. (Paper para discussão em sala de aula). 2006.
- PINTO, José Roberto Lopes. **Economia solidária**: de volta à arte da associação. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- RANGEL, Ignácio. **Dualidade básica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957.

REVISTA CAROS AMIGOS. Entrevista com Milton Santos. Revista Caros Amigos, nº 17, 1998. Disponível em: [<http://blog.controversia.com.br/2007/09/13/entrevista-milton-santos-na-revista-caros-amigos-1998/>] Acesso em:10 jul. 2007.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio; MANTOVANI, Thaís. Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique e Lula. In DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 155-179.

SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: EDUSP, 2001. p. 137-164. (Coleção Milton Santos; 3).

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10 ed. Rio: Record, 2000.

_____. **O retorno do território**. In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. (Orgs.). Território: globalização e fragmentação. 4.ed. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1998. p. 15-20.

SCISÚ, João; DE PAULA, Luis Fernando; MICHEL, Renault. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.

TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo. **Desenvolvimento no Brasil: lembrando um Velho tema**. In Bielschowsky, R. e Mussi, C. (Org.) Políticas para a Retomada do Crescimento - Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.105, p.25-31, jul./dez. 2003.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; VIEIRA, Eurípedes Falcão. **Geoestratégia global: economia, poder e gestão dos territórios**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VIVERET, Patrick. **Reconsiderar a riqueza**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 222 p.

REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MINAS GERAIS: AVANÇOS E DESAFIOS

José Roberto Pereira

1. INTRODUÇÃO

Com a Reforma Administrativa do Estado em 1995 a administração pública no Brasil apresentou avanços significativos no sentido de superar alguns entraves patrimonialistas e burocráticos. Acreditava-se que a Reforma poderia eliminar vícios patrimonialistas comuns até então e superar entraves burocráticos que emperravam o serviço público. Assim, o sentido da Reforma passou a ser a introdução e a aplicação dos princípios e das técnicas de administração por resultados no setor público com base na flexibilização da burocracia. Podem-se destacar três dimensões estratégicas dessa Reforma, quais sejam: institucional-legal, que trata da reforma do sistema normativo e legal da administração pública; cultural, que visava à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a gestão pública, que coloca em prática o aperfeiçoamento da administração pública burocrática em paralelo com a introdução da administração pública gerencial, tendo em vista a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRASIL, 1995).

Governos estaduais também passaram a adotar reformas, como é o caso de Minas Gerais com o chamado “choque de gestão” realizado no governo Aécio Neves. O Choque de Gestão iniciado em 2002 representou avanços significativos da Reforma no âmbito estadual. No entanto, observa-se que tanto a Reforma do Estado quanto o Choque de Gestão não foi suficiente para alcançar os municípios e realizar as mudanças propugnadas. Neste sentido, o estudo de Freitas Jr (2009), ao analisar as administrações públicas dos municípios do sul de Minas Gerais com base na adoção ou não dos critérios gerencialistas, chegou à conclusão que nenhum município dessa região assimilou os princípios e as práticas gerencialistas. Isto significa que a Reforma do Estado e o Choque de Gestão não conseguiram atingir os propósitos de mudanças no âmbito municipal. Por quê? Quais as razões da não adoção dos princípios gerencialistas na administração pública municipal? Este é o grande desafio que se coloca para a administração pública contemporânea que este estudo teórico procura explorar.

Além disso, a produção científica nacional relativa à administração pública gerencial aplicada aos municípios brasileiros é muito pequena e limitada, o que pode ser explicado, parcialmente, pelos poucos centros de pesquisa e de estudos na área. Este aspecto constitui outro desafio importante, pois significa a necessidade de criar, organizar e difundir o conhecimento científico dessa área nos três níveis de governo.

Para alcançar o objetivo a que se propõe, este ensaio teórico está estruturado em três seções além desta introdução: a reforma administrativa do Estado e a administração pública gerencial; o choque de gestão em Minas Gerais; os desafios da administração pública em Minas Gerais.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Antes de entrar propriamente na reforma administrativa do Estado, vale relacionar, resumidamente, as considerações gerais que alguns autores clássicos do pensamento social ocidental fazem a respeito do conceito de Estado, quais sejam: poder visível capaz de manter respeito por meio do medo e do castigo, para que os homens possam cumprir seus pactos (Hobbes, 2005); consentimento dos governados diante da autoridade constituída e o respeito ao direito natural do homem à vida, à liberdade e à propriedade (Locke, 1998); forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente (Rousseau, 1989); é a expressão política da dominação da burguesia (Marx e Engels, 1996); órgão do pensamento social voltado para um fim prático e, não, especulativo (...) o Estado, ao menos em geral, não pensa por pensar, para construir sistemas de doutrinas e, sim, para dirigir a conduta coletiva (Durkheim, 1983); uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada por meio da coação considerada legítima seja de forma tradicional, carismática ou racional (Weber, 1999). É importante considerar que o tipo de Estado que predomina em um país é fortemente determinante do tipo de administração pública colocada em prática.

Para compreender, didaticamente, a relação entre Estado e administração pública devem-se considerar, aqui, três dimensões de análise apontadas por Paes de Paula (2005), quais sejam: Econômico-Financeira – envolve questões de natureza fiscal, tributária e monetária; Institucional-Administrativa – envolve problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparelho estatal, bem como as questões de profissionalização dos servidores públicos; Sociopolítica – envolve questões relacionadas às relações entre Estado e sociedade, entre os direitos e responsabilidades dos cidadãos e sua participação na gestão pública. Essas dimensões servem para identificar os tipos de administração pública que predominam em dado período histórico de uma sociedade.

Os tipos de administração pública podem ser localizados no tempo e no espaço em diferentes lugares do mundo. Historicamente, pode-se considerar a existência de três tipos básicos de administração pública ou três formas de administrar o Estado: Administração Patrimonialista; Administração Burocrática; Administração Gerencial. A administração pública

patrimonialista vigorou em Estados absolutos, onde a dominação de extensos territórios pelo soberano era viabilizada pela cessão de terras e cargos públicos a súditos fiéis. A indistinção entre domínios públicos e privados, bem como o traço personalista de sua gestão constituem a sua essência. No caso do Brasil, a administração pública patrimonialista constitui uma herança da colonização portuguesa, pois a formação do Estado Português, ao longo de mais de cinco séculos, consolidou esse tipo de administração da coisa pública. Em geral, esse tipo de administração caracterizava-se pela estrutura de poder baseada na monarquia absolutista e pelo enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Para Bresser-Pereira (2005) patrimonialismo significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Neste sentido, podem-se considerar algumas características básicas, quais sejam: caráter personalista do poder; ausência de uma esfera pública contraposta à privada; lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico; irracionalidade fiscal; tendência à corrupção do quadro administrativo; relações de lealdade pessoal; ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados; clientelismo, corrupção e nepotismo; a função do Estado e do serviço público é dar emprego e favorecer aliados.

Por outro lado, Bresser-Pereira (2005, p.26) conceitua burocracia como “a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”. De acordo com Weber (1999), a burocracia apóia-se em competências oficiais fixas, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou empresas burocráticas. Está fundamentada em um modelo racional-legal de organização dos recursos, na profissionalização dos administradores públicos e em normas escritas de procedimento administrativo. Apresenta as seguintes características básicas: distribuição de atividades e poderes que visa a execução regular e contínua de certos fins; hierarquia de cargos e instâncias que ordena o sistema de mando e subordinação; registros sob a forma de documentos escritos; administração dos funcionários segundo regras que podem ser aprendidas; impessoalidade nas relações entre as pessoas.

A administração pública burocrática surgiu no Brasil com o advento da Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o qual estabeleceu critérios profissionais para ingresso no serviço público, criou planos de carreira e estabeleceu critérios de meritocracia. Além disso, um fato importante marcou, decisivamente, a entrada da burocracia no Brasil durante o governo Vargas: a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão responsável pelas diretrizes burocráticas, pela supervisão da administração pública e pela formação de recursos humanos para os altos escalões do governo.

Cabe ressaltar que a administração pública burocrática foi introduzida em vários países como forma de superar as mazelas do patrimonialismo, inclusive no Brasil, no sentido de acabar ou de minimizar as práticas clientelistas e fisiológicas. No entanto, como ressalta Abrúcio (1997), o modelo burocrático tradicional no Brasil funcionou de forma limitada, sem dar conta da superação do patrimonialismo e reforçou traços de autoritarismo nos cargos públicos, por meio da hierarquia e do controle, viabilizando o poder de uma elite burocrática.

No sentido de superar os entraves da administração pública burocrática criou-se a administração pública gerencial, fruto de um amplo movimento pela reforma do setor público iniciado na década de 1980 em vários países. Fundamenta-se na eficiência administrativa e no foco no cidadão beneficiário dos serviços públicos. Para Paes de Paula (2005), as bases teóricas da nova Administração Pública estão relacionadas com o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública, a dinâmica dos *think tanks*, os movimentos neoconservadores, a crise do Keynesianismo, a expansão do movimento gerencialista e as características da nova administração pública britânica. Essa autora localiza no tempo e no contexto das mudanças políticas e econômicas a formação do pensamento neoliberal com as publicações de obras de autores como Friedrich V. Hayek e Milton Friedman e a formação de centros de estudos em vários países voltados para o pensamento neoliberal, dentre os quais destacam-se: Austrian Institute for Business Cycle Reserch (Universidade de Viena) e a Escola de Chicago. Para esses neoliberais o Estado deveria ser estruturado para cumprir, basicamente, quatro objetivos, sintetiza Paes de Paula (2005, p.32): proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; garantir que cada cidadão seja auto-suficiente para seu desenvolvimento; manter uma estrutura que possibilite uma competição e uma cooperação eficientes entre os homens, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado e criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo não a igualdade material, mas as condições de competição, ou seja, o acesso aos recursos que todos necessitam para competir. O objetivo desses centros estudos era “aproximar as elites intelectuais e governamentais britânicas das visões de livre-mercado”, analisa Paes de Paula (2005, p. 37). A partir da formação destes centros o neo-liberalismo se espalhou por vários países, tendo como modelos os governos Thatcher (1979-1987) e Reagan (1980-1988).

Paes de Paula (2005, p.43) considera que o neoliberalismo se espalhou propugnando respostas à crise do welfare state e do consenso keynesiano (socialdemocracia de velho estilo – Giddens), quais sejam: desenvolveu uma crítica às falhas do Estado simétrica às teorias das falhas do mercado; desenvolveu uma crítica racional da suposta ineficiência e autoritarismo do Estado do bem-estar e propôs soluções passíveis de execução para sanar as falhas do Estado, a escalada inflacionária e a tendência estatal de ferir as escolhas individuais. Acrescenta-se ao pensamento neoliberal, de uma forma diferenciada, a teoria da escolha pública com os estudos de Joseph Schumpeter (“Capitalismo, socialismo e democracia” – 1942) e de Kenneth Arrow (Escolha social e valores individuais – 1951). Essa teoria se baseia

na concepção dos indivíduos e dos burocratas públicos como agentes maximizadores de salários, status e poder. Da mesma forma, Paes de Paula (2005) destaca os intelectuais alinhados ao pensamento da “Agent Theory”, teoria iniciada por Adam Smith, que se baseia nas abordagens utilitaristas e nas visões de livre-mercado, fundamental nas relações entre os proprietários de recursos econômicos (“principais”) e os gestores destes recursos (“agentes”).

Para Paes de Paula (2005) o movimento “reinventando o governo”, sustentado pelas escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios, apesar da aparência progressista, mantém a dicotomia entre administração e política. Nas décadas de 1980 e 1990 os agentes da indústria do “management” ajudaram a consolidar este movimento por meio da crítica às organizações burocráticas, de valorização da cultura do “management” e da conversão de técnicos e práticas administrativas em “modismos gerenciais”, analisa essa autora. Neste contexto, esta autora destaca as seguintes crenças nas quais se baseia o gerencialismo: o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; a produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação; a aplicação de tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade; a management desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade e os gerentes têm direito de administrar. Paes de Paula (2005) argumenta que o gerencialismo foi deslocado do setor privado para o setor público, fundamentando-se nos dez princípios que levaram a uma “reinvenção do governo” de Osborne e Gaebler (1994), os quais mantêm o foco na reprodução de técnicas administrativas do setor privado e na questão da eficiência. Além disso, essa autora observa que estes princípios estão presentes nas recomendações feitas pelo governo britânico neoconservador, quais sejam: privatização dos serviços públicos; utilização de técnicas e práticas da administração do setor privado; delegação de responsabilidades públicas para a comunidade.

Paes de Paula (2005, p.64) afirma que o movimento “reinventando o governo” relega a dimensão sociopolítica para segundo plano ao adotar a terceirização no serviço público e que este movimento apenas “complementou a nova administração pública britânica, pois apenas expressa uma forma diferente de defender o mesmo conjunto de idéias e práticas”. Por outro lado, essa autora considera que as falhas dos governos neoconservadores abriram espaço para a emergência da terceira via, falhas que estão relacionadas com o mito de “livre-mercado”, e observa que a política de terceira via faz uma oposição ao neoconservadorismo no discurso, mas no plano da prática mantém o modelo de gestão neoliberal. Neste sentido, considera que “há uma simetria entre o neoliberalismo, a terceira via e a governança progressista.”

O modelo gerencial, apesar de ter sido adotado em muitos países, começou a ser fortemente criticado no início dos anos 90. Nesse contexto emergiram novas tendências

políticas, entre as quais destaca-se a política da “Terceira Via” proposta por Antony Giddens, que influenciou, decisivamente, a reforma do Estado no Brasil. A chamada “Terceira Via” foi definida por este autor como:

(...) uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (Giddens, 1999, p.36).

Para Giddens (1999), o objetivo geral da “política de terceira via” deveria ser ajudar os cidadãos a abrir caminho por meio das mais importantes revoluções de nosso tempo, quais sejam: globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza. Este autor sugere alguns valores que compõem a política da terceira via, tais como: igualdade, proteção aos vulneráveis, liberdade como autonomia, não há direitos sem responsabilidades, não há autoridade sem democracia, pluralismo cosmopolita e conservadorismo filosófico. A proposta de Giddens (1999) se baseia na integração entre o setor público e o setor privado ao justificar a dinâmica do mercado com o propósito de um bem-estar social.

Giddens (1999) em sua obra, “A Terceira Via” oferece um esboço de um programa político integrado, abrangendo cada um dos principais setores da sociedade. Para este autor, a reforma do Estado deveria ser um princípio orientador básico da política da Terceira Via, um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. Considera que o governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade, cuja base econômica é definida pelo autor como “a nova economia mista”. Para ele, se por um lado os neoliberais querem encolher o Estado, por outro, os social-democratas, historicamente, buscam expandi-lo e a terceira via se propõe a reconstruí-lo.

A terceira via foi contestada por vários autores, cujas críticas foram incorporadas em um livro publicado pelo próprio Giddens (2001) “A Terceira Via e Seus Críticos”. A política da terceira via recebeu críticas tanto da direita quanto da esquerda. A direita criticou-a por apresentar como novas políticas já conhecidas e adotadas no passado, sem fundamentação teórica. As críticas da esquerda se concentraram mais no aspecto da dualidade de sua visão política e a taxaram simplesmente de uma filosofia de direita com aspectos mais atraentes aos mais desavisados.

A política da terceira via orientou governos que chegaram ao poder na década de 1990 em muitos países, como por exemplo, os governos de Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Inglaterra), Antônio Salinas (México) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil). A identificação da política da Terceira Via com o neoliberalismo levou esses líderes a mudarem o nome de seu encontro

regular a partir de 1999 de “Terceira Via” para “governança progressista”. As políticas adotadas por essa chamada “governança” procuram manter a disciplina econômica das reformas estruturais e “democratizar a globalização”, conjugando o mercado com um governo mais focado nas questões sociais (Paes de Paula, 2005). Para essa autora (2005, p.98) o Estado contemporâneo é um Estado Gerencial, pois é constituído por “um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso”. Essa autora considera que a nova administração pública está em crise e aponta as suas limitações, quais sejam: formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Segundo Bresser-Pereira (2005), idealizador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma objetivava: a busca da eliminação da crise fiscal, através de controle rigoroso das despesas públicas e aumento das receitas públicas; a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; a melhoria do atendimento das demandas sociais, através da criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos.

Na visão de Fadul e Silva (2008), a Reforma Administrativa do Estado tinha como objetivos principais o combate: à crise fiscal e a exaustão financeira; ao modelo burocrático e o excesso de formalismo e ritos; à baixa qualidade da prestação dos serviços públicos. Esses autores realizaram um estudo no intuito de verificar os resultados da aplicação dos princípios da administração pública gerencial, especialmente, no que diz respeito ao aumento da capacidade de governança do Estado, com melhoria no atendimento das demandas sociais, e em relação ao alcance do equilíbrio fiscal. Os autores demonstraram que os resultados não foram positivos como se esperava. Analisam que a capacidade de governança do Estado por meio da administração pública gerencial não acontece em todos os níveis da administração pública e logrou resultados positivos apenas em alguns órgãos públicos, mas sem uniformidade. Esperava-se com as privatizações de empresas estatais a redução de gastos com pessoal, o que não ocorreu. A expectativa de alcançar o equilíbrio fiscal, que ocorreria pela redução do gasto público e pelo aumento da receita, não logrou êxito, pois as variações das contas apresentadas foram significativas em relação ao seu crescimento e não à sua redução (Fadul e Silva, 2008). Para que a administração pública gerencial possa se estabelecer em sua plenitude, consideram que é preciso superar barreiras políticas, ideológicas e corporativas existentes nos três níveis de governo.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Paes de Paula (2005) analisa que o modelo de gestão pública gerencial no Brasil não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso participativo da nova administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. Para a autora “a reforma perdeu seu ímpeto no que se refere ao redesenho institucional e acabou tornando o ajuste fiscal o elemento preponderante” (Paes de Paula, 2005, p. 136).

Abrúcio (2007) fez um balanço geral da Reforma da Administração do Estado no Brasil nos últimos 20 anos, em seu artigo publicado na Revista de Administração Pública (RAP), em 2007. Seu principal objetivo foi apresentar uma agenda de reformas, considerando a incompletude das que foram realizadas até então. Para este autor, a recente Reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar e com a redemocratização, no sentido de tentar corrigir os erros cometidos, sem, no entanto, se preocupar em construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos. Abrúcio (2007) relata que as medidas adotadas para combater o legado do regime militar foram a reforma das finanças públicas e a Constituição de 1988, que estabeleceu a democratização do Estado, a descentralização administrativa e a profissionalização da burocracia.

Na análise de Abrúcio (2007), no período do governo Collor, as medidas tomadas foram desastrosas. Desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, redução de atividades estatais essenciais e o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais. No governo Itamar foram realizados diagnósticos importantes a respeito da situação da administração pública brasileira. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo ministro Bresser-Pereira. Abrúcio (2007) considera que Bresser-Pereira foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças necessárias ao Brasil. Esse autor analisa que os principais avanços obtidos pela chamada reforma Bresser foram: continuação e o aperfeiçoamento da civil service reform; mudanças na área legal, especialmente no campo da reforma constitucional, com as Emendas Constitucionais números 19 e 20; disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público.

Para Abrúcio (2007) Bresser se apoiou no modelo gerencial de administração pública voltada para resultados e espalhou os conceitos subjacentes a este modelo por todo o país, especialmente na construção de um espaço público não-estatal. As organizações da sociedade

civil de interesse público (Oscips) e as parcerias público-privadas (PPPs) são frutos desse modelo. Além disso, considera Abrúcio (2007), não há dúvidas de que as condições políticas prejudicaram a reforma Bresser, mas, ela também continha erros de diagnóstico. Um deles se relaciona com o conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o governo federal quanto para o contexto federativo. Um segundo erro foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Enfim, conclui Abrúcio (2007), a reforma Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma consistente da administração pública, e esse problema ainda continua, pois falta uma visão integrada e de longo prazo para a gestão pública brasileira.

Abrúcio (2007) identifica quatro eixos estratégicos para renovação da agenda de reformas: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability. Para esse autor há cinco questões que devem nortear a modernização administrativa na agenda da profissionalização da burocracia: redução dos cargos em comissão; profissionalização do alto escalão governamental para promover o bom desempenho das políticas públicas; redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado; aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, envolvendo estados e municípios na remodelagem da burocracia; construção de um novo relacionamento entre Estado e sindicatos dos servidores públicos, no sentido de estabelecer direitos e responsabilidades para ambos.

No que diz respeito à eficiência, Abrúcio (2007) propõe uma mudança na lógica do orçamento no sentido de atribuir coerência entre o papel do executivo e do legislativo, hoje marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça é elaborada e executada anualmente. No que diz respeito à efetividade esse autor considera que a principal arma é a gestão por resultados, mas é preciso orientar melhor a administração pública por metas e indicadores, pois considera o uso desses meios ainda muito restritos. Para Abrúcio (2007) a transparência pública é fundamental para a efetividade da administração pública, pois representa a cobrança e o controle pela sociedade. Considera que a transparência e a punição são duas medidas que resgatariam o sentimento cívico da imensa maioria dos cidadãos.

Em síntese, essas são as considerações a respeito dos avanços e desafios ou problemas identificados no nível federal de governo que devem ser enfrentados para efetivar a Reforma. Resta saber como esses avanços e desafios se desdobraram no governo de Minas Gerais.

3. O “CHOQUE DE GESTÃO” EM MINAS GERAIS

Os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais aderiram à Reforma Administrativa do Estado no sentido da modernização administrativa com base no

modelo proposto pelo governo federal (Cunha Junior, 2004). O governo de Minas Gerais buscou reformular sua gestão administrativa apoiando-se na experiência da Reforma do Estado, “(...) copilando inclusive as razões de sucesso e fracasso, para que fossem potencializadas ou evitadas, adaptando-os à necessidade, à realidade e à cultura local” (Cunha Junior, 2004, p. 2).

De acordo com Vilhena et al (2006) a iniciativa de aderir à Reforma do Estado no âmbito do governo de Minas Gerais partiu do governador Aécio Neves, desde sua campanha em 2002. O estado enfrentava grave situação financeira, fiscal e administrativa e a solução para esses problemas não se resumia somente “ajustar-se à dura realidade fiscal caracterizada pelo déficit, [mas fazer com que o estado] reencontrasse seu rumo dentro de si mesmo, do Brasil e do mundo. (...) Era preciso aprender a fazer mais e melhor com menos para transformar, passo a passo, em realidade, o sonho de fazer de Minas Gerais o melhor Estado para se viver no Brasil” (Vilhena, et al, 2006, p. 11). Conforme Cunha Jr (2004, p.2):

Em 1º de janeiro de 2003, o Governador empossado encontrou a seguinte realidade: débitos com fornecedores por volta de 5 bilhões de reais; verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais; cerca de 14 bilhões em precatórios; orçamento para 2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas. Além disso, a vinculação de despesas (pessoal, serviço da dívida, saúde, educação, PASEP e fundo de amparo à pesquisa) era superior aos recursos financeiros disponíveis (receita corrente líquida - RCL), onde, somente a folha de pagamento consumia cerca de 74% da RCL. Aliada a esta situação econômico-fiscal-financeira a máquina administrativa apresentava-se, com a maioria de seus 280.000 servidores ativos (de uma força de trabalho total aproximada de 400.000 pessoas), em boa parte das áreas de atuação sem foco, desmotivada, estagnada ou com baixa capacidade resolutiva.

O Choque de Gestão foi formulado com base em “um conjunto de medidas de rápido impacto, para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração Estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz” (Vilhena et al, 2006, p. 15). Trata-se, segundo Vilhena et al (2006), de um amplo programa de reestruturação administrativa que não se limitou à extinção e criação de órgãos, mas representou uma mudança de enfoque, buscando equilíbrio entre meios e fins na administração pública do estado e a integração de políticas públicas para o desenvolvimento. Para Cunha Junior (2004) o Choque de Gestão é uma reorganização da gestão governamental por meio da incorporação de diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública.

Os pilares de sustentação do Choque de Gestão são o “duplo planejamento” (de curto e de longo prazo) e os “alinhamentos” das organizações, das pessoas e dos sistemas administrativos. Buscava-se, em primeiro lugar, o equilíbrio fiscal e, posteriormente, o desenvolvimento socioeconômico. O duplo planejamento pressupõe não se descuidar das iniciativas de curto prazo enquanto se viabiliza as estratégias de longo prazo e vice-versa. Assim, na primeira geração do Choque de Gestão, segundo Vilhena et al (2006), a prioridade foi trabalhar com políticas de gestão pública que orientassem o ajuste fiscal ortodoxo por meio de repressão fiscal, gestão orçamentária, financeira e contábil, políticas de reajustes salariais e previdência do servidor. No entanto, “o ajuste fiscal puro impôs uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições”, acarretando graves efeitos colaterais sobre a capacidade de crescer (Vilhena et al, 2006, p. 27). Uma das primeiras medidas tomadas para o funcionamento do Choque de Gestão foi a criação da Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Foi feita uma reorganização governamental necessária para a implantação do projeto por meio da criação de uma única secretária que tornaria possível a integração das políticas de planejamento e gestão.

De acordo com Vilhena et al (2006), a segunda geração teve como propósito a orientação de uma nova administração voltada para o desenvolvimento, por meio da governança social, fortalecendo o Estado, o mercado e o terceiro setor para o alcance de resultados concertados. Neste sentido foram elaborados 30 projetos estruturadores considerados impulsionadores do desenvolvimento que abrangeram a modernização da gestão pública, infra-estrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Para cada uma das áreas com que o governo se relaciona foi definido um tipo de “contrato”. Para Duarte et al (2006) o modelo contratual situa-se em uma posição intermediária entre o modelo hierárquico e o modelo de delegação ampla. As “Parcerias Público-Privadas” (PPPs) enquadram-se neste modelo contratual, assim como as “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs), cujo instrumento contratual definido para essa relação é o “Termo de Parceria”. O alinhamento destas parcerias se dá por meio do “Acordo de Resultados”. Trata-se de “um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo” (Duarte et al, 2006, p.98).

O alinhamento das pessoas às diretrizes do governo se dá pela capacitação e meritocracia, esta última materializada principalmente pela avaliação de desempenho. Em decorrência, foi desenvolvido o processo de Avaliação de Desempenho Individual – ADI (Silva et al, 2006). Novamente, o foco passa a ser mais os resultados e menos os processos. O alinhamento dos sistemas administrativos baseou-se, principalmente, em interligação de informações e processos, com suporte em sistemas de informática.

Para Vilhena et al (2006, p. 31) “a reforma gerencial deixou várias lições: a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido”. Todavia, resta saber como esses avanços e desafios do Choque de Gestão impactaram a gestão pública municipal ou mesmo se os princípios e as práticas que o caracterizam foram assimilados pelos municípios.

4. DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MINAS GERAIS

Com objetivo de verificar dentre as administrações públicas de 177 municípios do sul de Minas Gerias aquelas que adotam o modelo gerencial, Freitas Jr (2009) realizou uma pesquisa por meio de indicadores que compõem o modelo gerencial. Além disso, tais indicadores foram utilizados para compor o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), o que possibilita classificar os municípios quanto à adoção ou não do modelo gerencial na administração pública. Para desenvolver o IAPG-M, Freitas Jr (2009) se apoiou em duas das três dimensões da administração pública gerencial, apontadas por Paes de Paula (2005), quais sejam: Institucional-Administrativa e Econômico-Financeira. Fundamentado em Paes de Paula (2005) o autor considerou que a dimensão Sociopolítica não é levada em conta no modelo gerencial e, portanto, não deveria constar na composição do IAPG-M. Foram identificados quatro indicadores, 23 variáveis e seus respectivos pesos nas duas dimensões consideradas, distribuídos conforme Tabela 1.

TABELA 1: Pesos dos indicadores e variáveis na composição do IAPG-M

Índice de Administração Pública Gerencial Municipal	Componente Institucional-Administrativo	Recursos Humanos 19%	Quantidade de Funcionários para cada 100 Habitantes - 19%
			% de Funcionários com Ensino Superior - 27%
			% de Funcionários com Pós-Graduação - 32%
			Existência de Administração Indireta - 22%
		Instrumentos de Gestão 42%	Existência de Código de Obras - 17%
			Existência de Lei de Parcelamento do Solo - 39%
			Existência de Lei de Zoneamento - 20%
			Existência de Plano Diretor - 13%
			Existência de Cobrança de IPTU - 11%

		Articulações Interinstitucionais e Participação do Cidadão 24%	Quantidade de Conselhos Gestores Existentes - 11%
			Existência de Consórcio Público com Outros Entes Federativos - 19%
			Existência de Convênio ou Parceria com o Setor Privado - 32%
			Existência de Apoio do Setor Privado ou de Comunidades na Administração Municipal - 21%
			Participação em Comitê de Bacia Hidrográfica - 18%
	Componente Econômico-Financeiro	Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos 15%	Aplicação de Recursos em Saúde – Cumprimento do % Previsto em Lei - 15%
			Aplicação de Recursos em Educação – Cumprimento do % Previsto em Lei - 8%
			Despesas com Pessoal – Cumprimento do % Máximo Previsto em Lei - 8%
			Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - 6%
			Cumprimento de Limites Legais para o Endividamento do Município - 10%
			Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico - 11%
			Participação da Dívida na Receita Corrente Líquida - 11%
			Esforço Orçamentário em Educação - % Orçamento Investido - 18%
			Esforço Orçamentário em Saúde - % Orçamento Investido - 13%

Fonte: Freitas Jr (2009, p.89)

Para identificar os municípios que adotam o gerencialismo na administração pública, esse autor considerou que os municípios que alcançarem o IAPG-M mais próximo de 1(um) são aqueles que adotam o gerencialismo e aqueles que obtiverem o índice mais próximo de zero não adotam o gerencialismo. Assim, estabeleceu quatro classes como parâmetro para a classificação dos municípios, são elas: categoria “A” - municípios que conseguem colocar em prática acima de 75% dos indicadores da administração pública gerencial; categoria “B” - municípios intermediários que colocam em prática, parcialmente, os indicadores gerenciais, ou seja, encontram-se na faixa entre 50% a 75% de utilização dos indicadores; categoria “C” corresponde à aplicação entre 25% a 50% dos indicadores; categoria “D” corresponde à aplicação menor que 25% dos indicadores. Os municípios que se encontram nas categorias “C”

e “D” são considerados como tendo outro tipo de administração pública que não seja a gerencial, dependendo-se para isso de análises específicas (Freitas Jr, 2009).

Segundo Freitas Jr (2009), com base nesses critérios, não consta entre os 177 municípios do sul de Minas Gerais nenhum município que adota efetivamente o modelo de administração pública gerencial, ou seja, nenhum dos 177 municípios foi classificado na categoria “A”. Na categoria “B”, foram identificados apenas 39 municípios. Municípios esses que evidenciam tendências ao modelo gerencial, mas que ainda utilizam “um tipo de administração pública ‘híbrida’, com elementos gerenciais, patrimoniais, burocráticos e societários” (Freitas Jr, 2009, p. 112). A categoria “C” está representada por 86 municípios, dos quais são classificados como aqueles que utilizam um tipo de administração pública mais próxima da burocrática ou patrimonial. Os 52 municípios restantes foram classificados na categoria “D”, os quais apresentam um tipo de administração mais próxima da patrimonial pelo fato de não adotarem, minimamente, indicadores gerenciais de administração pública (Freitas Jr, 2009).

Além disso, o estudo de Freitas Jr (2009) revelou a inexistência de correlações entre gerencialismo e partido político. Isto porque, segundo o autor, a política brasileira é, tradicionalmente, mais voltada para a pessoa do candidato ou governante do que para uma ideologia partidária. Quanto à relação entre gerencialismo e porte do município, o estudo de Freitas Jr (2009) constatou que o gerencialismo encontra-se mais difundido entre os municípios de médio e grande porte do que entre os municípios de pequeno porte.

Portanto, pode-se concluir que a Reforma do Estado e o Choque de Gestão em Minas Gerais não alcançarem os municípios, o que pode caracterizar o predomínio de um tipo de administração mais próxima da burocracia e do patrimonialismo no âmbito municipal com todos os problemas já elencados nos outros níveis de governo. Este constitui um grande desafio para a administração pública no estado de Minas Gerais, pois até que ponto as administrações públicas municipais poderão neutralizar os esforços da Reforma do Estado e o Choque de Gestão ao reproduzirem as mazelas da burocracia e do patrimonialismo? Esta questão constitui um problema de pesquisa relevante para os pesquisadores dessa área.

Outros desafios para a administração pública no estado de Minas Gerais estão relacionados à produção científica que leva em conta a administração pública municipal. Se observarmos a produção científica nesta área nos principais meios de divulgação científica no Brasil, como o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (EnANPAD), o Encontro Nacional de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (EnAPG) e a Revista de Administração Pública (RAP), possivelmente, verificaremos pouquíssima produção. Neste sentido, vale a pena fazer uma pesquisa a respeito da produção científica nacional e mineira a respeito da administração

pública municipal. Um estudo preliminar feito por Freitas Jr (2009) mostra que de um total de 1.132 artigos, considerando-se as cinco edições do EnANPAD, três edições do EnAPG e os artigos publicados na RAP, compreendidos no período 2004-2008, apenas 256 (22,6%) puderam ser caracterizados como estudos que focaram temáticas relacionadas à administração pública gerencial e, por conseguinte, apenas 96 deles (8,5%) abordaram a administração pública gerencial em nível municipal.

Relacionado à produção científica está o desafio em organizar a pesquisa em administração pública em núcleos de estudos e pesquisas nas universidades. Em Minas Gerais a Fundação João Pinheiro (FJP) destaca-se pelas pesquisas nesta área, especialmente, focadas em políticas públicas, e pela Escola de Governo que qualifica profissionais em administração pública na graduação e na pós-graduação. Dentre as universidades públicas, destacam-se a Universidade Federal de Viçosa (UFV), que criou em 2007 o curso de mestrado em Administração Pública, a Universidade Federal de Lavras (UFLA), que criou em 2010 os cursos de graduação, presencial e à distância, e o mestrado profissional em Administração Pública (aprovado pela UFLA e submetido à CAPES para avaliação e aguardando aprovação), e a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ) que criou o curso de graduação à distância em Administração Pública em 2010. Merece menção, também, o curso de gestão pública criado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) no âmbito da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), sob a coordenação da área de ciência política. São esforços recentes, exceto a FJP, na área do ensino em administração pública, o que constitui grande desafio para as instituições de ensino relacionadas acima a organização da pesquisa em áreas específicas da administração pública. Neste sentido, a articulação institucional poderá resultar ganhos de tempo e de qualidade nos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão, especialmente, no que diz respeito à produção científica em administração pública municipal, envolvendo a interface teórica entre administração pública e gestão social.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático : a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 173-200.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, pp. 67-86

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. 68 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 2005. 316p.

- CUNHA JR, L. A. P. **O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004. 20p.
- DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de resultados. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, p. 95-127, 2006.
- DURKHEIM, É. **Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado**. São Paulo, Edusp, 1983. 206p.
- FADUL, E. M. C.; SILVA, M. A. M. Limites e Possibilidades Disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. In: EnANPAD 2008 - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro, EnANPAD, 2008.
- FREITAS JR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. Lavras, UFLA, 2009. 139p. (Dissertação de Mestrado)
- GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro, Record, 1999. 176 p.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via e seus Críticos**. Rio de Janeiro, Record, 2001. 190p.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo, Martin Claret, 2005. 519p.
- LOCKE, J. **Dois tratados sobre governo**. São Paulo, Martins Fontes, 1998. 639p.
- MARX, K. e ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. Petrópolis, Vozes, 1996. 151p.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília, MH Comunicação, 1994. 436p.
- PAES DE PAULA, A. P.. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2005. 204p.
- ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. São Paulo, Cultrix, 1989. 235p.
- SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. In: VILHENA, Renata; Martins, Humberto F.; Marini, Caio; Guimarães, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, p. 161-189, 2006.
- VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. 363p.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, EdUnB, 1999. 584p. vol. 2

PARTE II

GESTÃO SOCIAL

GESTÃO SOCIAL: POR ONDE ANDA O CONCEITO?

Airton Cardoso Cançado

José Roberto Pereira

1 INTRODUÇÃO

A idéia de pesquisar sobre a gestão social foi construída em minha carreira acadêmica, pode-se dizer inclusive, é resultado dela. A graduação em Administração de Cooperativas na Universidade Federal de Viçosa, onde tive a liberdade de cursar 760 horas de disciplinas optativas, além da possibilidade de participar da iniciação científica sobre cooperativismo, foi o primeiro passo. O mestrado em Administração na Universidade Federal da Bahia, com um perfil bastante humanístico foi a continuação necessária dos meus estudos, conheci lá a economia solidária e tive o primeiro contato com o termo gestão social. Posteriormente meus trabalhos de pesquisa e extensão, já no Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins, me levaram a participar de duas redes, a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCP's) e a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

O envolvimento com a organização dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS foi um direcionamento para meus interesses de pesquisa, consolidado com a criação do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social no Tocantins. O doutorado, também em Administração na Universidade Federal de Lavras fecha este ciclo, pois o tema da tese é a discussão dos fundamentos da gestão social. Este texto é um ensaio teórico que tem o objetivo de apresentar os resultados preliminares da pesquisa tal como se encontra nos dias de hoje, maio de 2010.

No país não são poucos os trabalhos sobre o tema em programas *stricto sensu*. A pesquisa foi realizada tendo como base o período 2000 a 2008 (os dados de 2009 ainda não estavam disponíveis), foi consultado o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no dia 24/03/2010. Foram encontrados 92 trabalhos entre teses e dissertações que tratavam do tema, indo da engenharia ao direito, passando pela assistência social e psicologia. Destes trabalhos, 29 são da área de Administração, sendo 26 dissertações e apenas 3 são teses. Neste contexto, a Universidade Federal de Lavras é a que apresenta o maior número de dissertações (sete) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul o maior número de teses (duas). Nota-se ainda que o número de trabalhos vem crescendo no tempo. Nestas pesquisas a gestão social é vista como: gestão da responsabilidade social, gestão das organizações da sociedade civil, gestão de políticas públicas, gestão social do conhecimento, gestão do desenvolvimento social, modelo

intermediário ente heterogestão e autogestão, um critério de sustentabilidade, gestão das demandas sociais e gestão de projetos sociais. Esta diversidade já nos dá uma pista da falta de precisão com a qual o termo vem sendo utilizado. O único trabalho que se aproxima do que trataremos aqui trata da gestão social como um campo do conhecimento onde se insere a assistência social.

Segundo Fischer (2002) e Fischer e Melo (2006) é necessária a construção de um mapa que dê significado à gestão social, um marco teórico que permita melhorar a gestão das organizações e interorganizações. França Filho (2004; 2008) aponta para a necessidade de referenciais teóricos e metodológicos mais consistentes para a gestão social, sob pena da banalização do termo. Boullosa e Schommer (2009), por outro lado mostram uma preocupação com a rápida institucionalização da gestão social, argumentando que ela pode deixar de ser um processo inovador, uma oportunidade para inovação em políticas públicas, se transformando em um produto modelizado, limitando seu desenvolvimento. Percebe-se, então uma lacuna que urge ser preenchida e este trabalho contribui neste sentido.

A primeira premissa para a construção deste trabalho é que a racionalidade utilitária (base da gestão empresarial), baseada no cálculo utilitário de consequências é o pensamento hegemônico na sociedade capitalista ocidental. A segunda é que existem outras possibilidades de gestão para além deste modelo hegemônico, dentre elas a gestão social.

Na próxima seção será apresentado o referencial teórico com ênfase para o que vem sendo discutido sobre gestão social e a seguir as primeiras considerações sobre o tema.

2 GESTÃO SOCIAL: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO

Não encontramos na bibliografia pesquisada as origens da terminologia gestão social na administração. Nossa principal pista vem dos textos do professor Tenório, que desde 1990 está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social, vinculado à escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – PEGS/EBAPE/FGV.

O primeiro contato do Prof. Tenório com o termo foi em um texto de Giorgio Rovida (1985) que trata de experiências autogestionárias na guerra civil espanhola (Tenório, 2010b). No referido texto, gestão social aparece com o significado de democracia proletária de caráter local (Rovida, 1985).

Tenório (2010a) relata que em 1992, ao participar do *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social* (Santa Cruz de La Sierra, Bolívia), ainda tratava o conceito como referente a questões relativas ao terceiro setor, porém, neste evento foram despertadas outras expectativas, fruto dos debates no evento. No ano seguinte é lançado o Livro *Pobreza: un tema impostergable - Nuevas respuestas a nivel mundial* compilado por

Bernardo Kliksberg, provavelmente o primeiro texto latino americano que trata de forma sistematizada a gestão social (Tenório, 2010a). Neste texto a gestão social é entendida como gestão de políticas públicas sociais. Em 1997, ao participar de um curso¹ nos Estados Unidos, o pesquisador amplia sua percepção acerca da gestão social e em 1998 publica na Revista de Administração Pública o artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”, provavelmente o primeiro texto nacional que trata especificamente da temática da gestão social.

Silva Jr (2008a) apresenta a criação do PEGS/EBAPE/FGV, em 1990, como centro pioneiro no estudo da gestão social no Brasil. Em seguida, o estudo da gestão social se expande para as principais Escolas de Administração do país, com destaque para o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), o Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo (CEATS/USP), o Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEATS/PUC-SP) e o Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NIPETS/UFRGS). Na sequência o estudo da gestão social realiza o movimento de interiorização, em alguns casos por meio de egressos dos programas citados, destaque para: o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri – LIEGS/UFC-Cariri, o Núcleo de Pesquisa em Gestão Social da Universidade Federal de Lavras, o Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Tecnologias em Gestão Social da Universidade Federal do Vale do São Francisco – NIGS/UNIVASF, o Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins – NESol/UFT (do qual este pesquisador faz parte). Existem outros grupos se articulando pelo país, como na Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Minas Gerais.

Estes pesquisadores se estabeleceram informalmente em uma rede, a Rede de Pesquisadores em Gestão Social² (RGS), e o resultado mais visível de sua atuação foi a criação do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, em 2007, cujo idealizador foi o Prof. Jeová Torres Silva Jr (Carrion e Calou, 2008; Silva Jr, 2008b; 2008c). A primeira edição ficou a cargo do LIEGS/UFC-Cariri (Juazeiro do Norte/CE), a segunda aconteceu em Palmas no ano seguinte, coordenada pelo NESol/UFT, a terceira em Juazeiro/BA e Petrolina/PE, organizada pelo NIGS/UNIVASF. Neste ano o evento aconteceu em Lavras/MG. As publicações oriundas destes eventos (Cançado e outros, 2008a; Silva Jr, 2008a; Rigo e outros, 2010) já são referências para o estudo da gestão social no país. Outro evento onde há o espaço para a discussão da gestão social é o Colóquio Internacional sobre Poder Local realizado pela UFBA, porém, o evento é trianual. Em Minas Gerais, por iniciativa do Prof. José Roberto Pereira, em

¹ *Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*, promovido pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington D.C., estados Unidos.

² Mais informações no site: www.rgs.wiki.br.

2009, foi realizado o I Encontro Mineiro de Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária (EMAPEGS) na Universidade Federal de Lavras, que teve sequência em 2010 aqui na Universidade Federal de Viçosa.

A Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ANPAD, em seus encontros anuais chegou a criar em 2003 a área Gestão Social e Ambiental, que em 2005 passa a ser uma sub-área da área Administração Pública e Gestão Social, permanecendo assim até 2008. Em 2009 com a reestruturação das áreas temáticas a área Administração Pública e Gestão Social é dividida em 12 temas e nenhum deles contempla a Gestão Social, que permanece apenas como título da área. Esta situação é resolvida em 2010 com a exclusão de Gestão Social do título e a área passa a ser identificada como Administração Pública somente³. Não cabe aqui discutir a validade ou não destas mudanças no mais importante evento acadêmico de administração no país, porém, isto se refletiu na importância do ENAPEGS que passou de pouco mais de 170 trabalhos submetidos em 2009 para mais de 300 em 2010, o que demonstra que existe produção científica na área.

No Brasil, o termo Gestão Social encontra-se ainda em fase de construção (Fischer e Melo, 2006; Gianella, 2008; Boullosa, 2009; Boullosa e Schommer, 2009; Pinho, 2010), a gestão social tem um caráter *in progress* (Boullosa, 2009). Por outro lado, a Gestão Social tem se consolidado enquanto prática, sem ainda o consenso sobre o conceito (PINHO, 2010). França Filho (2008, p.26) adverte que a Gestão Social “[...] parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos”. Esta situação traz alguns problemas segundo o autor, um deles seria sua banalização, pois “[...] tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social” (p.26). Nesta perspectiva, Tenório (2008a), aponta que a gestão social tem sido mais associada à gestão de políticas sociais ou até ambientais, “[...] do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo” (p.158).

Nesta revisão de literatura inicial já foi possível identificar esta tendência à banalização. Nos textos pesquisados, além das teses e dissertações, a gestão social é entendida de diversas formas: como gestão de democrática/participativa de políticas públicas sociais (Rizotti e Nishimura, 2009), gestão democrática do terceiro setor ou de ONGs, (Carmo e outros, 2009), gestão ambiental (Sasaki e Souza, 2006), gestão democrática do desenvolvimento territorial (Dellabrida, 2006; Costa, 2009), responsabilidade socioambiental (Wanderley e outros, 2006). Ou ainda o termo só aparece no título, como em Sasaki e Souza (2006), como se já fosse de uso corrente com significado sedimentado.

³ Informações obtidas no site da instituição: www.anpad.org.br, acesso em 31 de março de 2010.

Atualmente, as principais referências sobre gestão social, em termos de conceituação do termo são os trabalhos de Tenório (2008a; 2008b; 2010a; 2010b), França Filho (2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2006) e Schommer e Boullosa (2009). A crítica mais contundente é a de Pinho (2010).

2.1 Primeiras concepções acerca de Gestão Social no Brasil

A abordagem de Tenório⁴ (2008a, 2008b) parte de uma inquietação relacionada ao *status quo* da administração, despertada segundo o próprio autor, pela leitura da obra de Guerreiro Ramos⁵. Segundo Tenório, a gestão social poderia ser considerada como uma “linha de fuga” em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo. O autor, baseado em Guerreiro Ramos e na Escola de Frankfurt (Horkheimer, Marcuse, Adorno) e, posteriormente, na “segunda geração” com Jürgen Habermas constrói seu conceito de gestão social.

A construção do conceito acontece inicialmente pela análise dos pares de palavras⁶ *Estado-sociedade* e *capital-trabalho*, que são invertidas na sua ordem para *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas destas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras *sociedade-mercado*, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, onde também a sociedade deve ser protagonista. (Tenório, 2008a; 2008b)

Continuando seu caminho, o autor propõe que a cidadania deliberativa deve intermediar a relação entre estes pares de palavras, para o autor “[...] *cidadania deliberativa* significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2008a, p.160) (grifos do autor). A cidadania deliberativa “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]” e “[...] une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético.” (Tenório, 2008b, p.167)

Neste contexto, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes (Tenório, 2008a; 2008b) e “[...] o procedimento da prática da *cidadania deliberativa* na *Esfera Pública* é a *participação*”. (Tenório, 2008b, p.171, grifos nosso)

Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a

⁴ Estes dois livros são coletâneas de artigos, publicados anteriormente pelo autor, a partir de 1990.

⁵ Alberto Guerreiro Ramos também é citado por França Filho (2008) e por Fischer (2002).

⁶ Tenório assinala os pares de palavras no original em itálico, optou-se por manter este padrão também neste texto.

Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo. (Tenório, 2008b, p.162)

Outra definição essencial para a construção do conceito de gestão social do Professor Tenório é o agir comunicativo de Habermas. Para o autor a gestão social se baseia no entendimento, estreitamente vinculado com a linguagem. Pois, “No processo de gestão social [...] a verdade é a promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva”. (Tenório, 2008b, p.27)

O contraponto entre gestão social e gestão estratégica baseia-se nos conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade utilitária de Guerreiro Ramos, respectivamente. Para o autor uma “possível saída” seria a racionalidade comunicativa de Habermas (Tenório, 2008a). Nesse sentido, Tenório (2008b) mostra a hegemonia da racionalidade instrumental como empecilho para a emancipação do homem e de sua autonomia social, pois esta racionalidade já ultrapassa o ambiente de trabalho e invade todas as esferas da vida (Guerreiro Ramos, 1981). A gestão social seria o caminho para esta emancipação, pois incita a um “[...] gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. (Tenório 2008b, p.25-26)

Assim, para Tenório (2008b) a gestão social é entendida

Como processo gerencial dialógico em que 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). O 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. (p.158) (grifos do autor)

Segundo Tenório (2010a), o processo de construção conceitual de gestão social se daria por meio de um processo dialético negativo, sem pretensão de síntese conceitual, pois o termo ainda precisa transcender o espectro da gestão estratégica. Este marco conceitual “[...] tem a pretensão somente de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuar sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado.” (Tenório, 2010a). Esta perspectiva seria compartilhada, segundo o autor, pela Escola de Frankfurt e pelo pensamento de Guerreiro Ramos.

Em seu texto mais recente sobre gestão social, Tenório (2010b) faz três suposições acerca da gestão social: 1) o conceito é subserviente à realidade não-republicana brasileira; 2) o conceito é uma utopia dada a sua pretensão antinômica ao de gestão estratégica; e 3) é um

não-conceito, uma mediação entre a consciência e a realidade. Em relação à primeira suposição, o autor argumenta que o Brasil ainda não é uma sociedade republicana, ainda não possui uma cultura decisória voltada para o bem comum, por isso os interesses particulares se sobrepõem aos coletivos, inviabilizando a gestão social. A segunda suposição aponta para a hegemonia da racionalidade utilitária/gestão estratégica como referência para se tornar a gestão social uma utopia, pois a mesma não cabe em pressupostos instrumentais. A gestão social deve ser baseada em “[...] um conteúdo de permanente promoção da cidadania [...]” (Tenório, 2010b) em todas as esferas de decisão, públicas e privadas. As pessoas que serão afetadas pelas decisões devem participar delas. Assim, “[...] a sociedade deve ser o determinante da análise, [...] o bem-comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte.” (Tenório, 2010b)

França Filho (2008) enfatiza a distinção entre gestão pública, gestão privada (ou gestão estratégica) e gestão social, por meio de uma comparação, aproximando e distanciando os conceitos para compreendê-los. Neste sentido, a gestão social é entendida pelo autor em duas perspectivas, como processo e como fim. Enquanto problemática de sociedade, ou seja, a gestão social enquanto fim (nível macro) se aproximaria da gestão pública, pois ambas buscam atender às demandas e necessidades da sociedade. Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a gestão social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca “[...] subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas”. (França Filho, 2008, p.30)

O autor define gestão social como

[...] modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretendam, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Este é o espaço da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal. (França Filho, 2008, p.32)

Pela definição de França Filho (2008) pode-se notar que o autor delega a organizações não pertencentes ao mercado e ao Estado a prática da gestão social, distanciando-se da proposta de Tenório (2008a; 2008b) que acredita ser a gestão social possível em qualquer tipo de organização.

Tânia Fischer (2002) apresenta a gestão social como “gestão do desenvolvimento social”, definido pela autora como um espaço “[...] reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas” (p.29). A gestão social seria ainda uma “proposta pré-paradigmática” que vem recebendo a atenção de muitos centros de pesquisa no Brasil e no exterior (Fischer, 2002; Fischer e Melo, 2006). Assim, “A gestão social pode ser definida como

aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteada pelos princípios da ética e da solidariedade.” (Fischer e Melo, 2006, p.17)

Um conceito importante para entender a perspectiva de Fischer (2002) e a de Fischer e Melo (2006) sobre gestão social e a própria atividade do gestor social é o de interorganizações. Os conceitos-chave para se entender as interorganizações são: território, redes sociais, redes de redes (Fischer e Melo, 2006).

O processo de desenvolvimento é mobilizado por organizações que trabalham juntas ou por interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, **integradas**. A associação se faz pela complementaridade – portanto pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado. (Fischer, 2002, p.19) (grifo da autora)

As interorganizações se aproximam do conceito de redes, porém, a diferença está na hibridização e complexidade das relações, pois são organizações necessariamente diferentes e a associação se faz pela complementaridade.

Fischer (2002) faz cinco proposições acerca da caracterização do campo da gestão social e de seus paradoxos. A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma “[...] carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder” (p.27). A segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois “[...] A cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos.” (p.28). A terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, “[...] Prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada.” (p.28). A quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor. A quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois “O gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.” (p.28).

2.2 Crítica ao conceito de Gestão Social

Pinho (2010) em um texto apresentado na abertura do III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – III ENAPEGS, em 2009, na Cidade de Petrolina, faz uma

crítica contundente à construção do conceito de gestão social e às possibilidades da cidadania deliberativa na perspectiva de Tenório (2008a;2008b).

Segundo Pinho (2010) o termo “gestão emancipadora” seria mais apropriado que gestão social, pois “O termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambigüidades e pode ser aproveitado oportunisticamente”. Em relação à proposta de Tenório, discutida anteriormente, Pinho (2010) acredita que “gestão solidária” seria o termo mais conveniente, pois, “O social é um termo muito fraco, indefinido, abrangente, ambíguo e anódino para conter a força e pretensão da proposta formulada por Tenório”.

Pinho (2010) classifica a participação como “[...] como seminal para apresentar a gestão social [...]”. Porém, o autor argumenta que nosso contexto é diferente europeu, onde o sucesso da participação está baseado nas “[...] suas instituições sólidas e estáveis, além de nível de vida elevado, baixa disparidade sócio-econômica e as reconfortantes virtudes cívicas de solidariedade e de moderação” (Benevides, 1999, p.20 *apud* Pinho, 2010), pois “A Alemanha de Habermas não é definitivamente aqui! Todas as condições requeridas pelo referencial habermasiano nos faltam, ainda que estejam em (lenta) construção”. (Pinho, 2010)

Ainda tenho como referência o trabalho de Benevides, o autor argumenta que a democracia direta tem diversas desvantagens, entre elas “[...] a incapacidade do povo para atuar, com racionalidade e eficiência, no processo legislativo [...]” e “[...] a provável supremacia dos grupos de pressão.” (Benevides, 1999, p.46-47 *apud* Pinho, 2010)

Outro aporte teórico de sustentação da crítica de Pinho (2010) é o trabalho de Dagnino, que mostra que a sociedade civil organizada seria incapaz de assumir o papel de “[...] demiurgo do aprofundamento democrático”, e ainda que a estrutura estatal mantém um “[...] desenho autoritário e largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (Dagnino, 2002, p.279 *apud* Pinho, 2010). Outros problemas são a dificuldade da partilha do poder pelo Estado e a não qualificação técnica e política da sociedade civil para participar da elaboração e implantação de políticas públicas.

Em relação a experiências práticas, Pinho (2010) cita os problemas de funcionamento dos Conselhos Gestores baseado em Tatagiba (obrigatoriedade dos conselhos levando à participação por decreto, incapacidade dos conselheiros de representar suas instituições, desprestígio do Estado em relação a estas instâncias, dentre outras), concluindo que seria praticamente impossível que eles funcionem como se deseja nas atuais condições ou mesmo em situações ótimas. Pois, “[...] seria muito difícil, mesmo para o mais bem-intencionado dos governos, ou para a mais participativa das comunidades, fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos hoje em funcionamento”. (Tatagiba, 2002, p.68 *apud* Pinho, 2010). O autor reconhece, entretanto, que estas dificuldades são advindas de sua própria novidade, pois:

[...] o Estado estaria aprendendo, ou tendo que aprender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa, em ambos os casos, quebrar uma tradição historicamente constituída (PINHO, 2010).

Em síntese, uma das principais críticas aos Conselhos seria a tensão entre interesse individual/grupo e interesse coletivo/comunidade, que segundo sua visão seriam difíceis de separar e provavelmente incompatíveis. A implantação de um ambiente participativo e dialógico seria perigoso nestas condições, pois “há um risco elevado” da hegemonia da elite presente, que estaria mais preparada. (Pinho, 2010)

A crítica central de Pinho (2010) e a sua sugestão estão centradas na educação, pois, segundo o autor, para haver a tomada de decisão coletiva sem coerção, seria necessário que houvesse participação e a participação aconteceria apenas por meio da educação, o que não é uma realidade no Brasil ainda.

Mais especificamente, entendemos a questão da educação como chave. Se existe alguma participação essencial esta reside na participação, no saber, não desmerecendo o saber popular, mas consciente de que a entrada no mundo moderno e contemporâneo exige uma série de conhecimentos básicos e amplos, sem as quais o cidadão (ou candidato à) fica à margem. (PINHO, 2010).

O que pode parecer à primeira vista um balde de água fria na discussão sobre gestão social, pode também ser interpretado como um incentivo a um aprimoramento teórico da discussão. A crítica de Pinho (2010) e outras que por ventura aconteçam são essenciais para preencher os “vazios teóricos e estruturais” de um campo em construção. Sem a pretensão de “revidar” ou mesmo “refutar” estas críticas, serão expostas algumas considerações sobre elas.

No que tange a nomenclatura gestão social, concordamos com a imprecisão do termo social, que reflete justamente o seu caráter *in progress* (Boullosa, 2009). A academia tem por costume e ofício sistematizar seu conhecimento e daí surgem os termos/expressões que muitas vezes não são tão precisos. Porém, como estamos ainda no caminho e não se visualizou nada mais concreto, continua-se com o termo, por enquanto, mas mantendo a atenção para outras possibilidades.

Em relação às (im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população, a posição defendida aqui é que a participação pode e deve ser (re)construída no espaço público. Concordamos com Freire (1987; 1996; 2001) que a educação dialógica (respeito aos saberes e competências existentes) é um caminho longo e difícil, talvez improvável, mas possível, neste sentido. Desta forma, a proposta seria a construção da participação/cidadania **durante** o processo e não depois de uma educação ampla, como propõe Pinho (2010). O próprio processo de deliberação coletiva, com todos os seus erros e acertos, dificuldades e até

utopias, é parte do processo de educação. Se não fosse assim poderíamos pensar na “ditadura do saber” que naturaliza estruturas burocráticas com única forma possível de organização. (Motta; Bresser-Pereira, 2004)

Desta forma, mesmo que o Brasil não seja a Alemanha, nem deseja-se que seja, acredita-se nas possibilidades da gestão social enquanto campo do conhecimento. Talvez, a mais importante contribuição de Pinho (2010) nesta crítica seja a de chamar a atenção às promessas que muitas vezes são feitas em nome da gestão social. Os pés devem estar no chão, sim. Porém, uma boa parte dos pesquisadores em gestão social realiza ações concretas (de ensino, pesquisa e extensão) relacionadas à economia solidária, educação popular, conselhos gestores, organizações da sociedade civil, etc. Estes pesquisadores sentem na prática diária as dificuldades relacionadas a estes entraves apresentados, o que é muito importante para a construção do campo.

Os argumentos e dados utilizados por Pinho (2010) são fortes e seguem uma linha de raciocínio coerente, o que valoriza sua crítica. Por outro lado, a crítica é coerente com a administração tradicional, tanto pública, quanto privada (ou estratégica, como prefere o Prof. Tenório) e apesar de citar brevemente, desconsidera um sem número de experiências e instituições que têm mostrado que outras relações de consumo, poder, produção, convivência, organização etc. são possíveis.

Podemos agora, apresentar algumas características da gestão social, enquanto terminologia. Estas características são uma primeira aproximação para uma caracterização do conceito, baseada na literatura consultada. Ainda não nos sentimos à vontade para elaborar um conceito, mesmo que provisório, dada a intensidade do “espectro da gestão estratégica” (Tenório, 2010b), que poderia nos levar a uma dicotomia que não é pretendida neste trabalho.

A primeira característica, baseada em Tenório (2008a; 2008b), é a tomada de decisão coletiva, livre de coerção onde todos têm liberdade de manifestar o que pensam⁷. Além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Esta primeira característica, justamente por estar baseada em Tenório (2008a; 2008b) vai de encontro à ação comunicativa habermasiana. Estas condições são interdependentes, pois, se a decisão é coletiva efetivamente, a coerção é estranha ao processo e o entendimento (e não a negociação) deve ser seu caminho.

Outra característica da gestão social que surge diretamente da anterior é a transparência, pois, se o processo decisório passa pelo entendimento, pela utilização da linguagem e comunicação entre as pessoas as informações devem estar disponíveis a todos, o

⁷ Pode-se argumentar que pela assimetria de educação formal as pessoas, mesmo que estimuladas a fazê-lo, podem não manifestar suas idéias ou tendem a seguir aquele que é considerado mais preparado. Não vamos entrar agora nesta discussão, mas adiantamos que esta é uma fase intermediária do processo e que a própria participação é o caminho para minimizar este tipo de situação

segredo e a assimetria de informações também são estranhos a este processo. Para que isto aconteça, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes. Mais uma vez nos aproximamos da ação comunicativa de Habermas. Segundo Vizeu (2005) a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas pressupõe crítica e fundamentação a partir: 1) da verdade proposicional (o que eu falo e faço é racional porque é baseado em uma verdade factual); 2) da sinceridade (quando expresso minha subjetividade estou sendo sincero e, por isso, verdadeiro), 3) da retidão (quando o que faço ou falo pressupõe fundamentação moral) e 4) da inteligibilidade (o que faço e falo somente pode ser criticado e passível de fundamentação se meu discurso for compreensível ao ouvinte).

Por fim, temos a emancipação como o próprio resultado da gestão social enquanto processo baseado na cidadania deliberativa. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores (FREIRE, 1987; 1996; 2001), que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública.

Cabe ressaltar que estas características discutidas: tomada de decisão coletiva, livre de coerção e baseada no entendimento; transparência e linguagem inteligível; podem ser consideradas como um tipo ideal weberiano, pois as relações de poder, desigualdades sociais e culturais podem facilmente nos levar a crer que estas características são impossíveis de se verificar na prática. O próprio processo de gestão social, por meio da sua potencialidade iminente de emancipação, tende a aumentar as possibilidades destas características se apresentarem. Em outras palavras, a gestão social enquanto prática, norteadas por estas características, ao ampliar as possibilidades de emancipação, tende a reforçá-las.

3 GESTÃO SOCIAL: PRIMEIRAS IMPRESSÕES

Finalizando o aporte teórico sobre gestão social, pode-se notar que existe uma base, mesmo que preliminar para a construção do campo da gestão social. O momento é oportuno, pois os alertas de provável banalização do campo, que no médio prazo poderiam ser irreversíveis, já foram dados.

Uma característica que perpassa a todos os conceitos abordados até aqui é a tomada de decisão coletiva como uma das bases da gestão social. Tenório (2008a; 2008b; 2010a; 2010b) propõe a cidadania deliberativa na esfera pública, França Filho (2008) fala da subordinação da lógica instrumental (baseada no poder hierarquizado) a outras lógicas, Fischer (2002) e Fischer e Melo (2006) apresentam a questão da articulação de múltiplos níveis de poder, das contradições entre interesses individuais e coletivos. Pinho (2010) tem na participação uma de suas principais críticas ao conceito de gestão social, por acreditar que ela seja difícil de ser alcançada.

Uma análise mais profunda dos aportes ao campo da gestão social pode nos dar algumas pistas do que pode ser importante para continuar no caminho da construção do campo. Schommer e França Filho (2006; 2008) apontam o conceito de comunidades de prática como uma possibilidade para a formação do gestor social. Indo um pouco mais além da perspectiva dos autores, as comunidades de prática podem vir a ser entendidas como um espaço por excelência da gestão social, pois sua lógica está ligada ao respeito e interação aos diferentes saberes (Schommer e França Filho, 2006; 2008). Assim o primeiro caminho que se apresenta é a análise teórica das comunidades de prática como possibilidades de delimitação do campo da gestão social.

A perspectiva de Tenório (2008a; 2008b; 2010a; 2010b), baseada na cidadania deliberativa e na ação comunicativa de Habermas, também apresenta outra possibilidade bastante promissora para esta agenda de pesquisa, que já foi bem desenvolvida pelo autor e que pode ser um referencial importante nesta construção.

A comunicação dialógica de Paulo Freire (1987) é outro aporte que pode ser central nesta busca, pois o respeito ao interlocutor e aos seus saberes independente de sua origem, está presente nas características da gestão social. É importante considerar que o processo em si é dialógico.

Estas são as primeiras impressões no caminho da construção do campo da gestão social percebidas neste primeiro momento da pesquisa e que guiaram o caminho até aqui. Faz-se necessário aprofundar nestes conceitos e perceber como eles pode ser as bases da construção da gestão social.

4 REFERÊNCIAS

BOULLOSA, Rosana. 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. 1 CD ROM.

BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula Chies. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

CANÇADO, Airton Cardoso; SILVA JR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies, RIGO, Ariádne Scalfoni. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008a.

CARMO, Eunápio Dutra do; SILVA, Francisco; FONSECA, Simone. O encontro das águas na(s) Amazônia(s): educação popular e gestão social pela via da experiência da UNIPOP. In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

CARRION, Rosinha da Silva Machado; CALOU, Ângela. Pensar a gestão social em terras de 'Padinho Cícero' (Prefácio). In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, p.12-32, 2002.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa Paternostro. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p.13-41, 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In SANTOS, Reginaldo Souza (org.) **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo/Salvador: Mandacaru/Fundação Escola de Administração, 2004, 184p.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

GIANELLA, Valéria. Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. In CANÇADO, Airton Cardoso; SILVA JR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies, RIGO, Ariádne Scalfoni. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Tradução de Mary Cardoso. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981, 210p.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2 ed. rev. São Paulo: Thomson Learning, 2004, 294p.

PINHO, José Antônio Gomes de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. 2010 (*no prelo*)

RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. (PRELO) 2010.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral; NISHIMURA, Sandra Regina. Gestão social e desenvolvimento territorial: a experiência da cidade de Londrina/PR. In Colóquio Internacional sobre Poder Local, 10, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2006. 1 CD ROM.

ROVIDA, Giorgio. A revolução e a guerra na Espanha. In: HOBBSBAWN, Eric J. (Org.) **História do marxismo VI: o Marxismo na época da Terceira Internacional; A Internacional Comunista de 1919; As Frentes Populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SASAKI, Karen; SOUZA, Regina Celeste de Almeida. Reflexões Sobre a Gestão Social e Ambiental da Comunidade de Artesãos de Porto Sauípe - Bahia. *In Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 10, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2006. 1 CD ROM.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. *In SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.*

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A metodologia da residência social e a aprendizagem em comunidades de prática. *In FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa Paternostro. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino.** Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 63-82, 2006.*

SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

SILVA JR, Jeová Torres. Descentrando a pesquisa: o laboratório interdisciplinar de estudos gestão social (LIEGS). *In SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.*

SILVA JR, Jeová Torres. O futuro da gestão social. *In SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.*

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração?** 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma réplica. *In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda.** 2010^a.*

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. *In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda.** 2010b.*

VIZEU, Fábio. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas.** V.5, N.44, p.10-25, 2005.

WANDERLEY Lílian S. Outtes; LIMA, Simone M. da S.; PASA, Carla. Liberdades instrumentais do amartya Sen na gestão social de territórios. *In Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 10, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2006. 1 CD ROM.

GESTÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS, PRINCÍPIOS E (DE)LIMITAÇÕES

Thiago Duarte Pimentel

Mariana Pereira Chaves Pimentel

Mozar José de Brito

José Roberto Pereira

1. INTRODUÇÃO

O termo gestão social vem conquistando nos últimos anos uma visibilidade cada vez maior, tanto no cenário internacional, a partir dos estudos de Eme e Laville (1994)¹, França Filho (2004), França Filho e Laville (2004; 2006), quanto no cenário nacional, por meio dos estudos de Dowbor (1999), Carvalho (2001), Pinto (2006), França Filho (2003; 2004; 2008), Tenório (2008). Porém, alguns autores como Fischer (2002) e França Filho (2008) observam que a expressão tem se prestado às mais variadas interpretações, o que sugeriria duas tendências: de um lado, a banalização do conceito e, de outro, a ascensão do debate sobre as formas de atuação da sociedade civil na busca de objetivos públicos (FRANÇA FILHO, 2008).

Mas, a despeito da mobilização do termo indiscriminadamente em diferentes sentidos, poucos estudos têm efetivamente se preocupado em tentar delimitar o campo teórico em que se inscreve o conceito de gestão social. Assim, surge a seguinte questão: em meio a tanta diversidade, conceitual e prática, o que pode ser compreendido por gestão social?

Partindo dessa questão, o presente ensaio tem a finalidade de realizar um levantamento teórico, indutivo, acerca do conceito de gestão social em diferentes abordagens – a partir da sua utilização pelos principais expoentes dessa área no cenário nacional – de modo a identificar, propedeuticamente, possíveis convergências e divergências entre tais abordagens, cuja síntese dialética poderia nos fornecer apontamentos iniciais sobre alguns princípios e (de)limitações referenciais do conceito².

Por se tratar de um conceito em construção (FRANÇA FILHO, 2003), este ensaio teórico se justifica pela tentativa de realização de um resgate e sistematização das contribuições dos principais pesquisadores do assunto, com o intuito de mapear o campo de estudos, analisá-lo e apontar pontos de encontro e desencontro conceituais, bem como suas implicações.

¹ EME, B. e LAVILLE, J.-L. (Org.). **Cohésion sociale et emploi**. Paris: Desclée de Brouwer, 1994. (Col. Sociologie Économique).

² O raciocínio de síntese baseado nessa abordagem indutiva funda-se substancialmente na perspectiva da análise fenomenológica estrutural proposta por Mucchielli (1983).

Deste modo, presume-se que seja possível avançar na delimitação do conceito, uma vez que esta sistematização – se bem aceita – pode servir para estabelecer algumas linhas mestras do campo, bem como delimitar fronteiras em relação às outras áreas e abordagens distintas, não necessariamente dissonantes, mas que fogem ao escopo central deste campo por lhe conferirem outra interpretação.

A análise aqui empreendida foi elaborada a partir da própria revisão de literatura, de onde emergiram as principais categorias utilizadas para a sistematização e comparação das distintas abordagens e suas formas de pensar (e propor) o conceito de gestão social nos estudos organizacionais brasileiros (FRANÇA-FILHO, 2008). Tais categorias foram consideradas como modelos referenciais ou tipos ideais (WEBER, 2004; ALVES, 2004; REALE; ANTISERI, 2003), apenas no sentido de estabelecer parâmetros para a orientação e classificação dos principais conceitos e formas de abordagem. Ao final, foi possível identificar sete princípios norteadores a partir das categorias aqui identificadas e propostas como basilares do conceito de gestão social. Assim, pretende-se trazer a contribuição de uma delimitação potencialmente útil para os pesquisadores deste campo.

Este capítulo está organizado em cinco seções, a primeira delas corresponde a esta introdução, onde apresentamos a problematização e a questão central deste estudo, seguida por uma discussão das contribuições teóricas de alguns pesquisadores no campo da gestão social no contexto brasileiro, dentre eles França Filho, Fernando Tenório, Tânia Fischer, Ladislau Dowbor e Maria do Carmo Carvalho. Na terceira seção apresentamos alguns princípios da gestão social identificados a partir da revisão de literatura. Na seqüência, apontamos algumas limitações ainda presentes no campo e, por fim, tecemos algumas reflexões parciais acerca dos limites e contribuições deste estudo.

2. GESTÃO SOCIAL: TEORIAS E PERSPECTIVAS

Ao analisar, conceitualmente, o termo gestão social, França Filho (2008) evidencia que há uma tendência do senso comum de se pensar que esta seja uma expressão auto-explicativa, ou seja, uma gestão direcionada ao social. Se assim o fosse, a gestão social se definiria teleologicamente. Porém, sob outra ótica, diferente desta análise mais imediatista e superficial, seria possível pensar o conceito como meio, como processo. Segundo o autor, ao ser analisada como processo (pelos meios empregados no ato de gestão), a idéia de uma gestão social convida a sua própria desconstrução, pois “qual gestão não é social?” (FRANÇA FILHO, 2003; 2008).

Para este autor, contemporaneamente, não se imagina uma gestão sem envolvimento das pessoas, ou sem relacionamento humano. Esses meios devem inserir pessoas, mas a gestão social como meio não pode ser simplesmente reduzida ao equivalente de envolvimento

de pessoas, pois toda gestão parte deste pressuposto, em maior ou menor grau. Assim, a gestão social deveria ir além disso, pois:

[...] se a gestão das demandas e necessidades do social sempre fora uma atribuição típica dos poderes públicos na modernidade, isto nunca significou exclusividade. O termo gestão social vêm (sic) sugerir assim que, para além do Estado, a gestão de demandas e necessidade do social pode se dar via a própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo (FRANÇA FILHO, 2003, p.3).

A gestão social é considerada por França Filho (2008) em dois níveis: (1) como uma problemática da sociedade e (2) como uma modalidade específica de gestão. Quanto à problemática da sociedade, o termo diz respeito à gestão das demandas e necessidades do social. O social, neste sentido, sugere a idéia de política social, confundindo-se com a própria idéia de gestão pública. Aqui, há sim uma aproximação teleológica da gestão – como se pode pensar num raciocínio inicial de aproximação ao termo – voltada para um grupo social, mas, ainda assim, essa finalidade está atrelada à vontade da maioria, essencialmente formada, conduzida e centrada no interesse do que Habermas (1984) chama de esfera pública do Estado democrático de direito. Assim entendido, a finalidade deve ser coletiva ou societal (PAES DE PAULA, 2008), sobrepondo-se à individual.

No que se refere à modalidade específica de gestão, a gestão social seria uma forma de subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas: sociais, políticas, culturais ou ecológicas (FRANÇA FILHO, 2003). Dessa forma, o uso do termo gestão social se constitui como um recurso e uma tentativa de contrabalanceamento aos excessos da lógica individualista pautada na racionalidade instrumental. Porém, não se busca apagar ou substituir este enclave econômico tradicional (RAMOS, 1989), haja vista a facticidade de sua existência, mas evitar a colonização do mundo da vida (HABERMAS, 1994) pelos desequilíbrios entre esses dois sistemas. De fato, esta modalidade específica de gestão fundamenta-se em novas formas e laços de solidariedade, cujos fundamentos remetem a discussão dos bens públicos e das externalidades decorrentes das ações individuais e organizacionais, que afetam a coletividade e se manifestam concreta e materialmente num determinado contexto.

Vale lembrar, também, que os princípios do Estado de bem-estar social, cuja função seria gerir e administrar tais benefícios, são heranças de movimentos organizados pela sociedade civil. Neste sentido, o termo gestão social vem sugerir que para além do Estado, a gestão das demandas e necessidades do social pode ocorrer via a própria sociedade, através de diversas formas de auto-organização (FRANÇA FILHO, 2008). Assim, entre o Estado e o mercado, a inserção no contexto contemporâneo de novas formas de mobilização, articulação

e organização social vão requisitar a existência de um novo estatuto jurídico-institucional que seja capaz de representar as especificidades das novas demandas da sociedade.

A gestão social para França Filho (2008) seria uma via alternativa de gestão, um tipo-ideal, e distinguir-se-ia da gestão estratégica ou privada bem como da gestão pública. No modo de gestão estratégica, a finalidade econômico-mercantil da ação organizacional condiciona sua racionalidade intrínseca, baseada num *cálculo utilitário de consequências*. Já a gestão pública diz respeito ao modo de gestão híbrido praticado pelas instituições públicas no seio do Estado, cujo modelo de racionalidade subjacente **também** é o de *cálculo utilitário das consequências*, porém, há uma diferença no sentido da aplicação deste modelo, uma vez que a orientação teleológica deste tipo de organização é pautada, de modo geral, no bem estar coletivo.

Assim, França Filho (2003) defende a gestão social como o modo de gestão próprio das organizações da sociedade civil, da esfera pública não estatal, distinto tanto do modo de gestão da iniciativa privada quanto do daquele utilizado pelo Estado, pois ambos se fundamentam na racionalidade instrumental que norteia o *cálculo utilitário das consequências*. Já na gestão social haveria, de maneira diferente, o desenvolvimento de formas de gestão que se fundamentam na racionalidade substantiva, onde os valores sociais, as formas de solidariedade e espontaneidade, os laços sociais e a própria natureza da organização ou do bem a ser gerido, bem com a sua escala de abrangência se colocam acima dos procedimentos instrumentais de cálculo. Assim, os objetivos são, sobretudo, não econômicos, e estes aparecem como um meio para realização dos fins sociais (políticos, culturais, ecológicos).

Outro autor contemporâneo de destaque no contexto brasileiro acerca do tema é Tenório (2008a), cuja preocupação central reside na construção de um pensamento sobre gestão social que se fundamente essencialmente na noção de esfera pública, e que possa ser aplicado a qualquer tipo de organização e em qualquer contexto. Tenório (2008) Para tanto, o autor posiciona seu raciocínio sobre gestão social a partir da teoria crítica, sobretudo, dos trabalhos da 2ª geração da escola de Frankfurt e, especificamente, na *Teoria da Ação Comunicativa* de Habermas, para fundamentar a questão da esfera pública da racionalidade comunicativa que lhe é subjacente. Dessa forma, se demarcaria explicitamente as diferenças existentes entre as formas de gestão estratégica e social, onde:

[a] Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. [...] No processo de gestão social,

acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva” (TENÓRIO, 1998, p.126).

Assim, O autor acrescentou à discussão do termo gestão social o conceito habermasiano de cidadania deliberativa³ e também a noção de participação. Esta necessidade de acréscimo da participação para o conceito refere-se à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, onde todos têm direito à fala sem coerção. E este processo deve ocorrer em um determinado espaço social, na esfera pública.

Assim, Tenório (2008a, p.54) entende gestão social como o “processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico”. O entendimento do conceito de gestão social por Tenório (2008) foi orientado pela discussão de quatro pares de “palavras-categoria”, sendo: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, bem como de cidadania deliberativa, categoria que intermedia a relação entre os demais pares de palavras.

Quanto aos dois primeiros pares de palavras, Estado-Sociedade e Capital-Trabalho, foram invertidas as posições das categorias para Sociedade-Estado e Trabalho-Capital. Tal inversão promove uma alteração fundamental na medida em que pretende sinalizar que a sociedade e o trabalho devem ser os protagonistas desta relação, observado que historicamente o inverso tem prevalecido.

No que diz respeito ao par gestão estratégica e gestão social, o primeiro atua determinado pelo mercado, guiado pela competição, onde o concorrente deve ser eliminado e o lucro é seu motivo. Em oposição, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, guiada pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo.

Para Tenório (2008a), o conceito de gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo. Tentando especificar mais o conceito, Tenório (2008a, p. 39 – grifo nosso) propõe que gestão social seja entendida como:

³ Por cidadania deliberativa Tenório, (2008, p.41) entende: “[...] que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

[um] processo gerencial dialógico onde 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). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o **espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito a fala, sem nenhum tipo de coação.**

A noção de espaço privilegiado de relações sociais coloca ênfase na neutralidade ou ausência de coercitividade entre os atores e nas condições ideais de manifestação do discurso. Porém, do ponto de vista material essas condições de produção do discurso sofrem sérias restrições, o que inviabiliza a manifestação do livre direito a fala e, principalmente, a ausência de coerção. Aqui, este espaço privilegiado remete à própria noção de esfera pública habermasiana.

Para o autor todos são capazes de pensar sua experiência, ou seja, capazes de produzir conhecimento, “[...] participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer “com” e não “para”, [...] é uma prática social” (TENÓRIO, 2008a, p.49). Assim, a participação seria um processo constante de vir a ser, trata-se, em essência, de uma conquista processual. A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, ma vez que eles atuam em relações sociais.

Por isso, seria necessária a associação na busca por objetivos que dificilmente atingiríamos individualmente. Para fazer jus à multiplicidade das formas de participação e comunicação, esse autor utiliza o conceito de cidadania deliberativa, o qual considera “que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO, 2008a, p.41).

A cidadania deliberativa, argumenta Tenório (2004), é então, dependente da institucionalização de processos e pressupostos da comunicação, assim como das relações entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas formadas informalmente.

Assim, o autor considera que uma maior eficiência da ação governamental está associada, direta ou indiretamente, a transformações na dinâmica de gestão e ao fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão,

o conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas à questões de carência social ou gestão de organizações do denominado terceiro setor, mas também, a identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática, onde o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou o contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o

assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito [...] (TENÓRIO, 2006, p.1149).

A proximidade entre a autoridade pública e a população configura-se, então, segundo Tenório (2004), como uma das premissas que facilitam o processo de desenvolvimento local por meio de decisões deliberativas. Neste ponto, Fischer (2002) e Fischer *et al.* (2006) aproximam-se da perspectiva deste autor. Fischer (2002), por exemplo, aborda o conceito de gestão social como gestão do desenvolvimento social, pois se trata da transição entre modelos passados e novas formas comprometidas com utopias de desenvolvimento local.

Na sua polissemia, desenvolvimento é um conceito que se amolda a interesses muito diversos e a várias intenções, sendo evidenciado por distintas concepções e abordagens (FISCHER, 2002). Historicamente, o conceito de desenvolvimento foi sendo acrescido de adjetivos. Fischer (2002) considera o termo *integrado* o mais pertinente deles por incorporar dimensões sociais e preocupações ambientais. Desenvolvimento local, integrado e sustentável é a utopia mobilizadora do final dos anos 90 e início da década seguinte.

As práticas de intervenção orientadas ao desenvolvimento de territórios começam a surgir no Brasil em meados da década de 1990. A articulação estratégica é o ponto focal do conceito. Desenvolvimento compreende ao mesmo tempo, processos compartilhados e resultados atingidos, utopias construídas e ações concretas de mudança. Fischer (2002) cita o relatório sobre o Desenvolvimento no Mundo (1999-2000) do Banco Mundial que aponta quatro diretrizes para o futuro: os objetivos do desenvolvimento devem ser múltiplos e devem incluir maior participação na vida pública; as políticas de desenvolvimento devem ser interdependentes e acompanhadas; o Estado tem papel intransferível na gestão e regulação do desenvolvimento; e os métodos contam tanto quanto as políticas, pois o desenvolvimento durável supõe um quadro institucional sólido apoiado na transferência e participação, construído sobre parcerias entre a sociedade civil organizada e o setor privado.

Embora haja consenso da ênfase no desenvolvimento local, divergências aparecem quando se discute o modo pelo qual se deve realizar este desenvolvimento. Para Gondim, Fischer e Melo (2006), gestão social exige a articulação de liderança e *management*, eficácia, eficiência e efetividade social. Trata-se de mediações sociais realizadas por indivíduos (gestores) e suas organizações. Assim, o desafio que demanda competência do gestor social é conciliar os interesses diversos (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006).

Nesse sentido, a gestão do desenvolvimento social (ou gestão social), segundo Fischer *et al.* (2006), orienta-se pela mudança e para mudança, seja de microunidades organizacionais, seja de organizações com alto grau de hibridização. Para ela, em ambos os espaços, múltiplas formas de poder são exercidas em diferentes escalas, na complexa construção de programas e ações de desenvolvimento que ocorrem em espaços territoriais e virtuais.

Para Gondim, Fischer e Melo (2006), a oposição da gestão social à gestão tradicional aparece como uma síntese dialética da distinção entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, pois enquanto esta supõe uma satisfação pessoal pautada em valores morais do bem comum, com impactos na auto-realização e na satisfação coletiva, e àquela privilegia os meios para fins de acumulação enquanto a racionalidade substantiva; a gestão social buscaria equilibrar estas duas lógicas com intuito de atingir eficazmente, por meio de um cálculo utilitário entre cursos de ação, finalidades coletivas, assegurando assim desenvolvimento social com consecução de resultados.

É acrescentado ainda que o agir intersubjetivo supera o agir estratégico, na medida em que o primeiro estabeleceria o diálogo e visaria ao consenso, ao dar voz a todos os atores sociais implicados, garantindo a cidadania deliberativa, enquanto o segundo teria como objetivo atender tão somente aos interesses privados. Para as autoras, a ação comunicativa estaria na base da gestão social, esta se efetivaria na articulação de valores, na elaboração de normas e no seu questionamento por todos os atores em interação social (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006).

Em síntese, essas autoras entendem como sendo gestão social:

um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006, p.4).

Assim, a gestão social é um reflexo das práticas e do conhecimento construído por muitas disciplinas, delineando-se uma proposta multiparadigmática e de natureza interdisciplinar. Como as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, as dimensões teórica e prática estão emaranhadas, “aprende-se com as práticas, e o conhecimento se organiza para iluminar as práticas” (FISCHER *et. al.* , 2006, p.797).

Essa perspectiva é reforçada por Carvalho (2001, p.14) que define gestão social como “a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos”. Para ela a política social não é apenas um canal dessas necessidades, mas respostas à elas, já que as políticas públicas são concebidas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil.

A autora considera que os movimentos sociais, novos atores que emergiram em contrapartida ao enfraquecimento do protagonismo da classe trabalhadora frente à transformação produtiva recente, deslocaram para a sociedade civil um papel central na definição da agenda política dos Estados, alargando e revitalizando a esfera pública.

Consideradas as resistências e ambigüidades, ressalta Carvalho (2001), as organizações do terceiro setor possuem características valorizadas pela gestão social, quais sejam: (1) capacidade de articular múltiplas iniciativas; (2) capacidade de estabelecer parceria com o Estado na gestão de políticas públicas; e (3) capacidade de estabelecer redes locais, nacionais ou mundiais.

Assim, a gestão social estaria ancorada numa parceria entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada e num valor social, a solidariedade, tendo como premissas e estratégias subjacentes:

1. *o direito social*; repúdio ao clientelismo e valorização de uma pedagogia emancipatória. “Potencializa talentos, desenvolve a autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar inclusão social”;
2. *um novo equilíbrio entre universal e focal*; objetiva buscar respostas às demandas das minorias e às questões mais universais, como a luta contra a pobreza;
3. *transparência nas decisões*; na ação pública, na negociação e na participação, transparência seria a base da ética;
4. *avaliação*; espera-se controles menos burocráticos e mais eficiência, eficácia e efetividade (CARVALHO, 2001, p. 17).

Assim, para Carvalho (2001), a gestão social deve ser estratégica no sentido de sua operacionalização. Em concordância com a autora, Perret *et al.* (2009) e Dowbor (1999) consideram que as parcerias, as redes e a descentralização são formas para operacionalizar a gestão social. Para estes autores, as tendências recentes da gestão social, a partir da descentralização política e a mudança de eixo de desenvolvimento para o local, forçam-nos a pensar novas formas de organização social, de relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas combinando diversas disciplinas e a ouvir tanto atores estatais como empresariais e comunitários.

Assim, realmente trata-se de um universo em construção. Além de uma área, composta de setores como saúde, educação, habitação, etc., *o social* constitui uma dimensão de todas as outras atividades, uma forma de fazer indústria, uma forma de pensar desenvolvimento urbano, uma forma de tratar os rios, uma forma de organizar o comércio (DOWBOR, 1999).

A partir deste levantamento teórico-conceitual é que se pretende identificar “princípios norteadores” ou fundamentos teóricos do conceito de gestão social.

3. PROSPECTANDO ALGUNS PRINCÍPIOS DA GESTÃO SOCIAL

Nesta seção serão analisados alguns aspectos teóricos apresentados pelos autores citados na seção anterior, com relação ao conceito de gestão social. O objetivo é discutir tais aspectos de modo a extrair os princípios que orientam o debate sobre o tema.

Inicialmente, partindo das considerações dos autores, foi possível construir um quadro (Quadro 1) de características idealmente tipificadas dos três tipos de gestão mencionados: a gestão privada (estratégica), a gestão pública e a gestão social.

Quadro 1 – Tipos de gestão e suas características

Tipos de Gestão	Gestão Estratégica	Gestão Pública	Gestão Social
Objetivo	Lucro	Interesse Público Estatal	Interesse Coletivo de Caráter Público
Valor	Competição	Normativo	Interesse público bem compreendido
Racionalidade	Instrumental	Burocrática	Substantiva/comunicativa
Protagonista	Mercado	Estado	Sociedade Civil Organizada
Comunicação	Monológica, vertical, com restrição ao direito de fala	Monológica/Dialógica, vertical com algumas horizontalidades; em tese sem restrição à fala	Dialógica, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala
Processo decisório	Centralizado/ <i>top down</i>	Centralizado com possibilidade de participação (<i>bottom up</i>)	Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva
Operacionalização	Estratégica, com foco em indicadores financeiros	Estratégica, com foco em indicadores políticos e socioeconômicos	Social, parcerias e redes intersetoriais
Esfera	Privada	Pública Estatal	Pública Social (França Filho) x qualquer esfera (Tenório; Dowbor)
Autonomia e poder	Há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos	Há coerção normativa entre os atores envolvidos	Não há coerção, todos têm iguais condições de participação (Tenório) x As relações de poder restringem a capacidade de cada um se posicionar no debate (Fischer <i>et al</i> ; Godim, Fischer e Melo)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O quadro síntese elaborado acima expressa visualmente as principais categorias de análise encontradas na revisão da literatura. Para cada categoria, ao se descrever o que os autores defendiam em termos de gestão social, optou-se por fazer um paralelo em relação aos outros dois tipos de gestão: estratégica e pública, uma vez que ambos os tipos eram – mesmo que implicitamente – lembrados, ainda que interdiscursivamente, para se resgatar ou se contrapor às idéias de gestão social. Em duas – esfera e autonomia/poder – destas 9 categorias de análise não foi possível extrair claramente um princípio, pois as mesmas apresentaram divergências conceituais acentuadas na revisão da literatura. Deste modo, optou-se por tratá-las na seção seguinte, como limitações.

3.1 Objetivo

Uma das primeiras características apontadas no que tange à gestão social refere-se ao seu objetivo. Este debate permeou quase todas as discussões apresentadas, apesar de algumas divergências de perspectivas. França Filho (2008) considera que a gestão estratégica diferencia-se da gestão pública quanto à natureza dos objetivos, o bem privado e o bem público, respectivamente. Como ressalta este autor, trata-se de uma diferenciação feita a princípio, não considerados os possíveis desvios.

Por se tratar de uma nova forma de gestão – pelo menos assim a defendem os seus autores – a gestão social visa preencher uma lacuna entre as alternativas do lucro, representada pelas organizações privadas, e aquelas de interesse público, representadas pelo aparelho institucional do Estado. Nesse sentido, a gestão social, caracterizada pelo objetivo de servir ao interesse coletivo de caráter público, difere-se das demais não só pelo foco no interesse coletivo, mas, sobretudo, pela sua não vinculação ao aparelho e aos mecanismos institucionais da máquina burocrática estatal, ou seja, pela sua auto-realização. Segue então o 1º princípio:

P1: A gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público.

3.2 Valor

Tendo o eixo axiológico como elemento subjacente àquela finalidade, a gestão social parte das novas formas de solidariedade enraizadas no sentido ou zona de proximidade (física e simbólica) como elementos centrais e estruturadores de seu raio de ação coletiva. Essas formas de solidariedade, por sua vez, se contrapõem àquelas que embasam a da iniciativa privada e a da gestão pública estatal. Embora esta classificação seja arbitrária e questionável – dado que nenhuma ação é integralmente racional (instrumental ou substantiva) nem irracional (tradicional ou carismática) – supõe-se aqui que ela sirva para ilustrar de maneira clara as diferenças entre cada tipo de gestão, contribuindo para o exercício aqui proposto.

Na tradição de análise durkheimiana sobre os tipos de solidariedade nas sociedades, vê-se que a solidariedade é ainda mecânica, enquanto a divisão do trabalho não é desenvolvida. O que caracterizaria este tipo de solidariedade seria a ação da consciência comum, ou coletiva, homogeneizando os indivíduos de modo a conectá-los harmonicamente à sociedade. Diferentemente, a estrutura das sociedades onde a solidariedade orgânica é preponderante é constituída por segmentos não similares, por um sistema de órgãos diferentes, cada um dos quais com um papel definido e, assim, se forma o todo de partes diferenciadas. Segundo Durkheim (1960) os indivíduos estão agrupados não mais segundo suas relações de descendência, mas segundo a natureza particular da atividade social a que se consagram. Assim, quanto mais as funções se especializam “menor é o número daqueles que têm consciência de cada uma delas; conseqüentemente, elas sobrepujam a consciência comum” (DURKHEIM, 1960, p.80). Cada um depende mais estreitamente da sociedade onde o trabalho é mais dividido, e a coesão que resulta desta solidariedade é mais forte.

Na solidariedade mecânica, idealmente, a coesão resultaria exclusivamente das semelhanças, cujas partes não se distinguiriam umas das outras, não estariam arranjadas ou organizadas entre si, seria uma massa absolutamente homogeneia. Por outro lado na solidariedade orgânica, com a diferenciação funcional dos grupos, passa-se a reconhecer não só o todo, mas também a diversidade de grupos, coordenados e subordinados uns aos outros em função do todo.

Nas sociedades modernas a divisão do trabalho é preponderante, constituindo-se estruturalmente pela solidariedade orgânica. Porém, é possível perceber diferentes níveis de coesão entre os modos de gestão. Nas organizações públicas a coesão caracteriza-se por um valor normativo, imposto por padrões associados à estrutura da máquina burocrática. Já as organizações privadas operam com elevado grau de interdependência entre seus membros, porém recorrem a mecanismos coercitivos para fazer valer o bom funcionamento dessa divisão e acoplagem, pois o valor que as guia é a competição. Por sua vez, a gestão social, onde supostamente haveria a ausência ou um baixo grau de coação, aliada à pluralidade de atores e por sua efetiva participação e autonomia, a coesão poderia atingir seu ápice, guiada pelo sentimento/valor de manutenção do bem comum ou do que Tocqueville (1998) chamou de interesse público bem compreendido. O conceito de *interesse bem compreendido* “representa um sentimento comum segundo o qual a promoção do bem-estar coletivo refletirá na promoção do bem-estar individual. A lógica do interesse bem compreendido permitia que se destinasse aos cidadãos a responsabilidade pela administração de uma série de problemas locais, estimulando a participação política via ação conjunta e reforçando os laços de interdependência entre os indivíduos.” GAHYVA (2006, p. 560). Depreende-se dessas considerações o segundo princípio:

P2: A orientação de valor da gestão social é o interesse público bem compreendido.

3.3 Racionalidade

Os autores discutem também o que França Filho (2008) considera como problemáticas da sociedade e da gestão. Quanto à problemática da sociedade, a gestão social seria a gestão das demandas e necessidades do social. Sob esta perspectiva pode-se apontar as preocupações de Carvalho (2001, p.14), pois, para a autora, “[...] a gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos”. A autora, contudo, não deixa de mencionar uma preocupação com a forma de gestão dessas demandas.

Quanto à problemática da gestão, a subordinação de lógicas instrumentais a outras mais sociais, Fischer *et al.* (2006) e Dowbor (1999) preocupam-se com os processos, os meios pelos quais resultará a tomada de decisão, que para os autores deve advir de parcerias intra e interorganizacionais. Nesse sentido, abre-se espaço para o questionamento de que tipo de racionalidade deveria pautar a condução da ação organizacional.

França Filho (2003, p.3) defende que:

“[...] a gestão social pode ser pensada também com um modo de orientação para uma ação organizacional. Ela diz respeito, portanto, a uma forma de gestão organizacional que do ponto de vista de sua racionalidade pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2003, p.3).

Fischer *et al.* (2006) abordam a questão a partir da racionalidade assumida pelo modo de gestão. Enquanto a gestão estratégica privilegia a racionalidade instrumental, a gestão social está pautada numa racionalidade substantiva. Estes autores vão além, ao considerarem que o agir substantivo supera o estratégico, pois o primeiro visaria o consenso pelo diálogo, dando voz a todos os atores envolvidos, conforme perspectiva da cidadania deliberativa. Deste modo, a gestão social poderia ocorrer não somente no seio da sociedade civil, à semelhança de Tenório, mas em qualquer sistema social que assume tal posicionamento.

Outra visão importante é a de Tenório (2008), que argumenta que a gestão social deve subordinar a lógica instrumental de gestão a um processo gerencial decisório deliberativo, dialógico, enquanto busca atender às necessidades da sociedade. Ou seja, nesse sentido, o autor desloca para o processo decisório o *status* de legitimação ou não da racionalidade inerente à gestão social. Para ele, esta racionalidade seria a racionalidade comunicativa tal como proposta por Habermas, pois segundo Tenório (2008), esta seria a condição mais adequada para se tratar das questões da esfera pública em uma democracia.

Vale ressaltar que Fischer (2002) demonstra, também, sua preocupação com a sociedade, quando assume a gestão social como a gestão do desenvolvimento social. Mas, esta autora pondera que também é necessário assegurar a efetividade em termos de

resultados da gestão social. Ou seja, a gestão social precisa de parâmetros, os quais devem servir de base para avaliar o seu grau de atendimento aos objetivos propostos, da melhor maneira possível e com o maior grau de satisfação/retorno do público alvo possível (efetividade). Desta perspectiva compartilha também Dowbor (1999), ao sugerir que a gestão social é uma “forma de fazer”, e pode estar presente como dimensão de outras atividades. Esta análise permite-nos extrair indícios de que a eficácia, a efetividade e a eficiência da gestão não devem ser suprimidas, mas o processo pelo qual elas serão alcançadas deve ser participativo, dialógico e inclusivo. Assim, propõe-se aqui o terceiro princípio:

P3: A gestão social deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, pautando-se na racionalidade substantiva.

3.4 Protagonistas

Para a gestão social o protagonista é a própria sociedade, na forma de sociedade civil organizada, pois ela é o ator social central neste tipo de gestão, que deve se dar para e pela sociedade. O que se propõe não é a exclusão do Estado ou do setor privado como gestores sociais, mas a inclusão da sociedade e das diversas formas de organização intra e intersetoriais.

É neste sentido que para França Filho (2003) a gestão de demandas e necessidades do social pode ocorrer pela própria sociedade, através da auto-organização. O que é sugerido é uma ampliação de forças, ou melhor, uma articulação de forças, não restritas somente ao Estado e sim geridas por diferentes sujeitos sociais. Por sua vez, Tenório (2008) considera que um gerenciamento mais participativo, dialógico, onde todos têm direito à fala sem coerção, anuncia a possibilidade de inversão do protagonismo do Estado na relação Estado-sociedade e de construção de parcerias entre a sociedade civil organizada, o setor privado e o Estado.

Já Godim, Fischer e Melo (2006) consideram que a gestão social se efetivaria na articulação de valores, na elaboração de normas e no seu questionamento por todos os atores em interação social. Mas, para que tais interações, articulações e parcerias possam ocorrer é que Carvalho (2001, p.17) defende uma “pedagogia emancipatória”, pois ela “potencializa talentos, desenvolve a autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar inclusão social”. Assim, como 4º princípio temos:

P4: A gestão social tem como protagonista a sociedade civil organizada, mas envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço público.

3.5 Comunicação

Os processos de comunicação tendem a se diferenciar segundo tipo de gestão em que eles ocorrem. De fato, parece existir evidências de que sejam inclusive esses processos diferenciados que sustentem a própria diversidade desses tipos de gestão, pois eles apresentam maior ou menor possibilidade de participação aos atores envolvidos, levando assim a maior ou menor restrição em termos de ação social no enclave em que está inscrito e entre esses enclaves.

Ao passo que as formas de comunicação estratégica e pública estatal tendem a ser monológicas e verticalizadas, com algumas horizontalidades no caso desta última a forma de comunicação na gestão social tende a ser dialógica, uma vez aceito os princípios habermasianos sobre os quais se fundam a racionalidade comunicativa e, estando pressuposto que este tipo de racionalidade guiaria a ação na esfera da gestão social.

É importante ressaltar aqui que a gestão social seria o único enclave onde o processo de comunicação ocorreria, de modo pressuposto, de forma dialógica, havendo assim a participação efetiva dos diferentes atores no processo interacional de comunicação. Além disso, esse processo dialógico pressupõe igualmente o amplo direito a fala, sem coerção, o que não aconteceria nos demais tipos de gestão em função da posse dos recursos concentrar-se nas mãos de um grupo que, por sua vez tenderia a diminuir a influência dos demais grupos no processo de gestão e uso desses recursos.

Dessa forma, enuncia-se como quinto princípio:

P5: A gestão social se desenrola num processo comunicativo participativo, dialógico, consensual.

3.6 Processo decisório

O processo decisório na gestão estratégica é centralizado na figura do gestor, no detentor do meio de produção ou naquele por ele designado para gerir. Obedece a uma hierarquia, quanto mais alto o nível hierárquico mais autoridade decisória, quanto mais baixo o nível hierárquico menor a autoridade decisória.

Durante a década de 1990, a gestão pública brasileira passou por um processo de reforma administrativa, onde se propôs uma Nova Gestão Pública (PEREIRA; SPINK, 1998). Uma das principais medidas assumidas pela reforma foi a descentralização administrativa, que consistiu na delegação de autoridade decisória para níveis mais regionais e locais. Mas, do mesmo modo, as atividades decisórias permaneceram concentradas no setor público. Já na gestão social, o processo decisório é descentralizado e a participação e o diálogo sem coerção são determinantes para a construção do consenso coletivo. Tenório (1998, p.126) esclarece

que “acorde com o agir comunicativo (dialógico), a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva”.

Ao mencionar “todos os participantes da ação social” adiciona-se outro elemento característico do processo decisório da gestão social, a participação. O mesmo autor dá ênfase a este elemento, pois para ele quando se deseja dizer que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo e dialógico, os princípios da inclusão e do pluralismo devem orientar a prática. E vai além, utilizando o conceito de cidadania deliberativa, visando sintetizar as múltiplas formas de participação e comunicação da gestão social, o qual inclui outros princípios ainda mais democratizantes como a igualdade participativa e a autonomia: “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO, 2008, p.41)

Gondim, Fischer e Melo (2006, p.4) sintetizam: “(gestão social é) um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas [...]”. Assim, temos como sexto princípio:

P6: A gestão social se materializa pela deliberação coletiva alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre.

3.7 Operacionalização

Na gestão privada a gestão estratégica utiliza-se de indicadores financeiros para mensurar se os rumos esperados pela gestão estão sendo seguidos, por exemplo, a estratégia pode ser alavancar as vendas de determinado produto ou fidelizar clientes, sendo assim, determinados indicadores financeiros serão determinantes para orientar a gestão.

Já na gestão pública, no contexto na Nova Gestão Pública, a gestão passou a ser estratégica, pois há objetivos a serem alcançados, prazos a serem cumpridos e medidas de controle dos resultados, porém, os objetivos não são financeiros, mas políticos e socioeconômicos. Carvalho(2001) considera que a gestão social deve ser estratégica, na medida em que deve ser eficiente, eficaz e efetiva. A autora, porém, acredita que as parcerias entre Estado, sociedade e mercado são as formas capazes de operacionalizar a gestão social, o que pressupõe participação e diálogo. Neste ponto Fischer (2002) aproxima-se da abordagem de Carvalho (2001), ao mencionar que a gestão social deve se orientar pela busca do equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. Outro aspecto recorrente do debate relativo às vias de operacionalização da gestão são as parcerias e a intersetorialidade.

Para França Filho (2003; 2004 e 2008), a gestão social sugere que para além do Estado, a gestão das demandas do social pode ocorrer pela própria sociedade, através de variadas formas de auto-organização. Segundo Tenório (1998), gestão social pressupõe diálogo e tomada de decisão compartilhada entre os atores, pois para ele todos são capazes de pensar sua experiência e produzir conhecimento. Neste sentido, a proximidade entre autoridade pública e a população se configura como uma premissa para o desenvolvimento local por meio de decisões deliberativas. Para ele, inclusive, uma maior eficiência governamental está associada a transformações na dinâmica de gestão e ao fortalecimento de práticas mais participativas.

Gondim, Fischer e Melo definem gestão social como um ato relacional, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais que visam o bem coletivo. A intersetorialidade na gestão social, para Fischer, não se resume às práticas, mas se estendem ao conhecimento, construído por muitas disciplinas, multiparadigmático e interdisciplinar. Como aponta Carvalho (2001), a gestão social estaria ancorada numa parceria entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada. Dowbor (1999) considera que novas formas de pensar a organização social podem partir da relação entre o político, o econômico e o social, bem como do desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares.

Por fim, como sétimo princípio, propõe-se:

P7: As parcerias e redes intersetoriais, tanto práticas como de conhecimentos, ao articularem distintos grupos sociais, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

Assim, tentando sintetizar a discussão realizada até aqui, elencamos sete princípios ou fundamentos teóricos da gestão social:

P1: A gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público

P2: A orientação de valor da gestão social é o interesse público bem compreendido.

P3: A gestão social deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, pautando-se na racionalidade substantiva.

P4: A gestão social tem como protagonista a sociedade civil organizada, mas envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço público.

P5: A gestão social é um processo participativo, dialógico, consensual.

P6: A gestão social se materializa pela deliberação coletiva alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre.

P7: As parcerias e redes intersetoriais, tanto práticas como de conhecimentos, ao formarem uma esfera pública, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

Tendo em vista esta discussão, ainda é possível notar pontos de desencontro entre os autores, os quais serão discutidos em seguida.

4. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

A identificação de alguns princípios norteadores do conceito de gestão social não exime o campo de algumas limitações conceituais e práticas. A partir de uma análise teórica das idéias trazidas neste trabalho é possível visualizar pontos em que as perspectivas não só se diferem, mas divergem entre si.

Um dos desencontros verificados refere-se à esfera de atuação da gestão social, que para França Filho (2008) seria a esfera pública não estatal, mais exatamente, a gestão social seria própria das organizações da sociedade civil. Para os demais autores analisados, como Tenório (2008), entretanto, ela pode ocorrer *em qualquer tipo de sistema social*, a depender do grau de participação, diálogo e deliberação envolvidos. Essa diferença de perspectiva remete a discussão a um olhar epistemológico, pois França Filho (2008) aborda a questão a partir de uma perspectiva da antropologia e sociologia econômica enquanto Tenório (2008) busca seu arcabouço teórico nas idéias dos teóricos da segunda fase da escola de Frankfurt, mais especificamente, em Habermas. Enquanto a primeira vertente coloca ênfase no enclave como elemento distintivo das práticas de gestão social, esta última acentua o caráter dialógico do processo decisório e de deliberação, tentando flexibilizar e transportar as idéias de gestão social para as organizações econômicas e estatais.

O debate não está encerrado, mas diante dessas duas colocações é preciso perguntar: se a gestão social nasce de um novo fenômeno contemporâneo, a saber, as novas formas de solidariedade e sociabilidade de uma esfera distinta entre o mercado e o Estado – como a economia solidária – como fazer com que este conceito transpasse os limites dessa esfera? Seria pertinente falar em novas formas de solidariedade na gestão privada? Porque motivo esta teria interesse nisso? Por outro lado, se a essência e centralidade da gestão social residem no processo dialógico, como este processo pode se manter em distintas esferas, mesmo sob uma possível coerção hierárquica que exista em um dado enclave (ex.: mercado), sem perder suas características?

Outro ponto de diferença, mas complementar ao anterior, diz respeito ao consenso racional. Tenório considera que o espaço da gestão social é o espaço das relações sociais onde todos têm direito à fala, sem coação. Isso implica desconsiderar ou tomar como fator pouco expressivo as disputas que os atores travam em um determinado campo pela posse e legitimidade da posse – manifestada por uma determinada ordem – dos recursos que estão em jogo. Dito de outro modo, a análise habermasiana da racionalidade comunicativa na esfera pública, ao supor que todos os atores têm igual poder de fala ou acesso a persuasão dos

demais por meio do melhor argumento, desconsidera as inúmeras matizes dos diferentes graus de desenvolvimento intelectual, social, cognitivo, moral e até mesmo as circunstâncias contextuais (socioespaciais) de uma determinada época que molduram as possibilidades de dizer algo, o que traz implicações diretas na colocação real desses conceitos em prática.

Por outro lado, autores como Godim, Fischer e Melo (2006) reconhecem e incluem a dimensão do poder em suas análises sobre gestão social, considerando essa esfera pública social de uma maneira mais plural, complexa e difícil de ser trabalhada, uma vez que se deve tentar levar em conta os interesses, muitas vezes antagônicos, de diversos atores que estão inscritos num mesmo enclave. Assim, por serem em boa medida ambíguos e contraditórios, esses interesses devem ser negociados coletivamente tentando chegar a uma zona de sentido comum (REY, 2005), que possibilite um razoável grau de consenso, mas não (talvez nunca) unanimidade.

Há na gestão pública uma coerção normativa sobre os atores devido ao estatuto jurídico de representação legal do Estado que se impõe sobre a ação social e organizacional, tanto intra quanto interorganizacionalmente. Intraorganizacionalmente no que tange a limitação das possibilidades de ação às quais se restringe o gestor público e demais servidores estipuladas pela legislação. Ou seja, só se pode fazer o que está prescrito na lei, não havendo espaço para criação ou ação para o não previsto. Interorganizacionalmente na medida em que as relações da máquina pública com os demais tipos de organização devem se pautar pelos mesmos princípios, mantendo assim, simetricamente em relação a ação individual, cujas possibilidades são restritas.

Porém, se ambas as coerções normativas (tanto intra quanto interorganizacional) ocorridas nas formas de gestão acima se voltam para o interesse público, assumindo posturas mais autônomas em relação a ação do indivíduo e com a dimensão do poder centrada na capacidade de extensão (em maior ou menor grau) da apropriação e gestão coletiva dos bens (comuns), no caso da gestão privada há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos, o que impede e restringe a participação de alguns deles tanto na comunicação quanto no processo decisório.

Assim, enquanto Tenório (2008) defende que todos são capazes de pensar sua experiência, e assim produzir conhecimento, através da participação, da ação dialógica, seria possível conquistar o consenso racional, Fischer (2002) salienta que quando se discutem as formas de realizar o desenvolvimento local e social – entendendo-os como um bem comum – aparecem divergências de entendimento, o que implica que a conformação de organizações intersetoriais não se dá sem simetrias, conflitos e colisões de interesses. Para lidar com essas questões Gondim, Fischer e Melo (2006) sugerem que esse desafio demanda competência do gestor social em conciliar os interesses diversos.

Essas são algumas contradições, mas uma análise ainda mais minuciosa de outros textos e autores, cremos, poderia revelar ainda outras limitações e contradições. Estes apontamentos não têm o objetivo de criticar os autores, tampouco o campo de estudos, apenas apontar aspectos aos quais merece ser dedicada maior atenção, visando seu fortalecimento enquanto campo de estudos e práticas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo central deste ensaio, que foi o de realizar um levantamento teórico, indutivo, acerca do conceito de gestão social em diferentes abordagens no cenário nacional, pode-se afirmar que foi possível identificar a existência de sete princípios constituintes do conceito de gestão social, independente da abordagem ou vertente específica de análise. É preciso ressaltar que esta análise tem um caráter preliminar e indutivo, o que limita a sua capacidade de abrangência em termos de achados, devendo ser seguida de outros estudos que verifiquem, validem e/ou corrijam eventuais erros neste texto, assim como busquem a ampliação do quadro analítico referencial a fim de possibilitar um levantamento mais sistemático e completo.

Se, por um lado, o termo gestão social é um conceito em construção e, como tal, ainda apresenta inconsistências e carece de definições mais sólidas, isso parece se dever a diversidade e assistemática nas formas em que o mesmo é empregado, tendendo a dizer coisas muito diferentes dependendo do contexto em que é utilizado. Por outro lado, uma reflexão sobre os elementos intrínsecos ao conceito – como a que foi aqui proposta – nos leva ao estabelecimento de bases referenciais, independente da abordagem em que se pensa o conceito, o que pode ser potencialmente útil no estabelecimento de bases consensuais sobre o termo e na sua consolidação.

Assim, ao apresentarmos os sete princípios que identificamos como basilares do conceito de gestão social, buscamos não somente contribuir para a delimitação mais precisa do conceito, como do próprio campo e, com isso, ajudar a inscrevê-lo em um campo específico e próprio de atuação. É claro que tal delimitação e circunscrição também limitam o próprio raio de ação das práticas de gestão social, mas acreditamos que essa perda em termos de amplitude seja superada face a profundidade adquirida em termos de compreensão e análise integral do termo e de suas práticas nos contextos em que lhe são específicos.

Destarte, cumpre-nos explicitar a própria limitação deste texto, pois como mencionado, este trabalho é uma tentativa preliminar e, assim sendo, não esgota, mas pelo contrário pressupõe a continuidade de estudos nessa direção de tentar consolidar abordagens e conceitos identificados a partir da análise dos textos dos pesquisadores da área. Ressaltamos igualmente que em nossa análise alguns aspectos podem não ter sido contemplados em sua

acepção ou totalidade como propostos pelos autores, por isso desejamos a continuidade do debate a fim de aparar as arestas e avançar na constituição do campo, que esteja vinculado à construção de um corpo teórico mais denso e estruturado, de modo que teoria e prática se consolidem e desenvolvam mutuamente.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, S. A Multidimensionalidade nas Organizações Empresariais: Proposta de um Modelo Analítico. **Revista de administração Contemporânea (RAC)**. V. 8, nº 2, abril/junho de 2004.
- CARVALHO, M. C. (Adaptado) Introdução à temática da gestão social. In.: ÁVILA, C. M. (Coord.) **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001. 3ª ed. (Coleção gestores sociais).
- DEMO, P. **Participação é Conquista**. São Paulo: Cortez, 2001. 176p.
- DOWBOR, L. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**. 1999.
- DURKHEIM, E. Solidarité mécanique ou par similitudes. In: De la división du travail social. Paris: PUF, 1960. 7ª ed. Liv. 1º, cap 2º, p.35-78. Trad. Por Laura Natal Rodrigues. In: RODRIGUES, J. A (Org.). **Émile Durkheim**. São Paulo: Editora Ática. p.73-96.
- FISCHER, T. M. D. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, nº 7, 2002, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p.1-16.
- FISCHER, T. M. D. ; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, V 40, nº 5, Set/out. 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. A Problemática da Economia Solidária: um novo modo de gestão pública? **Cadernos Ebape**, FGV-RJ, v. 2, n. 1, mar. 2004.
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JR., Jeová T.; MÂSIH, Rogério T.; CANÇADO, Airton C.; SCHOMMER, Paula C. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1ª Ed. Vol 1. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248p.
- FRANÇA FILHO, G. C. Gestão Social: um conceito em construção. In: IX Colóquio Internacional sobre Poder Local – II Colóquio Internacional en Análisis de las Organizaciones y la Gestión Estratégica: perspectivas latinas, nº 2, 2003, Salvador, Brasil, 16 a 18 de Jun. **Anais.....** Salvador: CIAGS, 2003. p.1-16. (Tema central: “Gestão XXI, Gestão do Desenvolvimento, Gestão Social”).
- FRANÇA FILHO, Genauto C. de.; LAVILLE, Jean L. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. Cap. 1, pp. 31-96; Cap.2, pp.130.
- FRANÇA FILHO, Genauto C. de.; LAVILLE, Jean L.; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe (Org.) **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.
- GAHYVA, H. Tocqueville e Gobineau no mundo dos iguais. **Dados [online]**. 2006, vol.49, n.3, pp. 553-582.
- GONDIM, S.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre a experiência de pós-graduação. In: XXX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e

- Pesquisa em Administração, 2006, Salvador, Brasil, 23 a 27 de Set. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. p.1-16.
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Porto: Rés Editora, 1994.
- MUCCHIELLI, A. **L'analyse Phénoménologique et Structurale en Sciences Humaines**. Paris: PUF, 1983.
- PAES DE PAULA, A. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: Editora FGV, 2008.
- PEREIRA, L. C. B. SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV. 1998.
- PERRET, N.; VINHA, F.; TEIXEIRA, A. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão de parcerias e redes sociais: em busca da gestão social eficaz. In: XII Seminário em Administração, 2009, São Paulo, Brasil, 27 a 28 de Ago. **Anais...** São Paulo: SEMEAD, 2009. p.1-16.
- PIMENTEL, Mariana P. C.; PIMENTEL, Thiago D. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais - EnEO, 2010, Florianópolis (SC). **Anais....** Curitiba (PR): ANPAD, 2010. v. 1. p. 1-16.
- PINTO, J. R. L. **Economia solidária: de volta à arte da associação**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 200. 196p.
- QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria L. De O.. OLIVEIRA, Márcia G. M. de. **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª Ed. (rev. e amp.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações /trad. Mary Cardoso**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- REALE, G.; ANTISERI, D. **História da Filosofia: do romantismo até nossos dias**. 6ª Edição. São Paulo: Paulus, 2003. 1113p. (Coleção: historia da filosofia).
- REY, F. G. **Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: Silva Jr, Jeová; Mâsih, Rogerio et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- TENÓRIO, F. G. A Trajetória do programa de estudos em gestão social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, V.40, nº 6, Nov/Dez. 2006.
- TENÓRIO, F. G. A. (Coord). **Gestão social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- TENÓRIO, F. G. DUTRA, J. L. MAGALHÃES, C. M. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004, Curitiba, Brasil, 25 a 29 de Set. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. p.1-16.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998. 597 p.
- WEBER, MAX. **Economia e sociedade**. Vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial SP, 2004.

DESDOBRAMENTOS DA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Magnus Luiz Emmendoerfer

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir a (re)configuração do Estado no Brasil na perspectiva da teorização sobre Bem Estar Social no período de 1988-2006. Foi feita uma análise das transformações recentes do Estado no Brasil e de seus desdobramentos sobre suas políticas sociais, e de certa forma, para a gestão social. Assim como Medeiros (1999), neste trabalho os termos *Welfare State*, Estado-Providência (*État-Providence*) ou Estado Social serão considerados semelhantes, embora considere que a distinção entre eles seja importante, aqui não será realizada. Logo, será realizada a exposição dos elementos teórico-conceituais sobre este fenômeno em países desenvolvidos capitalistas, procurando situar o Estado e as políticas sociais em países (semi)periféricos como o Brasil (SANTOS, 2000), na perspectiva da teorização sobre Estado de Bem Estar Social no período de 1988 a 2006.

Com isso, pretende apontar evidências de aproximações e distanciamentos da agenda de pesquisa sobre o Estado, organizações públicas e políticas sociais no Brasil perante àquela dos países capitalistas desenvolvidos. Entende-se por países capitalistas desenvolvidos ou avançados aqueles que alcançaram um intenso progresso técnico em suas organizações produtivas ao ponto de propiciar um desenvolvimento econômico destacado devido aos melhoramentos de produtividade. Neste estudo, os países considerados sob esta qualificação foram os países europeus ocidentais e os da América do Norte. Tais países seriam também considerados centrais, para se justificar o termo periferia atribuído aos países como da América Latina e da Ásia que possivelmente pouco participariam do progresso tecnológico, produtivo e social, auferido pelos países capitalistas mencionados (DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1987).

Assim, o Estado de Bem Estar Social, a ser chamado neste trabalho a partir deste momento de modo abreviado (EBES), é entendido pela “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista para executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p.6). Tais medidas orientadas são as políticas sociais que, por decisão política, buscam propiciar conforto e melhoria da qualidade de vida a determinados grupos de uma sociedade de economia capitalista ou não. Nos países (semi)periféricos da América Latina, isso inclui o Brasil, a aplicação de políticas sociais e distributivas vêm se fazendo necessárias diante de taxas alarmantes de pobreza que

atingiu 43,8% de toda população latino-americana em 1999, e 36,9% de toda população brasileira (PNUD, 2004, p.117;119).

Em termos teóricos, existem dois enfoques que têm dominado as explicações sobre os Estados de Bem-Estar Social. De um lado são enfatizadas as estruturas e sistemas totais, e do outro, os atores e as instituições (SPING-ANDERSEN, 1990b).

A **abordagem com enfoque na estrutura e nos sistemas totais** destaca o papel de regulação da sociedade exercido pelo EBES, sendo seus efeitos interpretados como um requisito funcional da reprodução da sociedade e da economia. Entende-se que o mercado só atende a quem pode atuar neste, assim, cabe a "função de bem-estar" ser apropriada pelo Estado-Nação, pois a capacidade de integração social das instituições econômicas é limitada até mesmo para coordenar o funcionamento da economia. Somado a isso, o EBES é também possibilitado pelo surgimento da moderna burocracia como uma forma racional, eficiente e universalista de organização. Deste modo, o EBES é um produto inevitável do modo capitalista de produção, em que a acumulação de capital cria contradições que conduzem à reforma social (O'CONNOR, 1977). Nota-se assim que o eixo principal das teorias contidas nesta abordagem enfatiza a organização da economia no nível macro através de políticas de cunho keynesiano, as teorias de "organização do processo de produção por intermédio de 'compromissos' entre capital e trabalho e as teorias que interpretam o *welfare state* como um instrumento de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas" (MEDEIROS, 1999, p.16). Em síntese, o EBES é visto com uma parte integrante de um sistema e a preocupação desta abordagem é compreender a sua função no desenvolvimento da sociedade capitalista.

Por sua vez, a **abordagem com enfoque nos atores e instituições** destaca os jogos de força entre atores e instituições que configuram o EBES. Consiste de representantes políticos, burocratas, entidades representativas de classe e movimentos sociais, que expressam tanto a lógica interna de funcionamento do Estado quanto sua relação com forças políticas externas. Nesta abordagem, a criação e a implementação das políticas sociais deixam de ser vistas como "resultado de decisões autárquicas dos órgãos de governo e passam a ser encaradas como resultado do jogo de interesses entre os políticos e a máquina burocrática" (MEDEIROS, 1999, p.16). Além disso, é objeto de análise o grau de autonomia que possui o Estado em relação aos grupos hegemônicos na sociedade, bem como a burocracia em relação ao governo, pois todos influem sobre a condução das políticas sociais (EVANS, 2004).

Para Medeiros (1999) essas explicações constituem óticas de análises diferentes sobre o desenvolvimento do EBES. Entretanto, na contemporaneidade é comum observar a aplicação de ambas num mesmo estudo como saída para dicotomias em vias de esgotamento neste campo de estudo (GIDDENS, 2000). Isso ocorre, não exclusivamente, ao se definir

elementos que podem ser utilizados para classificar diferentes teorias sobre o EBES. Tais elementos auxiliariam na compreensão da transposição dessas teorias ao caso dos países (semi)periféricos como o Brasil.

2. A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

As diferenças no contexto histórico do desenvolvimento do EBES nos países capitalistas desenvolvidos se apresentaram distintamente do caso do Brasil, mesmo que o surgimento de ambos tenha se dado em momentos de crises econômica, social e/ou política. O desenvolvimento “tardio” de ações voltadas ao bem estar no Brasil na tentativa de se aproximar dos modelos de EBES de países capitalistas desenvolvidos é envolvido pelo fim dos governos autoritários militares e pelo anseio da sociedade em resgatar a democracia e a “dívida social”. Surge como marco institucional, a Constituição de 1988, que deve ser entendido como a tentativa de retomada do EBES que ficou esquecido com a crise da economia, que se inicia a partir de novembro de 1979. Todavia, a constituição de 1988 só começa a ser aplicada com ênfase no exercício da cidadania em 1993, ano em que ocorreram as eleições que culminou na entrada de Fernando Henrique Cardoso, FHC, à presidência da república.

Somado a isso, entende-se que o senso de (re)democratização aspirados em espaços internacionais, a globalização (inclui-se aqui os avanços de tecnologias) e a reforma do Estado orientada por organizações internacionais e países capitalistas desenvolvidos aos países (semi)periféricos marcam as diferenças no momento de institucionalização das políticas sociais. A velocidade desta institucionalização no Brasil demonstra-se em um ritmo diferenciado e maior do que no passado em países desenvolvidos, por estar facilitada e ter ganhado agilidade com as tecnologias de informação e de comunicação (CASTELLS, 2006).

Nos países (semi)periféricos, os benefícios do Estado de Bem Estar costumam limitar-se aos trabalhadores dos setores mais modernos da economia e aos funcionários da burocracia estatal (este último em menor proporção a partir da década de 90 devido às reformas do Estado como a privatização). Na visão de Medeiros (1999; 2001) isso restringe a possibilidade de uso do Estado de Bem Estar como mecanismo de regulação da demanda agregada, algo que ao contrário desses países, cumpriu um papel importante nos países capitalistas desenvolvidos, cuja geração dessa demanda dava-se pelo aumento da capacidade de consumo das famílias (LIMA, 2005) e pelos gastos sociais do governo.

Concorda-se relativamente com Medeiros (2001) que não há evidências de que esse tenha sido o principal papel do desenvolvimento do Bem Estar Social no Brasil. Entende-se que o Estado brasileiro estava fundamentalmente preocupado com os efeitos dos mercados externos na economia nacional, a disponibilidade de insumos e, principalmente, com o resgate

da democracia e a realização das reformas de ajuste macro-econômico a partir da década de 1990. Tal preocupação do Estado no Brasil direcionou a configuração de suas políticas sociais, ao mesmo tempo, como um instrumento de legitimação da nova ordem política e social (fazendo uso de um discurso pautado nas diretrizes constitucionais), fornecimento de mão-de-obra assalariada aos setores produtivos e de promoção da ocupação da mão-de-obra desempregada em organizações sociais, como também um mecanismo econômico de geração de demanda, pelo aumento da capacidade de sobrevivência e de consumo das famílias e pelos gastos (ainda que assistencialistas e seletivos, mas focalizados) com os programas sociais iniciados no governo FHC, os quais foram ampliados e diversificados (mesmo que ainda limitados em termos distributivos) no governo Lula.

Vale ressaltar que as organizações sociais no Brasil na década de 90 surgem como novos arranjos institucionais para fortalecer a noção de intervenção mínima do Estado e fortalecer a gestão social, assim como os programas sociais existentes, durante o governo FHC. Neste cenário surge um instituto jurídico altamente "maleável" às conveniências de uma "privatização dissimulada", as chamadas Organizações Sociais (OS). A noção de maleabilidade aqui exposta e presente nas organizações sociais deve-se as suas características estruturais serem flexíveis, tais como: reduzida burocratização, baixos custos e uma reduzida estrutura administrativa, em boa medida derivadas de sua própria natureza não lucrativa unida a sua limitada estrutura financeira. O fortalecimento das OS's ocorrem também com a lei 9790/99 com a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's que passam a ter um marco regulatório no Brasil para atender com vistas a uma maior eficiência os requisitos e interesses das fontes financiadoras estatais e privadas de âmbito nacional e internacional.

Além disso, as Organizações Sociais visariam à promoção do processo de "publicização" dos serviços sociais, que, por sua vez, representa a transferência para o setor público não-estatal - também reconhecido como Terceiro Setor (FERNANDES, 1997) dos serviços não exclusivos do Estado, quais sejam, os arrolados pela Lei 9.637 de 1998 (que dispõe sobre a qualificação de entidades como OS, sobre a criação do Programa Nacional de Publicização, entre outros), a saber, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (PINTO, 2000).

É importante também destacar que a geração de demanda está condicionada a capacidade de ocupação e absorção das organizações produtivas, que na sua baixa ou ausência, remete ao Estado a capacidade de intervir, fornecendo mecanismos para controlar e limitar o uso de trabalhadores no mercado, por meio de ações voltadas ao bem estar social (como escolas, creches, assistência a saúde, etc.). Ao realizar tais ações o Estado aparenta agir em sentido contrário ao interferir nos interesses da lógica capitalista. Porém, ao considerar a questão do trabalho, o controle sobre quem pode ser ou não trabalhador assalariado deixa de

ser escolha do indivíduo e passa ser decisão regulamentada politicamente para que a classe assalariada continue tendo uma “integração confiável e permanente com os trabalhadores ‘restantes’” (OFFE, 1984, p.18). Assim, evidencia-se no Brasil, corroborando este autor, uma funcionalidade contraditória do Estado, por meio da compatibilização das estratégias para o desenvolvimento social que atende tanto as exigências quanto as necessidades para a própria manutenção do sistema capitalista, num recorte neoliberal. Tal recorte revela o papel do setor externo como instituições e organizações internacionais (como o Banco Mundial – BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Fundo Monetário Internacional - FMI, a Organização Mundial do Comércio – OMC e empresas transnacionais) no condicionamento das políticas públicas (inclusive as sociais) no Brasil.

Acredita-se que o baixo nível de organização dos trabalhadores em geral cria condições favoráveis ao surgimento de um EBES cujo papel é muito mais de regulação política do que econômica, e que se manifesta pela concessão de benefícios a grupos isolados de trabalhadores com algum poder de barganha e, para os demais, políticas assistenciais de caráter populista. A título de ilustração, Nos Estados Unidos da América - EUA, historicamente, mesmo que isso tenha demonstrado sinais de alteração nos últimos anos, o controle político dos trabalhadores, bem como a própria existência de um partido de trabalhadores, não se efetivou devido à baixa politização e representação dos órgãos legais. Além disso, o processo eleitoral era discriminatório (para negros e pobres) ao cobrar o pagamento de taxa para tal participação (PIVEN e CLOWARD, 1993). Esses autores mencionam que uma das explicações para o *welfare* americano e o seu pouco alcance nos programas de assistência, junto como os programas mestres e as dinâmicas das políticas das leis da pobreza, esta relacionada à fraqueza da organização dos trabalhadores em relação à disputa eleitoral. Já, o Brasil a partir da década de 1990 apresentou um cenário semelhante mas com implicações distintas dos EUA, pois a maioria dos sindicatos foi desmobilizada, devido à desestruturação do trabalho, a perda dos direitos trabalhistas, a redução do emprego e o aumento do desemprego, repercutindo na perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, bem como na diminuição do número de trabalhadores sindicalizados. Assim, os sindicatos não conseguem mobilizar os trabalhadores em torno de suas reivindicações, como a reforma agrária, o investimento público em infra-estrutura e serviços para a população e a redução da jornada de trabalho sem diminuição dos salários. As organizações sindicais buscam participação nos novos arranjos institucionais, bem como se atrelarem com mais afinco em partidos políticos, nas diferentes áreas sociais para resgatar a sua legitimidade e representatividade no cenário atual.

Todavia, apesar dos novos rumos para as organizações sindicais no Brasil (EMMENDOERFER, 2000), as limitações na capacidade dos movimentos de trabalhadores de influenciar as decisões políticas fazem com que a burocracia seja um elemento extremamente importante para se compreender a configuração do EBES (MEDEIROS, 2001). Quando, por um

lado, a máquina burocrática tem maior autonomia em relação à classe dominante e ao governo e, por outro, compartilha valores políticos simpáticos aos interesses da população em geral, o funcionalismo público é um dos principais atores na constituição de políticas sociais redistributivas. Mas, com o processo de desburocratização do Estado, esses atores da burocracia no Brasil durante o governo FHC (nota-se que tal estratégia tem sido continuada no governo Lula, porém em menor grau e proporção) apresentaram-se com um poder de barganha reduzido, seja pelo processo de desestatização, bem como pela institucionalização de espaços públicos e instâncias deliberativas como conselhos estaduais e municipais (GAUDIN e PEREIRA, 2005).

Apesar do papel secundário na regulação dos níveis de demanda agregada, a institucionalização do *welfare state* nos países (semi)periféricos é um fator importante no processo de modernização devido a seu efeito de mercantilização da força de trabalho dentro de moldes industriais, bem como mais recente na mercantilização dos recursos sociais, com o enxugamento do Estado e o restrito investimento na questão social, ainda que função inerente ao sistema capitalista (OFFE, 1999). Percebe-se no Brasil que o grau de desmercantilização da mão-de-obra, ou seja, o grau de liberdade dos serviços assistenciais em relação ao mercado (SPING-ANDERSEN, 1990b) é baixo, o que restringe em muitos casos a sua opção por outro tipo de trabalho ou condição de vida. Isso é agravado pelas altas taxas de desemprego observadas entre 1990 e 2002, onde parte da população trabalhadora, em especial, das classes menos favorecidas, demonstra não ter outra opção de emprego quando o possui, com receio e insegurança de não conseguir outra oportunidade de trabalho e renda.

Assim, observa-se com as reformas no Estado ocorridas no Brasil um crescimento da transformação da mão-de-obra em "*commodity*", o que auxilia compreender baixo nível de organização dos trabalhadores na atualidade. Frente a isso, tomando como base o problema do desemprego, nas últimas duas décadas vem se discutindo nos países capitalistas desenvolvidos, a redução da jornada de trabalho como solução efetiva capaz de ampliar a oferta de empregos. Tal política de geração de emprego foi implantada de modo satisfatório em países como a França e Alemanha, apesar da incerteza sobre a possibilidade de manter-se, a médio prazo, a mesma remuneração. Dupas (2000, p.82) acredita que esta política não se adequaria à realidade brasileira, bem como da Argentina, por causa da alta presença de trabalho flexível que tenderia a estimular ainda mais a redução da carteira assinada e das remunerações (salários), o que agravaria as desigualdades sociais em termos igualitários e equitativos. Dupas (2000) afirma que numa esfera de trabalho que prepondere a flexibilidade, a intervenção do Estado demonstra-se desnecessária uma vez que o estímulo a jornada parcial (ou reduzida) de trabalho passa a ser natural nas organizações.

Somado a isso, a politização das relações privadas manifestadas por Medeiros (1999; 2001) como elemento interpretativo do EBES se faz presente e válido para o entendimento do

desenvolvimento social no Brasil na esfera do trabalho. Com o desemprego na década de 1990, nota-se a incorporação do Estado brasileiro a partir do governo FHC a responsabilidade da coordenação da formação e manutenção da qualidade da mão-de-obra (PRZEWORSKI e WALLERSTEIN, 1988) com os programas como o Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR (FERNANDES e PAZZELO, 2001). Tal programa torna a necessidade de (re)qualificação profissional, requerida (barganhada e pressionada por *lobby*) pelas organizações produtivas e suas entidades representativas (DUPAS, 2000), uma questão política a ser incorporada e executada como parte das ações sociais do Estado. Na Inglaterra, durante a década de 1980, situação semelhante a do Brasil foi observada como medida de “adequação do social” a diretrizes neoliberais que estavam sendo implantadas desde o governo de Margareth Thatcher. Acredita-se que esta ação política na Inglaterra, e nas décadas seguintes no Brasil, refletiu numa tentativa de ocupação temporária da população desempregada e desocupada, via educação, para lidar com a reestruturação produtiva que o Estado, mercado e sociedade estavam vivenciando.

No Brasil e nos demais países da América Latina, as limitações da atuação do Estado na sociedade residem, especialmente, de problemas na estrutura organizacional do Estado (o que implicou e se cultivou com as reformas do Estado brasileiro principalmente, na década de 1990). Isso se dá pelo distanciamento das características burocráticas presentes no Estado em relação às décadas anteriores, bem como pela diluição da política (ao se institucionalizar instâncias reguladoras e deliberativas nos diferentes setores de atuação do Estado na sociedade (STEINMO, THELEN e LONGSTRETH, 1992). Esta configuração do Estado, “fragilizado” em termos burocráticos, passa a refletir na ineficiência e críticas das políticas sociais e distributivas, não só no Brasil, mas também na América Latina (EVANS, 2004), devido a desvio de conduta (ou moral) e corrupção pelos gestores e atores políticos envolvidos (GIDDENS, 2000). Acredita-se que o fortalecimento das instituições e uma parceria com a sociedade civil (através dos conselhos e o orçamento participativo) tendem a tornar o desempenho do Estado, e por consequência, das políticas sociais e distributivas, melhor.

Assim, considerando a noção de hibridismo nos arranjos institucionais na esfera pública tratada por Gaudin e Pereira (2005) e as discussões sobre a reforma do Estado de Bresser Pereira, Maraval e Przeworski (1994) é possível perceber evidências de um *mix* de características, tanto da abordagem (neo)liberal quanto da abordagem social-democrata, na orientação do desenvolvimento do Bem Estar Social orientado para o mercado no Brasil. Com base nas discussões notou-se, que:

- As políticas sociais foram elaboradas e executadas gradualmente na medida em que programas de estabilização e liberalização são colocados em prática (os dois mandatos do governo FHC);

- O conjunto de reformas foi pautado na eficiência econômica, no sentido de minimizar os custos sociais e promover o crescimento econômico (mesmo que essas evidências se façam mais presentes nos dias atuais, pode ser percebido com mais ênfase a partir do primeiro mandato do governo Lula);
- Os programas de reforma foram formulados e implementados como um relativo resultado de "discussão" das organizações representativas (tal discussão se faz presente com os "espaços públicos" como fóruns temáticos e arranjos institucionalizados - como conselhos na área da saúde e assistência social - entendendo que isso variou muito em cada setor);
- A existência de política social (como o caso assistencial e restritivo na esfera do trabalho) designada para proteger aqueles mais diretamente afetados pelas reformas (como os trabalhadores estatais e de alguns setores produtivos privados que tornaram-se desempregados), onde instituições do mercado de trabalho devem "dar conta" da distribuição e duração do desemprego (como os programas de educação continuada e requalificação profissional, e trabalho assalariado e ocupação voluntária no terceiro setor) como tentativa de facilitar o acesso ao mercado formal de trabalho ou a pequenos empreendimentos (como diria Claus Offe (1984), uma forma de regular a "proletarização passiva" temporariamente);
- Cortes de despesa discriminando entre consumo e investimento dos governos municipais e estaduais (como a lei de responsabilidade fiscal).
- Gastos preventivos com educação e saúde que foram tratados como intrínsecos ao investimento público (tais gastos foram limitados e ainda reduzidos, mas alguns programas sociais executados durante o governo Lula demonstram sinais deste aspecto como: "Farmácia popular", ampliação do SUS e do "saúde na família" nos municípios, ProUNI, criação de Universidades Federais, fortalecimento dos programas de extensão universitários e da expansão dos cursos tecnológicos de ensino superior);
- Restauração da capacidade do Estado de mobilizar economias e conduzir políticas orientadas para o desenvolvimento (perceptível com busca de coalizões políticas e privadas realizadas nos governos FHC e Lula).

A tentativa de enquadramento do desenvolvimento do Bem Estar Social no Brasil contemporâneo sob a abordagem da "social-democracia orientada para o mercado", que mescla concepções liberais e social-democratas, vem de encontro com a dificuldade de situar em um dos "tipos ideais" tratados por Esping-Andersen (1990a). Tal dificuldade foi também manifestada por Giddens (2005) ao usar esta tipologia para compreender o Reino Unido.

Contudo, a construção da cidadania e o desenvolvimento do Bem Estar Social são sempre processos históricos específicos de cada sociedade, apesar de certas semelhanças que

possam existir entre determinados países capitalistas desenvolvidos. O caso do Brasil não é diferente, pois possui um desenvolvimento de EBES ainda tímido, de modo híbrido, de tal forma que a definição de igualdade – natural e de oportunidades (preconizadas pela social-democracia) ou de resultados (proposta pelo liberalismo) tratado por Rawls (1998) – segue sendo polêmica até os dias atuais para efetivo exercício da cidadania (SEN, 2000). Supõem-se que isso pode estar acontecendo pela falta de regulamentações e atos normativos que podem auxiliar a gestão social de modo mais distributivo com maior politização da sociedade no nível de municípios, bem como pela dificuldade de se obter dados realísticos sobre a economia informal brasileira que tem significativa participação no seu desenvolvimento social. Além disso, existem determinadas questões sociais que passam a se sobrepor a outras, como a perda da centralidade do emprego (OFFE, 1999; ANTUNES, 2004), para questões ligadas a propriedade rural e urbana com os “sem-terras” e “sem-teto” e segurança pública diante da crescente descontrolada criminalidade urbana, principalmente entre os jovens e adolescentes.

Da mesma forma, os direitos envolvidos na noção de cidadania são de natureza muito distinta, alguns deles implicando em restrições à ação do Estado, caso dos direitos civis, enquanto outros requerem uma intervenção do Estado, como os direitos sociais (BOBBIO, 1993). Estas contradições inerentes à cidadania no Brasil são responsáveis pelo distinto desenvolvimento destes direitos, tanto no tempo quanto no conteúdo e extensão, se comparado aos países capitalistas desenvolvidos. Isso requer um processo contínuo de redefinição da própria concepção de cidadania e, concordando com Fleury (2003), é esta potencialidade inaugurada pela cidadania que, ainda que não se realize, é o motor das lutas por sua efetivação no Brasil, por meio das políticas sociais em congruência com os (novos) movimentos sociais nos chamados “espaços públicos” institucionalizados pelo Estado, nas suas diferentes esferas federal, estadual e municipal.

Mas, se as políticas sociais são voltadas para a construção simultânea da cidadania e de governos democráticos, espera-se a “atuação positiva dos governantes no sentido de aumentar as capacidades e recursos técnicos e políticos dos setores mais marginalizados, permitindo-lhes participar do jogo político em condições menos desvantajosas” (FLEURY, 2003, p.17). Esta é uma ação complicada, na qual se requer do Estado gerar as próprias condições para a auto-organização da sociedade, favorecer o aumento do capital social, sem que isto implique em perda da autonomia das organizações sociais e seu atrelamento ao aparelho de Estado. Entende-se capital social como um conjunto de laços e normas de confiança e reciprocidade contidas numa comunidade que facilitam a produção de capital físico e capital humano (PUTNAM, 1996). O aumento do capital social ocorreria através da noção de autonomia inserida (EVANS, 2004) que consiste na combinação da burocracia estatal com uma intensa conexão com a estrutura social circundante, representada pela sociedade e pelo mercado, que ao obterem uma relação sinérgica, aperfeiçoaria a intervenção do próprio

Estado na formulação de políticas públicas e na estruturação do mercado. Por outro lado, a noção de autonomia inserida pode representar “o coveiro do Estado” na medida em que o capital privado se torna menos dependente dos recursos fornecidos pelo Estado, diminui a relativa predominância deste. Assim, os Estados terão de se transformar a fim de dar conta de problemas e oportunidades criadas pelo sucesso de seu projeto inicial.

Vale ressaltar, como Piven e Cloward (1993) que, os países capitalistas desenvolvidos que lideraram os programas de EBES no mundo não eram democracias, mas sim monarquias, o que não remete a necessidade de uma mudança de regime de governo no Brasil na atualidade, mas sim uma compreensão de diferenças, especialmente, de estrutura do Estado, bem como de cultura política como elementos explicativos importantes para o entendimento das políticas sociais em questões distributivas em países (semi)periféricos como o Brasil na contemporaneidade.

Assim, compartilha-se da idéia de Rotta et al. (2006) que a retomada de uma ação mais ativa do Estado no Brasil, a partir de 2002 com o governo Lula, através da ação direta das empresas e organismos estatais, de financiamentos via bancos públicos, do uso de técnicas de planejamento e orientação de investimentos e da articulação com os atores regionais envolvidos no fortalecimento e ampliação de programas sociais, demonstraram-se como um diferencial em relação aos governos anteriores na década de 1990. Porém, as políticas sociais que estão em andamento ainda deixam escapar a idéia de equidade (SEN, 2000) apesar de algumas iniciativas (ainda que consideradas polêmicas na cultura política brasileira) nas áreas de educação e trabalho, mas prevalece em sua maioria à concepção liberal-igualitária (RAWLS, 1998) que torna ainda as políticas sociais redistributivas. A título de ilustração pode-se observar, devido às desigualdades sociais que perduram na história brasileira, uma tentativa de minimização dessas por meio da inclusão (garantia de acesso aos direitos sociais) de grupos vulneráveis. Na área de educação por meio de políticas de cotas voltadas para afro descendentes (negros), índios e pardos, bem como de mérito pautado no desempenho destacado de alunos do ensino médio público, comprovado com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para ingresso em cursos em Instituições de Ensino Superior (IES's). Na área do trabalho, observa-se outro esforço dos governos federais com a política de emprego de Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD's) em organizações privadas e públicas previstas na Lei 8213 de 1991.

Já, no segundo mandato do governo FHC e no primeiro do governo Lula, pode-se argumentar que a orientação das políticas sociais até o momento buscou estender a provisão pública de serviços para além daqueles considerados necessitados, tendo como base apenas uma melhora do bem estar. Segundo Fernandes e Pazzelo (2001), a “[...] inclusão dos mais pobres garantiria a qualidade do programa: programas para pobres seriam programas pobres. Em segundo lugar, a universalização garante o direito, o que não significa que todos irão

usufruir desses serviços. Assim, a universalização pode funcionar como um mecanismo de focalização baseado na auto-seleção”.

Entretanto, concorda-se com Fleury (2003) e Rotta et al. (2006) que novos e mais mecanismos em prol da questão social se fazem necessários para gestão mais eficiente e eficaz de políticas sociais em questões distributivas: (a) A combinação de modalidades de representação e participação direta na co-gestão pública; (b) O desenvolvimento de tecnologias gerenciais capazes de canalizar as demandas sociais, (c) Propiciar a geração de consensos e permitir o planejamento, controle e coordenação em um contexto não tecnocrático; Mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capaz de difundir a proposta, gerar adesão e mobilização e permitir o controle social; (d) Formas de valorização e capacitação dos servidores públicos conjugados ao seu envolvimento com a redefinição da missão institucional e com as novas formas de relacionamento com a sociedade; (e) Institucionalização da liderança carismática através de processos inovadores de trabalho envolvendo construção de equipes e reconfiguração da divisão técnica e social do trabalho; (f) Mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, (g) Flexibilidade e capacidades de adaptação dos princípios gerais das políticas às realidades específicas, considerando sua identidade, potencialidades e limitações; (h) Desenvolvimento de capacidade de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas; (i) Fomentar e promover a criação de Arranjos Produtivos Locais - APL's (PUTNAM, 1996) como forma de unir sinergicamente e promover a qualificação das habilidades produtivas das pessoas, a ampliação das oportunidades de negócios, investimentos e espaços de trabalho comuns, pela expansão das capacidades criativas dos agentes, pela melhora generalizada das condições de vida da população e pela criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico com mais equidade social.

3. CONCLUSÕES FINAIS

A contribuição deste trabalho foi demonstrar que determinados elementos contidos na teorização do desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social (EBES) nos países desenvolvidos capitalistas não são adequados e suficientes, apesar de inspiradores, para o entendimento das transformações recentes do Estado e de seus impactos sobre as políticas sociais e as organizações públicas em países (semi)periféricos como o Brasil. A própria incipiência da concepção, aplicação e avaliação das políticas sociais em questões distributivas, bem como da noção de cidadania se apresentaram como algumas dessas limitações. Entende-se aqui que a provisão pública de serviços que possam atender os direitos sociais, deveria estar garantida a todos (RAWLS, 1998), independentemente de sua posição e renda na sociedade, bem como ter a capacidade (SEN, 2000) de focalizar a prestação desses serviços para a população

excluída do acesso aos recursos sociais nas diversas regiões do Brasil. Isto sim tenderia a legitimar um efetivo EBES no Brasil.

Assim, considerando as especificidades do Brasil tratadas neste trabalho em relação ao desenvolvimento do seu bem estar social, vale destacar que o elemento do EBES utilizado para compreendê-lo nos países capitalistas desenvolvidos que *não se aplica a realidade brasileira é a autonomia do Estado* (PRZEWORSKI, 1999) *em face das imposições dos grupos hegemônicos* (como BM, FMI, OMC, BID e empresas transnacionais de países desenvolvidos) em sua sociedade. Acredita-se que esta evidência seja reflexo da *própria história política do Brasil* enquanto nação, o que traz (como foi discutido) sérios impactos para a aplicação de *políticas sociais e distributivas*. Entretanto, Przeworski (1999) apresenta duas formas que possibilitariam minimizar as dificuldades existentes na discussão sobre autonomia do Estado, na relação entre burocracia e governo na atualidade: (1) a implantação de um sistema institucional integrado por múltiplos “principais e agentes” com objetivos dissonantes, criando um movimento ou sistema de oposição no interior do processo decisório do governo; e (2) mediante o estabelecimento de mecanismos institucionais de controle horizontal dentro do processo de delegação para que, quando a autoridade for delegada a um agente, haja pelo menos um outro agente com autoridade para vetar ou bloquear as ações do primeiro. Embora, ambos os caminhos apontados possam conter riscos relacionados à definição de quem ou a que órgão caberá a tarefa de gerenciar as ações de outros agentes, de modo que a autonomia a ele conferida não extrapole os limites de suas atribuições, transformando-o em mais um órgão insulado burocraticamente. Por fim, sob a ótica da relação principal-agente de Przeworski (1999), pode-se compreender que na relação entre Estado e sociedade, a representação política somente logrará ser efetiva na medida em que os agentes dos cidadãos são os seus próprios governantes, por meio de arranjos institucionais contemporâneos, no nível da municipalidade, como os conselhos gestores e o orçamento participativo.

As discussões de Przeworski (1999) atrelada aos estudos sobre “autonomia e parceria” de Evans (2004) podem trazer contribuições excepcionais para compreender o EBES e o impacto nas políticas sociais em países (semi)periféricos. Evans (2004) aponta a noção de autonomia inserida que caracteriza-se com um projeto partilhado por aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados (sociedade e mercado) que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada. Este conjunto representaria os parceiros do Estado, como as Organizações Sociais (OS's), na empreitada de planejar, implementar e avaliar as políticas sociais.

Contudo, a despeito das limitações que podem ter apresentado este trabalho na tentativa de se evidenciar os elementos teóricos e empíricos que permitem o entendimento do desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social por meio da teorização do EBES em países capitalistas desenvolvidos, bem como pela compreensão das transformações recentes do

Estado no Brasil e de seus impactos sobre as políticas sociais e organizações públicas, pode-se dizer que os elementos tratados por Medeiros (1999; 2001) ainda são válidos para a compreensão do EBES no Brasil, mas que carece revisões e considerações mais ampliadas sobre políticas sociais e em questões distributivas na atualidade. Vale ressaltar que este trabalho teve um caráter ecumênico ao utilizar concomitantemente teorias e explicações sobre os Estados de Bem-Estar Social, enfatizando tanto as estruturas e sistemas totais, quanto os atores e instituições no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Acredita-se que tal recurso metodológico tenha sido adequado para a discussão realizada a fim de trazer evidências do EBES no Brasil.

Contudo, não se pode negar as contribuições existentes, para as discussões nos estudos sobre os novos formatos do Estado, da sociedade e de sua relação frente à questão social (no combate as suas desigualdades) na contemporaneidade. Percebeu-se com a análise do EBES de países capitalistas desenvolvidos em contraposição com o contexto brasileiro, que nos primeiros, a realidade social apresentava, até o final da década de 80 e início de 90, um cenário relativamente com “bons” níveis de igualdade e equidade, mas que nas últimas duas décadas vem demonstrando uma perda da legitimidade do EBES por parte da população que começa a reivindicar políticas sociais mais igualitárias (universais) devido as crescentes taxas de desemprego nesses países (GIDDENS, 2005). Por sua vez, no Brasil o processo de institucionalização do EBES está ainda em busca de níveis mínimos de igualdade, quiçá de equidade, devido a suas bases histórico-sociais serem bem diferentes, o que permite entender com mais densidade as particularidades (inclui-se aqui suas premissas e dificuldades) que o Brasil apresenta na aplicação de suas políticas públicas. Neste sentido, acredita-se que o Brasil esteja vivenciando o que Santos (2000, p.126) chama de *segundo principio da experimentação política* que é a garantia de padrões mínimos de inclusão, “que tornem possível a cidadania ativa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos alternativos”, onde “padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática” como forma de garantir a sustentabilidade do bem-estar.

Desta forma, considerando a exposição sobre o Brasil nas últimas duas décadas, evidencia-se em seu desenvolvimento, um EBES que ainda está distante de refletir efetivamente os direitos sociais e o exercício da cidadania contidos na constituição de 1988, marco regulatório fundamental para a mudança na concepção e execução de políticas públicas voltadas à questão social no Brasil. Assim, concorda-se com Gaudin e Pereira (2005, p.18, *grifo meu*):

[...] que no Brasil a Constituição de 1988 trouxe uma transição democrática na qual pudemos notar a ampla pressão social por uma maior participação na gestão pública. A sua implementação foi marcada por **características híbridas**,

porque ela significou a distinção entre os espaços intermediários de representação e negociação para as diferentes organizações sociais e políticas (sindicatos, partidos políticos, sobretudo de esquerda, movimentos sociais, organizações/reapresentações das profissões liberais, unges, etc.) A transição democrática se apoiou, de um lado, sobre um governo civil, onde a reforma constitucional institucionalizou a política dos "**conselhos gestores**" nas áreas do ensino, da saúde, da infância e adolescência, das políticas sociais e, após 1996, da habitação, do meio-ambiente e da preservação do patrimônio. De outro lado, se apoiou sobre uma dinâmica política local, onde as administrações de esquerda, sobremaneira aquelas prefeituras administradas pelo partido dos trabalhadores, introduziram a prática do **orçamento participativo**.

Este novo arranjo institucional, os conselhos gestores estão demarcando uma forma de organização que media a gestão e a relação entre Estado, Mercado e Sociedade na contemporaneidade, cujo contexto o Brasil ainda tem muito a caminhar para que a democracia seja mais efetiva com ênfase no poder local. Em países capitalistas avançados, onde o EBES é mais desenvolvido, como a França (GAUDIN e PEREIRA, 2005), os gestores de conselhos são uma categoria profissional, algo ainda não presente, mas possivelmente de luta nos novos movimentos sociais no Brasil.

Por fim, acredita-se que o Brasil, compartilhando das idéias de Fleury (2003) e Rotta *et al.* (2006), dentre suas particularidades para o desenvolvimento do bem estar social de sua população nas últimas duas décadas, seja um fértil espaço de inovação e criação de tecnologias gestão social para o combate das desigualdades, em que países capitalistas desenvolvidos estão buscando conhecer *in loco* no Brasil, que apesar da sua ausência de evidências comprobatórias neste trabalho, apresenta-se como um *insight* para repensar e lidar com os problemas, nos níveis organizacional e societal, dos modelos de EBES existentes tanto em países capitalistas desenvolvidos, como em países em condição sócio-econômica semelhante como os países (semi)periféricos da Ásia e América Latina. Assim, como contribuição deste trabalho, espera-se ter provocado uma reflexão sobre o Estado brasileiro e sua inserção no contexto da sociedade civil contemporânea, levando em conta temas relevantes como as políticas sociais e o bem-estar social da população.

4. REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n.87, p.335-351, maio/ago.2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: março de 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

- BRESSER PEREIRA, Luiz; MARAVALL, José; PRZEWORSKI, Adam. Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach. In: SMITH, William *et. al.* (orgs.). **Latin American Political Economy in the age of neoliberal reforms**: theoretical and comparative perspectives for de 1990s. Miami: The University of Miami, 1994, p.181-212.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. v.2.
- DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV-RJ, 1987.
- DUPAS, Gilberto. Em busca de uma terceira via. In: RATTNER, Henrique (org). **Brasil no limiar do século XXI**. São Paulo: FAPESP/EDUSP, 2000. p.71-84.
- EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **As transformações na esfera do trabalho no final do século XX**: uma abordagem histórica e contingencial da questão do emprego e dos sindicatos. Florianópolis. Monografia (Prêmio Senado Milton Campos 2000). Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Preconditions e and conditions for social democracy. In: **Politics against in the market**: the social democratic road to power. Princeton University, 1990a.p.314-24.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. The Three Political Economies of the Welfare State. In: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton University Press, 1990b. p.9-34.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro. UFRJ, 2004
- FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação de políticas sociais: incentivos adversos, focalização e impacto. In: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.p.151-171.
- FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor?”. In: **3º setor?**: desenvolvimento sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997. p.22-33.
- FLEURY, Sonia. Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: Vergara, Sylvia Constant; CORREA, Vera Lucia de Almeida (org.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 20p.
- GAUDIN, Jean Pierre; PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Les Nouvelles Politiques**: Les Processus d’Hybridation dans la Gestión Locale em France et au Brésil – CAPES/COFECUB 2003. Tradução em português. 2005. 25p.
- GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de janeiro: Record, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4.ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 22, p. 53-76, out./1988.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de. **A proteção social e a posição da família**: o contexto atual do debate. Florianópolis: DSS/CSE/UFSC, 2005. 22f. (Trabalho final para a disciplina Estado, Sociedade Civil e Políticas Sociais no mestrado em serviço social). Trabalho não publicado.
- MATTA, Roberto da. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1999.
- MEDEIROS, Marcelo. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 695).
- MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão n. 852).
- O’CONNOR, James. **USA**: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 25–72.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.10-55.

OFFE, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes e BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

PEIXOTO, João Paulo M. Notas sobre a liberalização econômica no Brasil e Canadá. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. **Anais**. Foz do Iguaçu: ANPAD. 1999. CD.

PINTO, Elida Graziane. **Organizações sociais e reforma do estado no Brasil**: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-Sociedade organizada. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000, p.47-81. On-line. Disponível em <<http://www.clad.org>>. Acesso em: maio de 2007.

PIVEN, Frances; CLOWARD, Richard. **Regulating the poor**. New York: Vintage Books, 1993.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas – Compendio estadístico. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 22, pp. 29-44, out./1988.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p.39-73.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ROTTA, Edemar; FRAGA, Cristina Kologeski; PREUSS, Lislei Teresinha; AMES, Maria Alice Canzi. As políticas sociais como potencializadoras do desenvolvimento local-regional, **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 5, ano V, nov. 2006. 21p.

RUESCHEMEYER, Dietrich e EVANS, Peter. “The State and Economic Transformation”. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (orgs). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 44-77.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Oliveira, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (orgs.). **Os sentidos da democracia**. 2.ed. Petrópolis: Vozes; São Paulo: FAPESP, 2000. p. 83-129.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (orgs.) **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge Univ.,1992. p.1-32.

VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991. p.151-164.

WEIR, M.; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (orgs). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 107-163.

GASTOS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Marco Aurélio Marques Ferreira

Suely de Fátima Ramos Silveira

Karla Maria Damiano Teixeira

1. INTRODUÇÃO

Esse estudo pautou-se na análise e comparação da evolução dos gastos com o programa de transferência de renda Bolsa Família com a dinâmica das despesas sociais do Governo Federal.

Desde a década de 1990, existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000), principalmente em um momento em que se discute, no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos, pode modificar as estruturas e a direção do gasto público (CASTRO *et al.*, 2008).

Dessa forma, é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Este fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

As políticas governamentais realizadas no Brasil, principalmente nos dois últimos mandatos presidenciais (2003-2006/2007-2010), em que ações de desenvolvimento social se tornaram prioritárias, foram norteadoras para a alocação dos recursos públicos e a realização de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de

proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS (SOUSA, 2006).

No entanto, entre diversos pesquisadores e segmentos da sociedade há consenso que, se a ação do governo federal resumir-se à transferência de renda e assistência aos pobres, sem a promoção de aumento em investimento social como um todo, a exemplo de saúde, educação, saneamento básico, habitação e outros, os propósitos das políticas públicas de proteção social, assistência e desenvolvimento social, que é diminuir a desigualdade e a pobreza e contribuir para a emancipação das famílias, serão comprometidos.

Segundo Lavinias (2007), é um risco se restringir o sistema social de proteção ao público ao incentivo de curto prazo do consumo das famílias, desconsiderando um conjunto de bens e serviços cuja desmercantilização segue sendo indispensável à construção de patamares crescentes de desigualdades.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda, pelo governo federal, aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do governo federal, entre 2003 e 2005 (SOUSA, 2006).

1.1. O problema e sua importância

No Brasil, existem 26 estados e o Distrito Federal, 5.564 municípios e cerca de 11 milhões de famílias, atendidos pelo Programa Bolsa Família, resultado da coordenação de ações da União, Estados e Municípios (MDS, 2008). Dessa forma, esse é o principal programa de transferência de renda existente no Brasil, sendo definido por Silva (2007) como uma expressão do processo de desenvolvimento desses programas no Brasil.

Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza, a proposta do Programa Bolsa Família é atuar na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com Silva (2007) e Lavinias (2007), espera-se que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda no Brasil, demandem, também, a expansão e democratização de serviços sociais básicos.

Por meio dessa política de complementação monetária, visa-se reduzir os problemas de ordem econômica nas famílias cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário, bem como incentivar a inserção das crianças no processo educativo. Em outras palavras, busca-se inserir os beneficiários também em outras duas políticas: educação e saúde.

Desse modo, por meio das chamadas “condicionalidades”, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como o exercício de cidadania (NASCIMENTO, 2006).

Nesse sentido, os objetivos do programa são muito amplos e seus efeitos são em diversos âmbitos, pois, procura-se ativar as economias locais injetando recursos nos mercados através das famílias, além de incentivar a participação dessas aos serviços básicos de educação, saúde e outros.

Muito se tem discutido sobre a eficácia dos programas de transferência de renda, em especial sobre o Programa Bolsa Família, no enfrentamento da pobreza no Brasil. Assim, são diversas as pesquisas realizadas nesse sentido.

Estudos realizados por Pochman (2007), Soares *et.al.* (2007) e Lavinias (2007), assim como os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004; 2006), demonstram que houve melhorias nos indicadores socioeconômicos e progresso na redução da pobreza absoluta e da desigualdade na distribuição de renda no Brasil.

O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, acumulou uma queda de 6,5% no período de 1995 a 2004, passando de 0,585 para 0,547 (POCHMANN, 2007). O índice de pobreza de Sen de 2002 para 2004 foi, respectivamente, 0,214 e 0,201. Soares *et. al.* (2007) ressaltam que o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Índice de Gini, no período de 1995-2004.

Hoffman (2005) destaca que o crescimento do item rendimentos totais na PNAD reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família a partir de 2003, sendo esse crescimento crucial para redução da pobreza, embora não seja a causa principal (Rendimento de todos os trabalhos).

Por outro lado, estudos de Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007) e Lavinias (2007) demonstram que os gastos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento e outros), que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. Assim, não obstante a elevação da carga tributária, verificou-se contração e alteração na composição do gasto público (POCHMANN, 2007).

Daí surge o ceticismo de alguns autores quanto à continuidade desses tipos de programas sociais. Conforme Druck e Filgueiras (2007), esses programas “amortecem” as tensões sociais, não incluindo de forma duradoura – uma vez que não têm capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza.

Dessa forma, segundo esses autores, a redução do investimento em políticas sociais afeta um enorme contingente, que é pobre e tem todo tipo de carências, mas não se beneficia

dos programas focalizados porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte e outros).

Assim, Pochmann (2007) discute o constante avanço do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho e outras, ocorrendo a degradação da oferta de bens e serviços públicos.

Comprometendo as ações complementares dos programas de transferência de renda, Silva (2007) defende que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, demandam a expansão e democratização de serviços sociais básicos e exigem, assim, a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas de saúde, de educação e de trabalho, ainda muito precários no Brasil.

Portanto, pretende-se com esse estudo, analisar a evolução do investimento no Programa Bolsa Família, que busca promover aumento na renda dos estratos pobres da população, aumentando o consumo familiar, em confronto com a evolução dos gastos sociais federais, para investigar se houve ou não investimento em infra-estrutura social, que gera melhorias de bem-estar e qualidade de vida para a população em geral.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para a contextualização das questões em estudo, buscou-se amparo teórico nas atribuições do governo por meio de suas funções na economia e sociedade e sobre os gastos públicos, em especial os gastos sociais.

2.1. Funções do governo

Por intermédio do orçamento público, os governos perseguem os objetivos de satisfazer as necessidades sociais, induzir uma eficiente utilização dos recursos e corrigir a distribuição de renda em uma sociedade (NASCIMENTO, 2006).

As receitas e as despesas do Estado são utilizadas como instrumentos na dinâmica econômica. Assim, Musgrave e Musgrave (1980) consideram que a ação do governo na economia, através da política fiscal, abrange três funções básicas: função alocativa, função estabilizadora e função distributiva.

A função alocativa refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal, quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade de presença do Estado. É o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias,

segurança, educação, saúde, e outros aos cidadãos (NASCIMENTO, 2006). Para Giambiagi e Além (2000), diz respeito ao fornecimento de bens públicos, pois, estes não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. É nesse sentido que o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado.

A função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas pelo governo, a fim de promover um alto nível de emprego, o controle de níveis de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, o desenvolvimento e a estabilidade, quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos (NASCIMENTO, 2006). Essa função busca proporcionar um crescimento equilibrado na economia, o que significa, sem crises macroeconômicas. De acordo com Giambiagi e Além (2000), a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas pelo alto nível de desemprego e, ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscais e monetárias.

A função distributiva refere-se à distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera justo. Para isso, o governo utiliza alguns instrumentos principais: as transferências (imposto de renda negativo e programas de transferência de renda) e os subsídios. De fato, esses instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição de renda (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Para financiar essas funções, o setor governamental utiliza a tributação, ou seja, impostos cobrados direta ou indiretamente dos agentes econômicos e cidadãos, como fonte de obtenção de receitas (NASCIMENTO, 2006; SOUZA, 2007).

De acordo com Nascimento (2006), o gasto público é o principal instrumento para viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Cabe ao Estado promover a melhora na distribuição da renda, utilizando, para isso, todos os instrumentos legais de que dispõe. Isso significa utilizar os impostos diretos, indiretos, subsídios, incentivos, isenções, transferências e outros.

Nesse cenário pode-se apontar que os gastos públicos estão no contexto da função alocativa, provendo bens e serviços para os cidadãos, enquanto os programas de transferência de renda, estão na função distributiva, em que por essa ação o governo busca diminuir a má distribuição de renda e minimizar a desigualdade social.

2.2. Despesas públicas

A despesa pública pode ser definida como o gasto dos recursos públicos nos orçamentos, a partir da autorização legislativa (NASCIMENTO, 2006).

Segundo Jund (2008), a despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando a realização e o funcionamento das várias atribuições e funções governamentais. Em resumo as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio e investimento em diferentes setores da administração governamental.

Nas últimas décadas, no Brasil e no Mundo, houve diversas variações no comportamento das despesas públicas, culminando em seu crescimento. Diversos fatores explicam o fenômeno desse aumento, sendo eles: fatores demográficos associados ao envelhecimento progressivo e crescimento da população; o crescimento das necessidades relacionadas à promoção do bem-estar social, cuja demanda deveria aumentar com o crescimento econômico do país; a urbanização, principalmente entre 1950 e 1980, em que o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total, aumentando o número de bens públicos em decorrência de maior complexidade da vida urbana; o crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização, inclusive o próprio aumento de produtividade, que é a base dos aumentos de salário real e a renda *per capita*, ao longo do tempo; modificações tecnológicas e da crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais, cujos efeitos teriam que ser reduzidos por meio de maior intervenção direta ou indireta do governo no processo produtivo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000; RESENDE, 2001).

Segundo esses autores, essas variáveis são destacadas como importantes para a análise e determinação do crescimento dos gastos nas diferentes funções exercidas pelo governo. Entretanto, o crescimento das despesas públicas de um determinado país também pode ser determinado pelas possibilidades de obtenção de recursos.

Essas balizas estabelecem que o crescimento do setor público, em que pese o crescimento da demanda, estaria limitado pelas possibilidades de crescimento da tributação. De outra forma, Wagner (*apud* RESENDE, 2001) enfatiza que a renda *per capita* é a principal variável a explicar a expansão da demanda de bens produzidos pelo governo.

Para fins de classificação, as despesas orçamentárias são destacadas de acordo com as funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos de acordo com a portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão (Quadro 1).

Quadro 1 – Classificação funcional das despesas

Despesas por funções		
1 – Legislativa	11 – Trabalho	21 – Organização Agrária
2 – Judiciária	12 – Educação	22 – Indústria
3 – Essencial a Justiça	13 – Cultura	23 – Comércio e Serviços
4 – Administração	14 – Direitos da cidadania	24 – Comunicações
5 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	25 – Energia
6 – Segurança Pública	16 – Habitação	26 – Transporte
7 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 - Desporto e lazer
8 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	28 – Encargos especiais
9 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	
10 – Saúde	20 – Agricultura	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa, que competem ao setor público; e subfunção é a partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público (RESENDE, 2001). Segundo o autor, a classificação das despesas por funções é necessária para a efetiva implantação da técnica do orçamento-programa, que objetiva aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos dispêndios. Souza (2007) afirma que a finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade. Complementando, Castro (2008) afirma que a classificação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou a finalidade dos gastos.

Dentre as despesas existentes, para este estudo será tomado como objeto de investigação somente o gasto social federal, considerado como aquele que envolve dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações de desenvolvidos nas áreas de atuação social. São gastos destinados à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos (SOUZA, 2007), ou seja, aqueles que proveem bens e serviços para a “coletividade”.

Rezende (2001) e Souza (2007) consideram as seguintes despesas, como Gastos Sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento. No presente estudo, serão incluídos duas outras funções, sendo elas Trabalho e Desporto e Lazer, por entender que estas contribuem para a formação da cidadania e o

desenvolvimento comunitário, incentivando e comprometendo a formação das pessoas, propiciando bem-estar e qualidade de vida à sociedade. Para fins de pesquisa, optou-se por explicitar apenas as subfunções das despesas Sociais (Quadro 2):

Quadro 2 – Funções e subfunções das despesas sociais.

Funções	Subfunções
1. Assistência Social	1.1. Assistência ao idoso 1.2. Assistência ao portador de deficiência 1.3. Assistência à Criança e ao Adolescente 1.4. Assistência Comunitária
2. Previdência Social	2.1. Previdência Básica 2.2. Previdência do Regime Estatutário 2.3. Previdência Complementar 2.4. Previdência Especial
3. Saúde	3.1. Atenção Básica 3.1. Assistência Hospitalar e Ambulatorial 3.2. Suporte Profilático e Terapêutico 3.3. Vigilância Sanitária 3.4. Vigilância Epidemiológica 3.5. Alimentação e Nutrição
4. Trabalho	4.1. Proteção e Benefícios ao Trabalhador 4.2. Relações de Trabalho 4.3. Empregabilidade 4.4. Fomento ao Trabalho
5. Educação	5.1. Ensino Fundamental 5.2. Ensino Médio 5.3. Ensino Profissional 5.4. Ensino Superior 5.5. Educação Infantil 5.6. Educação de Jovens e Adultos 5.7. Educação Especial
6. Cultura	6.1. Patrimônio Histórico, Artístico e arqueológico. 6.2. Difusão Cultural

7. Urbanismo	7.1. Infra-Estrutura Urbana
	7.2. Serviços Urbanos
8. Habitação	8.1. Habitação Rural
	8.2. Habitação Urbana
	8.3. Transportes Coletivos Urbanos
9. Saneamento	9.1. Saneamento Básico Urbano
	9.2. Saneamento Básico Rural
10. Desporto e Lazer	10.1. Desporto de Rendimento
	10.2. Desporto Comunitário
	10.3. Lazer

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Assim, na divisão do gasto social federal por áreas de atuação, procura-se alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil (CASTRO, 2008).

3. METODOLOGIA

3.1. Fonte de dados

O estudo foi constituído por meio de dados e informações de organismos oficiais do Governo Federal. Para a obtenção dos dados dos Gastos Sociais por Funções do Governo Federal, foi utilizado o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) – Estados e Municípios do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto para os dados de Gastos de Transferência de Renda do Programa Bolsa Família foram utilizados os dados da Controladoria-Geral da União (CGU) – Portal Transparência.

A análise de despesas sociais por funções abrange o período de 2002 a 2006, pois, as informações referentes a esses anos estão disponíveis na Secretaria Nacional do Tesouro. A análise de despesas com o Programa Bolsa Família refere-se ao período de 2004 a 2007. A escolha desses anos deveu-se ao fato de o Programa Bolsa Família ter sido instituído no ano de 2003 e, portanto, a disponibilidade de dados se dá a partir de 2004.

3.2. Métodos de pesquisa

Para a análise da evolução e comparação dos dados, foram utilizadas a Taxa Média Geométrica e a Taxa de Crescimento, descritas a seguir.

A taxa média geométrica de crescimento é, em geral, utilizada em administração e economia para encontrar taxas médias de variação, com base no conceito de progressão geométrica (TRIOLA, 2005). Dado n valores, a média geométrica é a raiz n -enésima de seu produto.

$$TMGC = \left(\frac{vf}{vi} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \quad (1)$$

em que

$TMGC$: taxa média geométrica de crescimento;

vf : valor final;

vi : valor inicial;

n : número de períodos de variação.

A Taxa de Crescimento refere-se à taxa média de variação do índice composta, anualmente, entre dois períodos.

$$TC = \left(\frac{v_{t+1}}{v_t} \right) - 1 \quad (2)$$

em que

TC : taxa de crescimento;

v_t : valor no período de referencia (t);

v_{t+1} : valor no período de $t+1$.

Os dados foram operacionalizados, utilizando-se o programa *Microsoft Excel*.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Gastos do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família

Observou-se que, desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando um crescimento médio de 12,46% no período de 2004 a 2007 (2004 – R\$ 5.592.873.817,91; 2007 - R\$ 7.953.895.227,18). Tal fato, adquire maior relevância ao comparar a taxa média de crescimento da economia brasileira, inferior a 5%, ou seja os gastos com o Programa Bolsa Família cresceram duas vezes o nível da

economia brasileira. Ressalta-se que esse crescimento ocorre a uma taxa decrescente, o que demonstra a tendência natural de programas focalizados, pois, à medida que se vai alcançando o público-alvo, as taxas de crescimento do investimento tendem a diminuir (Tabela 1).

Tabela 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em 1.000 R\$)

Brasil	2004	2005	2006	2007
Valor real	5.592.873,8	6.465.171,4	7.218.888,3	7.953.895,2
	2	2	5	3
Valor <i>per capita</i> ²	96,03	122,49	158,66	174,81
Taxa de crescimento		15,60%	11,66%	10,18%
Taxa média geométrica de crescimento				12,46%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

A análise do gasto com o Programa Bolsa Família por “habitante pobre”, apresenta um repasse médio de R\$ 96,03 em 2004 e de R\$ 174,81 em 2007.

Na Tabela 2, observa-se que a maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família ocorre na região Nordeste (52,99%). Esse fator é devido à grande desigualdade de renda nessa região e aos problemas socioeconômicos derivados dos problemas da seca no sertão, da concentração fundiária e por ser esta a segunda região mais populosa do Brasil. Essa questão se torna relevante, na medida que o objetivo do Programa Bolsa Família é atendido. Por outro lado, a taxa média de crescimento de 10,26% desta região foi menor, pois, cresceu a taxa constante diferentemente de outras regiões, provavelmente, em decorrência dos altos investimentos, desde os anos iniciais do Programa Bolsa Família.

Tabela 2 – Participação das Regiões nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$)

Região	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. relat.
Região Centro Oeste	226,801	278,975	332,544	367,157	1.205,477	17,42%	4,43%
Região Nordeste	3.111,178	3.367,863	3.779,592	4.170,398	14.429,031	10,26%	52,99%

² Considerou para o estudo o número de pobres do ano de 2004 a 2007 respectivamente, 58.240.000 hab., 52.780.000 hab., 45.500.000 hab., 45.500.000 hab. (IPEA, 2008). É considerado como linha de pobreza 1/2 salário mínimo *per capita*.

Região Norte	482,207	575,239	710,643	836,931	2.605,020	20,18%	9,57%
Região Sudeste	1.247,645	1.599,078	1.734,053	1.911,755	6.492,530	15,29%	23,84%
Região Sul	525,044	644,017	662,057	667,654	2.498,771	8,34%	9,18%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100,00%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

A região Sudeste possui a segunda maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família (23%). Embora considerada a região mais rica do país, por abrigar uma economia forte e diversificada, é também a região mais populosa, marcada pelo processo de urbanização, em que merece destaque a migração de pessoas com baixo nível de escolaridade e desempregadas para esta região, o que contribui para a marginalidade, favelização, crescimento das taxas de desemprego, subemprego e informalidade, dentre outros, resultando na grande retenção dos recursos do Programa Bolsa Família.

A região Sul apresentou a menor taxa média de crescimento (8,34%) e uma das menores participações relativas nos recursos do Programa Bolsa Família (9,18%). Essa região é considerada como a que possui melhor qualidade de vida, apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as diversas regiões (0,807), é considerada a mais alfabetizada e possui a segunda maior renda *per capita* do país. Dessa forma é possível inferir que os menores investimentos do Programa devem-se às melhores condições socioeconômicas dessa região.

As regiões Norte e Centro Oeste, embora apresentando as menores participações relativas nos gastos do Programa Bolsa Família (9,57% e 4,43%), foram as que apresentaram maior crescimento médio ao longo dos anos (20,18% e 17,42%). Esses fatores podem ser explicados, principalmente, em razão destas regiões apresentarem as menores populações do Brasil, consideradas “vazios demográficos”, bem como os investimentos iniciais terem sido priorizados principalmente nas regiões mais pobres do Brasil, isto é, semi-árido do Nordeste, Sudeste e regiões do Norte (SUPLICY, 2007).

Na Tabela 3, é possível identificar as regiões, bem como os estados que possuem maior participação relativa dos recursos do Programa Bolsa Família do Brasil.

Tabela 3 – Participação dos Estados nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$)

Estados	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. relat.
---------	------	------	------	------	-------	-----	--------------

Bahia	782,391	863,562	970,393	1.062,029	3.678,376	10,72%	13,51%
Minas Gerais	581,406	694,284	718,397	743,755	2.737,843	8,56%	10,05%
Ceará	567,474	583,598	616,605	660,504	2.428,181	5,19%	8,92%
São Paulo	429,073	568,637	632,399	720,084	2.350,193	18,84%	8,63%
Pernambuco	440,023	497,343	577,229	658,378	2.172,972	14,38%	7,98%
Maranhão	382,152	421,040	515,019	580,975	1.899,185	14,98%	6,97%
Pará	244,451	288,435	355,679	422,725	1.311,289	20,03%	4,82%
Paraíba	244,926	261,399	285,338	312,556	1.104,219	8,47%	4,06%
Paraná	228,248	286,353	288,571	285,384	1.088,557	7,73%	4,00%
Rio Grande do Sul	211,833	260,985	277,676	289,013	1.039,507	10,91%	3,82%
Piauí	226,817	229,421	253,985	281,238	991,462	7,43%	3,64%
Rio de Janeiro	154,661	225,272	266,532	321,155	967,619	27,58%	3,55%
Alagoas	190,503	206,465	225,712	253,828	876,509	10,04%	3,22%
Rio Grande do Norte	174,978	185,601	200,934	216,228	777,741	7,31%	2,86%
Goiás	108,592	134,161	153,542	172,077	568,371	16,58%	2,09%
Amazonas	94,985	116,758	145,205	168,869	525,817	21,14%	1,93%
Sergipe	101,913	119,434	134,377	144,662	500,385	12,38%	1,84%
Espírito santo	82,504	110,886	116,725	126,760	436,875	15,39%	1,60%
Santa Catarina	84,963	96,679	95,809	93,257	370,708	3,15%	1,36%
Mato Grosso	58,287	79,025	85,275	90,986	313,573	16,00%	1,15%
Tocantins	51,996	59,060	69,196	76,417	256,669	13,69%	0,94%
Mato Grosso do Sul	44,087	51,824	70,002	77,266	243,179	20,57%	0,89%
Rondônia	35,843	50,631	62,656	72,133	221,263	26,25%	0,81%
Acre	28,998	32,647	39,589	42,939	144,172	13,98%	0,53%
Distrito Federal	15,836	13,965	23,726	26,827	80,354	19,21%	0,30%
Roraima	11,360	14,088	21,924	27,805	75,177	34,77%	0,28%
Amapá	14,575	13,621	16,393	26,042	70,631	21,35%	0,26%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

O grande destaque é o Estado da Bahia, que absorve a maior percentagem dos recursos (13,51%). Os fatores determinantes deste resultado são: embora possua a sexta maior economia do Brasil e seja o quarto maior estado brasileiro em população (14.080.654), a renda é mal distribuída, possui um dos piores IDH do Brasil (0,689), refletindo o alto índice de

analfabetismo (7º pior do país) e mortalidade infantil (7º pior do país) e uma das menores expectativas de vida do país (IBGE, 2007). Ressalta-se que este Estado situa-se na região nordeste, assim como o Ceará, Pernambuco e Maranhão que tiveram também alta participação nos gastos do Programa Bolsa Família (8,92%, 7,98% e 6,97% respectivamente).

Embora São Paulo e Minas Gerais apresentem o 1º e 3º PIB estadual, respectivamente, entre as Unidades Federativas do país e possuam parques industriais diversificados, apresentam IDH acima de 0,80, em seus espaços geográficos existem em contraste com as regiões dinâmicas e modernas, áreas estagnadas e atrasadas, com população ainda vivendo na faixa da pobreza. Em virtude dessas disparidades – que ocorrem mesmo dentro de um mesmo espaço, como é caso das grandes cidades desses estados – e a alta densidade populacional, São Paulo e Minas Gerais apresentam participação expressiva nas transferências do programa Bolsa Família, com valores correspondentes a 8,63% e 10,05%, respectivamente. Note-se que o próximo estado com participação elevada nas transferências do Programa Bolsa Família é o Estado nordestino de Pernambuco, com 7,98%.

4.2. Análise da evolução dos gastos sociais no Brasil

O comportamento dos gastos sociais durante o período de 2002 a 2006 é apresentado na Tabela 4. Nos três primeiros anos do estudo, houve queda no investimento dos serviços sociais básicos e universais, o que comprova os estudos realizados por Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007), e Lavinias (2007), conforme apresentado pela taxa de crescimento negativa. Entretanto, a partir do ano 2005, os investimentos aumentaram com a taxa de crescimento de 103,64% e, em 2006, de 21,12%, sendo que a elevação nos dois últimos anos do estudo contribuiu para que a taxa de média geométrica de crescimento alcançasse 24,58%.

Tabela 4 – Evolução dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em 1.000 R\$)

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	74.988.388,72	74.066.588,31	73.219.860,29	149.106.378,59	180.604.502,68
Taxa crescimento		-1,23%	-1,14%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					24,58%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Assim, o aumento das despesas com a provisão de serviços públicos de caráter universal, cuja razão de ser maior é justamente dirimir iniquidades e disparidades no modo de vida, propiciando padrões básicos de serviços e bens, que garantam igual acesso e igual oportunidade a todos os cidadãos (LAVINAS, 2007), demonstra grande importância para o

alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família. Souza (2007) corrobora nesse sentido, apontando a existência de uma trajetória ascendente de participação dos municípios nos gastos com o setor de proteção social, os quais vêm crescendo e consumindo uma parcela maior do orçamento municipal, em decorrência da elevação no subsetor de desenvolvimento social.

Na análise detalhada dos gastos sociais por funções, as despesas que apresentaram participações mais expressivas são referentes às funções de Educação e Saúde (34,51% e 30,77%). O aumento na participação dos gastos em educação e saúde reflete a tendência de maior prioridade nessas áreas. Desse modo, a grande participação dessas funções no orçamento é de fundamental importância para as propostas do Programa Bolsa Família que tem, como condicionalidades, a inserção da criança no sistema educacional e frequência da família ao posto de saúde.

Assim, os países com elevado nível de renda despendem maiores recursos nas áreas de saúde e educação em relação aos demais países, indicando que educação e saúde são considerados bens superiores, tendo em vista sua importância na formação do capital humano (GAIMBIAGI e ALÉM, 2000). Neste sentido, os dados sugerem que o aumento da renda *per capita* dos últimos anos, no Brasil, está apontando maior investimento nessas áreas.

Tabela 5 – Gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em milhões de R\$)Evolução

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006	Total	TMG	Part. Rel.
Assistência Social	3.232,23	3.265,95	2.983,68	4.624,01	7.587,38	21.693,25	23,78%	3,93%
Previdência Social	4.781,53	4.761,88	5.624,07	10.524,75	12.217,09	37.909,32	26,43%	6,87%
Saúde	21.629,62	22.122,35	22.180,38	47.692,49	56.201,80	169.826,64	26,96%	30,77%
Trabalho	426,12	341,03	340,66	591,76	713,01	2.412,58	13,73%	0,44%
Educação	25.951,09	25.772,23	24.434,50	52.339,22	61.993,35	190.490,39	24,32%	34,51%
Cultura	1.073,26	1.068,88	945,53	2.023,85	2.587,17	7.698,68	24,60%	1,39%
Urbanismo	12.505,11	11.988,43	12.297,71	22.812,86	28.561,19	88.165,30	22,93%	15,97%
Habitação	1.092,29	863,08	878,59	1.411,03	1.811,54	6.056,53	13,48%	1,10%
Saneamento	3.272,90	2.914,51	2.574,86	5.371,72	6.380,62	20.514,61	18,16%	3,72%
Desporto e Lazer	1.024,24	968,25	959,88	1.714,70	2.551,36	7.218,44	25,63%	1,31%
Total	74.988,39	74.066,59	73.219,86	149.106,38	180.604,50	551.985,72	24,58%	100,00%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

De acordo com Barros *et al.* (2007), maiores oportunidades educacionais e investimentos públicos na qualidade da educação tendem a elevar a escolaridade média dos mais pobres, reduzindo, assim, a desigualdade educacional da força de trabalho e, conseqüentemente, a desigualdade de rendimentos do trabalho. Dessa forma a importância atribuída à educação é de instrumento de progresso econômico e de mobilidade social.

A taxa média geométrica de crescimento nos gastos sociais foi expressiva nas funções de Saúde, Previdência Social e Assistência Social (26,96%, 26,43% e 23,78%, respectivamente). É possível inferir, de acordo com o estudo de Rezende (2001), que a tendência de crescimento desses gastos ocorre em virtude do envelhecimento da população, do aumento da expectativa de vida, da ampliação dos benefícios introduzidos à assistência social, da vinculação de benefícios ao salário mínimo e da manutenção da aposentadoria por tempo de serviço.

Assim, à medida que uma proporção maior da população se torna idosa, crescem os gastos totais com saúde, assim como as despesas previdenciárias (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Considerando a taxa média geométrica de crescimento dos gastos com Urbanismo, Saneamento e Habitação, embora os dois últimos tenham pequena participação relativa no total dos gastos, verifica-se que houve significativo aumento (22,93%, 18,16% e 13,48%, respectivamente). O aumento desses gastos apresenta o esforço pela melhoria nas condições de vida, bem-estar e cidadania do país, pois, a qualidade da vida urbana depende do satisfatório funcionamento de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, de ruas e outros logradouros públicos limpos, bem iluminados e conservados, de sistemas eficientes de transporte coletivo e de facilidades adequadas de abastecimento (REZENDE, 2001).

Nessa vertente, a alta taxa média de crescimento dos gastos com Desporto e Lazer e Cultura (24,60% e 25,63%), embora tenha pequena participação relativa no total dos gastos, apresenta uma maneira maior de comprometer o jovem e a sociedade na formação do ser humano em todos os aspectos. Segundo Giambiagi e Além (2000), quando as sociedades se beneficiam de uma elevação em seu nível de renda, tendem a ter um maior grau de escolaridade e, com isso, aumentar as pressões em favor da oferta de serviços públicos melhores. Assim, o aumento dos gastos sociais, considerados os que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

O aumento dos gastos a partir de 2005, em valores reais (tabelas 4 e 5) e *per capita* (Tabelas 6 e 7), é muito importante para a eficácia do Programa Bolsa Família, pois, a complementaridade da renda associada à inserção e participação nos serviços públicos universais aumenta a capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza e combater as desigualdades.

Tabela 6 – Evolução *per capita* dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$)³

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Assistência Social	18,90	19,10	16,39	25,41	41,69
Previdência Social	27,96	27,85	30,90	57,83	67,13
Saúde	126,49	129,37	121,87	262,05	308,80
Trabalho	2,49	1,99	1,87	3,25	3,92
Educação	151,76	150,71	134,26	287,58	340,62
Cultura	6,28	6,25	5,20	11,12	14,22
Urbanismo	73,13	70,11	67,57	125,35	156,93
Habitação	6,39	5,05	4,83	7,75	9,95
Saneamento	19,14	17,04	14,15	29,51	35,06
Desporto e Lazer	5,99	5,66	5,27	9,42	14,02
Total	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

De posse dos resultados das Tabelas 6 e 7, observa-se que, no período de 2002 a 2006, o gasto social com o brasileiro aumentou mais que o dobro e a taxa média geométrica de crescimento foi de 22,65%. Embora tenha crescido, a diminuição dos gastos nos anos de 2003 e 2004 afetou a média de crescimento.

Cabe elencar que os gastos *per capita* com as funções de Educação e Saúde (R\$ 340,62 e R\$ 308,80) são os mais altos, pois, entende-se que estes são primordiais ao atendimento das necessidades básicas da população.

Tabela 7 – Evolução *per capita* dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$).

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33
Taxa crescimento		-1,23%	-7,12%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					22,65%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

³ Utilizou-se as seguintes estimativas de população. Para os anos, 2002 e 2003, a população de 171.000.000 hab. e para os anos de 2004, 2005 e 2006, a população de 182.000.000,00 hab. (IBGE, 2007).

Dessa forma, o aumento dos investimentos em políticas sociais universais afeta um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mesmo beneficiados ou não por programas focalizados. Isso se torna importante, principalmente no contexto brasileiro em que existem significativas disparidades regionais, garantindo que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda população do país.

5. CONCLUSÕES

Embora não se pretenda atribuir efeitos diretos entre os gastos sociais e o Programa Bolsa Família, a análise da conjuntura entre os investimentos no Programa Bolsa Família e gastos permite verificar o contexto social em que esse programa se encontra. Nessa direção, a articulação dos programas de transferência de renda com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos permitem auferir avanços para o combate à pobreza e desigualdade.

O aumento dos investimentos no Programa Bolsa Família, bem como nos gastos sociais do Governo Federal, representa fator positivo para toda a sociedade, principalmente pelo fato de esses programas trazerem em seu esboço a contrapartida de inserção em outros serviços oferecidos pelo Estado ou pela sociedade organizada. Assim, a transferência não se limita a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas também incentiva o uso dos serviços do Estado. Dessa forma, os gastos que apresentaram participações mais expressivas, em termos reais e *per capita* referentes às funções Educação e Saúde, sugerem uma política mais agressiva de alocação de recursos nesses serviços.

Portanto, além da transferência de renda para camadas mais pobres da população, que contribui para o aumento do consumo familiar, espera-se a inserção das crianças na escola, os cuidados preventivos e curativos promovidos pelo Programa Bolsa Família, a expansão dos investimentos em outros serviços que permitam o fortalecimento e a emancipação das pessoas e famílias na sociedade, principalmente às pobres, mais necessitadas desses serviços.

6. REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan.; ULYSSEA, Gabriel Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA. 2 v. 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão ; RIBERIRO, José Aparecido; DUARTE, **Bruno de Carvalho**.. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza** - Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 10 Mar. 2008.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálisys**. Florianópolis, 10 (1), p. 24-34, jan./jun, 2007

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: Teoria e Prática** o Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estados@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadossat/default.php>> Acesso em: 20 dez. 2007.

IINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Radar Social 2006**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp> Acesso em: 20 Mar. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IPCA**. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>> Acesso em: 10 Mai. 2008.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LAVINAS, Lena. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Lista de beneficiários do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 06 jun. 2008.

MUSGRAVE, Richard. Abel; MUSGRAVE, Perry. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PNAD. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 2004-2006**/IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtml>> Acesso em: 06 dez. 2007.

POCHMANN, Mário. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12 (6), p. 1477 – 1489, 2007.

RESENDE, Fernando Antônio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

ROFFMAN, Rodolfo. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**. 7(2). p. 335-341, Dezembro, 2005.

SILVA, Maria Osanira Da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, 12(6), p. 1429 – 1439, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. Finanças Brasil (FINBRA) - **Estados e municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: 15 Mar. 2008.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Medeiros; OSORIO, Rafael. **Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Acesso em: 15 Nov. 2007.

SOUSA, Rômulo Paes. **Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

SOUZA, Charles Okama de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa.

TRIOLA, Mário Introdução à estatística. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005.

IMPLICAÇÕES TEÓRICAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INSTITUCIONALISMO E CAPITAL SOCIAL

Edson Arlindo Silva

José Roberto Pereira

Valderí de Castro Alcântara

Henrique Delazari Mosqueira

1 INTRODUÇÃO

A sociedade moderna é marcada pela presença de instituições que organizam, normatizam e regulamentam as relações sociais de trabalho. Nesse contexto, o presente trabalho procura realizar uma incursão teórica entre Administração Pública, Institucionalismo e Capital Social, mostrando as possíveis interfaces conceituais no sentido de elucidar as contribuições do institucionalismo e do capital social para compreender melhor a administração pública contemporânea.

Tais temáticas nos convidam a refletir as mudanças ocorridas nas sociedades modernas, principalmente no que se refere às formas de governo e as tendências das relações entre Estado e Sociedade.

Portanto, constatou-se que, para compreender melhor os tipos de Administração Pública, historicamente observados, e desenvolver um modelo mais adequado à participação cívica da sociedade moderna brasileira, faz-se necessário analisar as práticas de gestão institucionalizadas, especialmente a reprodução moderna das práticas patrimonialistas, frente aos desafios de superação das relações assimétricas entre Estado e Sociedade.

2 CAPITAL SOCIAL NO CONTEXTO INSTITUCIONAL

O conjunto de literatura que trata da origem e evolução do conceito de “capital social” atribui a Bourdieu (1986) e Coleman (1990) o pioneirismo moderno sobre tal conceito. São autores que influenciaram significativamente os estudos, por exemplo, de Robert Putnam, que empreendeu uma valiosa pesquisa em regiões selecionadas da Itália moderna para compreender dimensões analíticas como a descentralização política, o desempenho institucional, a confiança social e a força do processo civilizatório na transformação político-cultural de uma determinada sociedade.

A noção de capital social proposta por Putnam (2002) ganhou destaque internacional a partir de estudos sobre a Itália moderna em contextos regionais marcados por profundas

transformações político-culturais. Ao estudar os princípios e valores da democracia italiana, Putnam (2002) constatou a existência de associações comunitárias e de práticas sociais de reciprocidade como elementos essenciais à democracia e à conscientização cívica. Assim, esses elementos não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, mas também determinam o desempenho dos governos locais e de suas instituições.

Putnam (2002) refere-se ao capital social como o conjunto de “elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco”, contribuindo de maneira significativa para a superação dos dilemas da ação coletiva. Em contrapartida, Reis (2003) ao se apoiar nos críticos da teoria do capital social de Putnam, observa pontos de fragilidades em termos de definição que comprometem a consistência do conceito de “capital social”.

Contudo, o conceito de capital social permanece surpreendentemente impreciso durante toda a exposição do capítulo final – pois Putnam jamais o define. Feita a alusão inicial ao capital social, tudo o que se segue é, inicialmente, uma remissão à exposição do conceito feita por James Coleman e outros autores, seguida por uma enumeração um tanto vaga de atributos do capital social, que jamais chega perto de uma definição (REIS, 2003, p. 44).

Mas, por outro lado, Reis (2003) não anula o brilhantismo existente no trabalho de Putnam (2002) e enumera um conjunto de virtudes que norteou os estudos deste autor por quase duas décadas, com destaque para os atributos ligados à “confiança”, “desempenho institucional” e “capital social”. Para Reis (2003), a noção de capital social surge como uma valiosa lente para compreender as sociedades modernas, permitindo à reestruturação e a modificação de certas práticas relacionadas de um lado, às instituições, de outro, ao processo de formação político-cultural fundamentado em ações cívicas.

O capital social passou a ser considerado então de fundamental importância, além da consolidação da democracia, na realização de uma efetiva governança local e urbana, visando a sustentar redes de inovação tecnológica e de políticas públicas. Contribuiu ainda para o desenvolvimento comunitário e social via implementação de projetos de inclusão social e de combate à pobreza, bem como estimulou a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais (BRIGGS, 2004; PUTNAM, 2002; PORTES, 1998; COLEMAN, 1990; BULLEN, 2000; FUKUYAMA, 1995; LIGHT, 2004; NORTH, 1990).

Assim, para além dos papéis exercidos pelo Estado na sociedade, observa-se que a relevância em se investigar a ação de uma perspectiva supraindividual deve-se à constatação de que ela é capaz de sintetizar e refletir significados e padrões comuns a uma coletividade. Embora condicionada pela singularidade, ela tem muito a dizer sobre os valores hegemônicos e as práticas institucionalizadas na sociedade. Algumas dessas práticas e valores podem ser

mais bem visualizados no quadro a seguir, que mostra a interdependência existente entre capital social, estrutura e elementos cognitivos, presentes nas sociedades contemporâneas institucionalizadas.

Capital Social	Elementos Estruturais	Elementos Cognitivos
Fontes Manifestações	Redes e Relações Interpessoais Papéis e Regras Procedimentos e Precedentes	Normas Crenças Atitudes Valores
Fatores Dinâmicos Domínios	Organização Social Ligações Horizontais e Verticais	Confiança Cooperação
Elementos Comuns	Expectativas que levam ao comportamento cooperativo que geram benefícios mútuos.	

FIGURA 1 Interdependência entre Capital Social, Estrutura e Cognition

Fonte: Adaptado de Uphoff, 2000, p. 221.

Assim, nota-se a partir dos elementos acima expostos, que a idéia de capital social surge como organizadora da ação coletiva, presente dentre várias abordagens organizacionais, no institucionalismo, onde a noção de *homo economicus* se desenvolve atrelada à figura do indivíduo racional que age exclusivamente em função de seus interesses. Putnam (2002) considera que o capital social é constituído por elementos (redes, normas e confiança) das organizações sociais que facilitam a ação e a cooperação para a aquisição de benefício mútuo uma vez que a formação de um acervo abundante de capital social proporciona um trabalho em conjunto mais fácil de ser desenvolvido.

Confiança, normas, cadeias de relações sociais são tipos de capital social. O capital social facilita a cooperação espontânea e tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem dele, tendem a acumular mais. O capital social multiplica-se com o uso e mingua com o desuso. Por esse motivo, a criação e dilapidação do capital social se caracterizam por círculos virtuosos e círculos viciosos (PUTNAM, 2002, p.180).

Ao contribuir para tornar popular a noção de capital social a partir de seus estudos sobre a Itália moderna (1993) e sobre os Estados Unidos (2000), Putnam (2002) identifica-a como os traços da vida social, suas redes de relações, normas e confiança que facilitam a ação conjunta em prol de objetivos comuns. Conceitualmente esse autor define capital social como

a capacidade dos grupos e organizações que formam a sociedade civil de desenvolverem trabalhos coletivos no alcance de objetivos comuns, possibilitadores de maior eficiência na produção coletiva de riqueza. Trata-se de um conceito, de acordo com os críticos da teoria de Putnam, impreciso em termos de definição, mas que nos oferece elementos importantes para o entendimento do capital social na atualidade, principalmente quando se trata de análises voltadas para as instituições públicas e representações políticas (BULLEN, 2000; REIS, 2003; BRIGGS, 2004).

É possível, então, que a busca pela otimização, ou seja, pela maximização da diferença entre o benefício e o ônus determine o alinhamento entre fins e meios e coloca o capital social como subsidiário das ações coletivas. Embora a liberdade de ação seja um fato, ela é condicionada pela lógica instrumental. O mercado e as leis da economia neoclássica representam a materialização de tal racionalidade. Neste campo, a ação coletiva é marcada pela impessoalidade. A equivalência das trocas e a ausência da dívida tornam cada relação pontual e não instaura um sistema de obrigações capaz de inibir a exploração, a injustiça e a exclusão (COLEMAN, 1990; FREY, 2000).

No entanto, capital social pode ser compreendido como sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital. Assim, essas organizações básicas da vida social como instituições de ensino, organizações jurídicas, sindicatos, associações comunitárias e profissionalizantes, dentre outras formas de organizações cívicas são essenciais para o estabelecimento de normas e padrões comuns, para a promoção de confiança social e interpessoal e, no final, para o crescimento do engajamento cívico. Para Putnam (2002), o capital social é um ativo importante individualmente e socialmente. As redes e os vínculos que nelas se dão entre pessoas têm um valor e são importantes para os indivíduos, os grupos e as comunidades. Assim, do mesmo modo que o capital físico e o capital humano podem aumentar a produtividade individual ou coletiva, os contatos sociais também podem afetar a produtividade do indivíduo e de grupos de indivíduos. Desse modo, o capital físico se refere aos objetos físicos e o capital humano se refere às propriedades das pessoas, enquanto que o capital social se refere aos vínculos entre os indivíduos. Portanto, o capital social refere-se às características da organização social, que podem melhorar a eficiência da sociedade e do Estado facilitando as ações coordenadas dos indivíduos.

Em um contexto como esse, será incumbência do governo atuar, por meio do monopólio do uso legítimo da força, como mediador em última instância dos acordos, costumes e valores oriundos da livre interação e cooperação – e, naturalmente, também dos conflitos – entre os indivíduos e grupos diversos na sociedade. Ele permanece, de qualquer maneira, sendo ator crucial para o funcionamento das instituições, isoladamente de

longe o mais importante, poderosamente capaz de influenciá-las – para melhor ou pior – tanto no seu formato quanto no seu desempenho. Pois é somente ao constituir a forma legal que lhe permitirá desempenhar seu papel de fiador dos acordos firmados no interior da sociedade que o governo propriamente institucionaliza esses acordos; transforma acordos circunstanciais ou formas momentâneas de cooperação em instituições propriamente ditas (REIS, 2003, p. 41).

Nesse contexto de adversidades de interesses, o Estado surge como organizador e regulador, e em certo ponto fiscalizador, das ações dos indivíduos na sociedade. Trata-se da contribuição do Estado na superação dos “dilemas da ação coletiva”.

Contudo, uma reflexão conjunta e interligada à luz do capital social, das teorias institucionalistas e da administração pública objetivam elucidar as estruturas e o funcionamento das instituições no âmbito da vida social. Além disso, o corpo teórico em destaque pode contribuir para o entendimento da relação entre Estado e Sociedade tendo em vista os arranjos e as redes institucionais em desenvolvimento na atualidade, o que será visto na seção a seguir.

3 ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA EM INTERFACE COM CAPITAL SOCIAL

A seção anterior priorizou discussões em torno dos defensores e críticos do “Capital Social” possibilitando a identificação de dimensões e categorias importantes ao entendimento de tal temática. As categorias mais debatidas pelos teóricos do capital social são: desempenho institucional; confiança; participação cívica, cidadania e descentralização das decisões governamentais. Essas categorias refletem os elementos necessários para se garantir relativa “harmonia social” seja em um grupo, instituição, comunidade, município ou nação. São elementos que contribuem para melhor compreender a relação social existente entre indivíduos e, ou, instituições em contextos sociais complexos e abrangentes. Assim, as categorias discutidas no âmbito da literatura sobre capital social vão ao encontro àquelas levantadas pelos teóricos do institucionalismo, principalmente em se tratando de assuntos que procuram relacionar instituições e políticas públicas.

No institucionalismo sobressaem as questões voltadas ao entendimento de normas e regras estatuídas institucionalmente, aspectos ambientais, grau de cooperação entre os indivíduos e as instituições, sistemas formais de organização, legitimidade institucional, bem como a capacidade das instituições em se articularem em redes. Tanto no “Capital Social” quanto no “Institucionalismo” procura-se compreender os elementos que estruturam e dão forma às instituições da atualidade. Propõe-se ainda a entender como as instituições desempenham suas funções no contexto social.

O institucionalismo concebido no âmbito da Teoria das Organizações permite o confronto teórico-conceitual entre perspectivas “tradicionais” e “modernas” advindas de propostas voltadas à compreensão das instituições no meio social. Dessa confrontação de idéias e perspectivas teóricas surgem novas formas de organização dentro das instituições. Portanto, o institucionalismo passou a investigar “modelos teóricos institucionais” capazes de promover a substituição de elementos técnicos por elementos ligados aos valores (principalmente os relacionados aos aspectos culturais) que, conseqüentemente, seriam determinantes no desenvolvimento das atividades institucionais (BOWRING, 2000; MACHADO-DASILVA & GONÇALVES, 2000; SCOTT, 1995; BRYMAN, 1984; DIMAGGIO, 1991; HASSARD, 1993; MORGAN, 1980).

Assim, os debates que vem ocorrendo no interior do institucionalismo permitem construir elos de aproximação entre as diversas abordagens discutidas e selecionadas neste estudo, desde a predominância do paradigma funcionalista nos estudos organizacionais, passando pela marcante presença da burocracia nas instituições modernas, da relevância dos aspectos culturais até à importância das práticas cognitivas entre e intra-instituições (MORGAN, 1980; CASEY, 2004). Esta relação aponta o quanto a teoria das organizações é marcada pela multiplicidade de enfoques e abordagens, que ora se preocupam em oferecer uma interpretação mais aprofundada da realidade institucional, ora privilegiam a busca de respostas mais adequadas frente às exigências ambientais.

Empregando o termo ‘instituição’ em sentido amplo para designar ‘as regras do jogo numa sociedade’, North assinala que os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que tentar modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. As regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-las, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes (PUTNAM, 2002, p. 189).

A definição do termo “instituição” e a exposição de elementos como cultura, formalidade/informalidade, cooperação/omissão demonstram a complexidade de regras a serem consideradas no processo de institucionalização das organizações. Trata-se de visões contingenciais das organizações que se formam e se desagregam no contexto das sociedades modernas.

O amadurecimento dos debates travados pela ciência administrativa proporcionou, entre tantas outras perspectivas, a consideração das instituições a partir de uma abordagem contingencial, o que implica em vê-las inseridas em um ambiente, onde sofrem e provocam mudanças tanto no ambiente interno quanto externo. A ênfase no ambiente é a principal contribuição da escola institucional, que coloca no centro de sua interpretação a realidade organizacional, a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para sua sobrevivência (MACHADO-DA-SILVA & GONÇALVES, 2000).

De acordo com North (1990), a busca por legitimidade envolve um processo de institucionalização. Este processo pode se dar através dos seguintes estágios: habitualização, objetificação e sedimentação. Apesar do tratamento estático dado, eles demonstram ser necessários para a institucionalização propriamente dita. Assim, o processo de institucionalização inicia-se — Habitualização — a partir de necessidades e pressões do contexto (mudanças tecnológicas, legislação e forças de mercado) por inovação. Segundo North (1990), em consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar sua competitividade relativa, a organização se movimenta em direção a um status mais permanente e disseminado — Objetificação. Por fim, a institucionalização total se dá pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores, como pela perpetuação de estruturas de um período consideravelmente longo de tempo — Sedimentação. North (1990) destaca que este processo de adaptação às mudanças, leva a estrutura organizacional a mudar continuamente a partir do momento que as normas, regras e padrões institucionalizados não garantem mais a redução da incerteza presente no ambiente. Assim, continuamente, há um processo de formação, desinstitucionalização, institucionalização e reinstitucionalização, ou seja, estados que oscilam dinamicamente da ordem a desordem, da construção a desconstrução, em busca de um padrão social estabilizado ou pelo menos aceitável (NORTH, 1990; BRYMAN, 1984).

Assim, de acordo com Bryman (1984) o processo de institucionalização, por sua vez, pode apoiar-se nos pilares regulativo, normativo ou cognitivo. No pilar regulativo, regras e leis são formuladas e legitimadas para controlar os empregados, cujas ações indesejadas são alvos de sanção e coerção. No normativo, determinam-se os comportamentos desejados que, após a contínua repetição, são interiorizados, levando à legitimação. Já o pilar cognitivo dá importância à dimensão subjetiva, onde os conhecimentos são compartilhados, de forma que acabem por ser legitimados.

No entanto, Bowring, (2000) adverte que esta busca por legitimidade, portanto, está relacionada às pressões ambientais continuadas que as organizações sofrem no sentido de torná-las mais homogêneas em termos estruturais e processuais. Esta pressão por homogeneidade organizacional, por seu turno, decorre de mecanismos institucionais coercitivos, miméticos e normativos. No primeiro caso, uma organização exerce pressões

sobre outras que dela dependem. O mimetismo ocorre quando uma organização adota estruturas e procedimentos de outra, devido às incertezas tecnológicas ou objetivos ambientais, semelhante a um processo de imitação das práticas organizacionais que deram certo. O mecanismo normativo ocorre quando um conjunto de normas e métodos é adotado pelas organizações, principalmente do mesmo setor. Um dos principais instrumentos normativos é a profissionalização, que determina quais são as normas, regras, procedimentos e rotinas de trabalho de cada cargo ou função desempenhada.

Vale salientar, segundo Dimaggio (1991), que os mecanismos isomórficos devem variar a depender do contexto de cada sociedade apesar do consenso que parece existir na literatura internacional de que os mecanismos normativo e mimético são suficientes no processo de mudança organizacional, ou seja, na promoção da institucionalização. Em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição, por exemplo, a tendência é de que predominem os mecanismos miméticos e normativos de pressão para a estabilidade e a mudança organizacional (DIMAGGIO, 1991; BOWRING, 2000; BRYMAN, 1984). Entretanto, no caso brasileiro, de acordo com Machado-da-Silva & Gonçalves (2000), estudos revelam que o mecanismo coercitivo como instrumento de manutenção da ordem e, paradoxalmente, de transformação social é legitimado pelo formalismo. Isto acontece porque é mais fácil para nós brasileiros, que somos fortemente influenciados por padrões e modelos estrangeiros, adotar uma estrutura formal por decreto ou lei do que institucionalizar o correspondente comportamento social e, ou, organizacional. Ou seja, na análise do processo de formação sócio-cultural da sociedade brasileira não se caminhou do costume para a teoria, do vivido para o formal, mas do teórico para o costume, do formal para o vivido (TOLBERT & ZUCKER, 2006). Portanto, configurou-se uma espécie de formalismo funcional como uma estratégia de construção nacional.

O que se pôde verificar é que, apesar de existirem três orientações distintas (econômica, política e sociológica) quando se discute o tema institucionalização, a maioria dos estudiosos da área focaliza sua análise de acordo com a orientação sociológica que teve grande contribuição de Durkheim e Weber (MORGAN, 1980). Essas três orientações agregam em suas formulações os conceitos e idéias do “novo” e do “velho” institucionalismo, ou de perspectivas “modernas” e “pós-modernas” (TOLBERT & ZUCKER, 2006; NEE, 1998; BOWRING, 2000; MORGAN, 1980).

Os novos institucionalistas divergem entre si com relação a muitos pontos, tanto teóricos quanto metodológicos. Mas estão de acordo em dois pontos fundamentais: 1º) As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à interseção das

forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. 2º) As instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo ‘acidental’) condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas (PUTNAM, 2002, p. 23).

Por exemplo, o “velho” modelo institucional buscava interpretar as organizações como uma expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo são sujeitas às pressões do ambiente social e, ou, organizacional e transformam-se em sistemas orgânicos. Os valores substituem os fatores técnicos na determinação de tarefas organizativas. Já os “novos” institucionalistas buscaram uma abordagem com maior poder explicativo da realidade organizacional ao interpretarem a estrutura como resultado de concepções culturalmente construídas sob uma dualidade, que envolve tanto as relações que se estabelecem no interior das organizações, como as que têm origem no ambiente. Ou ainda, o “novo” institucionalismo se propôs a romper com o caráter positivista e com o paradigma funcionalista dominante presente no “velho” institucionalismo, apoiando-se em uma perspectiva mais cognitiva embasada, por sua vez, no paradigma interpretativo.

Para March & Olsen (1989) e Hall & Taylor (1996) os dilemas institucionais seriam absorvidos pelas instituições, não necessariamente porque aumentariam sua eficácia em termos de fins e meios, mas principalmente em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas organizacionais no âmbito das instituições modernas. Ao longo deste processo as instituições poderiam adotar formas e práticas institucionais compatíveis com seus propósitos e objetivos, já que possuem reconhecimento em termos de legitimidade social.

Há, contudo, aqueles que defendem que basicamente não há diferenças entre o “novo” e o “velho” institucionalismo. Segundo ele, a diferenciação acontece em função de certa “confusão paradigmática” presente na nova corrente. O autor afirma ainda que esta confusão é gerada por uma divergência interna daqueles que se autodenominam neo-institucionalistas por não atenderem aos microfundamentos oficiais desta nova abordagem (baseada no construtivismo social e na etnometodologia). Esta incoerência interna leva o “novo” institucionalismo a não se distanciar totalmente da ortodoxia positivista-funcionalista dos estudos organizacionais (BRUSCO, 1990).

Esta discussão acaba por revelar que a teoria institucional está em processo de institucionalização no âmbito dos estudos organizacionais, ou ainda, que está na sua fase latente, tentando construir-se ou pelo menos consolidar-se enquanto teoria organizacional. O que reforça este pressuposto é o fato de que tem aumentado o número de investigações sobre a temática em diferentes ramos das ciências sociais e suas contribuições são inegáveis, principalmente com relação ao isomorfismo e à legitimidade das instituições. Uma dessas investigações sobre a temática “institucionalismo” refere-se à compreensão das estruturas e das funcionalidades inerentes à administração pública, objeto de análise da próxima seção.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Do ponto de vista epistemológico a administração, de modo geral, e a administração pública, de modo particular, encontram-se ligadas à teoria geral da administração e aos estudos organizacionais. A natureza de conhecimento em administração no âmbito público é um tema amplamente discutido nos dias atuais e retrata casos de particularidades existentes tanto em países desenvolvidos quanto em países em processo de desenvolvimento. Outro fator importante da esfera de análise pública da administração vai ao encontro de formas de gestão e modelos de culturas organizacionais debatidos no seio da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2005; FRANÇA FILHO, 2004; PAULA, 2005; ABRÚCIO, 1998).

A administração moderna evidencia três abordagens teóricas abrangentes. Primeiramente, com os pioneiros da administração científica houve um direcionamento excessivo em relação ao conhecimento sobre os instrumentos e as técnicas gerenciais, que se configuraram como um sistema de normas e procedimentos voltados para o acompanhamento das atividades de trabalho como distribuição de tarefas e especialização das funções e cargos administrativos. Esses procedimentos e normas eram pensados a partir de “modelos conceituais gerenciais” que incorporavam idéias sobre gestão e possuíam a pretensão de uma validade universal de seus pressupostos, podendo ser aplicados tanto em organizações privadas quanto públicas. Para França Filho (2004) e Paes de Paula (2005) os modelos conceituais de orientação gerencialista dão ênfase, principalmente, aos processos de eficácia e de eficiência administrativa, demonstrando que estes conceitos poderiam ser considerados universais, ressaltando que a ênfase, neste caso, é na racionalidade e nos objetivos que se pretende realizar, colocando em cheque aspectos importantes relacionados às questões ético-morais e à prática da aprendizagem organizacional.

Em segundo, existiu a disseminação das idéias ligadas às áreas funcionais da administração (principalmente Finanças, Marketing, Pessoas e Produção), áreas estas inspiradas nas premissas da Escola Clássica da Administração, tendo na divisão social do trabalho o ponto de partida para a modificação das estruturas, arranjos e tendências

organizacionais. Este segundo momento simboliza o advento de especializações diversificadas da prática administrativa contribuindo para que o próprio sentido da administração na atualidade passasse de percepções generalistas para percepções específicas da “arte de administrar” (PAES DE PAULA, 2005; FRANÇA FILHO, 2004; DRUCKER, 1999).

A terceira grande orientação da administração moderna corresponde aos debates suscitados no seio dos Estudos Organizacionais. Esta área de estudo da administração por sua vez, redireciona o foco da gestão para a organização como unidade de análise. Nesta fase, estudiosos das organizações atribuem a Chester Barnard o relevante papel em apresentar a organização como algo essencial e que deveria ser estudada com grande atenção, pois, tratar das questões referentes às práticas gerenciais sem a relevante consideração do seu espaço social ou organizacional de atuação poderia acarretar, no mínimo, uma ausência comprometedora da qualidade dos estudos direcionados para este campo da administração (DRUCKER, 1999). Assim, as bases fundamentais dos Estudos Organizacionais encontram-se intimamente ligadas a duas categorias abrangentes de análise, quais sejam: o “enfoque comportamental” derivado da ampla influência dos psicólogos norte-americanos nas organizações e na íntima relação existente entre “administração e sociologia”, principalmente dos estudos teóricos de inspiração positivista-funcionalista (BURRELL & MORGAN 1979; BRYMAN, 1984).

Nesse contexto não se pode desconsiderar ou negar o importante papel que a ciência da administração possui no processo de compreensão e análise das organizações modernas. Mesmo não havendo consenso entre os estudiosos da área, espera-se que o campo de estudos organizacionais possa criar as necessárias condições em prol da promoção de ambientes cada vez mais inter e multidisciplinares objetivando consolidar a administração como um importante e promissor campo científico, tendo como pano de fundo os desafios e tendências globalizantes atuais, o que inclui a administração pública brasileira.

No Brasil, ao longo de sua evolução histórica, os estudos sobre a administração pública ora ou outra envolveram sempre elementos diversificados e dimensões herdadas das crenças e práticas advindas da formação sócio-política e cultural do país. Esses elementos e dimensões têm se manifestados em traços característicos que prevalecem até os dias atuais na maneira de gerir e de se apropriar do aparato público institucional (LEAL, 1993; LANNA, 1995; NUNES, 1997; HOLANDA, 2000, FAORO, 2000).

Nesse sentido, da confrontação literária observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, existe a convivência de diversos tipos de práticas como o nepotismo, a corrupção, o personalismo, o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático, que juntos, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público.

Paralelamente, a trajetória histórica da administração pública brasileira revela três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras (nos níveis federal, distrital, estadual e municipal), podendo ser destacados o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo.

4.1 Raízes do Estado patrimonialista no Brasil

Notadamente, a literatura clássica existente no Brasil referente à Administração Pública, destaca que a relação entre Estado e administração pública possui sua raiz no desenvolvimento das práticas patrimonialistas ocorridas desde o período colonial mediante a supremacia de Portugal sobre o Brasil (LEAL, 1993; LANNA, 1995; FAORO, 2000; HOLANDA, 2000). As marcas deste período vão fomentar as atitudes políticas e as formas de gerenciamento da “coisa pública” expressas principalmente, nas práticas administrativas e estamentais.

O modelo patrimonialista formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil permeou e ainda permeia as relações sociais, fere a constituição federal e legitima atitudes e costumes advindos das relações de poder e dominação, encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões, como o Nordeste brasileiro, em que a dependência da “máquina pública” se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizados.

A questão fundamental que parece surgir dessa brevíssima discussão é: qual a natureza específica da hierarquia no Nordeste brasileiro? A comparação entre costa e sertão aparecerá aqui como pano de fundo desta que será a questão fundamental desse trabalho. Como foi dito, veremos que a hierarquia no Nordeste não exclui, mas pressupõe violência e arbitrariedade, e ao mesmo tempo se nutre das relações de classe. Esse trabalho pretende demonstrar a possibilidade da existência de uma síntese entre hierarquia, violência e relações de classe, mas sua ênfase recairá no primeiro desses termos. Veremos que categorias como “respeito” fundam relações estruturais, mesmo num contexto cada vez mais impessoal; isso não exclui que, ao mesmo tempo, a arbitrariedade do patrão possa também contribuir, em grande medida, para a constituição da realidade social (LANNA, 1995, p. 46).

Com o advento da República, as elites agrárias assumiram o poder, constituindo por mais de três décadas a chamada República Oligárquica (1894-1930). Segundo Faoro (2000) a transição entre o regime monárquico imperial para o republicano “irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. Tirar-lhe-á as albardas centrais não para autonomizá-lo, mas para

entregá-lo aos poderes estaduais e federal. Esta transição está na essência dos acontecimentos que partem do 15 de Novembro de 1889” (FAORO, 2000, p. 243). A partir de então, esse cenário político da história do Brasil tornou-se solo fértil para a proliferação de ações de “mandos” e “desmandos”, caracterizando ainda mais o Estado Patrimonial. O fenômeno denominado coronelismo foi o retorno ao poder, dos fazendeiros que detinham o controle político e econômico no meio rural, desde os tempos da monarquia. Lanna, (1995), Faoro, (2000) e Holanda, (2000), em suas análises sobre o patrimonialismo, afirmam que desde a colonização do Brasil pelos portugueses, os fazendeiros, conhecidos por “coronéis”, sempre detiveram prestígio social, ora assumindo o poder diretamente em certas localidades, ora se opondo aos governantes que tentavam interferir em suas “terras” e “redutos” políticos, como foi, a exemplo, a disputa entre os partidos políticos conservadores e liberais que abrigavam os “coronéis”, entendidos aqui como grandes fazendeiros e políticos influentes.

Para Leal (1993) a história brasileira ocorrida entre os séculos XIX e início do XX revela que no âmbito rural, o coronel era um bem amado. A sua clientela – isto é, a imensa maioria de camponeses miseráveis, que dele dependiam e giravam ao seu redor e dispunham dos favores – lhe devotava absoluta fidelidade. Para ter devoção de seus clientes, o coronel lhes cedia partes de suas terras para a sua subsistência, ajudava-os nas doenças, com médicos e remédios, e lhes garantia proteção nos problemas com a polícia e, por vezes, com a justiça. Em troca, essa clientela era forçada a votar nos candidatos que ele apoiava. Diversos autores detiveram-se em entender a gênese e as práticas do coronelismo, buscando elucidar suas ações de poder e dominação. Neste caso, observa-se ainda que o habitat dos fazendeiros que detinham o poder eram os:

municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. Conseqüentemente, o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno (LEAL, 1993, p. 251).

Sob outro enfoque, Lanna (1995), ao analisar o coronelismo no Nordeste brasileiro, observou que dois são os elementos fundamentais que ainda mantêm vivo a chama deste fenômeno secular. Esses elementos são as práticas comuns entre as relações de patronagem e compadrio que dão forma e legitimidade à figura do “coronel”, que produz ou reproduz, no interior da comunidade, sua autoridade e controle. Tanto os laços de patronagem como os de compadrio são vistos enquanto formadores de comunidades em que as pessoas se aproximam ora para prestar serviço ao fazendeiro, ora para convidar esse mesmo fazendeiro para apadrinhar seus filhos, o que, na maioria das vezes, acarreta em trocas recíprocas de “favores”, gerando uma nova relação, qual seja, a de clientelismo, como observou Lanna (1995). Esses valores e práticas também encontram-se presentes em muitas de nossas

instituições como forma de perpetuar o poder e a dominação sobre os demais indivíduos. Elementos como o clientelismo, prática comum entre os políticos da “elite agrária brasileira”, contribuiu significativamente na configuração hierárquica de diversas instituições de nosso país e disseminou as tradições patrimonialistas ao longo da história da República.

Essas práticas contribuíam para alavancar os princípios ligados ao patrimonialismo, ou seja, a partir de uma interpretação weberiana do assunto prevaleciam à tradição e os costumes em detrimento da impessoalidade da lei e do profissionalismo administrativo institucionalizado. Nesse caso, Weber (1999) chama de “tipos ideais” as modalidades de “dominação” por ele concebidas. Essas modalidades de dominação apresentam-se sob os seguintes “tipos ideais”: “Tradicional ou Patrimonial”, “Legal ou Racional Burocrático” e “Carismático”. Sendo as duas primeiras (Patrimonial e Burocrática) discutidas e analisadas neste estudo.

No tipo de “dominação tradicional ou patriarcal” sobressaem os laços de submissão, marcada por relações de “patriarcalismo”, onde prevalecem valores como a honra, a amizade, o parentesco, o protecionismo e a reprodução da tradição entre dominantes e dominados. A obediência ao “outro” desenvolve-se por meio do respeito a toda uma “tradição”, em que o dominante é visto como possuidor de “valores superiores”, detentor do “dom da graça” ou pela relação de “servidão” e “interesses pessoais”, em que o ser dominado se encontrará sempre em posição de dependência em relação ao dominante, pois, esse último lhe oferece abrigo e proteção, mantendo para com aquele um caráter de fidelidade e obediência irrestrita. Desse modo, a relação de dominação apresenta características determinantes em que “o conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria em perigo a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas” (WEBER, 1999, p. 131). Nesse tipo de dominação, valores que acarretam posições de controle e autoritarismo são fundamentais para legitimar e institucionalizar o poder de dominação e autoridade entre os envolvidos.

Segundo Weber (1999), a manutenção e a garantia do poder da dominação tradicional (patrimonial) vêm da crença no passado eterno, na justiça e na pertinência da maneira tradicional de agir. O chefe de Estado tradicional é o senhor, que mantém seu poder e controle sob seus súditos, em detrimento da sua posição de sucessor, de uma relação de poder que lhe é transmitida ao longo do tempo, por gerações passadas e que possuem a mesma coesão grupal de crenças e valores. Apesar de suas ordens possuírem um caráter personificado e arbitrário, sua área de abrangência é garantida pelos costumes e hábitos, sendo que seus súditos o obedecem por respeito à sua posição tradicional ou pela coação.

À medida que os ideais e princípios de organização democrática passam a fazer parte da esfera pública e da sociedade brasileira, novos modelos de gestão da “máquina pública”

começam a se fazer presente em detrimento da manutenção e continuidade do patrimonialismo. Um desses novos modelos refere-se à burocracia que será mais bem discutida adiante. Assim, pelas análises e inferências feitas por Bresser-Pereira (2005) nota-se que a adoção da burocracia no espaço público, para além de significar uma quebra de paradigmas, simbolizou um importante instrumento de combate aos elementos ligados ao patrimonialismo como o nepotismo, o clientelismo, o mandonismo e a corrupção, contribuindo, mesmo que em passos lentos, para a proteção do bem público e encampando lutas pontuais contra a privatização do patrimônio estatal. Esse cenário impôs à administração pública, a necessidade de desenvolver um tipo de administração que vislumbresse distinguir o “espaço político” do “espaço de atuação do administrador público”, mas também implementou ações que permitiram separar o “privado” do “público”.

4.2 Contribuições da burocracia para a administração pública no Brasil

Historicamente a burocracia começa a fazer parte da esfera pública no Brasil quando o mundo se reorganizava dos traumas da primeira grande guerra mundial, sendo que a partir da década de 30 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) pelo governo de Getúlio Vargas. O DASP, enquanto órgão público foi considerado um importante instrumento de difusão dos ideais da burocracia no Brasil.

Em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal. Entre 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma com o mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado (PAULA, 2005, p. 106).

Sua principal função de acordo com as análises feitas por Bresser-Pereira (2005) era a de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com as orientações dos princípios burocráticos de organização, promovendo mudanças significativas no aparato estatal brasileiro.

Para Weber (1999) a “Dominação Racional Legal” consiste em um modelo de organização burocrática, pois “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma” (WEBER, 1999, p. 128). Neste caso, a relação entre dominantes e dominados reduz-se a uma formalidade legal preestabelecida, em

que as ações desenvolvidas são amparadas por um “contrato” ou “leis” que regulamentam e orientam todo o processo de dominação burocrática.

O processo de organização do poder burocrático, que garante a sua legitimidade, provém de normas legais estatutariamente definidas em bases racionais e impostas em equivalência de igualdade a todos. Na dominação burocrática, a observância da justiça da lei é o pano de fundo de sua legitimação. Nesse caso, as pessoas obedecem às leis, e não à pessoa propriamente dita, como nas dominações tradicional e carismática, porque acreditam que as leis são constituídas e elaboradas por um procedimento escolhido, tanto pelos subordinados quanto pelos dirigentes. Além disso, nesse tipo de cenário o dirigente é visto como uma pessoa que alcançou tal posição, exclusivamente por procedimentos legais via promoção, nomeação, progressão automática de cargos, concursos, entre outros, e é em consequência de sua posição conquistada que ele exerce o poder dentro das áreas preestabelecidas estatutariamente pelas regras e regulamentos sancionados legalmente.

Ao analisar o pensamento weberiano sobre a burocracia, Bresser-Pereira (2005) enumera um conjunto de princípios que irão dar forma e visibilidade a então moderna forma de organizar o espaço público. Neste momento a administração burocrática passa a ser pensada e praticada sob as seguintes orientações: formalização das funções e atividades administrativas; unidade de comando fundamentada na organização hierárquica das instituições; centralização de poder via processo decisório; profissionalismo por meio do desenvolvimento de competências e habilidades administrativas; impessoalidade nas formas de tratamento da gestão pública; configuração organizacional pautada na estrutura piramidal de cargos e funções; estabelecimento de rotinas pouco flexíveis; normas e regras de controle atreladas aos processos administrativos; e, foco em uma burocracia de Estado constituída por administradores profissionais, preferencialmente isentos das tramas e seduções políticas.

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. Ela fazia sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII: um Estado pequeno e dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das finanças para arrecadar impostos. Mas era uma estratégia que já não fazia

sentido, uma vez que o Estado havia acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos em infra-estrutura, de proteção ao meio ambiente. Agora, ao invés de três ou quatro ministros, era preciso ter 15 ou 20. Ao invés de uma carga de impostos correspondente a 10% do PIB, necessitava-se de impostos que representavam de 30 a 60% do PIB. Ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 26-27).

Apesar das fragilidades e limites do modelo burocrático analisado por Bresser-Pereira (2005) no âmbito público, pode-se observar que o conceito de burocracia weberiano, tinha no princípio da eficiência um porto seguro para planejar, organizar, executar e controlar as funções administrativas praticadas na administração pública. Assim, procurava-se com a administração pública burocrática gerar ambientes favoráveis à meritocracia, competência, profissionalismo e formalização das relações de trabalho. Com todo este histórico de “boas intenções” o modelo burocrático se mostrou insuficiente para acompanhar as mudanças globais e a acentuada complexidade do Estado, dando espaço para o surgimento de novos modelos como é o caso do modelo gerencialista.

4.3 Aspectos da administração pública gerencial

Diante de fragilidades e disfunções apresentadas tanto pelo modelo patrimonialista quanto pelo modelo burocrático no âmbito da administração pública, novas formas de gestão na esfera pública ganham vigor e força. Como forma de gestão emergente surge no interior das discussões públicas tendências organizacionais voltadas ao gerencialismo, prática muito difundida nas empresas privadas e que obteve certa atenção da iniciativa pública a partir da década de 70 do século passado e que encontrou principalmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra, condições e apoios necessários para a sua difusão. O modelo gerencial de organização administrativa do espaço público focou seus objetivos em duas frentes: de um lado, predominou a incorporação por parte dos gestores públicos de técnicas e ferramentas gerenciais como as utilizadas no meio privado; do outro, houve a propagação de idéias de Estado Mínimo e enxugamento da “máquina pública”. Ambas as frentes de perspectivas gerencialistas procuravam reestruturar o Estado-Nação nos moldes da administração privada e das orientações advindas do processo de globalização (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Paula (2005) ao analisar o papel da administração pública gerencial no Estado brasileiro constatou um conjunto de limites e pontos positivos que vem caracterizando esta forma de administrar as instituições públicas:

Em relação aos limites da administração pública gerencial são considerados aspectos como: a) centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; b) enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas de gestão; c) implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. Em contrapartida, os pontos positivos deste modelo de gestão desenvolveram-se sob a orientação de duas características básicas: primeiramente, possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. Segundo, alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro (PAULA, 2005, p. 178).

Se um dos focos da administração pública burocrática era nos resultados, com a emergência da administração pública gerencial o Estado brasileiro amplia suas funções para além dos resultados, enfatizando a importância dos princípios administrativos de eficiência e eficácia tendo nas ações gerenciais pontos norteadores para a orientação das funções estatais. Este cenário está diretamente ligado à importância dada às ferramentas de planejamento e controle que passaram a ser mais utilizadas sobre os resultados das instituições públicas em detrimento das reais demandas da sociedade (MOTTA, 2007; MARTINS 1997).

Para estes autores, guardadas as peculiaridades empíricas de seus estudos, o cenário atual vem apontando necessidades em redesenhar o Estado brasileiro desde a sua maneira de atuação até as formas de organização do espaço público, na medida em que a oferta dos bens e serviços públicos torna-se mais competitiva e diferenciada, emergindo demandas que vão de encontro à utilização de “modelos inovadores” de como administrar as instituições públicas. Assim, constata Abrúcio (1998) que a partir da segunda metade do século passado a reforma do Estado se tornou em uma prerrogativa essencial em quase todo o mundo, contribuindo para que a administração pública gerencial se tornasse em uma opção viável para reorganizar as orientações de gestão praticadas nas instituições públicas. Para Abrúcio (1998), tal opção somente foi amplamente difundida nas modernas democracias a partir do momento em que a crise mundial da década de 70 reorientou os procedimentos econômicos e as intervenções estatais para um novo cenário que começava a se fazer presente em proporções globais.

Contudo, a partir do histórico apresentado fica evidente que a administração pública gerencial de base neoliberal não conseguiu realizar todas as etapas propostas em seu bojo, principalmente, as que se referem à consolidação e permanência do “Estado Mínimo” em nossa época. No entanto, não se podem desconsiderar as importantes contribuições feitas pelo exercício da administração pública gerencial no processo de gerir e organizar o Estado,

bem como do progresso atingido até então, apesar dos limites que acompanham este modelo de gestão da “coisa pública”, até os dias atuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões em torno das temáticas Capital Social, Institucionalismo e Modelos de Administração Pública, nos convidam a refletir as mudanças ocorridas nas sociedades modernas, principalmente no que se refere as formas de governo e as tendências das relações entre Estado e Sociedade vem ocorrendo no mundo globalizado.

Quando se fala em Capital Social no contexto sóciopolítico e econômico, fala-se nas transformações que vem modificando as relações entre cidadãos e governo, e de governos para com os cidadãos. Os exemplos de casos sobre a descentralização política, a participação popular direta, a formação cidadã e o espírito de grupo tem norteado as ações governamentais e a aplicação de políticas públicas em cenários plurais. Esses cenários se materializam por meio de conselhos municipais, associações de moradores de bairros, cooperativas, ONGs e tantos outros movimentos sociais e empresariais que se articulam para prover os interesses divergentes da sociedade.

O institucionalismo surge como uma lente capaz de permitir a compreensão da legitimação de ações públicas por meio dos valores, estrutura de poder, hierarquia, cultura e normas, que fomentam os debates em torno do “velho” e do “novo” institucionalismo no âmbito dos Estudos Organizacionais e da Administração Pública.

Quanto aos modelos de Administração Pública discutidos no contexto brasileiro, nota-se a valorização do hibridismo como ponto de partida para gerir a “máquina pública”. Isto mostra que não se faz uso de uma forma pura de gestão pública no Brasil. Normalmente, opta-se pela combinação dos tipos de administração pública, historicamente, conhecidos: patrimonialismo, burocratismo e gerencialismo. Assim, elementos característicos desses três tipos são encontrados de forma híbrida no Brasil nas práticas políticas, na gestão de instituições públicas e sociais e, especialmente, no âmbito governamental. Portanto, concluímos que, para compreender melhor os tipos de Administração Pública, historicamente observados, e desenvolver um modelo mais adequado à participação cívica da sociedade moderna brasileira, faz-se necessário analisar as práticas de gestão institucionalizadas, especialmente a reprodução moderna das práticas patrimonialistas, frente aos desafios de superação das relações assimétricas entre Estado e Sociedade.

Essas considerações pontuais não têm a pretensão de saturar o assunto investigado, já que existe um conjunto de orientações recentes sobre “Capital Social”, “Institucionalismo” e “Administração Pública” que vêm permitindo o constante (re)pensar das práticas institucionais, bem como instigando pesquisas empíricas no âmbito das instituições públicas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. São Paulo: FGV, 1998.
- BOURDIEU, P. **The forms of capital**. In: Handbook of theory and research for the sociology of education. Nova York: Greenwood press, 1986.
- BOWRING, M. A. **De/constructing theory a look at the institucional theory that positivism built**. Sage publications: Journal of management inquiry, vol. 9, N° 3, September 2000, p. 258-270.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Democracia republicana e participativa**. In: Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.
- BRIGGS, X. de S. **Social Capital: Easy Beauty or Meaningful Resource?** Journal of the American Planning Association. 70 (2): 151-158, 2004.
- BRUSCO, S. **The institutional logic of small-firm economies in Italy and Taiwan**. Studies in Comparative International Development (SCID), Springer New York, March, 1990.
- BRYMAN, A. **Organization studies and the concept of rationality**. Journal of management Studies, 21, 4, 1984.
- BULLEN, P. **Measuring Social Capital in Five Communities**. The Journal of Applied Behavioral Science. 36(1): 23-42, 2000.
- BURRELL, G e MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.
- CASEY, C. **Bureaucracy Re-enchanted? Spirit, experts and authority in organizations**. Volume 11(1): 59-79. London: organization articles, 2004.
- COLEMAN, J. S. **Foundtions of social theory**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990.
- DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. London: Sage, 1991.
- DRUCKER, P. F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000. Vol. 2.
- FRANÇA FILHO, G. C. **Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto**. Salvador: Mandacaru, 2004.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.
- FUKUYAMA, F. **Social Capital and the Global Economy**. Foreign Affairs. 74(5): 89-103, 1995.
- HALL, P. A., TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. In Lua Nova Revista de Cultura e Política, nº 58, pp. 193-223, 2003.
- HASSARD, J. **Sociology and organizational theory: positivism, paradigms and postmodernism**. London: Cambridge, 1993.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

- LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no Nordeste brasileiro. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1995.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1993.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; GONÇALVES S. A. **Mudança organizacional, esquemas interpretativos e contexto institucional**: dois casos ilustrativos. Revista de estudos organizacionais. Maringá, v.1, n.2, p.1-16, jul. 2000.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.
- MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial**: a persistência da dicotomia entre política e administração. Brasília: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 1. Jan-Abr de 1997.
- MORGAN, G. **Paradigms, metaphors and puzzle solving in organization theory**. Administratives Science Quarterly, Ithaca, v. 25, n. 4, p. 605-622, Dec. 1980.
- MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Rio de Janeiro: RAP, 2007.
- NEE, V. **The new institutionalism in sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.
- PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PORTES, A. **Social capital**: Its origins and applications in modern sociology. Annual Review of Sociology. 24, ABI/INFORM Global, 1998. p. 0-12.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Trad. de Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- REIS, B. P. W. **Capital social e confiança**: questões de teoria e método. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 21, p. 35-49, nov. 2003.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
- TOLBERT, P. S., ZUCKER, L. G. **A institucionalização da teoria institucional**. In Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. Vol. 1. p. 194-217. São Paulo: Atlas, 2006.
- UPHOFF, N. **Understanding social capital**: learning from the analysis and experience of participation. Washington: The Word Bank, 2000.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.

GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO¹

Thiago Duarte Pimentel

Mariana Pereira Chaves Pimentel

Mozar José de Brito

José Roberto Pereira

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico tem o objetivo de identificar as relações entre espaço, formas de articulação e organização social e o desenvolvimento. Especificamente, busca-se refletir e apontar algumas possibilidades de como a governança territorial, por meio de suas características de proximidade espacial e institucional, pode contribuir para o exercício da gestão social, tomando a gestão social como a gestão do desenvolvimento social.

Subvertendo as lógicas pós-estruturalista e pós-moderna que pregam a dissolução da ação do indivíduo num mundo cada vez mais extenso e além da nossa capacidade de utilizar a nossa racionalidade limitada, e em que a (pseudo) ausência de (meta)narrativas organizadoras das identidades individuais e sociais impele os atores sociais ao desempenho de micro-ações na escala local (como alternativa hegemônica aos problemas globais); argumenta-se aqui, a partir da perspectiva do realismo crítico dialético (BHASKAR, 1977), que a matéria precede a existência social. É o espaço que constrange e conforma determinadas identidades, individuais e grupais, onde estas identidades geram formas de relacionamento com outros grupos sociais e com o próprio espaço em que está inserido, em defesa de interesses específicos daqueles grupos sociais.

A tese defendida neste ensaio é a de que o espaço é tomado como instância de referência (BOURRET, 2008) para se formar uma consciência e representação social, articulando os indivíduos não pela consciência de classe, mas pela consciência da sua inscrição e atuação política no espaço, a partir de problemas comuns (LACLAU, MOUFFE, 1987), levando assim as pessoas a se posicionarem e se reinscrevem no debate sobre o desenvolvimento, mediante a ação coletiva organizada.

A discussão sobre o espaço como categoria de análise social tem sido sistematicamente omitida nos estudos organizacionais (PIMENTEL, 2008). As relações derivadas disso é que são

¹ Este trabalho é fruto de uma reflexão preliminar situada no âmbito da tese de doutorado intitulada *Espaço, Identidade e Poder: Governança Territorial como Estratégia de Gestão do Desenvolvimento Social em Destinos Turísticos*, em fase de elaboração por Thiago Duarte Pimentel, sob a orientação do prof. Dr. Mozar José de Brito, no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (PPGA/UFLA).

geralmente tomadas como quadro de referência. Porém, ao se deixar de lado a questão espacial estamos deixando parcela significativa da explicação do problema. Apesar dessa omissão, sobretudo no Brasil, no cenário internacional² a discussão atual tenta reinscrever a dimensão do espaço na medida em que se nota a pertinência no sistema mundial, onde as ações (positivas ou negativas) dos diferentes países são externalizadas para todo o globo terrestre, o que demanda um problema de articulação de ação coletiva, em uma escala sem precedentes.

Argumenta-se aqui, a partir da perspectiva do realismo crítico dialético, que a matéria precede a existência social. O espaço constrange e conforma determinadas identidades, individuais e grupais, onde estas identidades geram formas de relacionamento com outros grupos sociais e com o próprio espaço em que está inserido, em defesa de interesses específicos daqueles grupos sociais. Assim, não é o poder (como entidade abstrata) que determina a identidade e a apropriação, utilização e produção do espaço.

Ao contrário, o poder seria então derivado dessas relações entre grupos sociais distintos, ou seja, a dimensão social precede a dimensão política. A política existe a partir dos interesses de classe. Em síntese, defende-se aqui a tese de que o espaço, físico e simbólico, é a base sobre a qual se instauram as relações sociais individuais e coletivas, e que, portanto, fornece o substrato para a aglutinação/articulação de diferentes atores em torno de questões específicas que lhes interessam imediatamente.

Da oposição desses interesses grupais, que se traduzem em identidades coletivas (grupais, i.e., daquele grupo de interesse específico) em relação a outros interesses de outros grupos sociais é que surge, então, a dimensão política do processo de negociação ou dominação social de interesses materiais entre diferentes grupos. Portanto, o espaço (seja pelas questões de interesses materiais seja pelo sentimento de filiação, pertencimento ou vinculação afetiva a ele) fornece a base para a construção de identidades que serão colocadas em oposição com as de outros grupos gerando, portanto, relações de poder.

A relevância deste ensaio pauta-se na possibilidade de lançar luzes na introdução da questão espacial como ponto comum (o território) para se pensar a governança a partir de problemas concretos e reais que afetam a todos (externalidades) e como os atores sociais podem coletivamente lidar com estas questões.

Neste trabalho discute-se, de início, a questão da gestão social, colocada como princípio orientador de uma forma de gestão específica coletiva e dialógica dos bens públicos. Num segundo momento é realizada sua aproximação com a noção de governança territorial, entendendo-a como quadro de referência dotado de mecanismos concretos para inscrição da

² Em 2008 o periódico *Revue Française de Gestion* – nº184/2008 – publicou uma edição temática intitulada “*Stratégies, espaces et territoires*”, seguindo a tendência dos fóruns emergentes nesta temática, como por exemplo, a oficina permanente fundada em 2005 no quadro da *Association Internationale de Management Stratégique* – AIMS.

ação coletiva organizada, resgatando suas bases nas ciências econômicas e sociais. Em seguida, estendemos o raciocínio desta forma de gestão à sua finalidade: a de desenvolvimento, e buscamos evidenciar como a governança territorial poderia contribuir para isto. Por fim, são tecidas considerações parciais sobre a reflexão aqui proposta.

2. A GESTÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO

Atualmente muito tem se discutido sobre o termo gestão social. Inserida dentro de uma lógica de questionamento e ao mesmo tempo de alternativa econômica ao paradigma dominante da economia tradicional ou mercantil, a gestão social pode ser localizada dentro da problemática da economia solidária, cuja preocupação central está em oferecer as bases para um relacionamento econômico alternativo à lógica capitalista, fundado em um tipo diferente de solidariedade e coesão social (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2006).

Concomitantemente ao espaço que o termo vem ganhando recentemente, há uma proliferação de sentidos e usos que acaba contribuindo, diretamente ou não, para a ambigüidade e geração de falta de precisão conceitual (FISCHER, 2002; FRANÇA FILHO, 2008), o que requer uma delimitação mais precisa do termo. Nesse sentido, vários autores no cenário nacional têm se dedicado à questão trazendo aportes teóricos de diferentes orientações e, conseqüentemente, colocando diferentes nuances na discussão, como se pode ver a partir dos trabalhos de França Filho, Tenório e Fischer, entre outros.

Diante deste cenário, Pimentel e Pimentel (2010) realizaram um mapeamento indutivo acerca dos principais autores nacionais dedicados ao tema, buscando sistematizar – ainda que parcialmente – o conhecimento do campo. Neste estudo, pode-se observar ainda que, além de possuírem perspectivas diferentes, segundo a orientação teórica e epistemológica que seguem, a construção deste campo de conhecimento gira em torno das seguintes categorias: objetivo, valor, racionalidade, protagonistas, comunicação, processo decisório, operacionalização, esfera, e poder/autonomia.

Sem entrar na discussão destas categorias – que não é o escopo deste trabalho – limitamos nossa discussão sobre gestão social em torno das diferentes perspectivas apresentadas, visto que, ainda que todas abordem aquelas as categorias supracitadas, e compartilhem da lógica de atuação da gestão social enraizada em um determinado espaço, cada orientação induz a uma forma de conceber e promover tal ação social, o que terá implicações imediatas na sua implementação (por exemplo, através da governança territorial).

Partindo de uma perspectiva da antropologia econômica, ancorada numa vertente substantivista (MOT, 2000), França Filho (2002; 2008) busca situar nos trabalhos de Laville e

colaboradores³ as origens da gestão social, como uma forma específica de gestão, dentro da problemática da sociedade contemporânea onde a crise do *Welfare State*, da “queda” da alternativa da economia socialista e a (necessária) emergência de um outro registro alternativo de modelo econômico: o da economia solidária. Tal modelo daria conta das “franjas de mercado”, onde teoricamente a racionalidade econômica e instrumental não fundamentariam a ação de um agente econômico nos moldes tradicionais. Nesses espaços, marcados pela economia de pequena escala, ausência de mecanismos formais, de segurança de retorno do investimento, etc. e baseados na confiança, na proximidade social e espacial e no compartilhamento de recursos públicos é que se insere tal modelo (não substitutivo, mas complementar) de economia.

Uma implicação direta desta vertente, é que quando o autor situa esta problemática neste contexto, ela passa a ser delimitada de forma clara, sendo, portanto, especificamente atrelada a determinados contextos não capitalistas ou não mercantis, baseados em formas produtivas muitas vezes tidas por precárias ou pré-capitalistas. Ainda neste cenário, as categorias que se tornam mais expressivas são a esfera – ou o enclave onde se situa – e o valor – solidariedade e coesão social –, como mecanismos de assegurar a manutenção deste sistema em funcionamento.

Assim, conseqüentemente, nas sociedades contemporâneas, cuja complexidade e pluralidade de contextos e atores com lógicas diferentes compartilhando o mesmo espaço e os mesmos recursos se faz presente, pode-se argumentar que não necessariamente os mecanismos de solidariedade de um pequeno grupo (daquele enclave) serão compartilhados por atores movidos por outros tipos de racionalidade, o que pode comprometer o funcionamento deste sistema, instaurando uma disputa de racionalidades pela hegemonia, e, por extensão, a assimilação da lógica de um grupo pelo outro⁴.

Já em outra vertente, Tenório (2008) fundamenta seu raciocínio sobre gestão social a partir da teoria crítica, sobretudo, nos trabalhos da 2ª geração da escola de Frankfurt e, especificamente, na *Teoria da Ação Comunicativa* de Habermas. Compartilhando das mesmas críticas de França Filho (2008) ao modelo dominante, Fernando Tenório (2008) posiciona a gestão social como uma alternativa, mas cuja ênfase não está no tipo específico de enclave em que ela se

³ Entre outras obras citam-se como marcos: LAVILLE, J-L. *Les services de proximité en Europe*. Paris: Syros, 1992. EME, B; LAVILLE, J-L. (Dir.). *Cohésion sociale et emploi*. Paris: Desclée de Brouwer, 1994.

⁴ A esse respeito, França Filho (2008) considera que a gestão social seria uma via alternativa de gestão, um tipo-ideal, e distinguir-se-ia da gestão estratégica ou privada bem como da gestão pública. Diferente da gestão estratégica, cuja finalidade econômico-mercantil da ação organizacional condiciona sua racionalidade intrínseca, e da gestão pública, que diz respeito ao modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado; a gestão social coloca-se como modo de gestão próprio das organizações da sociedade civil, da esfera pública não estatal, cujos objetivos são, sobretudo, não econômicos, este aparece como um meio para realização dos fins sociais (políticos, culturais, ecológicos). Tal modo diferencia-se da gestão estratégica pela natureza dos objetivos perseguidos, o bem-comum, em contraposição à satisfação pessoal, além do próprio modo em que ocorre. Como ressalta o autor, trata-se de uma diferenciação feita a princípio, não considerados os possíveis desvios.

situa e sim no seu *modus operandi*, ou seja, no modo como ela se dá. Assim, o autor defende que ela pode ocorrer em qualquer sistema social, desde que siga os parâmetros da cidadania deliberativa e a dialogicidade do agir comunicativo.

O autor acrescentou à discussão do termo gestão social o conceito *habermasiano* de cidadania deliberativa⁵ e também a noção de participação. Esta necessidade de acréscimo da participação para o conceito refere-se à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, onde todos têm direito à fala sem coerção. Para o autor a gestão social seria:

o processo gerencial dialógico onde 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). [...] [processo este] decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico [E mais] O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito a fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008, p.39 e 54).

Contudo, a ênfase comunicativa aportada pela teoria habermasiana e seus pressupostos, que é conferida ao processo dialógico da gestão social, traz implicações sobre a legitimidade das diferentes escalas de poder existentes entre os diversos atores implicados no processo comunicacional. Isto porque, ao se desconsiderar a possibilidade de coação, desconsidera-se também os confrontos de poder, coercitivos àqueles de poder mais limitado.

Já a perspectiva de Fischer (2002) é mais eclética, mais pluralista. A autora embasa-se em diferentes aportes teóricos para construir seu conceito de gestão social, não se vinculando a uma vertente teórica específica. Isto, por um lado, implica que sua abordagem é mais dilatada, possibilitando uma compreensão ampliada do fenômeno. Mas, por outro lado, este posicionamento pode gerar questionamentos quanto confluência e interdependência de posicionamentos até então contraditórios, como, por exemplo, a busca do equilíbrio em racionalidade instrumental e substantiva.

Fischer (2006) argumenta que a gestão social é uma forma de gestão do desenvolvimento, denominando-a gestão do desenvolvimento social, e considera a complexa construção de ações de desenvolvimento que ocorrem em espaços territoriais, onde múltiplas formas de poder são exercidas em diferentes escalas. Em síntese, Gondim, Fischer, Melo (2006, p.4) entendem como sendo gestão social:

um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização

⁵ Por cidadania deliberativa Tenório, (2008, p.41) entende: “[...] que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo.

As três abordagens apresentadas têm em comum a proposição de modos alternativos de lidar com o desenvolvimento, cada uma a seu modo. Uma delas, especificamente, incorpora tanto uma abordagem espacial como incorpora relações políticas, por isso, abre espaço para a discussão que se pretende seguir aqui. Sendo assim, este trabalho norteia-se pelas considerações de Fischer (2002), sem, contudo, desconsiderar as contribuições das demais como a solidariedade no enclave da esfera pública não estatal, de França Filho, e a questão da participação e da cidadania deliberativa de Tenório.

3. A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO MEIO

Segundo Leloup, Moyart e Pecqueur (2004) a governança é um conceito polissêmico que foi reapropriado há cerca de duas décadas, tanto nas ciências econômicas quanto nas ciências políticas. O termo surgiu, aproximadamente, em meados do século XX, na economia, a partir da idéia de governança corporativa. Nos anos 1980, o termo foi importado pelas ciências políticas para caracterizar as modalidades de governo que regiam as aglomerações, gerando assim um novo registro.

3.1 Governança nas Ciências Econômicas

A governança corporativa foi mobilizada por Coase e Williamson (dentre outros) para analisar a natureza das coordenações entre agentes individuais e coletivos, desde que foi rejeitada a posição padrão que considerava o preço do mercado como o único agente de regulação das trocas (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2004). Coase (1937) conduziu sua investigação sobre as diferenças entre a organização (entendida por ele como coordenação) das atividades produtivas dentro da empresa e entre elas, ou seja, no mercado. Para ele todas as áreas do sistema econômico onde a direção dos recursos não dependia diretamente do mecanismo do preço deveriam ser organizadas dentro da empresa.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Williamson (1993) resgata o conceito na década de 1970 e estuda e sintetiza os dispositivos colocados em ação pela firma para obter as coordenações eficazes, que podem ser de 2 tipos: a) protocolos internos, que contribuem para a integração hierárquica da firma, ou b) os contratos de propriedade e uso de normas para garantir a integração horizontal, ou seja, entre elos de uma determinada cadeia (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2004).

As análises econômicas abstratas, especialmente partindo das premissas sobre comportamento e natureza dos atores, fundam-se em polaridades, que, se de um lado, pregam que a cooperação entre indivíduos pode fazer com que a produção coletiva renda mais que a soma das produções isoladas; de outro, postulam que na ausência de mecanismos para verificar a proporcionalidade de empenho de cada membro na produção coletiva haveria uma propensão à ociosidade. O raciocínio subjacente a análise da cooperação entre diferentes atores parece estar fundamentalmente envolvido na percepção de justiça em relação ao esforço e benefício aplicados em determinada tarefa pelas as partes envolvidas.

Assim, quanto maior for a percepção de igualdade de tratamento e proporcionalidade de retorno sobre o esforço realizado, maior será a possibilidade de comportamento não oportunístico por parte dos membros do grupo. De outro modo, emerge uma discussão no que tange à estrutura hierárquica de governança, onde se pode observar que o conflito de agência surge necessariamente com o crescimento da firma e delegação de funções, pois “[...] a função da cooperação nos modelos de economia das organizações é, geralmente, viabilizar a firma para responder mais efetivamente a ameaças competitivas” (BARNEY; HESTERLY, 2000, p.132).

Porém, as estruturas de governança colocadas por Williamson (2003) – “manchas/nódulos” de mercado, híbrida e hierárquica – talvez estejam, na realidade, mais centradas em modelos híbridos do que em estruturas somente hierarquizadas ou de mercado. Mas o que seriam esses modelos ou estruturas híbridas? Organizações em rede? Clusters? Talvez essas estruturas híbridas, que se beneficiam de mecanismos de cooperação e de competição simultaneamente, como no caso dos clusters (PORTER, 1998) ou das cadeias produtivas (ARBAGE, 2003), não levaria à necessidade de rever o fato econômico e postá-lo como fato social, o que pressupõe a necessidade de incorporação de outras premissas?

As estruturas híbridas, como clusters (PORTER, 1998) ou cadeias produtivas (ARBAGE, 2003), na medida em que apenas mudam o problema – qual seja, tentar calcular e remunerar o esforço individual na composição de um trabalho coletivo, evitando comportamento oportunístico – de uma escala micro para uma meso ou macro escala de análise sem resolvê-lo, parecem necessitar de outros elementos que permitam não substituir, mas expandir a análise econômica.

Nesse sentido, para que se possa resolver o problema da cooperação (como calcular o esforço e retorno de cada um na produção coletiva) e da delegação (dado que um mesmo ator não pode fazer tudo, e nesse sentido, tem que transferir para outros parte de suas atividades) é preciso incorporar nas análises econômicas o problema da justiça distributiva na produção coletiva (ou pelo menos a percepção dela) e do poder/control, seja na forma de custos, seja na forma de recursos. O problema dos mecanismos de controle parece estar suficientemente resolvido e debatido pela literatura. Porém, a forma de distribuição e percepção justiça de como esses recursos são distribuídos – principalmente quando se muda o tipo de recurso e se foca nos

bens públicos – ainda carece de avanços. Para essa percepção é necessária uma dimensão que transcende a econômica, uma dimensão social e política.

3.2 Governança nas Ciências Sociais

Em meados da década de 1970, o termo governança foi transportado para o contexto das ciências políticas, onde o seu uso foi inserido num quadro mais amplo. Aqui, a questão foi tratada no âmbito da *governabilidade* (capacidade de governar) das democracias, onde a hipótese central era de que os problemas de governabilidade dos países centrais fundavam-se no aumento de demandas sociais e na escassez de recursos (ASCERALD, 2002). Assim, era preciso que o Estado equacionasse a alocação de recursos de forma mais eficiente possível, o que requeria a adoção de práticas de gestão mais eficazes, além de mecanismos institucionais de controle.

O passo seguinte foi, então, a utilização do termo governança para incorporar a incursão mais efetiva no campo político, por meio da tecnificação dos modelos e pelo caráter imperioso da reforma do Estado, a partir da década de 1980, estimulado sobretudo pelo Banco Mundial (ASCERALD, 2002). Nessa fase a questão da governança representava capacidade administrativa e financeira dos Estados, que deveriam adotar práticas e modelos de boa governança (*good governance*) (DALLABRIDA, 2006).

Leloup, Moyart e Pecqueur (2004) dividem essa periodização da ocorrência do termo governança nas ciências sociais em duas vertentes: a primeira, de análise política, em geral, do governo local, que buscava contextualizar e inserir a dimensão política (deixada de lado pela economia), nos mecanismos de coordenação e articulação dos atores envolvidos; já a segunda perspectiva, de caráter mais normativa, se deu no âmbito das relações internacionais e gestão dos negócios públicos, de forma geral.

Na área do governo local, o uso do conceito sublinha a participação de diversos interesses privados no sistema de decisão pública que regem as vilas/comunas e regiões. Essa perspectiva ressalta o jogo de influência e de poder na elaboração de políticas públicas, na coordenação de multifinalidades e no processo de negociação de interesses entre os agentes. Já a outra abordagem, das relações internacionais, mostra que o termo governança está associado às práticas e técnicas de ação. Esta é uma vertente normativa, que ressalta a noção de *good governance* no campo das relações internacionais em 1980 e coloca-se como modelo a ser copiado (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2004).

O ponto comum reside na ampliação do campo de atores implicados (para além dos agentes econômicos), na interdependência desses atores, no processo de negociação e tomada de decisão e no suposto interesse e poder/influência que cada um deles tem neste processo. Uma implicação fundamental da perspectiva do governo local é a revalorização da sociedade civil através da ação conjunta dos setores público e privado.

Em síntese, de seu nascimento na área econômica, para tratar dos conflitos de agência, a noção de governança, sobretudo a vertente normativa, incorporou elementos sociais e políticos, sendo transportada para um contexto desta natureza, onde a amplitude dos interesses e conflitos seria aumentada, em função da diversidade de atores e dos seus objetivos não necessariamente econômicos. Mas, a sua lógica – enquanto mecanismo de regulação – ainda se manteve, porém, agora aplicada a uma esfera pública, onde o objeto a ser regulado (entre os diferentes interesses em jogo), passou a ser o próprio espaço compartilhado por essa pluralidade de atores. É aí que se insere a multiplicidade de escalas a serem adotadas (BRANDÃO, 2008): local, micro e meso-regional, nacional ambiental, global, dentre outras.

Outro fator intrínseco à questão é *quem* irá gerir este espaço, ou seja, quais atores/agentes/organizações/instituições de um dado território irão participar da sua gestão? Como eles farão isso? (DALLABRIDA, 2006). Estas questões implicam necessariamente a existência de mecanismos institucionais que assegurem a governança hierárquica (BARNEY; HESTERLY, 2000) dentro dos moldes da economia.

Assim, em síntese, a governança é vista como elemento central para assegurar a coordenação de um conjunto de atividades exercidas por diferentes atores. A diferença que se impõe entre as perspectivas de governança se dá em relação à natureza do objeto governado (isto é, sob a posse dos principais), enquanto na governança hierárquica de bens privados há um restrito grupo de pessoas exercendo o papel de principal (o que diminui a complexidade do processo) e geralmente compartilhando as mesmas premissas; na governança hierárquica de bens públicos há uma pluralidade de atores exercendo o papel de principal, e muitas vezes com interesses díspares, o que aumenta a complexidade do processo de governança. Em ambos os casos o mecanismo de governança hierárquica é necessário para assegurar o exercício do esforço coletivo.

Um problema, então, é como fazer com que os atores sociais sejam donos dos espaços públicos da sociedade e assumam este papel na gestão desses bens e recursos. O que fazer para integrar esses atores e como reduzir as diferenças de comportamento em termos de oportunismo e assimetria nas informações, tomando como base o fato de que as externalidades produzidas por um ou um conjunto de atores atingirão todos os atores implicados em um dado território? Entra em cena governança territorial.

3.3 Governança Territorial

Diante de tanta desterritorialização provocada pelas tecnologias de informação e comunicação, porque o território tem assumido importância nos dias de hoje? Por que o espaço tem duplamente demonstrado seu valor seja na sua expressão concreta como meio no qual as ações humanas são externalizadas, seja como meio que medeia as ações sociais, produzindo e

condicionando a formação de sociabilidades e identidades coletivas (BOURRET, 2008).

A questão do espaço tem sido resgatada por vários motivos (econômico, o político, o social e o ambiental), em diferentes áreas do conhecimento, com fóruns temáticos dedicados à questão sendo realizados nas principais revistas acadêmicas do cenário mundial.

Do ponto de vista econômico, a busca incessante pelas vantagens competitivas tem feito com que as empresas busquem cada vez mais se diferenciar de suas concorrentes, seja por meio de atributos intrínsecos a sua produção e seus serviços, seja por meio do controle de fontes externas a empresa⁶. Hämäläinen (1999) pondera que para alcançar a sustentabilidade da vantagem competitiva – o que é crucial para a rentabilidade da firma no longo prazo e para o crescimento econômico contínuo – é preciso que os potenciais competidores não consigam replicar tal vantagem. Para adquirir esta posição os determinantes da vantagem competitiva sistêmica devem ser: 1) valiosos; 2) raros; 3) imperfeitamente imitáveis; 4) imperfeitamente substituíveis; 5) inseparáveis do sistema. No tocante ao espaço

o critério de sustentabilidade sugere que vantagens locais únicas, que tem uma característica de ‘bem público’ para firmas locais, mas que são raros da perspectiva de firmas localizadas em outros sistemas, podem prover uma vantagem competitiva sustentável para firmas locais (HÄMÄLÄINEN, 1999, p. 29).

Nesse sentido, o espaço, na medida em que congrega um conjunto de externalidades positivas que cada organização sozinha não pode possuir ou internalizar, tem sido visto como um dos principais diferenciadores das empresas, convertendo-se em fonte de vantagem competitiva. Tal fenômeno é emblemático no caso do turismo, onde o espaço em si é um forte condicionante da atividade, haja vista sua expressão material e simbólica, feita pela paisagem, como principal elemento de diferenciação dos lugares.

No que tange a dimensão social, Berger e Luckmann (2004[1966]) já apontavam que a dimensão espacial (assim como a temporal) é fundamental para a produção da sociedade. O espaço é o meio material que permite a objetivação da sociedade, e ele pode ser apreendido em diferentes escalas, num grau crescente de interação subjetiva com sua dimensão mais restrita (mais próxima). Isto é, na interação face-a-face ocorrem os processos de identificação e socialização carregados de modo mais intenso pela subjetividade e afetividade, devido ao contato próximo entre as pessoas; enquanto que, a medida que se distancia, a interação social se torna mais formal e menos permeada pela afetividade, sendo cada vez mais descontextualizada.

Nesse sentido, uma das principais implicações da dimensão espacial na análise da realidade social é a maneira pela qual a afetividade e a subjetividade tomam destaque na relação

⁶ A questão da externalidades econômicas remonta, como tradicionalmente é aceito, a Marshall (1985), no seu Princípios de Economia.

entre os indivíduos, o que contribui de forma significativa na produção de idéias e imagens mentais coletivas, de representações sociais, de valores, de consciência e de identidade pessoal e social. Tais elementos simbólicos têm implicações na sua expressão material e concreta nas relações sociais contextualmente espacializadas, como, por exemplo, nas próprias formas de solidariedade e articulação social (LACLAU; MOUFFE, 1987).

No que tange ao aspecto político, é importante resgatar aqui as considerações de Dahl (2001)⁷ sobre o fator *escala* e sua influência na capacidade de representatividade e participação democrática. A escala (ou o tamanho da área abrangida pela instituição política de uma sociedade ou comunidade) está estreitamente relacionada com a capacidade de manifestação direta e simultânea dos cidadãos, sendo que a quantidade de pessoas tende a ser inversamente proporcional a capacidade real de participação direta na tomada de decisões coletivas. Embora atualmente sejam feitas análises a respeito da influência dos meios eletrônicos sobre a participação e exercício efetivo de cidadania.

Finalmente, do ponto de vista ambiental a preocupação recente com a dimensão espacial está associada à progressiva tomada de consciência (ou aquisição de conhecimento) acerca das especificidades e capacidades dos recursos físicos do meio ambiente, que sustenta e abriga todas as espécies de populações. O reconhecimento dos limites da natureza tem levado a uma inflexão paradigmática no tocante a questão da racionalidade, sendo esta pensada não mais unicamente em relação ao cálculo utilitário como a forma mais adequada de se atingir determinados fins utilizando um dado conjunto de recursos escassos (LEFF, 2000).

A implicação fundamental desse pensamento reside no fato de que é preciso incorporar no cálculo da racionalidade o compromisso de manutenção e reprodução desse sistema, para que o mesmo continue funcionando. O espaço como *oikos* habitado por um conjunto de populações é tomado como ponto de partida para a análise desde a ocupação, disposição, morfologia e formas de atuação dessas populações (em especial, a humana) sobre o espaço. Daí segue-se a necessidade de se diferenciar as escalas de atuação dessas populações sobre o espaço e, o mais importante, como esse espaço é ocupado e produzido (produto da ação) pelo homem.

As diferentes concepções e escalas adotadas para se tratar da problemática do espaço, em seus diversos ângulos – econômico, social, político e ambiental – envolvem debates recentes sobre uma série de questões, como o papel do Estado, a formação de pólos regionais que sejam econômica e politicamente autônomos, o exercício da cidadania, a capacidade de gestão

⁷ Segundo Dahl (2001), as questões de tempo e espaço físico para reunião dos cidadãos impõem restrições à participação democrática em sua plenitude, ou seja, efetivamente garantindo a todos a oportunidade de opinar sobre o interesse coletivo. Assim, a democracia representativa se coloca como a forma mais próxima da solução desse problema, uma vez que permite em escalas menores – no interior de grupos de interesses – propiciar uma escala efetivamente concreta para a participação efetiva dos cidadãos, embora se tenha o revés da exclusão da opinião da minoria, pois é a decisão da maioria que será exercida como se fosse a vontade de todos.

coordenada e coletiva dos territórios, a inclusão social, a gestão eficaz dos recursos naturais, a regeneração de áreas urbanas, dentre outros. Porém, todas essas questões estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento desses territórios.

Nesse contexto é que o território é tomado como instância de referência para a ação social, a capacidade de se governar esse território e, mais especificamente, a forma como esse processo se dará é que se apresenta sob a noção de governança territorial. Segundo Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2007) a governança territorial está inserida num quadro teórico mais amplo, onde se situam um conjunto de abordagens que focam a temática do desenvolvimento, a partir de uma perspectiva territorial e suas formas de ação coletiva organizada. A partir desta perspectiva, os autores ainda fazem uma subdivisão entre as vertentes: *globalista*, sustentada pela tese da possível homogeneização e pasteurização dos espaços, dada pela competição perfeita com base nos princípios liberais; e a *regionalista*, calcada na tese de que há um aumento da capacidade dos diversos âmbitos espaciais de atuar sobre fatores estruturais e utilizá-los em função de sua própria especificidade e dinâmica local.

De uma forma geral, as premissas de reflexão sobre a governança territorial podem ser re-situadas historicamente na pesquisa dos novos modos de organização e gestão territorial, alternativos às demarcações e utilizações tradicionais do território, quais sejam, como mero receptáculo das ações sociais, estático, desprovido de qualquer influência na organização da sociedade, enfim, quase que alheio a ela. Tal questão remete ao desenvolvimento local e se situa no contexto histórico da implicação crescente dos atores locais – públicos, privados e associativos – nas dinâmicas de articulação e desenvolvimento do território, a partir da sua capacidade de mobilização e implementação de ações (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2004, p. 2). Aqui se pode observar a proximidade destas proposições em relação aos princípios da gestão social, sobretudo, como colocados por Fischer (2002).

Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2007, p.14), vêem a governança territorial como:

o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento territorial.

Para Mendez e Mercier (2006) governança local (ou territorial) designa um processo de confrontação e de ajustamento sobre um sistema de representações e de ações de grupos de atores próximos geograficamente, mas que podem ser originários de campos organizacionais e institucionais diferentes em vista da realização de um projeto local de desenvolvimento. Já o sistema de governança territorial, refere-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais

os atores-agentes e organizações, instituições locais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas ao desenvolvimento territorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003a).

Dallabrida (2006), a partir de uma extensa revisão teórica e de experiências de pesquisa, evidencia que a aplicação exitosa da governança no ambiente social e político, além do ambiente exclusivamente econômico, passa necessariamente por três elementos: a *concertação público-privada*, *pactuação* entre os atores e geração de uma *institucionalidade*. Enquanto a concertação público-privada se refere ao “[...] processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática de gestão territorial de forma descentralizada”, a pactuação diz respeito aos “[...] acordos ou ajustes decorrentes do processo de concertação social, que ocorrem entre os diferentes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição de seu projeto de desenvolvimento futuro” (DALLABRIDA, 2006, p.8-11).

Em síntese, a governança territorial tenta articular as diferentes dimensões do fato humano (social, política, econômica, cultural) a partir de um ponto comum, um quadro de referência: o território⁸. O pressuposto aqui é que o foco espaço contemplaria tanto os problemas de natureza material, ex.: através da articulação social para sanar as externalidades que afetam a todos ocupantes de um mesmo espaço independente do gerador do problema, quanto o sentimento de filiação e pertença coletiva a grupos sociais. Assim, essa escala seria apropriada para o exercício da governança dos bens públicos.

4. O DESENVOLVIMENTO COMO FIM

As teorias de desenvolvimento surgiram e se modificaram sob o registro e influência de dois contextos distintos: o capitalismo, com sua análise político-econômica liberal e individualista; e o socialismo, pautado na tradição político-econômica heterodoxa e coletivista. Originalmente, a teoria de desenvolvimento estabelece-se enquanto campo de estudo das malformações sociais engendradas durante o processo de divisão internacional do trabalho e difusão geográfica da civilização industrial, isto é, no seio do capitalismo (FURTADO, 1995).

A intensa acumulação de capital possibilitada pela expansão industrial no período transformou a própria face do capitalismo. Quando Marx escreveu *O Capital*, a livre concorrência aparecia à imensa maioria dos economistas como uma “lei da natureza” (LENIN, 1979[1917]). Entretanto, Marx já demonstrava nesta obra, através de uma análise teórica e histórica do capitalismo, que a livre concorrência gera a concentração da produção, e esta, ao atingir certo grau de desenvolvimento, conduz ao monopólio (MARX, 2005). A fase monopolista do capitalismo, que se consolida juntamente com o século XX, caracteriza-se pela concentração industrial e pela expansão imperialista dos países hegemônicos (PAES DE PAULA, 2005).

⁸ Milton Santos (1999) define, clara e simplesmente, território como “chão mais identidade”.

O socialismo começa a influenciar as teorias de desenvolvimento quando passa a ser reconhecido que o avanço na acumulação nem sempre produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do novo excedente. Os teóricos sob influência socialista procurarão demonstrar que a forma de desenvolvimento, e subdesenvolvimento, não depende tanto da riqueza total ou do rendimento de uma sociedade, mas da sua mais-valia e da forma como é utilizada (FRANK, 1966).

No capitalismo, a noção de desenvolvimento surge para explicar a relação de desigualdade econômica e social entre os espaços (cidades, regiões e países) e justificar essas desigualdades. Sua idéia central é a de que existem diferenças entre os povos e sociedades, e que tais diferenças ocorrem devido aos graus ou estágios do modo de vida, produção, utilização de recursos, cultura, expressão artística, etc. das mesmas, pressupondo assim que todas as sociedades se medem numa mesma escala de tempo histórico, passando necessariamente pelas mesmas fases com vistas a alcançar, ao final, o mesmo destino. Portanto, a diferença entre o estágio atual de cada uma delas representa sua evolução rumo a uma fase cada vez superior em relação a um dado tempo histórico. A idéia de história como linearidade. E evolução técnica como meio de medida das sociedades.

No socialismo, a noção de desenvolvimento é tida como uma mistificação das sociedades capitalistas para escamotear as relações de exploração e dominação entre os países. O desenvolvimento é uma ideologia que justifica o estado de exploração dos países ricos sobre os pobres. Justifica-se ideologicamente a partir de um quadro de divisão internacional do trabalho em que determinados tipos de trabalho que se localizam em determinados espaços são considerados mais importantes do que outros, segundo algum critério estabelecido pela ordem hegemônica. O critério aqui utilizado é o técnico. A dominação técnica de meios para exploração dos recursos da natureza.

4.1 O Desenvolvimento no registro capitalista

O fenômeno a descrever com o conceito de desenvolvimento é extremamente complexo, tendo inúmeras facetas importantes, podendo ser examinado por diversos pontos de vista. Sachs (2004) considera, inclusive, que está por ser escrita uma história abrangente da idéia de desenvolvimento.

A reflexão sobre desenvolvimento entra realmente em cena nos anos 1940, no contexto da preparação dos anteprojetos para a reconstrução da periferia devastada da Europa no pós-guerra. Os problemas que estes países enfrentavam eram similares aos de outras periferias: estrutura fundiária anacrônica, agricultura camponesa atrasada, condições adversas de comércio para as *commodities* primárias, industrialização incipiente, desemprego e subemprego crônicos, e necessidade de um Estado desenvolvimentista para enfrentar o desafio de estabelecer regimes

democráticos capazes simultaneamente de conduzir a reconstrução do pós-guerra e de superar o atraso social e econômico.

Para Furtado (1995) os latino-americanos, apesar de não terem sofrido os efeitos destruidores do conflito em seus territórios, tiveram sua situação profundamente afetada pela guerra, em função das políticas de controle de câmbio e do protecionismo industrial provocados pela crise. São os problemas e inquietações que começam a manifestar-se nos países subdesenvolvidos – especialmente nos da América Latina – que vão traçando a problemática do desenvolvimento econômico e dando novo conteúdo a este conceito. A acumulação – que nas economias cêntricas havia conduzido à escassez de mão-de-obra, criando as condições para que se dessem a elevação dos salários reais e a homogeneização social – produziu nas regiões periféricas efeitos totalmente diversos: engendrou a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou substituiu-as por outras similares. Isso porque o processo de acumulação periférica esteve de preferência a serviço da internacionalização dos mercados, que acompanhou a difusão da civilização industrial (FURTADO, 1995).

Para Sunkel (1979), uma série de noções, como riqueza, evolução, progresso, industrialização e crescimento, cumpriram ou cumprem papel semelhante ao desempenhado pelas de desenvolvimento e subdesenvolvimento sendo fáceis de situar na evolução do pensamento econômico. O autor analisa três correntes de pensamento acerca do desenvolvimento. A primeira delas concebe o desenvolvimento como crescimento, a segunda o vê como etapa ou estado, já a terceira o focaliza como um processo de transformação estrutural global.

Os autores que concebem o fenômeno do desenvolvimento como um processo de crescimento⁹ costumam definir o nível de desenvolvimento em termos de renda por habitante e da taxa de crescimento. Esta corrente admite que o objetivo do desenvolvimento seja alcançar o mesmo tipo de sistema econômico, social e político existente nos países de alto grau de desenvolvimento, quer dizer, implicitamente, consiste em conceber o desenvolvimento como um processo de avanço no sentido do capitalismo maduro.

Em contraste, na segunda corrente, elaboraram-se teorias que explicam o estado ou etapa do subdesenvolvimento; e destas teorias, por sua vez, tiram as correspondentes conclusões sobre a política a aplicar. Deste modo, são autores que concebem o desenvolvimento como uma sequência de etapas históricas que são, em geral, as mesmas observáveis na evolução dos países atualmente desenvolvidos.

⁹ Paul Singer (1982) aponta que o primeiro corolário da distinção entre desenvolvimento e crescimento é que o crescimento é visto como um processo de expansão quantitativa, mais comumente observável nos sistemas relativamente estáveis dos países industrializados, ao passo que o desenvolvimento é encarado como um processo de transformações qualitativas dos sistemas econômicos prevaletentes nos países subdesenvolvidos. Segue-se então o reconhecimento da natureza (e não do grau) entre os sistemas econômicos destes dois tipos de países.

A terceira corrente, denominada “estruturalista” coloca a tônica da política de desenvolvimento num conjunto de reformas estruturais, na função do Estado como orientador, promotor e planejador, e numa reforma e ampliação substanciais das modalidades de financiamento externo e do comércio internacional. Como consequência da frustração das políticas nacionais de desenvolvimento e da cooperação internacional, os especialistas chegaram à percepção de que esse conjunto de políticas foi esboçado a partir de modelos demasiadamente simplistas e unilaterais. Os teóricos desta corrente partem do questionamento do motivo pelo qual diferentes pessoas e instituições se estabeleceram em diferentes partes do Novo Mundo e tiveram desempenhos distintos. Dentre as razões apontadas estariam a desvantagem relativa em razão do nível de vida inicial dos imigrantes e do transplante para as colônias das estruturas clérico-feudais da metrópole (FRANK, 1980).

Dentre as abordagens recentes do desenvolvimento, pode-se destacar o neo-estruturalismo, o novo desenvolvimentismo e o “desenvolvimento como liberdade” (Sen, 2000). Desde aproximadamente a segunda metade dos anos setenta até hoje o pensamento estruturalista latino-americano foi abandonando seu objeto de estudo (SUNKEL, 1995). A análise se concentrou cada vez mais nos problemas e políticas de curto prazo e os planos sobre estratégias de desenvolvimento perderam ímpeto. Esse direcionamento pode ser uma reação natural aos pacotes de estabilização “ortodoxos” aplicados aos países do cone sul durante os anos setenta sob a égide dos regimes militares, ou resposta ao inchaço da inflação, e foi denominado neo-estruturalismo.

Uma das diferenças importantes entre estruturalismo e neo-estruturalismo é reconhecer que não se podem fazer recomendações com o olhar fixo no longo prazo sem tentar estimar as repercussões possíveis, resultantes de qualquer processo de mudança estrutural, e sem ter modos de enfrentar os problemas originados na transição. Lusting (1988 apud SUNKEL, 1995) para apresentar um contraponto: “De fato, em contraste claro com o estruturalismo, se poderia dizer que o neo-estruturalismo peca – talvez – pelo defeito oposto: colocou muita ênfase na análise de curto prazo e relativamente pouca no longo prazo”.

Tentando apresentar uma versão bem sucedida do projeto neoliberal aos países subdesenvolvidos, Bresser Pereira (2007) propõe o “novo desenvolvimentismo”, posteriormente ampliado por Sicsú (1997). O novo desenvolvimentismo, como o nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio das sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. Sicsú, contudo, considera o rótulo “desenvolvimentismo” pouco adequado para abranger uma nova realidade diversa e em sentido mais indecifrável que aquela dos anos 50. Para o autor, uma visão do novo desenvolvimentismo seria constituída por um Estado forte que estimula o crescimento de um mercado forte.

Sen (2000, p.23), por sua vez, adota uma visão de desenvolvimento como “um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que o identificam com crescimento do Produto Nacional Bruto, aumento de rendas pessoais, industrialização ou avanço tecnológico. Estes podem ser fatores importantes como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos indivíduos, **mas as liberdades dependem também de disposições sociais** (serviços de educação e saúde, por exemplo) **e os direitos civis** (discussões e averiguações públicas). Esta análise não considera, portanto, que se possa prescindir do uso dos mercados no processo de desenvolvimento substancial, contudo, tal fato não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – “ao invés de empobrecer” – a vida humana (SEN, 2000, p. 22).

O autor atenta-se para a expansão das “capacidades” das pessoas levarem o tipo de vida que gostariam. Essas capacidades, segundo o autor, podem ser aumentadas pela política pública, mas por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

4.2 O desenvolvimento no registro marxista

Ao registro anterior há severas críticas (LENIN, 1979[1917]; FRANK, 1966; BARAN, 1966; FURTADO, 1974; RIBEIRO, 1995). Para Frank (1966) a relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento não é apenas comparativa, resulta de um processo histórico de influência recíproca entre duas realidades, concomitante ao processo de fortalecimento do sistema capitalista. Lenin (1979[1917]), por sua vez, já denunciava a idéia, para ele profundamente errada, de que a supremacia do capital financeiro, característica do imperialismo, atenuaria as desigualdades e as contradições da economia mundial, pois para ele, na realidade, as reforça. Isso, porque o processo de acumulação tendeu sempre a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma diversidade de economias periféricas; cujas disparidades continuam a agravar-se, tanto entre as economias mundiais como dentro do próprio território nacional.

Além disso, a ênfase na questão econômica e no modelo a ser copiado, como se todas as sociedades devessem seguir o mesmo trajeto impõe uma dupla penalização aos países “atrasados”: a) uma submissão cultural e ideológica, no sentido de se ter que buscar o que é mais moderno e avançado (do ponto de vista técnico, artístico, intelectual, etc.) sempre junto dos pises centrais; e b) uma submissão econômica dada pela divisão internacional do trabalho, onde há uma desvantagem nos termos de troca sempre a favor das economias centrais, que reforça e legitima materialmente a desigualdade entre as nações, sem se questionar as premissas ou regras do jogo.

Vale ressaltar que a lógica do desenvolvimento nos moldes capitalistas sempre coloca em

primeira instância a questão econômica e sua promessa de vir a se realizar nos demais países. como um tipo ideal a ser seguido. Mas, para Furtado (1974, p.75): “o desenvolvimento econômico é um simples mito, [pois] a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais ricos é simplesmente irrealizável”.

O movimento revolucionário iniciado por Marx e Engels, posteriormente revigorado por Lenin, Trotsky e tantos outros iria abalar o mundo. Se a teoria do desenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho, no registro marxista a idéia de desenvolvimento carece de sentido, pois não haveria diferenças entre classes e nações, nem hierarquizações entre as pessoas e as sociedades.

Teóricos influenciados pelo pensamento de Marx dedicaram-se a analisar o fenômeno do desenvolvimento não de maneira estanque e isolada, a partir de uma análise histórica linear. Ao contrário, buscaram-se as causas do dito “desenvolvimento” das “sociedades centrais” a partir da categoria analítica de totalidade. Assim, a explicação da idéia de desenvolvimento (e sua manifestação concreta através da expressão material de um quadro de vida mais “avançado” – leia-se abundante de recursos – nos países centrais) só poderia ser encontrada a partir das relações desses países com os demais países, ou seja, os não-desenvolvidos (ou subdesenvolvidos).

A análise relacional desenvolvimento-subdesenvolvimento foi apresentada por Trotsky na *A História da Revolução Russa (1930)*, ao propor sua teoria do desenvolvimento desigual e combinado. A hipótese que funda a teoria de Trotsky seria: com a ascensão do capitalismo a um sistema mundial, a história mundial torna-se uma totalidade concreta (contraditória) e as condições do desenvolvimento social e econômico conhecem uma mudança qualitativa:

o capitalismo [...] preparou e, num certo sentido, realizou a universalidade e a permanência do desenvolvimento da humanidade. Por isto está excluída a possibilidade de uma repetição das formas de desenvolvimento de diversas nações. Forçado a se colocar a reboque dos países avançados, um país atrasado não se conforma com a ordem de sucessão [...]” (TROTSKY, 1930 *apud* LOWY, 1998).

Deste modo, não é concebida a pertinência de um processo de desenvolvimento equilibrado do/no capitalismo e nem em desequilíbrios, como oposição ao primeiro. O entendimento para a lógica do capital, e para o processo de avanço do capitalismo traz inerentemente a produção da miséria. De fato, para Engels, “o capital se divide [...] em capital original e lucro, o incremento do capital [...] embora a própria práxis converta logo esse lucro novamente em capital e o coloque com este em fluxo” (ENGELS, 1844 *apud*, LISBOA, 2004, p. 74).

Mais tarde as idéias de Trotsky seriam retomadas sob a roupagem do que ficou conhecido como Teoria da Dependência, cujo núcleo teórico foi formulado por Ruy Mauro Marini, André

Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra e outros, a partir da formação de um grupo de estudos sobre *O Capital*, na UnB, na década de 1960. Desse estudo surgiu uma vertente explicativa marxista e não-dogmática dos processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial.

A dependência expressa subordinação, a idéia de que o desenvolvimento desses países está submetido (ou limitado) pelo desenvolvimento de outros países e não era forjada pela condição agrário-exportadora ou pela herança pré-capitalista dos países subdesenvolvidos, mas pelo padrão de desenvolvimento capitalista do país e por sua inserção no capitalismo mundial dada pelo imperialismo (FRANK, 1980). Portanto, a superação do subdesenvolvimento passaria pela ruptura com a dependência e não pela modernização e industrialização da economia, o que pode implicar inclusive a ruptura com o próprio capitalismo.

A Teoria da Dependência surge na década de 1960 para repensar o modelo cepalino, isto é, desenvolvido pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe, da ONU), e oferecer uma alternativa de interpretação da dinâmica social da América Latina. Os autores da dependência criticavam aqueles que concluíam que o capitalismo era inviável na periferia do sistema mundial e afirmavam que o “desenvolvimento” capitalista efetivamente ocorreria em parte, mas sob a forma de subdesenvolvimento. Os teóricos da dependência viam desenvolvimento e subdesenvolvimento como posições funcionais dentro da economia mundial, ao invés de estágios ao longo de uma escala de evolução das nações.

Como desdobramentos da Teoria da Dependência originam-se teorias correlatas, como a “nova dependência”, caracterizada pela manutenção dos capitais e atividades econômicas mais dinâmicas das economias nacionais periféricas nas mãos das empresas transnacionais que determinam, portanto, sua dinâmica interna; e a noção de subimperialismo, que seria a expansão pelo capitalismo nacional dependente de seus capitais para as economias vizinhas, haja visto que seu mercado interno é suprimido pela superexploração do trabalho.

Tendo em vista esse breve histórico é possível perceber, apesar da intensidade das mudanças no antigo padrão de desenvolvimento, que alguns desafios tornaram-se ainda mais agudos. Diniz (2006) destaca que, longe de se ter produzido uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades.

Mas, ressalta que as condições externas atuais apresentam-se extremamente favoráveis para a retomada de um debate mais profundo e profícuo em torno de estratégias alternativas de desenvolvimento, bem como acerca do papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado, acompanhado da sempre tão almejada, mas tão postergada redução da concentração da renda no país. Não há um caminho único e, “[...] por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre um espaço para a busca de alternativas” (DINIZ, 2006, p.2).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve o objetivo central de identificar as relações entre espaço, formas de articulação e organização social e o desenvolvimento, evidenciando possibilidades de contribuição da *governança territorial* para o exercício da gestão social do desenvolvimento.

Nesse sentido, ao tentar refletir sobre *porque a governança territorial pode ser uma estratégia de gestão social para o desenvolvimento* acreditamos ter evidenciado que a governança é uma forma articulada de inscrever a ação coletiva dos diferentes atores sociais num processo de concertação entre esses diferentes atores e interesses.

Mas, como articular esses interesses? A noção de governança territorial propõe que a unidade de análise ou quadro de referência coletiva a ser considerado seja o território, uma vez que este espaço comum e compartilhado exprime material e simbolicamente os produtos de um conjunto de relações produzidas elaboradas por ações sociais individuais ou coletivas.

Ao assegurar esse ponto comum como elo necessário entre os atores (porque todos sofrerão as conseqüências de ações, mesmo que não as tenham gerado), coloca-se em evidencia um modo de racionalização e articulação da ação coletiva. O exercício, desse modo, é assegurado pelos mecanismos de governança, onde a sociedade possui o bem público e deve geri-lo, através de mecanismos racionais e efetivos.

A governança territorial articula-se com a gestão social na medida em que ambas compartilham da idéia da inserção da ação coletiva organizada na participação e decisão no destino da sociedade. Porém, enquanto a gestão social fornece os princípios e a forma de gestão, a governança territorial pode ser vista como uma estratégia para a colocação em prática desses princípios e dessa forma específica de gestão, ao assegurar mecanismos efetivos e concretos para isso. A idéia da inserção da ação coletiva organizada na decisão e participação nos rumos da sociedade, defendida por ambas, é assegurada pela governança territorial, pois enquanto a gestão social, mais fluída e permeável, facilita os processos de inserção e participação democrática, a estrutura de governança fornece os mecanismos para a operacionalização das ações coletivas.

Em síntese, a governança territorial como forma de fazer os atores olharem para o espaço em que atuam e vivem (necessidade, pois estão inscritos nele) e se organizarem para cuidar coletivamente (gestão coletiva) dos bens públicos. Essa organização social traz implicações para o desenvolvimento ao mostrar que este não é algo que se atingirá no futuro se se seguir a receita dos países ricos, mas sim se os atores valorizarem o local, se articularem e inovarem (criarem) juntando engenho tecnológico com os recursos disponíveis.

A lógica é voltar o olhar para o local, mas não pelo olhar da elite burguesa que serve aos interesses da metrópole, e sim pelo olhar do povo/da sociedade, mediado pelo debate coletivo, a fim de se pensar para os problemas locais soluções locais, que estejam vinculadas ao nosso sítio

simbólico de pertencimento.

Ações coletivas, de atores de diferentes níveis institucionais, coordenadas sob uma forma de governo aplicado a diferentes escalas (local, micro e meso regional e nacional) e, em diferentes contextos (produtivo, tecnológico e social) são necessárias e potencialmente úteis ao desenvolvimento regional. É a partir daqui que se poderá criar um quadro de referência para se administrar o excedente produtivo do território em prol próprio território, reduzindo as relações de desigualdade e dependência, pois se o desenvolvimento e o subdesenvolvimento estão ligados, existe uma dependência dos lugares centrais em relação aos periféricos. Dependência esta que só pode ser rompida ou reduzida a partir de uma retenção dos fluxos de recursos na própria periferia, o que por sua vez necessita de uma consciência classe, que no contexto contemporâneo só pode ser alcançada pelo lugar de socialização atual que é o espaço.

A governança territorial implica o envolvimento de um conjunto de atores com distintos interesses com e no espaço, estabelecendo um contrato formal ou tácito para o desenvolvimento do território. É este acordo, formal ou tácito, forjado ainda que pela necessidade, que fornecerá a base para que os sistemas-territórios, pela atuação de seus atores, construam uma visão de futuro que una os diferentes atores em torno de uma identidade territorial.

Uma implicação da adoção dessa estratégia é que o território torna-se um todo, coerente e construído, isto significa que ele desenvolve sua própria identidade, sua própria história, sua própria dinâmica, diferenciada dos outros espaços, desenvolve também certa autonomia e auto organização, da qual ele resulta. Ele se torna potencialmente um ator no sistema global.

6. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Território e Poder: a política das escalas. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador (BA): Casa da Qualidade, 2002. pp.33-44.

ARBAGE, A. P. A economia dos custos de transação e o gerenciamento da cadeia de suprimentos: a união de abordagem em busca de um framework para a aplicação em sistemas agroindustriais. In: XXVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais ...** Atibaia: ANPAD, 2003, p.1-15.

BARAN, Paul. A.; SWEEZY, Paul. M. **Capitalismo monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

BARNEY, J. B.; HERSTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais**. Vol. 3. São Paulo: Atlas, 2001.

BERGER, P.; LUCHMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 24ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BHASKAR, Roy. **A Realist Theory of Science**. London: Verso, 1997.

BOURRET, Christian. *Éléments pour une approche de l'intelligence territoriale comme synergie de*

projets locaux pour développer une identité collective, **Revue Internationale de Projectique**, 2008/1, nº 0, p.79-92.

BRANDÃO, C. Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador (BA), v. 15, n. 45, abr/jun, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. p. 63-96. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 63-96. Acesso 08mar10 no site: <http://books.google.com.br>.

COASE, Ronald H. The nature of the firm (1937). In Williamson, O.E.; Winter, S.G. **The nature of the firm: origins, evolution and development**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí-RS, v. 4, n. Ano 2, p. 27-46, 2004.

DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais** Caxambu: ANPOCS, 24 a 27 de outubro de 2006.

FISCHER, Tânia M. D.; MELO, Vanessa P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, V 40, nº 5, Set/out. 2006.

FISCHER, Tânia M. D. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, nº 7, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p.1-16.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JR., Jeová T.; MÂSIH, Rogério T.; CANÇADO, Airtón C.; SCHOMMER, Paula C. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1ª Ed. Vol 1. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248p.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de.; LAVILLE, Jean L. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. Cap. 1, pp. 31-96; Cap.2, pp.130.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de.; LAVILLE, Jean L.; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe (Org). **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FRANK, André G. **Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência**. Brasil: Editora Brasiliense, 1980.

FRANK, G. Do Desenvolvimento e subdesenvolvimento. **Monthly Review**. P.17-67, 1966.

FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 15, n2 (58), abril-junho/1995.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

GONDIM, S.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre a experiência de pós-graduação. In: XXX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais...** Salvador (BA)/Brasil: ANPAD, 2006. p.1-16.

HÄMÄLÄINEN, T. **A systemic framework of economic competitiveness and growth**. (Ph.D. thesis). Graduate School of Management, Rutgers University. Newark: New Jersey, 1999.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Madrid, Siglo XXI, 1987.

- LEFF, Henrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- LELOUP, Fabienne; MOYART, Laurence; PECQUEUR, Bernard. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? In: 4èmes journées de la proximité. Proximité, réseaux et coordination, 17 et 18 Juin 2004. Disponível em: acesso.
- LENIN, V. **Imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global Editora Ltda, 1979[1917].
- LISBOA, J. B. O discurso do desenvolvimento do/no capitalismo: à propósito da tese marxista. **Revista de desenvolvimento econômico**. Ano VI, nº 10, julho de 2004.
- LOWY, Michel. A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado. **Revista Outubro**, 1998.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**: tratado introdutório. 2ª ed. Vol. I. Abril Cultural, 1985. Capítulos: VIII – XII, pp. 211 – 271.
- MARX, Karl. **El Capital**: el proceso de producción del capital. 26ªed. México: Siglo XXI editores, 2005.
- PAULA, Ana. P. P. de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PIMENTEL, Mariana. P. C. PIMENTEL, Thiago. D. Gestão social: perspectivas, princípios e (de)limitações. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, nº VI, 2010, Florianópolis. 23 a 25 de Maio. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2010.
- PIMENTEL, T. D. **A espacialidade na construção de identidade**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- PORTER, Michel. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, Nov./Dec. 1998.
- RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como problema**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- SACHS, Igancy. **Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond/Sebrae. 2004. Acesso 23fev10 no site: <http://books.google.com.br>.
- SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. (Texto inicialmente apresentado na Conferência de inauguração do Mestrado em Geografia da Universidade Federal Fluminense e abertura do ano letivo de 1999, proferida em 15 de março). **GEOgraphia**. Ano. 1 – nº 1, 1999.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SICSÚ, J. PAULA, L. F. MICHEL, R. Por quê novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**. Vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524, outubro-dezembro/2007.
- SINGER, Paul. **Desenvolvimento e Crise**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982. 3ed.
- SUNKEL, Oswaldo (Comp.). **El Desarrollo desde dentro**: un enfoque neoestruturalista para La América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SUNKEL, Oswaldo. **O Subdesenvolvimento Latino-Americano e a Teoria do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fórum Editora Ltda, 1979.
- TENÓRIO, Fernando. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., Jeová T.; MÂSIH, Rogério T.; CANÇADO, Airton C.; SCHOMMER, Paula C. **Gestão Social**: práticas em debate, teorias em construção. 1ª Ed. Vol 1. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248p.
- TENÓRIO, Fernando. G. A. (Coord). **Gestão social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- WILLIAMSON, O.E.; WINTER, N.S.G. **The nature of the firm**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

PARTE III

ECONOMIA SOLIDÁRIA

SIGNIFICADOS ACERCA DAS COOPERATIVAS POPULARES E SUAS INTERFACES COM A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Benedito Anselmo Martins de Oliveira

1. PARA INÍCIO DE CONVERSA

1.1 O cooperativismo no Brasil

Para se fazer uma retrospectiva histórica sobre o cooperativismo no Brasil, pode-se partir de duas constatações. A primeira é a que considera que determinadas instituições brasileiras possuem histórias que carregam consigo o que RIOS (1987) chama de “transplante cultural”.

A segunda constata que a importação do cooperativismo, sob a perspectiva de transplante cultural, mantém intocável a concentração de poder e de renda.

Essas constatações são importantes para se entender o distanciamento que os movimentos sindical, popular e social guardaram em relação ao cooperativismo que, de acordo com RIOS (1987) e BURSZTYN (1985), sempre foi considerado ‘coisa de patrão’. Mas, por outro lado, ajudam a observar as características mutantes que ele possui, adaptando-se aos cenários onde surge e se desenvolve.

Nesse sentido, adquire uma plasticidade que lhe é peculiar, fortalecendo os argumentos de autores, como MAURER JUNIOR (1966), RIOS (1987), OLIVEIRA (1996 e 2006), PINHO (1962) e BURSZTYN (1985), para os quais, no Brasil, esta tendência não foi alterada. Talvez seja por isso que ele traz consigo determinadas contradições, principalmente aquelas que relacionam conceituação e prática. Um exemplo bastante relevante, neste caso, pode ser observado quando a própria Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - que representa uma parcela do pensamento cooperativista nacional e que tem na prática empresarial capitalista a sua matriz orientativa - segundo OLIVEIRA (1996), define em seus documentos oficiais que a cooperativa só poderá atingir seus objetivos e atender aos princípios cooperativistas se, na definição de suas estratégias e ações, combinar as práticas da “*auto-ajuda, da cooperação, da economia solidária e da gestão democrática*” (OCB, 1988). Dessa forma, dá uma demonstração de que, apesar do que se observa na maioria das experiências cotidianas das cooperativas vinculadas ao sistema OCB, os documentos produzidos em seus congressos e encontros estão ‘perfeitamente’ concatenados com os princípios fundantes do cooperativismo, o que demonstra uma aceitação conceitual, mas uma negação prática destes. Pois, embora defina uma cooperativa como ambiente de solidariedade, cooperação e

autogestão, incentiva a prática da competitividade, do individualismo e da gestão concentrada.

Essa prática pode ser ilustrada por FOLLMANN (1980:56), que afirma que o cooperativismo possui uma face que privilegia a dimensão empresarial que *“gera uma estratégia de atrelamento dos associados à eficiência administrativo-financeira da organização”*, fato que ocorre quando a cooperativa desenvolve mais a sua estratégia econômica, passando a atuar apenas para o mercado em nome do sucesso empresarial.

Por outro lado, de forma diferente do que praticam as cooperativas convencionais ou empresariais, conforme denomina DUARTE (1986), um outro tipo de cooperativismo vem sendo forjado e tem obtido um grande avanço no Brasil. Tratam-se das chamadas cooperativas populares, conforme argumenta GUIMARÃES (1998) e que representam coletivos de trabalhadoras e trabalhadores que enxergam na cooperativa não apenas uma unidade de produção e ou distribuição de bens, valores e serviços, mas como um instrumento que ajuda na busca de melhores condições de suas vidas. Este tipo de cooperativas vem atuando de um modo que proporciona certas articulações ou práticas conjuntas que estão ajudando a dar sustentação ao desenvolvimento da economia solidária. É o que destacam os documentos e as informações que podem ser encontradas, por exemplo, nos *sites* do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) - www.fbes.org.br; da União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol - Brasil) - www.unisolbrasil.org.br; ou no portal do cooperativismo popular da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - www.cooperativismopopular.ufrj.br.

1.2 O surgimento e a expansão do cooperativismo no Brasil

De acordo com PINHO (1962), o surgimento do cooperativismo no Brasil se deu na década de oitenta do século XIX, quando algumas pessoas que se interessavam pelas questões sociais já se preocupavam com a necessidade de organização dos trabalhadores, sobretudo, após a desorganização das relações entre os patrões e os empregados, decorrente da abolição da escravatura. Desde essa época, o cooperativismo já fora apresentado como *“uma das melhores soluções”* para atender a questões como estas, bem como para resolver outros problemas econômicos e sociais de determinados grupos de indivíduos. Desde então, no Brasil, o cooperativismo já passou a ser visto, sobretudo pelos trabalhadores, como instrumentos de amortecimento de conflitos gerados das questões sociais advindas, sobretudo, da relação entre patrões e empregados, que tinham suas origens a partir das crises geradas pelo modelo econômico aqui praticado.

Um dado importante é preciso ser avaliado, pois se observa que as primeiras cooperativas que foram criadas no Brasil traziam duplos interesses, ou seja, ora eram criadas

por interesses dos próprios associados, ora pelos interesses de alguns patrões. Conforme afirma MAURER JUNIOR (1966), um bom exemplo a ser citado sobre o interesse patronal é o caso da Cooperativa de Camaragibe, em Pernambuco, que foi criada por interesse do proprietário de uma fábrica, cujos trabalhadores se tornaram proprietários/cooperados.

Para MAURER JUNIOR (1966), foi em 1902 que teve início o genuíno cooperativismo brasileiro, com a criação da Caixa Rural Raiffeisen, no Rio Grande do Sul. Dentre as cooperativas surgidas naquela época, destaca-se a Cooperativa Internacional da Lapa, que foi criada por um grupo de imigrantes ingleses que trabalhavam na São Paulo Railway que, depois, se transformou na Companhia Ferroviária Santos-Jundiaí, também conhecida como Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Esta cooperativa foi a primeira no Brasil inspirada no movimento cooperativista inglês, ou seja, advinda exclusivamente da classe trabalhadora. Os outros modelos da época eram o alemão e o francês, que pregavam a junção de classes. Este fato foi *“digno de nota, por que essa cooperativa nascida embora entre representantes de uma classe, tenha sido a nossa primeira cooperativa verdadeiramente popular”* (MAURER JUNIOR, 1966:65).

O desenvolvimento do cooperativismo no Brasil, quase sempre teve a participação ativa do Estado. Em alguns momentos, esta participação foi bastante prejudicial. Somente a partir de 1988, isto começou a mudar.

1.3 A Constituição de 1988 e o X Congresso Brasileiro de Cooperativismo da OCB¹

A sinergia entre o Estado e o movimento cooperativista no Brasil é demonstrada pela relação direta e de cumplicidade mantida entre o governo e a OCB. Este pacto foi selado com a Lei 5.764 de 16.12.71. Em seus artigos 105 a 108 essa Lei, oficializa o OCB como a entidade representante do sistema cooperativista brasileiro. No entanto, esta mesma Lei garante ao Estado o controle sobre o cooperativismo brasileiro, por meio das ações do Conselho Nacional de Cooperativismo (CNC)². Esse relacionamento necessitou de mudanças, ou foi forçado a mudar, a partir das movimentações que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essas movimentações e dos debates acerca da nova Constituição, já se percebia a necessidade de se fazer mudanças na Lei do Cooperativismo ou, pelo menos, deixar claro, na nova Constituição, que ela carecia de transformações explícitas, principalmente nos itens que falavam da representação do sistema cooperativista e na questão da relação dele com o Estado.

¹ Este item foi construído a partir do estudo de Oliveira (2006)

² O CNC, por força da Constituição de 1988 teve suas atividades suspensas até que elabore-se e promulgue-se outra lei para o cooperativismo nacional, que se encontra em tramitação no congresso nacional.

Ao, também, clamar por mudanças econômicas e sociais e pela prática da democracia no Brasil, estas manifestações exigiam do governo/estado o seu afastamento do controle sobre as organizações associativas. Entre estas organizações, estavam as cooperativas que por meio de algumas de suas lideranças, passaram a exigir um novo modelo cooperativo para o Brasil, que demonstrasse uma autonomia deste em relação ao Estado. Conseqüentemente, essas movimentações tiveram efeito dentro do próprio sistema OCB.

Como a OCB, em seus estatutos, se autodefine como sendo uma organização de representantes patronais, varias cooperativas de trabalhadores iniciaram mobilizações para que este quadro fosse redefinido. Desse modo, a necessidade de mudança, tanto da Constituição Federal como da Lei 5.764, era inevitável.

Destarte, percebeu-se um duplo movimento no cooperativismo brasileiro: um para dentro, que clamava pela reestruturação do sistema OCB, e outro para fora, que exigia do Estado o seu pronto afastamento como órgão fiscalizador e controlador do cooperativismo nacional.

Por conta desse novo cenário, uma discussão central, nesta época, era a questão da autogestão. Nesse ponto específico havia, pelo menos, duas compreensões: uma que entendia a autogestão como uma maneira de exprimir autonomia perante o Estado - posição mantida pela diretoria da OCB e pela maior parte das diretorias das cooperativas. E, outra, que a compreendia como sendo a possibilidade de se avançar num novo modelo de gestão, garantindo o princípio fundamental do cooperativismo, que é o exercício da democracia direta.

Esse debate desembocou no X Congresso da OCB, em que foi vencedora a proposta defendida pelo comando que representava o pensamento da diretoria da OCB e que, majoritariamente, representava o pensamento e os desejos dos diretores das chamadas cooperativas rurais que, à época, mantinham a hegemonia no cooperativismo brasileiro.

As decisões do X Congresso, de todo modo, exigiram da OCB uma nova postura em relação ao Estado e definiram as estratégias de ação que nortearam a atuação dela nos debates da Constituição de 1988. Foi a postura das lideranças da OCB durante esse processo que forçou, em mínima instância, o fortalecimento de algumas lideranças cooperativistas independentes e que estudiosos sobre o cooperativismo brasileiro definissem melhor suas posições críticas ao cooperativismo convencional representado pelas lideranças da OCB e questionassem a sua representatividade. Como fruto disso, podem-se tirar, pelo menos, duas conclusões: a primeira é de que a OCB deverá continuar tentando, a todo custo, a manutenção de sua posição de única representante nacional do sistema cooperativista brasileiro. A segunda é que, por força do Artigo 5º da Constituição Federal, cada vez mais, serão criadas cooperativas que não se filiarão ao Sistema OCB, caracterizando, assim, uma espécie de

sistema paralelo ou contrapositor, fato que demonstrará que o cooperativismo nacional tende a ser um sistema de duplo movimento.

Ao que parece, estes debates e acontecimentos também ajudaram no surgimento das cooperativas populares.

1.4 Gênese das cooperativas populares

Com mais evidência e com maior intensidade a partir do início do século XIX, as formas cooperativas de produção/distribuição/consumo passaram a ser mais utilizadas, principalmente pelos trabalhadores e por parcelas de excluídos do sistema produtivo/distributivo/consumidor em hegemonia na época - o liberalismo. Como apresenta COLE (1964), o exercício dessas práticas de cooperação serviu, em grande medida, para a busca de alternativas às crises pelas quais passavam seus países, notadamente aquelas causadas pelo advento do domínio do modo capitalista de produção.

À medida que tanto os estados liberais/capitalistas como os estados de economia estatal centralizada optaram pela instrumentalização do cooperativismo para ajudar na implementação de suas políticas de desenvolvimento, o cooperativismo passou a ser qualificado como uma espécie de mecanismo de apoio à busca de solução para as crises. Por conta disso, passou a ser bastante criticado, por exemplo, no caso do Brasil, pelo movimento sindical. A concepção híbrida do cooperativismo foi construída a partir do início do século XX, notadamente quando, por exemplo, tanto a União Soviética (socialista) quanto os países capitalistas usavam dele como instrumento de complementação para suas estratégias de desenvolvimento, conforme apresenta PINHO (1965). É importante lembrar que existe uma forte corrente cooperativista que acredita ser ele uma 'terceira via' entre o capitalismo e o socialismo.

Exatamente no momento em que o cooperativismo passou a ser utilizado em sua concepção híbrida, constituiu-se naquilo que pode ser caracterizado como um "elo perdido", ou seja, uma estratégia pela qual os trabalhadores depositaram enorme confiança no sentido de resolução dos problemas econômicos e sociais, sem que, no entanto, resultasse no alcance de suas expectativas. Esse processo contribuiu para a criação de uma espécie de frustração para os trabalhadores.

Uma questão que, num certo sentido, demonstra a frustração dos trabalhadores com o cooperativismo e pode caracterizar a gênese do 'elo perdido', refere-se a quando, no lançamento do Manifesto Comunista (1848), para o qual todas as propostas de ordenações econômicas e sociais - como foi a dos cooperativistas - que não contemplavam a conquista do Estado como elemento primeiro e indispensável para a implantação de um modo de produção alternativo ao capitalismo, foram consideradas como reacionárias ou utópicas, embora

considerando sua importância para o desenvolvimento da luta de classes e para a formação dos movimentos socialistas e comunistas (MARX e ENGELS, 1980).

Essa compreensão colocou, por um longo tempo e em larga medida, o cooperativismo em um lado “oposto” ao do movimento sindical e social, apesar do que apresenta Cole (1964), quando argumenta a fundamental importância das propostas dos chamados socialistas utópicos para a formação de um pensamento antiliberal. Embora considere que suas ações fossem sempre mais voltadas para as práticas de proteção social do que para a acumulação de forças para uma possibilidade revolucionária e de ruptura com o liberalismo, como pensavam Marx e Engels. Também do que apresenta POLANYI (1980), quando chega a afirmar que os socialistas utópicos, sobretudo Robert Owen, foram os grandes formuladores das primeiras teses que, mais adiante se transformariam nas teses marxistas, embora reconhecendo, também, o caráter de proteção social que carregavam esses movimentos.

O próprio ENGELS (1945) afirmou que esses socialistas, dando destaque para Owen, significaram e influenciaram fortemente o movimento comunista do mundo inteiro. Além do mais, LÊNIN (1980), depois de considerar vencida a fase de tomada do Estado pelo proletariado, por ocasião da Revolução Russa, faz ampla defesa da prática do cooperativismo.

Apesar de essas considerações partirem de importantes vertentes, o cooperativismo passou a ser considerado campo de práticas de categorias ou agrupamentos que têm dado sustentação ao liberalismo.

Vê-se, portanto, que caminhos o cooperativismo já percorreu. Nada mais compreensivo, então, que possa ser chamado, no Brasil, de “filho predileto do Estado”. Esse é o argumento de BURSZTYN (1985), referindo-se à forma como no Estado brasileiro o utilizava para reproduzir as intenções de articular uma economia que privilegiasse o crescimento econômico sem mudar estruturas sociais fundamentais, como, por exemplo, as que, no caso do setor rural, favoreciam a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.

No entanto, numa outra variante, SINGER (2002) considera que, ao contrário, o cooperativismo é obra do movimento sindical e das classes trabalhadoras, fazendo referência às muitas experiências espalhadas por todo o mundo, como se pode observar em SANTOS (2002).

SINGER (2002) afirma que o cooperativismo serviu, e serve, para ajudar na descoberta de novas formas de organização econômica e social, em que se privilegiam ações que podem sinalizar alternativas aos mecanismos excludentes do mercado auto-regulável e apresentar-se como alternativa à empresa capitalista.

As considerações mencionadas acima (SINGER, 2002) e as outras experiências brasileiras e internacionais contidas em SANTOS (2002), além das argumentações de

LAUSCHNER (1982), reforçam o debate sobre o desenvolvimento do cooperativismo e suas várias fases e formas, indicando a importância e a pertinência de mais profundidade e ampliação dos estudos.

Trata-se, portanto, de um debate em permanente mutação e ainda inacabado, o que permite procurar inserir-se nas discussões construindo uma relação do cooperativismo com o owenismo, conforme apresentam COLE (1964) e POLANYI (1980); com a chamada economia solidária, conforme SINGER (2002); e com o socialismo, conforme sugere LÊNIN (1980). Evidentemente, a construção de uma compreensão desse tipo não pode surgir 'do nada'. Ela deve vincular-se a uma reflexão que incorpore o mínimo de resgate histórico e estar relacionada aos processos de luta dos trabalhadores e da sociedade por uma melhor forma de viver, que pode significar a aproximação de novas formas de organização social e que pode representar a estrutura de um elenco de movimentos emancipatórios como se observa em SANTOS (2002). Podem, ainda, relacionar-se, intencionalmente ou não, para seguir o ponto cardeal que QUIJANO (2002) chama de "*novo imaginário anticapitalista*", sobretudo quando tratam-se de movimentos que buscam formas alternativas econômicas de sobrevivência das categorias mais pobres, grandemente relacionadas à luta contra o desemprego, a pobreza, a exclusão social.

Estas reflexões acima e outras citadas por diversos outros estudiosos do tema, conduzem a um novo tipo de cooperativismo, no qual sugere-se estar exercitando a cooperação e a autogestão, a confiança mútua e a solidariedade. Argumentam, também, esses estudiosos que este novo cooperativismo se articula com outras experiências de economia solidária. Formando redes e teias de produção, distribuição e consumo de bens, serviços e valores, utilizando bens e recursos materiais e imateriais disponíveis, ou seja, o capital social e se aproximando de outros movimentos sociais chamados de progressistas, como sugere GOHN (2003) e ou emancipatórios, como sugere SANTOS (2002). A este cooperativismo convencional-se chamar de cooperativismo popular. O cooperativismo popular possui relações diretas com a economia solidária e com a geração e reprodução de capital social.

2. DESAFIOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DAS COOPERATIVAS POPULARES: DIÁLOGOS COM A ECONOMIA SOLIDÁRIA, O CAPITAL SOCIAL E AS PRÁTICAS DE PROTEÇÃO E MUDANÇA SOCIAL.

2.1 O surgimento das cooperativas populares

As cooperativas populares formam um campo onde atuam, dentre outros atores, representantes da União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), da União e Solidariedade das Cooperativas e Empresas de Economia Solidária do

Brasil (Unisol), da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab), do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a Associação dos Trabalhadores de Empresas Autogeridas - ANTEAG e da Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP's). E estes e outros atores, cada um deles em sua medida, reconhecem que um fato marcante para o surgimento das cooperativas populares no Brasil foi a constituição do Comitê de Entidades no Combate a Fome e Pela Vida (COEP), em 1993, resultante do Movimento Pela Ética na Política e no Âmbito da Ação da Cidadania, idealizado por Herbert de Souza, o Betinho.

Esse Comitê incentivou o surgimento de várias organizações coletivas de trabalhadores brasileiros, dentre as quais se destacaram algumas cooperativas populares, como é o caso da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos (COTRAM), fundada em 1993, na favela de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro. Esta pode ser considerada a primeira cooperativa popular da era contemporânea com reconhecimento nacional, ou seja, primeira cooperativa a ser reconhecida como uma cooperativa de fato, criada e gerenciada por trabalhadores que são moradores de localidades onde o tecido social apresenta um grande número de pessoas com níveis de exclusão social, desemprego e pobreza muito grandes. Nesse caso, está-se falando de uma cooperativa que atua no seio de uma comunidade que reúne onze favelas que compõem o complexo de favelas de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro (CTTC/ OFICINA SOCIAL, 2002).

Fruto desta experiência e para apoiar essa e outras que pudessem surgir na cidade do Rio de Janeiro, foi criada oficialmente em 1995, a primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O objetivo principal foi o de dar apoio para o repasse de informações tecnológicas referentes às questões de gestão e administração dessas cooperativas populares. A partir dessa experiência, foi criado o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), que teve o apoio decisivo, além do COEP, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); da Fundação Banco do Brasil (FBB) e do Banco do Brasil, que foram os financiadores e co-financiadores deste Programa, em sua primeira fase³.

Posteriormente, essas incubadoras se disseminaram por todo o Brasil e, em 1999, foi criada a Rede de ITCP's que, em parceria com a Fundação Unitrabalho, constituiu o Programa Rede de ITCP's e Economia Solidária. Este Programa proporcionou uma aproximação com outros projetos desenvolvidos por entidades nacionais que também já atuavam no apoio ao

³ Com o surgimento da SENAES, este Programa teve um impulso e agregou outros órgãos financiadores, como, p.e., os ministérios do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Educação, da Cultura, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário. Também na fase pós-SENAES instituiu-se o Comitê Gestor Nacional do Proninc, que conta a participação da Rede de ITCP's, da Fundação Unitrabalho, da SENAES, do COEP e dos ministérios, órgãos e fundações que constituem os financiadores e co-financiadores do Programa.

surgimento de cooperativas populares ou empreendimentos de economia solidária, como, por exemplo, a Cáritas Brasileira, a ANTEAG, a FASE, o IBASE.

Estes fatos, somados a outros de outras tantas iniciativas isoladas e conjuntas que estavam se desenvolvendo pelo Brasil afora, foram responsáveis pelo surgimento e expansão do cooperativismo popular. No entanto, foi a necessidade que os trabalhadores desempregados, em vias de desemprego ou em situação de precarização no trabalho, que de fato, impulsionou o surgimento de inúmeras formas de tentar gerar ocupação e renda, dentre elas a criação de cooperativas populares.

À medida que estas iniciativas são coletivas, elas fazem surgir, também, vários tipos de cooperativas populares nas mais diferentes atividades econômicas, fazendo eclodir um número cada vez maior desse tipo de cooperativismo, como demonstra o resultado do Mapeamento Nacional da Economia Solidária, elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), que pode ser acessado por meio do *site* do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no endereço www.mte.gov.br.

De acordo com GOHN (2003), as cooperativas populares passam a compor um conjunto de organizações que, mais do que representar uma forma de buscar condições econômicas para a sobrevivência, serve para reforçar as lutas populares contra o atual estágio de desenvolvimento econômico brasileiro. Essas cooperativas possuem fortes relações com os movimentos sociais.

Essas compreensões parecem demonstrar que as cooperativas que surgem de dentro, ou a partir, dos movimentos sociais que não visam unicamente à simples sobrevivência econômica, mas também à possibilidade de seus membros utilizarem a atividade econômica para atuar em outras formas de busca de inserção, sobretudo social e política, necessitam ser avaliadas e analisadas por parâmetros diferenciados. Parâmetros esses que, em determinados momentos, privilegiam muito mais os resultados qualitativos do que os quantitativos da cooperativa.

Dessa maneira, também pode-se afirmar que o cooperativismo popular surgiu, se reforça e se expande dentro do contexto de enfretamentos de modelos econômicos, precisamente reforçando as práticas de economia solidária e trazendo consigo variadas formas de produção, uso e reprodução de capital social, cujos fundamentos básicos são a confiança e a ajuda mútua.

Por outro lado, arrisca-se afirmar, que ele é fruto do amadurecimento dos movimentos social e sindical em relação à prática do cooperativismo. Precisamente, por que a partir dos anos noventa do século passado, esses movimentos passaram a enxergar com mais nitidez, nesse novo cooperativismo, alternativas para o exercício da cooperação e da solidariedade, mas, sobretudo, passaram a enxergá-las como espaços de organização social e política.

2.2 Raízes conceituais e práticas das cooperativas populares

As raízes do cooperativismo popular no Brasil e suas práticas nos dias atuais remetem ao debate sobre suas formas, correntes, variantes e possibilidades interpretativas que foram apresentados nos itens anteriores. Ou seja, possui relação direta com as condições nas quais as cooperativas são criadas e como elas se relacionam com as propostas de desenvolvimento que se apresentam em disputa na conjuntura econômica, social e política.

Nesse sentido, observando-se as variadas experiências empíricas sobre cooperativas populares que acontecem atualmente no Brasil, por exemplo, as que, dentre outras, se pode constatar nas apresentações de SINGER e SOUZA (2000), PONTE JUNIOR (2000), GUIMARÃES (1988), GAIGER (2004), HECKERT (2003), OLIVEIRA (2006), etc., se pode afirmar que o conceito de cooperativismo popular surgiu da necessidade de contemplar, na prática cooperativista, segmentos da sociedade que, devido as suas condições sócio-econômicas, educacionais, habitacionais, culturais, são alijados dos processos e dos benefícios que proporcionam as plataformas de desenvolvimento que são aplicadas no país.

Não que alguns destes determinados extratos sociais já não tenham participado dos quadros sociais de algumas cooperativas, nem que as cooperativas sejam as únicas formas destes segmentos terem acesso às políticas de desenvolvimento, sobretudo aquelas que apontam para a minimização da exclusão social e do desemprego. Mas que, muito raramente, tem-se o registro de cooperativas que foram criadas com esse ou para esses fins específicos. Nem tampouco, com uma proposta clara de serem ambientes para exercício da cooperação e da solidariedade, numa perspectiva onde a autogestão e a confiança e ajuda mútua, fossem elementos estruturantes e vitais.

Partindo desse tipo de argumentação, chega-se às definições sobre o cooperativismo popular que são sugeridas por autores, como, por exemplo, GUIMARÃES (1998 e 1999), SINGER (2000 e 2002), TIRIBA (2000), SOUZA (2000), GAIGER (2000), OLIVEIRA (1996 e 2006), GOHN (2002), sobre os quais podem-se fazer algumas reflexões conceituais e se deparar com a interpretação de que uma cooperativa popular é aquela cuja dinâmica está vinculada a algumas práticas e exercícios, os quais podem ser divididos, por exemplo, em três campos: o econômico, o social e o político. O exercício comum e interligado dessas práticas possibilita, aos cooperados, a condição de estarem mais integrados à cooperativa e, sobretudo, estarem se considerando e, de fato, sendo os atores fundamentais de suas ações.

Para perceber a atuação no campo econômico, social e político, pode-se analisar a afirmação de um incubado da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da UFRJ, feita em entrevista a OLIVEIRA (2006), que se resume na seguinte afirmação:

Quando fomos trabalhar dentro das comunidades, junto com as cooperativas populares, era, também, o nosso compromisso, pensar como

tentar formalizar uma atividade já existente, um circuito já existente, para que a busca de cidadania pudesse ser alcançada. Nesse sentido, a cooperativa tem duas funções: a econômica e a social. Mas, a relação, ou cruzamento destas duas funções força o surgimento e a prática de uma outra, que é a atuação política, pois a cooperativa, à medida que se concretiza, ou se fortalece, não tem como abrir mão desta outra função(Oliveira, 2006, p. 72)

Ao que parece, tanto as ações econômicas, quanto as sociais, quanto as políticas, conduzem sempre uma a outra, ou umas às outras, tornado-as indissociáveis. Embora isso não pareça ser uma constante dentre todas as experiências, se pode afirmar que é uma tarefa que sempre aparece em suas agendas, como é o caso da Cooperativa Arco-Íris, que atua no complexo de favelas do Caju, na cidade do Rio de Janeiro, que foi uma das cooperativas investigadas durante a pesquisa de Oliveira (2006). Nessa comunidade, a cooperativa tem tido uma função muito importante, como se pode perceber no depoimento abaixo:

A nossa cooperativa é uma grande ferramenta para a comunidade. Temos consciência de que não salvamos ninguém. A gente ajuda a salvar. A gente não salva porque não temos o poder, por exemplo, de impedir que a polícia entre na comunidade dando tiro para todo lado, mas temos o poder de fazer com que, quando uma pessoa vem para a cooperativa, ela possa ter uma outra visão da vida, de ter consciência de que pode ter uma condição melhor para si e para a sua família. Nesse caso, a esperança que a gente começa a ter é a de uma coisa muito boa, porque, a partir do envolvimento da pessoa na cooperativa, ela é estimulada a mandar a criança para a creche, para o colégio, evitando que ela esteja no meio da rua (...) Sem dúvida, as pessoas mudam. Hoje, elas possuem uma mentalidade diferente. São diferentes porque a cooperativa abriu uma série de possibilidades, desde o incentivo à ação em grupo, na busca de parcerias e de buscar a descoberta de outros caminhos. Tem ajudado na instrução e na formação e na luta para, por exemplo, ajudar na diminuição da violência, atuando como esclarecedora. Neste caso, a cooperativa funciona não somente para encontrar uma forma de gerar renda, mas também de observar os problemas gerais e tentar resolvê-los. Nossa comunidade é tida como uma das mais violentas do Rio de Janeiro e a ação da cooperativa tem ajudado a mudar esta situação, pelo menos para as pessoas que estão participando dela. Todas as famílias que trabalham na cooperativa possuem, hoje, uma visão de querer sempre melhorar a vida da comunidade. Se pode ver que nossa ação vai além só da visão de buscar o emprego, a ocupação(Oliveira, 2006, p. 73).

Estas informações e constatações nos levam a compreender porque a cooperativa popular pode ser um importante instrumento de ação econômica, política e social, na região ou na comunidade onde atua.

Suas práticas, privilegiam aqueles que possuem o trabalho e não o capital. Há uma inversão dos valores e dos princípios praticados nas empresas capitalistas, em que os proprietários se apropriam da maior parte dos resultados produzidos pela cooperação dos que produzem e distribuem. Numa palavra, são respeitados os princípios fundamentais da cooperação, que foram observados por MARX (1983) e explicados por BORGADUS (1964).

Especificamente, como argumenta MARX (1983, pág. 259), *“a cooperação é uma forma de trabalho em que muitos trabalham planejadamente lado a lado e conjuntamente, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos”*.

As funções econômico-políticas conduzem a um tipo de gestão em cujas práticas de definição de interesses, consideram os princípios da autogestão (FARIA, 1985; CARVALHO, 1983); e, em termos políticos, de práticas de ação coletiva que considerem essenciais o exercício da democracia representativa combinada com a democracia participativa dentro das arenas onde serão travadas as alianças para lutas por emancipação e transformação social e cultural (SANTOS, 2002).

Considera-se, por efeito, que se refere a um tipo de cooperativismo que rompe com o significado geral que a ele foi atribuído desde quando os socialistas utópicos foram “sepultados” - principalmente após o lançamento do “Manifesto Comunista” -, e quando a luta contra o capitalismo passou a ser compreendida, pela maioria dos socialistas e comunistas como a aplicação de um processo de ruptura violenta que buscava, inicialmente, a tomada do Estado. Outro fato também relevante foi quando as posições de Rosa de Luxemburgo foram mais consideradas do que as posições de Bernstein⁴. Com efeito, correntes militantes ligadas a esses pensadores passaram a considerar a utilização do cooperativismo como um instrumento conciliador ou reformista. Isso foi reforçado, sobretudo, quando os liberais da época, como Stuart Mill, elogiavam a proposta cooperativista, ressaltando-a como uma forma de poder reunir o que havia de bom no capitalismo e no socialismo (MILL, 2001).

Considera-se, também, um tipo de cooperativismo que se distancia do princípio da neutralidade política defendida pela corrente rochdaliana.

Por fim, o surgimento desse tipo de cooperativismo pode ser atribuído, sobretudo, aos efeitos causados pelas altas taxas de desemprego e pelo avanço dos índices de pobreza e miséria alcançados, principalmente em países periféricos, como os da América Latina e, em particular, o Brasil.

⁴Trata-se de um famoso debate que aconteceu dentro do Partido da Social Democracia Alemã na segunda metade do século XIX, no qual defrontaram-se, principalmente, Rosa de Luxemburgo e Eduard Bernstein, acerca da introdução que Engels escreveu para o livro de Marx ‘A Luta de Classes na França: 1848-1850’, da qual Bernstein se apropria de trechos para fazer uma defesa de uma estratégia mais moderada de ação do Partido. Ver sobre o tema, p. e., LUXEMBURGO (1986) e KARL MARX (1986).

Com efeito, tornou-se possível, a partir daí, uma nova relação entre os movimentos social e sindical e o cooperativismo, na expectativa de uso deste para buscar alternativas ao desemprego e a pobreza, como argumenta GOHN (2003).

Pode-se, portanto, estar diante de uma espécie de reedição da luta pela instalação de organizações cooperativas, tal como aconteceu no início do século XIX, evidentemente que considerados todos os avanços adquiridos a partir das experiências acumuladas pelas organizações representativas dos movimentos social e sindical.

Na tentativa de ajudar na elaboração de um conceito sobre cooperativismo popular, pode-se observar além das considerações apresentadas no início deste item, as de GUIMARÃES (2000), para quem as cooperativas populares promovem o exercício de princípios que vão sendo enraizados e absorvidos no sentido de conduzir trabalhadores de baixa renda, integrantes das camadas populares e excluídos dos processos de mercado a praticarem autogestão e elaborarem novas formas de produção, distribuição e consumo. Neste sentido, muito mais do que buscar apenas a renda, busca-se exercitar a cidadania. Para OLIVEIRA (2002) estas cooperativas atuam na contraposição ao cooperativismo tradicional. E para CULTI (2002), estas cooperativas se diferenciam pelo caráter operário e democrático e vêm em resposta à crise do trabalho.

Por esta linha de raciocínio, pode-se conceituar o cooperativismo popular como sendo aquele que privilegia uma aproximação acentuada do exercício dos princípios fundamentais da cooperação⁵, da prática da autogestão⁶ e da busca da composição de alianças estratégicas⁷ contra a pobreza e a exclusão social. Também, trata-se de um tipo de cooperativismo que pressupõe uma nítida articulação com os movimentos de luta pelo exercício fundamental da cidadania⁸.

Esse cooperativismo, ao que parece, está se estruturando sob organizações cooperativas que, ao mesmo tempo, agem como cooperativa e como entidade representativa de defesa dos direitos de seus membros. Configurando-se em uma espécie de *Sindoperativismo*. Portanto, pode representar a antítese da neutralidade política defendida pela corrente *rochdaliana*, transformando-se num instrumento de luta política e econômica, e que incorpora tentáculos que o transforma, ao mesmo tempo, em uma espécie de *contrapoder* cooperativo, sobre o qual referem-se, por exemplo, OLIVEIRA (1996), ALENCAR (1993) e RIOS (1987), ao se referirem a sua ação em relação ao cooperativismo empresarial representado pelo sistema OCB.

⁵ Ver sobre isto MARX (1983) e BORGADUS (1964).

⁶ Ver, por exemplo, FARIA (1985) e CARVALHO (1983).

⁷ Ver OFFE e WIESENTHAL (1986).

⁸ Compreendida como o que consideram OLIVEIRA e BAVA (1999)

As definições acima apresentadas sobre cooperativismo popular, possibilitam considerá-lo um tipo de cooperativismo que cada vez mais se envolve com a busca de alternativas para a geração de emprego e renda e para a minimização da exclusão social. Aliada a essa busca, percebe-se, também, uma nova prática de confiança e ajuda mútua, cooperação, solidariedade, exercício de autogestão e busca da condição de exercitar cidadania para determinados grupos sociais. Neste sentido, esse cooperativismo possui uma forte relação com o movimento de economia solidária no Brasil e com a produção, a utilização e a reprodução de capital social, bem como com as práticas de proteção social.

3.0 EXERCÍCIO DO COOPERATIVISMO POPULAR

3.1 As cooperativas populares no cotidiano das comunidades em que atuam

As reflexões a seguir são sobre a pesquisa relatada por OLIVEIRA (2006), realizada entre 2003 e 2005, acerca de cinco cooperativas populares da cidade do Rio de Janeiro, que são:

Cooperativa de Prestação de Serviços em Informática, Artes Gráficas e Consultoria - Dinamicoop - Dinamismo e Cooperação. Endereço: rua Armando de Albuquerque, 30. Morro dos Macacos. Vila Isabel. Rio de Janeiro, RJ. CEP: 20560-130. Telefone: 2576-2046, e-mail: dinamicoop@dinamicoop.com ou cooperativa@dinamicoop.com;

Cooperativa de Trabalhadores do Morro do Andaraí LTDA (Cooperan). Endereço: rua Joana, s/nº - CEMASI Renascer do Andaraí - salas 06 e 07 - Andaraí - Rio de Janeiro, RJ - CEP: 20541-210. CNPJ: 02.860.621/0001-70. Inscrição Municipal: 02.641.550. Telefones: (21) 2520 4096/9893-0712. E-mail: cooperan@bol.com.br ou cooperan.coop@ig.com.br;

Cooperativa Mista dos Trabalhadores do Parque Royal – Royal Flash. Endereço: Estrada Governador Chagas Freitas, s/n. Ilha do Governador, Rio de Janeiro. Tel: 3393-9928;

Cooperativa de Trabalho Arco-Íris – ARCO-ÍRIS. Endereço: rua Carlos Saidon, 1281. Bairro Caju. Rio de Janeiro, RJ. Tel: 2589-5375; 3825-3204; 2485-7686. Site: www.arcoiris.org E-mail: info@arcoiris.org;

Cooperativa dos Trabalhadores da Mangueira (COOPMANGA). Endereço: rua Visconde de Niterói, 345, no Complexo da Mangueira, na cidade do Rio de Janeiro, RJ

Permite-se enxergar que elas se constituíram e atuam, numa perspectiva de reforçar a economia solidária e reproduzir capital social.

É necessário, para se observar melhor essas relações, entender que devido ao avanço da economia solidária no Brasil e à constatação de que, em grande medida, essas cooperativas

estão atuando neste campo, exatamente a partir do momento em que passam, com mais nitidez, a produzir, utilizar e reproduzir capital social, que elas estão provocando uma forma diferenciada de se buscar proteção social, conforme justificam estudos recentemente realizados sobre esta temática, a exemplo do que apresenta SANTOS (2002).

Por outro lado, para dar musculatura reflexiva para as relações conceituais entre o cooperativismo popular, a economia solidária e capital social, convém que apresente-se quais as compreensões que, para efeito da elaboração deste artigo, tem-se sobre estes temas.

Por economia solidária, embora se possa assegurar que se trata de um debate em mutação, adotou-se, numa maneira de considerar-se o que se tem de acúmulo sobre o tema, o conceito consensualizado no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), segundo o qual, este conceito ou definição se baseia na compreensão de que:

Por economia solidária se compreende um projeto emancipatório que não se restringe a mitigar os problemas sociais gerados pela globalização neoliberal, mas trata-se de um projeto de desenvolvimento integral que visa a sustentabilidade, a justiça econômica, social, cultural e ambiental e a democracia participativa. Ela se fundamenta na cultura da cooperação da solidariedade e da partilha, rejeitando as práticas da competição, da exploração e da lucratividade capitalista (Carta de Princípios do FBES, que podem ser encontrados no site www.fbes.org.br).

E por capital social se está compreendendo um conjunto de vantagens por meio das quais as pessoas, em seus grupos, se capacitam para ampliar os seus acessos a recursos materiais e imateriais, e buscarem novas relações com outros atores. Com isso, tentam garantir, sobretudo, o fortalecimento da democracia, conforme BEBBINGTON (1999).

A partir destas compreensões, elaborou-se um debate cuja sustentação, ou base, sejam as práticas e dinâmicas e as possibilidades das cooperativas populares, sejam consideradas como instrumentos que produzem, usam e reproduzem capital social na perspectiva de fortalecer redes de economia solidária.

Nesse sentido, o que se pode destacar é a forma como as cooperativas populares atuam. Por isso, serão apresentadas, a seguir, as relações que as cooperativas investigadas possuem com este tecido de relações sociais, políticas e econômicas, consideradas como fios integrantes da construção do que, no campo das discussões acerca da economia solidária, se convencionou chamar de 'outra economia'.

Durante a pesquisa, à medida que as práticas das cooperativas foram sendo investigadas, ou seja, à medida que as evidências empíricas foram sendo explicitadas, foi-se formando uma compreensão sobre a importância delas para o desenvolvimento das comunidades nas quais estão inseridas e no território em que agem. Precisamente, porque as

suas atuações refletem no engajamento de um número crescente de pessoas que nunca tinham se aproximado de nenhum tipo de atividade que pudesse ajudar, por exemplo, na minimização do desemprego, nem que pudesse resultar em uma forma de agir coletivamente nas discussões sobre as condições de vida dos moradores daquelas comunidades.

Exemplificando, no complexo de favelas do Caju, onde atua a cooperativa Arco-Íris, as pessoas foram se engajando na cooperativa e, a partir desse engajamento, passaram a ter atuação em outros projetos da comunidade, como o Projeto Primeiro Emprego, o Projeto Mães do Caju – que luta pela diminuição dos assassinatos dos seus filhos -, o Instituto Alternativo de Ações Solidárias, o Projeto “Contos de Favela”. Já na área de atuação da Coopmanga, complexo de favelas da Mangueira, as pessoas, a partir de suas integrações na cooperativa, passaram a atuar em projetos como o de reciclagem de materiais. No morro dos Macacos, em Vila Izabel, onde atua a Dinamicoop, outros projetos foram criados a partir da atuação da cooperativa, como, por exemplo, o Projeto Internet para Todos. Já no Morro do Andaraí, onde atua a Cooperan, as ações da cooperativa ajudaram a incentivar várias ações de apoio e ajuda mútua, onde os moradores passaram a exercitar práticas de solidariedade, sobretudo buscando participar do controle social de projetos que garantam a distribuição mais ordenada de cestas básicas e outros incentivos de programas governamentais. Na Ilha do Governador, onde atua a Royal Flash, a participação dos associados da cooperativa, em parceria com a associação de moradores, com projetos ligados a igrejas e com projetos de urbanização da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, resultou no projeto de revitalização e urbanização da Rua Oliveira que, era uma região de palafitas sobre a Baía da Guanabara.

Portanto, os depoimentos apresentados a seguir ajudam a perceber que existe uma sintonia entre a as lutas pelo avanço do exercício da cooperação, da solidariedade, da confiança e da ajuda mútua, com o cotidiano dessas cooperativas. Isso pode reforçar a tese de que esse tipo de atividade, mais uma vez ressaltando o que historicamente já aconteceu em outros momentos e espaços históricos, serve de instrumento para que os trabalhadores possam buscar proteção social, sobretudo no que diz respeito à tentativa de diminuir os índices de desemprego, pobreza e exclusão social. As cooperativas populares configuram-se, portanto, em fortes elementos a serem considerados nos programas de desenvolvimento sustentável e no avanço do exercício da democracia.

Segundo os entrevistados, o significado e a prática da cooperação podem ser vistos como ações dos mais variados tipos. Um deles é a aproximação com as associações de moradores, conforme a afirmação de que:

Juntamente com a Associação de Moradores e mais algumas cooperativas, estamos criando o Instituto Alternativo de Ações Solidárias. Ele deverá ser oficialmente fundado no próximo dia 31/01/2004 e terá como finalidade

principal apoiar as ações solidárias em comunidades carentes que possuam grande número de excluídos e desempregados (Oliveira, 2006, p. 114).

Esse tipo de ação, para a comunidade do Caju, na compreensão do associado entrevistado, representa uma das formas mais importantes de exercício de cooperação. Isso porque, a criação do Instituto, no qual várias ações serão aglutinadas, ajudará a que os moradores da comunidade possam cooperar entre si, fortalecendo suas aspirações de terem mais destaque no contexto da cidade, fugindo, portanto, da fama de ser uma comunidade violenta. Este Instituto se encarregará, como uma das primeiras ações, da publicação do primeiro livro da série 'Contos de Favela', no qual escritores da própria comunidade relatam suas experiências de vida e histórias de sua comunidade. O segundo livro terá como tema as histórias contadas pelas mães que pertencem à ONG As Mães do Caju, ou Associação de Mães da Comunidade do Caju, as quais tiveram filhos, parentes ou maridos assassinados em função dos conflitos tráfico-tráfico ou tráfico-polícia. Foi a Cooperativa que possibilitou este tipo de cooperação entre os vários movimentos existentes na comunidade.

Outras ações de cooperação são voltadas para a relação entre as cooperativas populares. Pelo que se pode observar no depoimento a seguir, há uma boa proximidade entre essas cooperativas, pois afirma o entrevistado que:

Temos conversado com outras cooperativas para ver se fazemos atividades conjuntas. Por exemplo, uma das idéias foi juntar várias cooperativas para se atender um grande pedido de material. Nesse caso, envolvíamos a Royal, a Pierre Cardin, Coopmanga e a Coojac (de Jacarezinho). Tentamos isso num contrato de 40 mil peças com a Prefeitura. Infelizmente este contrato não se efetivou por conta de uma exigência da burocracia e uma falta de vontade política de algumas pessoas da prefeitura em resolver o caso. Mas, o importante foi que a nossa aproximação e os frutos que tivemos dessas conversas surtiu efeitos para outras ações conjuntas (Oliveira, 2006, p. 115).

Especificamente, este é um exemplo de prática de cooperação no qual se busca um melhor desenvolvimento econômico da comunidade em que a Royal Flash atua e em outras, onde funcionam outras cooperativas populares. Garante-se, assim, a formação de redes de cooperação que podem dar, segundo avaliação dos entrevistados e a conclusão a que o pesquisador pôde chegar, no fortalecimento dos laços entre essas cooperativas e na possibilidade de reforço de práticas de economia solidária no estado do Rio de Janeiro. Aliás, todas as cooperativas populares investigadas durante a pesquisa fazem parte do Fórum Carioca de Cooperativismo Popular, que representa a célula estadual do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e da Central de Cooperativas Populares (OLIVEIRA, 2006).

Outra consideração feita por um assessor da ITCP da UFRJ, percebe-se que as cooperativas cooperam entre si, mas, fundamentalmente, cooperam com outros movimentos no entorno onde atuam, para alcançarem conquistas para além do seu campo específico de atuação. Dessa forma, transparece sua atuação na comunidade e fora dela, como agente que se preocupa com a resolução de problemas que atingem a todos os trabalhadores que se encontram em situação de exclusão social ou de desemprego, reforçando assim as redes de economia solidária. Mas, sobretudo, a torna-se cooperativa um ator dos movimentos sociais.

Além das formas de buscar a cooperação para atuar como agente de mudança para fora de si, as cooperativas fazem a cooperação interna, que é reforçada pelas práticas de auto-gestão e democracia, que são elementos básicos para o exercício da cooperação como ação política.

Dessa forma, pôde-se perceber, em alguns depoimentos, como a democracia se apresenta dentro dessas cooperativas:

Nós temos assembleias e, toda vez que é necessário, acontecem reuniões setoriais, quer dizer, nos locais onde estão localizadas grandes concentrações de cooperados. A gente chama de reuniões de setor. Isto é, por exemplo, tem um grupo que trabalhava na limpeza e outro na manutenção; daí a gente faz reunião no próprio setor (Oliveira, 2006, p. 116).

Esse é um exemplo de situação que ocorre para que se garanta a participação, o mais direta possível, dos cooperados nas decisões da cooperativa.

A partir de 2004 nós acertamos uma grade de reuniões onde a Diretoria se reúne uma vez por mês e o Conselho Fiscal também. Os cooperados vinculados a contratos também se reúnem uma vez por mês. No mais, podem acontecer reuniões extraordinárias (Oliveira, 2006, p. 116).

Essa outra forma de se reunir, garantindo que, em todos os níveis da cooperativa, as questões estejam sendo acompanhadas, faz com que as informações circulem e a cooperação seja estimulada.

Com o nosso trabalho, as coisas foram se mostrando mais sólidas. Com pouco tempo já foi sendo preciso escolher pessoas para coordenar grupos. Eu mesma fui coordenadora de um grupo e, depois, fui do conselho fiscal da cooperativa (Oliveira, 2006, p. 117).

Noutro depoimento contata-se que:

Sempre foi assim. A gente sempre pregava uma para outra que cada associado era o dono da cooperativa, era responsável por aquilo. Neste caso, sempre distribuimos responsabilidades. Tinha as coordenadoras de

setores que mudavam a cada três meses. Por quê? Porque, para que quem ainda não fosse coordenador, pudesse também ser e entender que aquela lição era uma forma de que aquela pessoa se sentisse atuando na condução do negócio. Todos os problemas eram discutidos e sentidos por todos, ou seja, sempre teve democracia e participação (Oliveira, 2006, p. 117).

Em mais um depoimento que reforça a importância das reuniões e o nível de participação dos cooperados nelas a entrevistada disse que:

As nossas reuniões iam longe em muitas discussões. Teve reunião que durou 5 ou 6 horas. Essas reuniões aconteciam todas as semanas. Além de ter as reuniões nas unidades onde trabalhávamos. Isso mudou nossas vidas. Isso mudou nosso modo de agir, inclusive dentro de casa (Oliveira, 2006, p. 117).

Para um entrevistado de outra cooperativa investigada, a grande importância das reuniões é que elas estimulam as pessoas a falar e a expor suas opiniões:

Sempre o grupo todo participa. Quando eu falo a gente, eu nunca estou falando eu, eu, eu. É sempre o grupo. E sempre com esta cultura de sentar à mesa e discutir o que é melhor pra gente, com a cultura de ouvir e ser ouvido. No começo, tinha gente que só escutava, mas o volume e a sistemática das reuniões foram ajudando a desinibir as pessoas. Atualmente, ninguém fica sem falar, sem opinar, sem ajudar a decidir (Oliveira, 2006, p. 117).

Numa visão externa da cooperativa, ou seja, de pessoas que não são membros dela, mas que acompanham as suas práticas, como é o caso dos assessores, pôde-se observar que, para estes, existe um nível de participação muito grande nas reuniões, como se pode perceber no seguinte relato:

Eles participam, discutem, se envolvem, botam o que eles querem botar na reunião, é democrático. Não tem essa que só porque o presidente está ali, o vice... Podendo inibir os cooperados. Nessas cooperativas isto não existe. Não interessa quem esteja presente ou não, inclusive os assessores. Tudo é muito democrático (Oliveira, 2006, p. 117).

Num outro modo de avaliação, também por parte de assessores, pôde-se perceber que outra forma de participação acontece, ou é estimulada, por meio dos cursos que são ministrados para os cooperados e nos desdobramentos que eles provocam na estrutura gerencial das cooperativas, ou seja, nas reuniões e assembléias. Nesse sentido, o entrevistado afirmou que:

A participação nos cursos e eventos de quem não era da direção fortaleceu a possibilidade de rodízio na gestão das cooperativas... Isso pode não garantir a democracia, mas se isso não existir, cristaliza a diferenças entre os setores dirigentes e o restante dos cooperados. Assembléias muito mais vezes do que apenas uma vez por ano é fundamental pra se garantir a democracia. Eu não posso dizer que uma cooperativa é democrática apenas porque ela faz cinco assembléias por ano, mas eu posso constatar que ela não é democrática se não fizer nenhuma, ou fizer apenas uma, como é exigido pela lei. Pela negação, eu posso te mostrar como você pode estar tendo uma cooperativa autogestionária ou não (Oliveira, 2006, p. 118).

Os depoimentos indicam a capacidade das cooperativas exercitarem a democracia interna e de tentarem praticá-la dentro de princípios que reforçam a autogestão, em que todo o processo de acompanhamento das atividades e seus resultados são compartilhados o mais abertamente possível e envolvendo o maior número de cooperados. Por outro lado, perceberam-se as mais variadas tentativas de se garantir a participação de todos, não só na manutenção sistemática das reuniões e assembléias, mas também numa metodologia de reuniões que garanta a participação dos associados, desde a elaboração da pauta da reunião até a tomada de decisões finais. Esse fato pôde ser percebido nas observações durante a realização de assembléias e reuniões menores e nos estudos realizados em algumas atas, quando constatou-se que vários temas são debatidos exaustivamente por um número bastante considerável de associados. Este processo reforça uma das principais características das cooperativas populares: suas práticas autogestionárias e a participação direta, as quais que reforçam a cooperação e o exercício da democracia.

Outro elemento fundamental nas práticas das cooperativas populares que, conforme as análises do pesquisador, fazem sua ligação ser umbilical com a economia solidária e o capital social, é a solidariedade. Pelos depoimentos coletados, percebe-se que as práticas dessas cooperativas reforçam essas tendências, sobretudo quando se pôde constatar que o fortalecimento da cooperativa e a participação do associado nela conduzem a interpretações das mais variadas. Uma das afirmações de um dos entrevistados, nesse sentido, foi a seguinte:

Já falei muito que quando um de nós vai para um colégio técnico e tira um curso e volta para a comunidade com a maior felicidade de estar repassando estes cursos para outras pessoas, isso é uma vontade de compartilhar aquilo que eles aprenderam com outras pessoas. Eles sabem que isso vai ser utilizado para o bem, que vai ser potencializado em ações afirmativas, transformar pessoas, transformar vidas, ver que não basta olhar só para o seu umbigo, mas para o bem do seu entorno, dos seus vizinhos... Quando eu venho para cá, eu não venho porque vou fazer um favor, venho porque acho que este é mais do que meu papel. Então, tem que vir com vontade de fazer, de ser solidário (Oliveira, 2006, p. 118).

Esse parece ser um forte indício de prática e exercício de solidariedade, que também pôde ser observado no depoimento de uma cooperada de outra das cooperativas investigadas, quando afirmou que:

Naquela época, como estava acontecendo o curso de cooperativismo e para não se perder tempo, na hora do descanso do almoço, o grupo se juntava e fazia a discussão do curso (Oliveira, 2006, p. 118).

Este depoimento foi reforçado por outro, transcrito a seguir, e que foi feito por uma entrevistada da mesma cooperativa da qual participa a que deu o depoimento anterior:

Bem lembrado, na hora do almoço! Todo mundo cansado, mas ia. Era muito difícil, principalmente com as pessoas com pouca leitura. Mas foi aquilo que fez despertar, por exemplo, o entender sobre a diferença do trabalho com o patrão e assalariado, do trabalho na cooperativa, com solidariedade, que, inclusive, é diferente do autônomo ou individual. Então, tudo é muito carregado de experiência. Outro exemplo de solidariedade foi na questão da moradia. Morávamos em palafitas, com a água entrando dentro de casa. Com o dinheiro que eu ia ganhando, ia comprando entulho e fazendo aterramento. As outras pessoas da comunidade que também estavam junto conosco começaram a fazer o mesmo. E aí, uma das ações da cooperativa foi organizar este movimento. Foi assim que conseguimos ter hoje nossas casas de alvenaria e estarmos longe da água. Isso aconteceu na rua Oliveira (Oliveira, 2006, p. 119).

Na compreensão dessa entrevistada, estava-se vivenciando um forte momento de solidariedade que, segundo ela, trouxe muito reforço para a cooperativa. Esta constatação é reforçada pelo depoimento de outro cooperado de outra cooperativa, que disse o seguinte:

Desse jeito a cooperativa se transforma numa espécie de família. Quando acontece uma 'perda', todos nós ficamos tristes. Por exemplo, esse acontecimento de hoje, onde a polícia matou cinco moradores da comunidade, dos quais, dois são filhos de cooperadas. É como se a perda fosse da nossa família. E foi a cooperativa que proporcionou isto. Antes, a gente passava na favela, via um cadáver no chão e não ligava muito não, ia embora. Hoje, nós estamos aprendendo a ser mais solidários e sentir o drama do irmão. E isso não é só de gente da nossa cooperativa, é também em relação às outras cooperativas amigas nossas, como foi o caso Seu Osvaldo lá da cooperativa do morro do Andaraí (Oliveira, 2006, p. 119).

Por outro ângulo de observação, a solidariedade se exprime em outras ações que a cooperativa executa, como se pode ver no seguinte depoimento:

A gente criou um departamento social para dar os primeiros atendimentos à comunidade. Ele não só atende demandas de emprego. Ele cuida também da questão de emissão de documentos, encaminhamento para questão de reforço alimentar, questões médicas, etc. Foi uma forma que a cooperativa encontrou de procurar atender à comunidade em outras áreas além daquela que ela já atende, que é a falta do trabalho. Esse é mais um dos trabalhos que a gente faz aqui no Andaraí (Oliveira, 2006, p. 119).

Pelas avaliações das atividades dessas cooperativas, a pesquisa indicou tratarem-se de práticas que podem sinalizar para a solidariedade entre as pessoas e os grupos, nos mais variados níveis. São valores que, aos poucos, vão transformando as ações individuais em coletivas, à medida que as ações da cooperativa vão se desenvolvendo. Reforça, dessa maneira, a solidariedade que é tão necessária para que se possa ter condição de lutar pelo fim da exclusão social e do desemprego nessas comunidades. Esta solidariedade pode ser reforçada pelas práticas de ajuda e confiança mútua, que são recursos importantes do capital social.

Os depoimentos que se seguem indicam que esses recursos reforçam a solidariedade como um valor importante na dinâmica dessas cooperativas.

A cooperativa também ajuda a diminuir a violência, atuando nessa parte de buscar dar instrução e esclarecimentos. A nossa comunidade mesmo, que é tida como violenta, nós já ajudamos a diminuir isso um pouquinho. Muitas vezes, a pessoa passa para o outro lado, porque não teve oportunidade nenhuma. A cooperativa que funciona dentro da comunidade tá ali observando os problemas de perto e ajudando a resolvê-los. É uma forma de ajudar uns aos outros e aumentar a confiança naquilo que nos une (Oliveira, 2006, p. 119).

O depoimento de um cooperado de outra cooperativa investigada reforça a importância da confiança como elemento importante para o fortalecimento das ações da cooperativa.

A maioria do pessoal da comunidade nos respeita e muito. Porque se não respeitasse, meu irmão, você ia chegar aqui e ver tudo quebrado, eu não ia conseguir te receber aqui, entendeu? Eu ia ter que encontrar com você em outro lugar. Eu acho rola uma confiança porque, se não, as pessoas não procuravam a gente aqui, vindo em busca de ajuda e informações, principalmente querendo se agregar. E qual é a força que a gente tem? Tem a confiança entre nós e a vontade de se ajudar. Isso impõe respeito e a prova é que o nosso trabalho se mantém. A cooperativa está viva. Ficar numa boa assim na comunidade é uma conquista. Quer dizer, aquilo tudo

que nos motivou no início foi fortalecido pela relação de confiança que construímos dentro da cooperativa e com todos os nossos parceiros. E essa confiança, igual eu falei, fortalece o indivíduo e o grupo (Oliveira, 2006, p. 120).

A análise dos dados da pesquisa revela que as cooperativas populares podem ser consideradas como ambientes de produção e reprodução de capital social e como unidades de sustentação da economia solidária. Ou seja, seus objetivos principais reforçam sua função como agente social e econômico, à medida que seu funcionamento cotidiano apontou para o exercício da cooperação, da solidariedade, das práticas de democracia e de ajuda e de confiança mútua. Sobretudo, essas cooperativas pesquisadas orientam suas ações na direção de uma prática de proteção social, precisamente quando dão enfoque mais específico à questão da minimização do desemprego.

4. FINALIZANDO, POR ENQUANTO, ESTA CONVERSA.

O cenário que hoje se configura, sinaliza uma tendência segundo a qual o cooperativismo brasileiro encontra-se dividido em pelo menos duas grandes linhas de ação. Um cooperativismo que se organiza para reforçar a ordem econômica liberal, e outro, que tenta apoiar um possível novo setor da economia nacional. Setor este, que pretende não ter na competição e na busca desenfreada do lucro, suas únicas justificativas de sustentação. Ou seja, a economia solidária. Neste caso, esta-se falando do cooperativismo popular.

Este cooperativismo está atuando em, pelo menos duas direções. Na primeira, pode ajudar a desenvolver a economia solidária estabelecendo relações de solidariedade e cooperação. Na segunda direção, o cooperativismo popular se contrapõe ao cooperativismo empresarial, em um confronto que se demonstra, em mínima instância, através de pelo menos três tipos de argumentos. O primeiro deles, seria os argumentos estatísticos, o segundo o argumento da relação com o estado e o terceiro, o argumento da legislação.

No primeiro pode-se destacar o crescimento maior no campo do cooperativismo popular. No segundo, pode-se destacar o reconhecimento do estado, ao mesmo tempo, como ator e arena no desenvolvimento do cooperativismo popular, respeitando-se as autonomias constituídas. O terceiro argumento é o argumento da legislação. Enquanto o cooperativismo empresarial representado pela OCB, busca a aprovação de uma lei que mantenha os fundamentos básicos com uma estrutura cooperativista que garanta a reprodução da concentração de poder e renda; o cooperativismo popular ligado ao movimento de economia solidária defende uma lei que possa, exatamente, fazer o contrário. Este conflito tem se expressado em um país que exerce a democracia representativa, por exemplo, através do Congresso Nacional, onde há vários anos encontra-se em tramitação o Projeto de Lei – PL 171,

que em torno de sua aprovação ou contrários a ele agrupam-se parlamentares comprometidos com distintos projetos de desenvolvimento nacional.

Retomando as questões norteadoras da pesquisa elaborada por OLIVEIRA (2006), pode-se afirmar que em todas as cooperativas pesquisadas, parcelas significativas de seus cooperados e cooperadas estão sendo apoiadas com políticas de inclusão social e/ou de empregos diretos ou indiretos que podem ser oriundas tanto de políticas públicas como, principalmente a partir de ações desempenhadas diretamente pelas próprias cooperativas ou em articulação com outras cooperativas populares.

A saída do isolamento e a conquista de relações sociais mais amplas foram verificadas a partir, por exemplo, da construção da central de cooperativas populares e na participação delas no Fórum Carioca de Cooperativas Populares, que para o estado do Rio de Janeiro, significa, ou representa, o Fórum Estadual de Economia Solidária. A vinculação destas cooperativas com este Fórum reforça suas relações com outras cooperativas, com outros empreendimentos de economia solidária, bem como suas relações com outras entidades governamentais ou não.

Considerando o conceito de capital social como o conjunto de vantagens que as pessoas e seus grupos utilizam para ampliarem os seus acessos a recursos materiais e imateriais, no sentido de buscarem novas relações com outros atores, a pesquisa revelou que as cooperativas investigadas conquistaram novos patamares neste sentido. Sobretudo, quando se observa que os recursos mais acessados foram os das práticas de solidariedade e ajuda e confiança mútua, que reforçaram o exercício da cooperação entre essas cooperativas e dentro delas próprias.

Em todas as questões levantadas, é importante ressaltar que a atuação dos mediadores, parcerias ou assessorias foi fundamental. Reforça-se, deste modo, que além das cooperativas atuarem buscando alianças entre si, também ampliam suas relações com outros atores com estruturas diferenciadas de ação e de poder na sociedade. Todo este processo ainda aponta para desafios permanentes para as cooperativas, pois se trata de algo muito recente no campo da busca de novas relações sociais, principalmente para os cooperados e cooperadas.

A essas experiências pesquisadas, somam-se outras milhares de iniciativas semelhantes espalhadas por todo o Brasil. Essas experiências, na maioria das vezes, estão vinculadas aos movimentos sociais, tais como: movimento ambientalista, movimento de atingidos por barragens, movimento feminista, movimentos dos trabalhadores rurais sem terra, dentre outros. Estas articulações se caracterizam como uma nítida prática de solidariedade e cooperação, em favor de conquistas que podem ajudar na melhoria de vida de boa parte da

população brasileira, notadamente aquela que se encontra na condição de exclusão social e desemprego.

Provavelmente, para minimizar o desemprego e a exclusão social as cooperativas populares precisam utilizar e produzir capital social e se articularem em redes de solidariedade. Exatamente para adquirirem condições de além do espaço local, atuarem em outros níveis que lhes possibilitem relacionamentos com outros movimentos sociais, no sentido de intervirem em novas relações sociais que beneficiem as camadas populares.

Todas as reflexões efetuadas até o momento e durante o desenvolvimento da pesquisa, apontaram para uma perspectiva de que esse processo analisado sirva, sobretudo, para o empoderamento dos cooperados, no sentido de que assim possam intervir, isoladamente ou em conjunto com outras forças, nos ambientes em que vivem e possam reforçar a luta pela democratização econômica, social e política do Brasil, objetivando, em mínima instância, uma diminuição da pobreza, do desemprego e da exclusão social.

5. BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, E. *Nova abordagem cooperativista - cooperativa como um instrumento de contraposição*. Lavras: UFLA-DAE, 1993. 9p. (Apostila).
- BEBBINGTON, Anthony. *Capitals and capabilities: a framework for analysing peasant viability rural livelihoods and poverty in the andes*. London: IIED/DFID, 1999. 54p.
- BORGADUS, Emory S. *Princípios da cooperação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Lidador, 1964a. 91p.
- BORGADUS, Emory S. *Problemas de cooperação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Lidador, 1964b. 118p.
- BURSZTYN, M. *O poder dos donos*. Petrópolis: Vozes, 1985. 177 p.
- CARVALHO, N.V. *Autogestão: o governo pela autonomia*. São Paulo: Brasiliense, 1983. 156p.
- COLE, G.D.H. *Historia del pensamiento socialista*. V. I, Los Precursores (1789-1850). 3.ed. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 1964. 342p.
- CTTC/OFFICINA SOCIAL. *Construindo alternativas de trabalho e renda*: PRONINC. Rio de Janeiro: CTTC, 2002. 118p.
- CULTI, Maria Nezilda. *O cooperativismo popular no Brasil: importância e representatividade*. In: CONGRESSO EUROPEO DE LATINOAMERICANISTAS, 3., 2002, Amsterdam. Holanda, 2002.
- DUARTE, Laura Maria Goulart. *Capitalismo e cooperativismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: L & PM, 1986. 96p.
- ENGELS, Friedrich. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. Rio de Janeiro: Edições Horizonte, 1945. 117p.
- FARIA, J.H. *Relações de poder e formas de gestão*. Curitiba: Criar/CDE/FAE, 1985. 87p.
- FOLLMANN, José Ivo. Participação cooperativa e mudança social. *Revista Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v.15, n.27, p.51-72, 1980. (Série Cooperativismo, 6).

- FOX, Jonathan. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World development*, v.24, n.6, p.1089-1103, 1996.
- GAIGER, Luiz Inácio. Os caminhos da economia solidária no Rio Grande do Sul. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000a. p.267-286.
- GAIGER, Luiz Inácio (Org.). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 417p.
- GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais no início do século xxi: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2003. 143p.
- GUIMARÃES, Gonçalo (Org.). *Ossos do ofício*. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 1998. 135p.
- GUIMARÃES, Gonçalo. Por uma tecnologia do trabalho. In: _____. *Sindicalismo e cooperativismo*. São Paulo - Rio de Janeiro: ITCP - COPPE/RITCP's/ UNITRABALHO, 1999a. p.113-124.
- GUIMARÃES, Gonçalo. (Org.). *Sindicalismo e cooperativismo*. São Paulo/Rio de Janeiro: ITCP-COPPE/RITCP's/UNITRABALHO, 1999b.
- HECKERT, Sônia Maria Rocha. (Org.). *Cooperativismo popular: reflexões e perspectivas*. Juiz de Fora: UFJF, 2003. 22p.
- ICAZA, Ana Mercedes Sarria; TIRIBA, Lia. Economia popular. In: CATTANI, Antônio David. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. 306p.
- LENIN, V.I. Sobre a cooperação. In: _____. *Obras escolhidas*. Rio de Janeiro: Alfa-Omega, 1980. p.657-662.
- LUXEMBURGO, Rosa de. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Global Editora, 1986. 124p.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. São Paulo: Ched, 1980. 57p.
- MARX, Karl. Cooperação. In: _____. *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p.257-266.
- MARX, Karl. *As lutas de classes na França (1848-1850)*. São Paulo: Global Editora. 1986. 183p.
- MAURER JUNIOR, Theodoro M. *O cooperativismo: uma economia humana*. São Paulo: Pioneira-Metodista, 1966. 328 p.
- MILL, John S. *Capítulos sobre o socialismo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. 123p.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE COOPERATIVISMO, 10., 1988, Brasília. *Documento final...* Brasília, 1988.
- OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre classe social e a forma de representação. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1986.
- OLIVEIRA, Benedito Anselmo M. de. *COPROCOL: um caso de contrapoder cooperativo?* 1996. 132p. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.
- OLIVEIRA, Francisco; BAVA, Silvio Caccia. *O que é formação para a cidadania?* 1999. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.Br/direitos/sos/textos/coliveira.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

PINHO, Diva Benevides. *Cooperativas e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1962. 299p.

PINHO, Diva Benevides. *doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista*. São Paulo: Pioneira, 1965. 168 p.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 306p.

PONTE JUNIOR, Osmar de Sá. (Org.). *Mudanças no mundo do trabalho: cooperativismo e autogestão*. Fortaleza: Expressão, 2000.

QUIJANO, Aníbal. "Sistemas alternativos de produção?" In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.475-514.

RIOS, Gilvando Sá Leitão. *O que é cooperativismo?* São Paulo: Brasiliense, 1987. 70p. (Coleção Primeiros Passos, 189).

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ, César. "Introdução: para ampliar o cânone da produção" In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.23-77.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SINGER, Paul. Um instantâneo da economia solidária no Brasil. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. 127p.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

AS POSSIBILIDADES REVOLUCIONÁRIAS HOJE: SOLIDARIEDADE VERSUS CAPITAL

Marlene Grade

A filosofia interroga-se acerca do que é verdadeiro para todos os homens, não acerca do que é verdadeiro para alguns indivíduos; as suas verdades metafísicas não conhecem as fronteiras da geografia política; as suas verdades políticas sabem demasiado bem onde as “fronteiras” começam a confundir o horizonte ilusório de uma concepção particular do mundo e do povo com o verdadeiro horizonte do espírito humano (MARX, 1972, p.27).

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, partindo de dois experimentos sociais, a Associação de agricultores das encostas da serra geral – Agreco, no campo, no estado de Santa Catarina e a organização de mulheres migrantes, no urbano, no estado de Roraima, buscamos indicar, como possibilidade, elementos que apontam para uma nova sociabilidade humana, para além do capital.

A Agreco localiza-se nas encostas das serras gerais, no Vale do Braço do Norte, entre às cidades de Florianópolis, Lages e Tubarão, povoada por imigrantes europeus. Na agricultura reside sua principal atividade econômica. Ao longo do século XX a região sofreu os impactos da urbanização e da mecanização agrícola, em resposta a esses impactos foi construindo sua (re)produção a partir da agricultura orgânica. Os grupos de mulheres migrantes situam-se no estado de Roraima, norte do país, organizando-se em grupos coletivos, extraem suas condições de existência a partir de habilidades pessoais, confecção de roupas, artesanatos e outros. Situando-se fora do sistema dinâmico do capital organizam-se pela força da contradição buscando respostas para a reprodução da vida.

Ambas as experiências apontam elementos contraditórios de negação e de superação da forma atual de reprodução social. Ao mesmo tempo em que ocorre a ação coletiva em função da existência, também indica movimentos da consciência no sentido da autocompreensão *de si para si*, na acepção posta por Hegel, isto é, em transição. Esses grupos pela sua própria natureza são expressões da negação do capital, na medida em que nesta sociedade são tornados prescindíveis. As ações coletivas os colocam frente ao *vir-a-ser* posto por Heráclito. Indicações deste *vir-a-ser* surgem quando os grupos apóiam-se na práxis solidária, quando se organizam de forma coletiva, quando resistem a permanecerem na subalternidade.

A metodologia deste artigo consistiu-se na observação dessas experiências não como dados isolados ou simplesmente reprodutores da ideologia dominante, mas como esforços coletivos que na contradição de uma consciência em movimento deparam-se consigo e indicam elementos para se pensar uma sociabilidade posta pelo capital, mas para além dele, no sentido posto por Marx.

A base teórica fundamentada no pensamento marxista possibilitou parâmetros de análise para pensarmos questões como transição e consciência exprimida pelas contradições produzidas no bojo das relações sociais.

2. O TRABALHADOR NO ATUAL ESTÁGIO DAS FORÇAS PRODUTIVAS

Em todas as sociedades o homem tem de se produzir e o faz atuando nas condições que encontra à sua disposição, legadas pelas gerações que os precederam, ao atuar nelas, as modifica ou as perpetua. Na sociedade burguesa a produção material da vida (ou, as condições dadas) está determinada pelo capital que produz relações sociais que lhe são condizentes: salário e lucro. Nesse sentido, nossa apreensão da dinâmica do mundo evidencia-se em uma sociedade dividida em classes sociais: de um lado, proprietários dos meios de produção e de outro, proprietários da força de trabalho. Configurando-se, hoje, em um determinado grau de seu desenvolvimento histórico, sendo este nosso ponto de partida, assim como o foi para Marx (2004). A questão que daí advém é: Qual é a especificidade de nosso tempo em relação ao tempo vivido por Marx?

A desvalorização do homem trabalhador é fato empírico já observado por Marx: o homem desvalorizava-se à condição de mercadoria enquanto a riqueza valorizava-se em *si e para si*. É, também, fato empírico, a virtuosidade do mundo burguês: a união dos homens para produzirem a sua existência. “Esta especificidade das relações sociais burguesas faz dela uma virtuosidade da humanidade, pois é o elemento mais desenvolvido que a humanidade engendrou no processo da constituição do ser social” (AUED, 2002, p.36).

Uma das características singulares da dinâmica do capital é que nele os homens burgueses atuam no presente em função de um futuro esperado, a teleologia burguesa. Os homens capitalistas têm no futuro seu ponto de partida, somente atuando no presente na medida em que este futuro lhes condiciona os atos que efetivam sua razão. Assim é que os capitalistas compram força de trabalho e meios de produção para, no processo produtivo, transformarem riqueza na forma abstrata, dinheiro, em capital. Mas ao comprarem estas duas mercadorias específicas, o fazem não porque são valores-de-uso, mas porque são elementos materiais necessários à valorização da sua propriedade privada. A valorização, embora seja um ato teleológico, já está materializada na magnitude dos elementos previamente adquiridos pelos capitalistas: a compra de meios de produção é adequada à materialização do trabalho

acordado entre capitalistas e trabalhadores por ocasião da contratação da força de trabalho (GRADE e AUED, 2005).

Ao apresentarmos esta característica singular do modo de produção capitalista, buscamos chamar a atenção para o fato de que, no ato teleológico do capital, é que o comportamento humano burguês é determinado, condicionado e influenciado pelo futuro e, não mais, pelo passado ou pelo presente. O comportamento humano motivado pelo passado e pelo presente é uma característica dos povos pré-capitalistas, razão pela qual admitimos que a sociedade capitalista é aquela na qual é engendrada a característica primeira do homem produzir sua existência conscientemente (teleologia), ainda que seu produto seja a valorização da propriedade privada como capital.

O salto histórico do modo de produção capitalista para uma forma superior de sociedade está no ato teleológico, mas com conteúdo modificado: a valorização da vida humana *em si e para si* – o homem como pressuposto e resultado. Na forma burguesa de produzir a vida, os homens se objetivam em capital, são reificados, enfim, em riqueza como produto consciente (teleológico) do agir dos próprios homens. Os homens ao se objetivarem conscientemente como capital valorizam a riqueza em *si e para si*. Essa valorização é feita em detrimento da valorização dos homens produtores diretos. Assim, se de um lado a riqueza material é concentrada e centralizada num pólo, de outro, os homens são deixados à própria sorte da lei econômica do capital, cujo produto é a sua desvalorização. Esta desvalorização ocorre porque os produtores diretos são vendedores da mercadoria: força de trabalho; e como toda mercadoria historicamente determinada, a força de trabalho, é, também, regida pelo princípio da economia política: pela redução do seu valor em razão do aumento da produtividade do trabalho social. Conseqüentemente, a valorização da riqueza pressupõe a desvalorização dos homens produtores diretos para o capital. Motivo pelo qual o desenvolvimento do modo de produção capitalista engendra a centralização do capital e a conseqüente miséria do homem produtor direto, processo que se pode denominar de “desvalorização do homem enquanto ser trabalhador” (GRADE e AUED, 2005).

À proporção que o processo de valorização da riqueza se faz pela centralização do capital e que, ao mesmo tempo, produz a desvalorização do homem, a história evidencia que o modo de produção capitalista não mais consegue engendrar as condições sociais para a reprodução dos seres humanos, como o vinha ocorrendo até então. Assim sendo, resta aos homens duas alternativas: ou retornar às formas antigas de se produzir vida humanamente aceitável, tais como camponeses, artesões, escravos ou então, construir outra que seja capaz de os homens nela viverem adequadamente.

A primeira das alternativas não tem sido aquela que o homem tem buscado para solucionar as contradições engendradas pelo modo de produção capitalista, visto que os

meios de produção materiais da vida já se constituem em propriedade privada dos capitalistas, além de que, com o desenvolvimento da base técnica, elas só podem ser operadas em comum, coletivamente, e não mais individualmente. O trabalho social as superou. É o caso da eletricidade, que é produzida em grandes unidades industriais (hidrelétricas, termelétricas, reatores atômicos, etc.) as quais só podem ser operadas em comum (coletivamente), e cuja propriedade é privada.

A segunda solução ainda se encontra aberta à ação humana, isto é, constitui uma possibilidade à disposição daqueles que não mais encontram na sociedade burguesa as condições para viver, dada a impossibilidade de se valorizarem como homens. Teleologia humana: o homem como começo, meio e fim da organização da produção. Nesse sentido, a diferença da época de Marx ao início do século XXI é que no espaço atual da humanidade o que o modo de produção capitalista tem explicitado como universalidade,

que se manifesta distintamente em cada lugar, é o tempo em que uma parcela da humanidade não mais consegue se reproduzir nem individual e nem socialmente, ou seja, o tempo presente é a degeneração acelerada das relações sociais burguesas, o que faz com que compreendamos ser ele (tempo presente) o avanço da pesquisa, o desvelar dos caminhos possíveis para a superação da sociedade atual e a produção de uma outra superior à presente (AUED, 2002: p. 37).

O que se evidencia é que uma parcela considerável da humanidade já nem mais consegue se atrelar ao capital para ser desvalorizada. Assim, buscamos nessas condições materiais, neste momento da história dos homens, os elementos que indicam a superação destas condições, ainda que como possibilidade, para uma nova sociedade diferente das até então experienciadas pelo homem. Assim é que se estabelece,

o nexos, a mediação e a relação entre o modo de produção capitalista e uma sociedade que a substituirá, que é a sociedade do vir-a-ser. O nexos, a mediação e a relação estão no ato teleológico engendrado pela sociedade burguesa, porém com um conteúdo singular. Enquanto na sociedade burguesa o ato teleológico se objetiva na valorização do capital, na transição para uma outra sociedade, o ato teleológico será o de objetivar o homem como homem humanizado, universal. Isto é, o homem como produto consciente do próprio homem (AUED, 2005, p.38).

Emerge assim a questão: como os homens desvalorizados, no e pelo modo de produção capitalista, adquirem a consciência para a construção teleológica de outra sociedade, na qual o seu pressuposto e resultado consciente será o próprio homem, para além do homem trabalhador, o homem humanizado?

Não basta somente que a desvalorização ocorra para que o homem adquira consciência automática da impossibilidade de produzir a sua existência nas condições historicamente dadas. É necessário que a força produtiva do trabalho social tenha alcançado um grau de desenvolvimento tal que não mais pode ser operada individualmente ou localmente, que se manifeste como universalidade histórica na qual todos os homens estejam em contato uns com os outros e que “a vida de cada um passe a ser questão de todos e que a vida de todos dependa da práxis de cada um” (AUED, 2005, p.39). De tal forma que “quando esta universalidade histórica é alcançada, a riqueza material para satisfazer as necessidades de todos os homens é um fato histórico que molda a vida dos seres humanos” (Idem). Assim se fazendo, a riqueza material universal defronta-se com o homem produtor direto, e ele não pode dispor dela porque é propriedade privada de outrem. Em este fato histórico se fazendo, o homem produtor direto rebela-se contra a sua condição por não poder acessar a riqueza socialmente produzida, pois desvinculado do produto do trabalho da sociedade, tem dificuldades de reproduzir-se mesmo como animal. Assim, “desprovido de toda exterioridade, material e espiritual, sobra-lhe somente a vida a ser efetivada; porém, para efetivá-la, é necessário alimentar-se, habitar algum lugar, vestir-se, enfim, reproduzir-se biologicamente, para se igualar a qualquer animal”. E, mesmo para conseguir essas mínimas condições para se reproduzir, “a vida torna-se um tormento”. Assim, defrontando-se “com esta impossibilidade [histórica] de efetivação de sua vida é que ele reivindica a participação ao direito à existência. Ao reivindicar esse direito, ele só poderá fazê-lo modificando as condições dadas” (Idem).

Como vimos afirmando, no modo de produção capitalista há o processo de se fazer homens desvalorizados em vista de que ele se move pela valorização do capital. Ao reivindicar o direito à existência social, esse homem desvalorizado apenas pode fazê-lo movido pela razão que é a produção de sua própria vida, e não mais a do capital. O ato teleológico para ele é que a ação do presente é criar esse processo de engendrar-se como homem vivente.

Conforme pesquisa realizada por Grade (1999 e 2006) essas lutas têm se evidenciado no Brasil como Economia Solidária, como Movimento dos Sem-Terra, como Movimento dos Sem-Teto, Movimentos ecológicos e agroecológicos, entre outros. Algumas de suas expressões singularizam-se nas lutas na cidade como as que assumem a forma de Cooperativas, como as de Catadores de Papel. Em Florianópolis, Santa Catarina, tomaram a forma de um Fórum, o Fórum do Maciço do Morro da Cruz. Ainda em Santa Catarina, a Agreco (Associação de Agricultores das Encostas da Serra Geral, sediada no município de Santa Rosa de Lima) e os grupos de mulheres imigrantes do Estado de Roraima. No campo as lutas aparecem nas organizações coletivas de assentamentos rurais do MST e mesmo em seus acampamentos. A partir desses espaços buscamos responder a questão: nesses experimentos há elementos que possam nos indicar a superação do modo de produção capitalista? Ou seja, elementos transitórios, à luz das formulações de Karl Marx?

Esses experimentos estão pautados na concepção que vem tomando corpo teoricamente na América Latina, particularmente no Brasil, na chamada “Economia Solidária” ou “A Outra Economia”¹, e também na concepção do movimento agroecológico proposto por Miguel Altieri e ainda construção de uma nova racionalidade: a racionalidade ambiental proposta por Enrique Leff, ou na concepção de que nesses experimentos já há um novo modo de produção: o modo de produção solidário, como defende Paul Singer. E também na busca pela identificação do “homem simples” recolhida dos trabalhos de José de Sousa Martins.

Esses experimentos trazem como conteúdo à luz a luta dos homens trabalhadores na superação da sociedade burguesa? Interrogamo-nos a cerca de qual o significado destes experimentos construídos pelos homens produtores diretos. Há neles indicativos, possíveis, ainda que em germe, da construção de uma nova forma de universalidade humana, para além do capital? Trata-se de um processo transitório na busca por uma nova forma de produção da existência humana?

Partindo das condições dadas, das condições materiais postas à produção dos homens burgueses, legadas pelas gerações anteriores às atuais, que elementos se fazem possíveis de serem apreendidos como economia solidária, nesses experimentos da classe-que-vive-do-trabalho e que podem indicar uma nova sociedade? Que mudanças esses experimentos sociais processam na base material do modo de produção capitalista que nos permitem assimilar elementos de sua superação, ainda que contraditórios, em vista de o capital ser contradição em processo? (MARX, 1977, p.91).

O capital é a própria contradição em processo, não sendo fenômeno conceitual, mas inerente à natureza dessa forma material de produção da existência humana. Essa contradição é apreendida na história, ao mesmo tempo em que, sob ele, tudo é transformado em coisas compradas e vendidas. Contraditório porque se efetivando e negando-se a si mesmo constrói, em seu interior, elementos que possibilitam o emergir de uma nova sociedade, isto é, superando-se.

Partimos do pressuposto de que os homens, nesta sociedade, têm duas formas limites de produzirem sua existência: ou a produzem com o próprio trabalho, como fonte de sua propriedade privada, ou com o trabalho dos outros homens. Entre eles há infindáveis combinações possíveis (AUED, 2005).

A propriedade privada, antítese da propriedade coletiva, social, só existe quando o instrumental e as outras condições externas do trabalho pertencem a particulares. Assume caráter diferente conforme esses particulares sejam trabalhadores ou não. Os matizes inumeráveis que a propriedade privada oferece à primeira vista refletem apenas os estados

¹ *A Outra Economia*: livro organizado por Antonio David Cattani, editado no ano de 2003, pela Veraz Editores, no qual sistematizam-se os conceitos essenciais dessa “outra economia”.

intermediários que existem entre esses dois extremos, a propriedade privada de trabalhadores e a de não-trabalhadores (MARX, 1985, p.879).

A sociedade burguesa universaliza o trabalho social como união dos homens na produção material de sua existência. Universaliza a cooperação humana, como fundamento material de sua organização social, embora apropriada privadamente e, constitui-se em uma sociedade na qual os meios de produção só podem ser operados em comum. O paradoxo burguês expressa-se quando a produção se faz de forma social, e a apropriação processa-se privadamente de forma fetichizada, como salário, lucro/juro, renda da terra (MARX, 1974a, p.267-68).

Os elementos materiais engendrados na sociedade burguesa, primeiro como manufatura, depois como grande indústria moderna, objetivam a união dos homens, portanto são formas singulares de produção da existência humana, como ser social plenamente constituído, ainda que burguês, “são o nexo, a mediação e a relação de gerações após gerações que explicitam as condições de os homens produzirem sua existência para além das condições dadas” (AUED, 2005, p.30). Nelas é que se engendram os elementos da superação desta sociedade, nelas é que “a natureza humana está se universalizando, isto é, está se constituindo no princípio organizador da existência humana plenamente desenvolvida, independentemente dos desejos e vontades dos próprios homens” (AUED, 2005, p.32).

Assim é que o mundo burguês, para além da exploração, constitui-se como o espaço no qual o homem, ainda que contraditoriamente, é ser social, e vai “se fazendo consciência de que sua existência social é produto de sua própria atividade criativa” (AUED, 2004, p.7).

Portanto, o pressuposto material de uma nova sociedade, tem, necessariamente, como ponto de partida as condições dadas produzidas no e pelo modo de produção capitalista. O novo só pode nascer a partir do velho, porém em suas entranhas. O novo só pode emergir a partir do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social; sem esse nexo, a escassez e a miséria impediriam a sua constituição. Assim é que buscamos apreender nesses experimentos sociais os elementos que se constituem como processo da desalienação humana, da emancipação humana, ainda que contraditoriamente, visto que se fazem ainda sob o velho mundo burguês.

Em vista do elevado grau de concentração e centralização do capital (da composição orgânica do capital modificar-se constantemente sob o modo de produção capitalista, expulsando os homens do processo produtivo, produzindo a abundância de riqueza em escala nunca antes imaginada e a miséria para uma legião cada vez mais ampliada de homens) em que os elementos dessa totalidade burguesa se perpetuam negativamente para os homens (questão já assimilada como consciência pelos homens trabalhadores, pois se sabem empobrecidos, esgotados e degenerados), estes, ao se auto-criarem (nas condições legadas

pelos seus antepassados) buscam condições materiais e soluções para se perpetuarem como homens viventes. Seu trabalho criativo, sua ação presente, vai encontrando caminhos, mediações, nexos que o efetivam como ser vivente, ao mesmo tempo em que perpetuam as condições legadas pelas gerações passadas, e constroem outras que os diferenciam delas. Isto é, a perpetuação das condições dadas como capital efetivam o homem como ser degenerado e nesses experimentos sociais os produtores diretos buscam transformar, moldar, aquelas condições em elementos novos para se auto-criarem sem ser degenerativamente. Em nosso entendimento esse caminho em construção, para além das condições dadas, tem se explicitado, no Brasil, em experimentos sociais como os da economia solidária, do MST, e singularmente no estado de Santa Catarina no Fórum do Maciço do Morro da Cruz e na Agreco (GRADE, 2006), e os grupos de mulheres migrantes de Roraima (GRADE, et all. 2007).

Entendemos a solidariedade, sob a qual se organizam esses experimentos, como uma construção dos homens produtores diretos, em uma práxis histórica determinada, sob o modo de produção capitalista, portanto, em que, no próprio capital engendram-se elementos para superação de sua alienação (MARX, 1991, p. 507-09). Em outras palavras, como construção empírica dos homens trabalhadores, alienados no e pelo capital superando sua alienação. Deste modo, a solidariedade aparece como o nexo possível, ainda no capital, para além de suas próprias categorias: salário e lucro/juro, renda da terra.

Por um lado, a construção do homem humanizado (consciente) se expressa como solidariedade, negando o homem coisificado. Por outro lado, a construção, negação e superação das condições dadas no capital, pelos homens produtores diretos, adquire a forma de solidariedade, expressando-se como consciência. Neste aspecto, entendemos a solidariedade como espaço transitório na construção de uma nova forma de produção da vida, para além das categorias empíricas do capital (GRADE, 2006). A solidariedade vem constituída como uma práxis que emerge a partir das experimentações dos homens produtores diretos tecendo-se em homens humanizados, hoje, nesses experimentos sociais. De tal forma que a Economia Solidária, o MST, os movimentos ecológicos e agroecológicos, singularmente o Fórum do Maciço do Morro da Cruz, a Agreco no Estado de Santa Catarina e os grupos de mulheres em Roraima, são a experimentação de uma produção material e social efetivada pelos homens produtores diretos, sob o modo de produção capitalista, na medida em que a “estrutura vital da sociedade” socializou-se na forma de sociedades anônimas, cooperativas industriais, fundos de investimento, empresas estatais, fundos de pensões, etc. (GRADE, 2006). Assim, estes experimentos estão para além dessas formas de organização social por submeter ao “controle consciente e planejado” a produção da riqueza e portando dos próprios homens, do ser social, como obra de homens associados, ainda que subsumido ao mundo do capital em degeneração. Explicita-se neste nexo seu conteúdo transitório.

Estes experimentos são assim um processo em construção da superação da alienação humana. Marx (1994, p.88), explica que,

a estrutura do processo vital da sociedade, isto é, do processo da produção material, só pode desprender-se do seu véu nebuloso e místico, no dia em que for obra de homens livremente associados, submetida a seu controle consciente e planejado. Para isso, precisa a sociedade de uma base material ou de uma série de condições materiais de existência, que, por sua vez, só pode ser o resultado natural de um longo e penoso processo de desenvolvimento.

Frisamos assim, que estes experimentos não são uma busca ou uma possibilidade futura de um ideal a ser conquistado, mas trata-se de algo que se produz no próprio processo de produção, como ser social engendrado pelo capital, na materialidade dos homens hoje, explicitados como desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, sendo a manifestação contraditória das contradições próprias do modo de produção capitalista.

Portanto, a partir das condições vigentes, das forças produtivas já construídas na sociedade capitalista, incorporando-as como solidariedade, engendrando outra práxis humana, construindo-se em homens humanizados, é que a solidariedade tem sido a forma encontrada, hoje, no Brasil, pelos homens produtores diretos, para se efetivarem como homens viventes, ainda que contraditoriamente.

Isso nos permite pensar que o conceito *revolução* expande-se para além da fábrica capitalista, para além da categoria histórica *trabalhador assalariado*, espraia-se para todos os homens produtores diretos do campo e da cidade, permitindo apreender a sua dinâmica como uma dinâmica revolucionária, cujo conteúdo expressa-se na *solidariedade* como *práxis*. De tal forma que é nos experimentos sociais que vemos a *revolução* tomando forma, aparecendo na vida dos homens produtores diretos, processada cotidianamente em suas lutas, tornando-se consciência, já que esses homens sabem que não mais podem se reproduzir como capital e que se faz necessário construir outra forma que o supere: a forma possível tem sido expressa como solidariedade.

3 EXPERIMENTOS SOCIAIS: INDICAÇÃO DE CAMINHOS

3.1 A Agreco

A Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (Agreco) tem como sede o município de Santa Rosa de Lima, no estado de Santa Catarina. À medida que se expande, a Associação agrega também *agricultores ecológicos* residentes nos municípios de Anitápolis, Gravatal, Rio Fortuna, São Bonifácio, São Martinho, Grão Pará, Orleans, Armazém, Alfredo Wagner, Rancho Queimado, Águas Mornas e Angelina, todos no mesmo estado. São

230 famílias e 27 pequenas agroindústrias especializadas na produção e beneficiamento da *produção agroecológica*, organizadas na Associação (AGRECO, 2002/2003).

Na busca da apreensão do que vem a se configurar como Agreco, o nosso primeiro passo foi a delimitação do seu território de atuação. Embora dispersa na Região das Encostas da Serra Geral e do Vale do Braço do Norte, é no município sede (Santa Rosa de Lima) que se encontra o maior número de associados e é também nele que a história da Agreco tece seus primeiros fios.

Santa Rosa de Lima apresenta uma população atual em torno de 2.000 habitantes. Destes, 80% reside ainda no campo, o que leva a caracterização do município como eminentemente rural (IBGE, 2001). Neste município há, sobretudo, o predomínio de minifúndios. Dos 303 estabelecimentos agrícolas, 210 possuem até 50 hectares, o que representa 69,31% do total, e 31% destes não atingem 20 hectares. De acordo com dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, a maioria destes estabelecimentos são ocupados e explorados pelos proprietários, caracterizando uma agricultura do tipo familiar.

A principal atividade econômica está estritamente vinculada à agricultura, e caracteriza-se pelo que se especifica como sendo de “lavouras temporárias” como o milho, o fumo, a cana de açúcar, a mandioca, o feijão, a batata inglesa, a batata doce, a melancia, o arroz, a cebola, além de outros produtos para a subsistência. Cabe ressaltar em relação a esse setor agrícola, a importância que tem assumido, nos últimos anos, a produção orgânica de alimentos de origem vegetal e animal. É através dessa produção orgânica que se constitui a Agreco.

Esta região do estado de Santa Catarina recebeu imigrantes europeus a partir do século XIX, por volta do ano de 1829, chegaram os imigrantes alemães². Possui um relevo predominantemente acidentado e entrecortado por diversos rios. Esses imigrantes, ao que parece, não eram largos proprietários de meios de produção e sim, provavelmente, ex-artesãos que já não encontravam formas de se reproduzir em seus espaços originários (CABRAL, 2004). Assim, não foram poucos os obstáculos encontrados pelos imigrantes para se estabelecer nessa área, desde as condições topográficas o relevo montanhoso e a existência da floresta, dificultavam a implantação de áreas agricultáveis; e havia ainda embates com os indígenas³ e inadimplências por parte do governo e companhias colonizadoras.

² PELUSO JÚNIOR (1980, p.141), explica que estas primeiras “(...) colônias de imigrantes alemães da área fronteira à Ilha de Santa Catarina foram, desde o início, centros emissores de correntes migratórias”.

³ Os primeiros colonos que aqui aportaram não tiveram grandes problemas com os grupos indígenas que já habitavam a região. Foram surgindo divergências com a expansão do processo de ocupação das terras. Os índios viram-se obrigados a recuar de seus territórios, aos poucos sendo exterminados ou através de “expedições oficiais” ou por bugreiros contratados pelos próprios colonos. Hoje poucos são os seus descendentes (DALL’ALBA, 1973; SCHMIDT, 2000).

A despeito disso, estabelece-se ali, teimosamente, uma pequena produção familiar, única forma percebida como possível de manutenção da existência. A dinâmica, entretanto, a qual está subsumida essa produção, não é da lógica do trabalho individual camponês e sim, do trabalho social sob a dinâmica do capital em degeneração.

Essa pequena produção familiar utilizava métodos como o de “rotação de terras” ou “coivara”, primeiro a derrubada da floresta e a retirada da madeira, seguido, por queimadas, para então implantar lavouras, voltadas para a subsistência.. Vê-se que a aparência aqui se faz como a de um processo que tem como base o trabalho próprio, aos poucos essa forma se desvela e demonstra seus limites.

O trabalho que aparece como individual, próprio, está localizado “fora do tempo”, busca-se reconstruir um processo que já mostrou seus limites históricos. O trabalho do camponês e do artesão, formas clássicas do trabalho individual, principalmente na Europa, foi superado pelo trabalho coletivo, social, primeiro na sua forma manufatureira, depois na forma industrial moderna. Portanto, “por trás” desse aparente trabalho individual há nexos com a história universal dos homens e a produção de sua existência que precisam ser evidenciados. A sua própria condição de imigrantes atesta em si, uma busca por outras possibilidades de construção da vida, uma vez que seu trabalho próprio não mais permitia, ou permitia precariamente sua reprodução em solo europeu. A fase humana em que o homem adapta e transforma a natureza, usando sua habilidade e destreza, para satisfazer suas necessidades, é fase histórica já superada. Esse trabalho, aparentemente individual, próprio, que moveu e organizou os homens neste espaço, vem eivado de trabalho social. Esses homens são a expressão da relação social, capital, mais desenvolvida, que transforma os homens em duas classes sociais opostas, a dos proprietários dos meios de produção e a dos não-proprietários dos meios de produção. Os homens que aqui aportam e se estabelecem nessa região são os últimos, carregam, portanto, em si essa forma universal da existência humana, o capital em degeneração.

As dificuldades tinham duas faces – a dos índios e a dos colonos. Com muito suor surgiram as primeiras lavouras de subsistência, depois do esforço insano e irracional de derrubar a densa e virgem floresta na lâmina dos machados e na língua ardente de queimadas (AGRECO, 2002/2003).

Lentamente, e sem auxílio do Governo, a colônia do Vale do Braço do Norte foi consolidando-se tendo que em duras lidas assegurar a sua própria autonomia para sobreviver, desde a alimentação, o vestuário, a habitação, as ferramentas e instrumentos para a implantação das lavouras. Foi crucial o conhecimento técnico e o nível de escolaridade trazidos da Europa, pelos imigrantes. Os alemães que se assentaram nessa região do Brasil trouxeram consigo idéias pertinentes ao processo da Revolução Industrial que já vinha ocorrendo na Europa (SCHMIDT, 2000; PIAZZA, 1986).

Embora sendo uma região geograficamente isolada, local de passagem, percebe-se nela, já com seus primeiros habitantes, a universalidade trazida da Europa Ocidental, apresentando-se como a forma de ser desses homens. Eram homens já desnecessários para a reprodução do capital na Europa que buscavam aqui se reproduzirem. Despossuídos de meios de produção e capital insuficiente para estabelecerem-se aqui de outro modo, o fazem como pequenos produtores agrícolas.

Evidencia-se que esses homens se estabelecem nessas áreas, a partir de suas possibilidades reais, como não possuíam capital suficiente, construíram-se da forma como lhes foi possível, para manterem-se como homens viventes. Retiravam a floresta, implementaram lavouras e comerciaram pequenos excedentes. A terra fértil, aspecto objetivo da realização de seu próprio trabalho, possibilitou, nos moldes possíveis, a construção de sua existência ainda que precarizada. Denunciando, o ainda baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas ali vigentes.

O porco macau, raça de suíno rústico ou crioulo, de pelagem escura destinado à produção de banha e carne era o principal produto que possibilitava a extração de excedentes comercializáveis, maior fonte de renda desses pequenos proprietários rurais. Uma parcela da carne e da banha reservava-se para o consumo de subsistência e o restante destinava-se à venda. A organização da produção nas propriedades girava em torno da criação e engorda desses porcos, seu sistema caracterizava-se pelos animais permanecerem soltos a maior parte do tempo. Na fase de engorda eram conduzidos aos chiqueiros onde permaneciam até o abate. Sua alimentação básica consistia em uma espécie de cozido de batata doce, mandioca, milho e abóbora. Esses porcos eram considerados “ouro branco”, tamanha sua valorização à época (MULLER, 2001, p.65-68; CABRAL, 2004, p.80-81).

A lógica, portanto, da organização dessa pequena produção familiar, com restritos meios de produção, dá-se a partir da concentração da produção no porco macau, que lhe permite reproduzir-se. Se o agricultor não produzir, nesse momento, o porco macau, retirar dele a banha, a carne, a pele, etc., ele não subsistirá como pequeno produtor agrícola. Tem ele, portanto, de entrar na dinâmica capitalista para se reproduzir, embora acredite que não seja isso que ocorra em sua vida, ilude-se, crendo que se reproduz como camponês. O que se impõe é a forma de ser do capital e que dita a forma de organização produtiva possível àquela época, naquele espaço. Assim observamos as formas do capital afirmando-se nesses homens.

Assim, a pequena propriedade com seus poucos meios de produção, subsumida à lógica capitalista, tece sua história, quase heróica, determinada a manter-se em vida. Muller (2001); Cabral (2004) e Schmidt (2000) verificam que apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas para a fixação dessa pequena produção agrícola, baseada na pequena propriedade rural, a subsistência e a reprodução social de seus membros foi garantida.

Entretanto, esse ciclo entra em crise a partir dos anos de 1960 e passa a ser marcado por instabilidade e estagnação. O mercado e o preço do porco macau diminuem, acompanhados pelo esgotamento dos solos e pela introdução do chamado “porco branco tipo carne”⁴, por meio, principalmente, dos processos de integração agroindustrial dos suínos. Nessa década também se acentuam os processos migratórios entre o rural-rural em direção ao Alto Vale do Itajaí em Santa Catarina, posteriormente para o sul e oeste do Paraná (MULLER, 2001; CABRAL, 2004; SCHMIDT, 2000).

Essa crise é vista pelo fato de que a partir da década de 1960 o Brasil intensificou o processo de *modernização agrícola*⁵. A soja foi uma das principais culturas a receber incentivos estatais, bem como a produção de seus derivados (farelo, óleo vegetal, margarina) por meio das indústrias de processamento⁶ (MULLER, 2001, p.71-72). Essa revolução agrícola desencadeada no país inteiro expõe o limite do grau de desenvolvimento da pequena produção agrícola no município de Santa Rosa de Lima dificulta e precariza ainda mais a produção da existência desses homens. As terras esgotam, o seu principal produto, o porco macau é substituído pela introdução de novas matrizes suínas, a banha torna-se uma desnecessidade, em decorrência da produção de óleo vegetal e da margarina. A pequena agricultura familiar então se vê sem alternativas. Qual caminho tomar?

A partir dessa crise a possibilidade que se apresenta vem sob a forma de integração produtiva de fumecultoras, por meio da Companhia de fumo Souza Cruz, para uma nova luta desses homens produtores diretos.

A política de modernização implementada pelas agroindústrias apareceu aos colonos como a alternativa à crise do porco macau. Paulilo (1990) explica que a integração agroindustrial do fumo foi introduzida na região sul do estado ainda na década de 1950, através da empresa Souza Cruz. O cultivo de fumo, explicam Cabral (2004) e Muller (2001), foi

⁴ Muller (2001, p.74-5) acresce que “a substituição do porco “macau” pelo “branco” não representava, para estes agricultores, simplesmente uma mudança no aspecto técnico-genético, ou seja, de troca de uma “raça” por outra ou mesmo a necessidade de investir, em termos econômicos, na construção de novas instalações para abrigar os animais. Tratava-se também de profundas mudanças em sua forma “tradicional” de conduzir o sistema de criação dos porcos, em torno do qual estava organizada toda a unidade de produção familiar. O porco “branco”, como era destinado essencialmente à produção de carne, trouxe consigo a necessidade de se alterar a dieta alimentar básica, ou seja, de substituir o trato “úmido”, a lavagem - produzida no interior das propriedades -, pelo trato “seco”, milho e ração, esta última trazida de “fora”. (...) O costume de criar os animais soltos não mais era possível, dando lugar às instalações fechadas (...) [e obrigando a] reorganização das lavouras, uma vez que a mandioca, a batata-doce e a abóbora não mais eram considerados a base da dieta dos animais”. Assim, prossegue Muller (idem), “a integração agroindustrial não foi um elemento direto na promoção da “modernização” agrícola de Santa Rosa de Lima, já que a grande maioria dos agricultores não optou por esta atividade. No entanto, pode ser considerada o principal fator desencadeador da crise que obrigou os agricultores a buscar outras alternativas econômicas e, desta forma, levando ao processo de transição desta agricultura tradicional em direção a sua “modernização”, principalmente através da cultura do fumo”.

⁵ Conferir: SILVA (1982).

⁶ Conferir em HASSE (1996), o cultivo da soja era praticado de longa data por pequenos agricultores, geralmente em consórcio com o milho e destinada à alimentação dos porcos.

introduzido em forma de “pacote”, a empresa fornecia o crédito, as sementes, todos os insumos necessários à produção e também a assistência técnica através de instrutores ou orientadores. Esse processo foi caracterizado como uma “modernização parcial”⁷.

A “agricultura tradicional” precisava modernizar-se para prosseguir subsistindo e existindo como agente social importante em uma sociedade capitalista, embora mantendo seu caráter familiar da organização da propriedade e da execução do trabalho.

As propriedades rurais passam a ser reorganizadas em torno da lógica da produção de fumo. As melhores áreas das propriedades, as áreas planas, passam agora a receber o fumo, em vista de ser a principal fonte de renda dos agricultores, tal qual o foi o porco macau. Entretanto, a nova forma de produção trouxe mudanças significativas na base técnico-produtiva, alterando a organização e a dinâmica da produção familiar, antes a forma de cultivo fazia-se através do sistema de “coivara”, a base do “fogo e da enxada”, agora esse processo sofre modificações que vão desde a forma de cultivar a terra a sua fertilização, e a própria organização familiar. A alteração central deu-se em relação ao trabalho, uma vez que o fumo é uma das culturas que mais o demandam. Como a implementação de assalariamento não era uma prática comum entre esses produtores diretos e por entenderem que o seu uso poderia inviabilizar a atividade, preferindo, em caso de necessidades, trocar dias de trabalho entre os vizinhos⁸. Dessa forma, o cultivo de fumo passou a exigir uma maior proporção de trabalho de todos os membros da família, principalmente no momento da colheita, requisitando, inclusive, o trabalho de crianças e idosos (MULLER, 2001; LUZZI, 2001).

Marx (1994, p.437, l.1, vol. I,) explica como as modificações em um setor produtivo propaga-se aos demais, e como alteram o processo produtivo social, embora seus argumentam referem-se à produção industrial é possível associá-la ao setor agrícola, uma vez que se modificando o setor industrial este setor específico também será atingido. Escreve ele (idem),

A revolução no modo de produção de um ramo industrial acaba se propagando a outros. É o que se verifica principalmente nos ramos industriais que constituem fases de um processo global, embora estejam isolados entre si pela divisão social do trabalho, de modo que cada um produz uma mercadoria independente. Assim, a mecanização da fiação torna necessária a mecanização da tecelagem e ambas ocasionam a revolução química e mecânica no branqueamento, na estampagem e na tinturaria. A revolução na fiação do algodão provocou a invenção da descaroçadora de algodão, com que se tornava possível a produção de algodão na enorme escala exigida. A revolução no modo de produção da

⁷ A idéia de que são camponeses os produtores familiares marcados por uma inserção parcial em mercados incompletos vem de ELLIS (1988) e FRIEDMANN (1978).

⁸ Segundo Woortmann (1990), esta reciprocidade, faz parte da realização do “princípio moral do trabalho”, baseada em uma “ética camponesa”.

indústria e da agricultura tornou sobretudo necessária uma revolução nas condições gerais do processo social de produção, isto é, nos meios de comunicação e de transporte.

Os homens produtores diretos do campo, em Santa Rosa de Lima, sentem os impactos desses processos em seus experimentos cotidianos e são obrigados a modificarem suas condições de produção. Do porco macau passam à forma integrada de produção, vinculando-se diretamente à dinâmica do capital.

Hoje, embora o fumo continue sendo cultivado por alguns agricultores, perdeu lugar de principal fonte de renda das famílias. A partir do início dos anos 1990, a produção de fumo entra em declínio. Paulilo (1990) explica que esta crise estaria inserida no bojo das restrições gerais ao crédito agrícola que o país estaria sofrendo com seus reflexos no setor fumageiro. Menasche (1996) explica que desde 1997 o caráter subsidiário do crédito agrícola começou a ser questionado. E em 1983 inicia-se um processo de redução dos subsídios à agricultura.

Desencadeia-se uma nova crise na vida desses pequenos produtores rurais, que novamente vêm-se lançados à busca de outras formas de produção que garantam sua reprodução social e sua manutenção enquanto tais. Inicia-se também a produção de carvão em muitas propriedades.

A busca de um novo caminho ocorre, nesse primeiro momento, no interior da própria propriedade, sob a forma de carvão vegetal. A produção de carvão vegetal surge com maior intensidade, no município de Santa Rosa de Lima em meados da década de 1980, conforme apontam as pesquisas de Muller (2001) e Cabral (2004). Intensifica-se no ano de 1985, com a instalação da empresa Carvoeira Cecrisa no município de Criciúma, ao Sul do Estado de Santa Catarina, que além de explorar diretamente áreas vegetadas, adquiria, também, a produção de carvão dos agricultores. Esse processo intensifica a depredação das matas originárias, já acentuada em decorrência do uso de lenha para a secagem do fumo.

Outra atividade produtiva, advinda também a partir da reorganização espacial das pequenas propriedades, adquire a forma de leite, que recebe um maior incremento com a crise do fumo, inicialmente transformado em queijo, depois vendido *in natura* para um pequeno laticínio que havia se instalado no município. Muller (2001, p. 123) explica que a “atividade leiteira foi a opção econômica que primeiramente os agricultores encontraram em substituição à cultura do fumo. Inicialmente, o produto ainda era transformado em queijo e vendido aos atravessadores”.

A cada crise acentuava-se o abandono do meio rural, contribuindo para a intensificação da emigração rural-urbano, principalmente, em direção aos municípios da Grande Florianópolis e do sul do estado. (SCHMIDT el ali, 2003 e LUZZI, 2001, p.36-37).

Percebe-se neste processo como esses produtores diretos tornam-se prescindíveis como força produtiva ao capital, tal qual o foram seus antecessores ainda em solo europeu. Entretanto a possibilidade de imigração, hoje, apresenta seu limite histórico. Marx (L.1, vol.II 1985, p.745) esclarece como a produção agrícola no modo de produção capitalista, está subsumida à dinâmica do capital e torna os homens produtores diretos desnecessários.

Quando a produção capitalista se apodera da agricultura ou nela vai penetrando, diminui, à medida que se acumula o capital que nela funciona, a procura absoluta da população trabalhadora rural. Dá-se uma repulsão de trabalhadores que não é contrabalançada por maior atração, como ocorre na indústria não-agrícola. Por isso, parte da população rural encontra-se sempre na iminência de transferir-se para as fileiras do proletariado urbano ou da manufatura e na espreita de circunstâncias favoráveis a essa transferência (MARX, L.1, vol. II 1985, p.745).

Essas atividades produtivas, embora fossem garantindo a reprodução dos homens produtores diretos que ali permaneceram, entretanto encontravam-se muitas dificuldades à medida que o processo de socialização do capital se impunha. É nesse contexto que a idéia de criação da Agreco toma forma.

Em meio a crise e as dificuldades para a sua reprodução, os pequenos produtores rurais passam a buscar outras alternativas. Toma corpo e forma-se no ano de 1996, um processo de “ecologização da agricultura”, funda-se a Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral, a Agreco.

Ressaltamos que na década de 1970⁹, o meio ambiente emerge como uma questão nova, ligada principalmente a agricultura, ancorada na chamada *revolução verde*¹⁰. Após a *modernização conservadora* agrícola passam a ocorrer manifestações de contestação àquele padrão de desenvolvimento. Assim, explica Brandenburg (2005), iniciam-se os movimentos ecológicos em favor de uma “agricultura alternativa” à convencional.

É com a realização da ECO-92¹¹ no Rio de Janeiro que a questão ambiental na agricultura recebe novos contornos. A ECO-92, explica Brandenburg (2005, p. 54), representa não apenas um fórum organizado sob a liderança das Nações Unidas, mas um momento histórico no qual “várias matrizes do movimento ambientalista brasileiro se expressam”. A

⁹ Mais informações em Pádua (1987). O autor afirma que anterior à década de 1970 não há manifestações de cunho ecológico que questionem o padrão ecológico de desenvolvimento industrial no Brasil.

¹⁰ “Revolução Verde”: refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 60 e 70. O modelo se baseia na intensiva utilização de sementes melhoradas (particularmente sementes híbridas) insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos) mecanização e diminuição do custo do manejo.

¹¹ ECO-92: a cidade do Rio de Janeiro foi a sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED), realizada de 3 a 14 de junho de 1992. A reunião ficou conhecida como Rio-92, e a ela compareceram delegações nacionais de 175 países.

partir do conceito de *ecodesenvolvimento* nasce a idéia de um *desenvolvimento sustentável*. Assim o meio ambiente passa a ser incorporado nas políticas públicas e, no final do século XX início desse novo milênio, passa a ocorrer uma demanda crescente por alimentos orgânicos, livres de agrotóxicos.

É neste bojo das discussões referentes a uma *agricultura alternativa*¹² e da emergência de preocupações vinculadas à degradação ambiental que se situa a Agreco, aparecendo, assim, como uma das formas mais avançadas de organização da produção da existência dos homens produtores diretos. A Agreco como singularidade expressa a universalidade do limite do capital: destruição do homem produtor direto, e também da natureza, embora correndo o risco de redundância, pois o homem é também natureza.

Cabe lembrar, ainda, que em torno do início da década de 1980, surge no cenário nacional alguns outros movimentos sociais que se originam no campo, é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Movimentos das Mulheres Agricultoras – MMA; Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, reivindicando que o país faça seu processo de Reforma Agrária¹³. Aparecendo, portanto, lutas coletivas que aglutinam os pequenos proprietários agrícolas no espaço rural e outras formas de lutas aglutinadoras dos trabalhadores no espaço urbano. Constrói-se, assim, a consciência dos limites da produção e

¹² Estudos que tratam das conseqüências do uso das práticas agrícola modernas podem ser encontradas em: ROMEIRO e ABRANTES (1981). Onde analisam o impacto das tecnologias agrícolas na realidade brasileira. E também em: GRAZIANO NETO (1982). Que realiza uma crítica da modernização da agricultura. Outras questões vinculadas à temática da “agricultura alternativa” que emergem na década de 1980 são analisadas por diversos autores como: ABRAMOVAY (1985) discute a possibilidade de um “outro caminho” para a agricultura que não a industrial. SILVA (1987) analisa esse movimento da ecologização da agricultura como um “retrocesso histórico no avanço das forças produtivas”. ALMEIDA e NAVARRO (1997) sob o tema “desenvolvimento rural sustentável” organizam uma coletânea de textos referente a temática do “desenvolvimento rural sustentável”. E ainda abordagens referentes a esse conceito podem ser encontradas em GOMEZ (1997), CANUTO (1998), BRANDENBURG (1998) e RUSCHEINSKY (2004). Também estudos relacionados ao desenvolvimento sócio-ambiental agrário surgem após a divulgação do “Relatório Brundtland” e a ECO-92 realizada no Rio de Janeiro. As abordagens referentes ao eco-desenvolvimento podem ser encontradas em: ROMEIRO e ABRANTES (1992). Recentemente, também o estudo sobre o mundo rural tem ressurgido na literatura sob o tema das “ruralidades”. Sobre essa temática consultar: WANDERLEY (2000). Análises e discussões sobre a questão ambiental na agricultura, contextualizando-a diante da globalização são postos por duas correntes: a primeira aponta para o desaparecimento de um rural agrícola diante de contínuos processos de industrialização e urbanização. Sobre ela ver: SCHNEIDER (1999) que vê o rural como espaço de múltiplas atividades, não privilegiando somente a agricultura. Outros autores como: GOODMAN e WILKINSON (1990), SILVA (1996) defendem que a agricultura caminha para um processo de industrialização. A terra nesta abordagem perde importância como fator produtivo à medida que se passa à produzir em espaços construídos como em estufas; granjas de aves, etc. Nesse sentido a tecnologia assume um papel importante. A segunda aponta para uma reconstrução da “ruralidade”, entende a vida rural articulada com valores urbanos; embora haja um esvaziamento da população rural, ocorre também uma reconstrução do meio rural mediante categorias sociais que permanecem no campo e são valorizadas por políticas públicas. Considera-se que, nos chamados pequenos centros urbanos, atividades como as de serviços, agroindústria, turismo, ainda têm seus vínculos com a agricultura. Referente à temática ver: WANDERLEY (2000). E o mundo rural reconstruído através de diversas atividades articuladas com diferentes tipos de saberes, que combinados permitem aos agricultores construir relações com a natureza e fazer uso de recursos naturais e não necessariamente recursos industrializados, consultar: BRANDENBURG (1999).

¹³ Informações mais aprofundadas sobre esses fatos, principalmente sobre o MST ver: Grade (1999).

reprodução da vida como trabalhador rural. A reprodução da vida enquanto capital, pelos homens não proprietários dos meios de produção ou proprietários de meios de produção insuficientes, apresenta-se como possibilidade esgotada, agora como processo consciente são trilhados novos caminhos que aparecem como caminhos coletivos.

3.2 Organização das mulheres migrantes de Roraima

Roraima é o estado mais setentrional do país, cortado pela linha do Equador e encravado entre dois países, Venezuela e Guiana. Constituiu-se como Território Federal de Roraima em 13 de setembro de 1962, e em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, o Território foi transformado em estado da Federação. Com uma extensão de 224.298,98 km², possui uma população de 324.152 ha, organizados em 15 municípios em todo o estado. A maior parcela dessa população, em torno de 80%, reside na capital, Boa Vista. A produção está ligada a agricultura e a pecuária, principalmente de subsistência. O estado é responsável por apenas 0,11% do PIB nacional. Nele inexistem indústrias, o estado é o agente articulador de sua dinâmica econômica. Sua população indígena soma 46.106 ha, entre as tribos que ali vivem estão os povos Ingaricó, Macuxi, Patamona, Taurpang, Waimiri-Atroari, Wai-wai, Wapixana (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Roraima>).

Mais de 70% da população do estado é de migrantes, provenientes, principalmente das regiões nordeste e norte do Brasil. Essa população indígena e migrante nordestina, empobrecidos pelas condições do desenvolvimento histórico a que foram submetidas, tanto o extermínio da população indígena nacional e quanto a migração dos pobres do nordeste em busca de outras alternativas, não encontra espaço para subsistir dentro das categorias burguesas de produção em suas especificidades locais. Nesse contexto surgem espaços de sociabilidades contraditórios buscando novas alternativas para a reprodução da existência.

Nos anos de 2006 e 2007, atuando como professores da UFRR, efetuamos uma pesquisa, buscando evidenciar organizações coletivas no espaço urbano da cidade de Boa Vista, capital do estado. Diversas foram as organizações sociais encontradas, a maioria delas formadas por mulheres migrantes e indígenas empobrecidas com uma faixa etária que varia de 30 a 60 anos. Explicitam no seu corpo as expressões da desnecessidade de trabalhadores no processo de produção da riqueza social, sob as mediações do capital, e encontram em sua própria auto-organização coletiva a forma para sua reprodução.

Esses grupos atuam em diversas atividades como a confecção de roupas íntimas, de uniformes escolares, panos de prato, bordados, crochê, tricô, confecção de almofadas, de bichinhos de pelúcia, bijouterias com sementes, artesanatos em geral, fabricação de produtos de limpeza, entre outros. Todos esses trabalhos vinculam-se à suas habilidades manuais.

Tornam explícitos os limites, a quase impossibilidade, da (re)produção social e humana pelas relações do capital, indicando um período de transição para outra forma de produção da existência humana, não mais mediada pelo capital. O que tem uma aparência de atraso, de retorno a formas pretéritas de produção da existência humana, é expressão paradoxal do moderno, do desenvolvido, isto é, são os regurgitados da possibilidade de reprodução pela relação trabalho-salário.

Entre os diversos grupos pesquisados selecionamos o Centro de Produção comunitário Santa Tereza, Grupo de Mulheres São João Batista, O grupo de mulheres do bairro Caumé, O Grupo Aliança, e O Grupo Feras do Amazonas:

a) *Centro de Produção Comunitária Santa Tereza* iniciou seus trabalhos na confecção de roupas no ano de 1995 com algumas máquinas de costura, um ferro a vapor e uma mesa de corte. No início eram 30 mulheres, todas migrantes, a maioria de estado do Maranhão.

Hoje, no grupo, subsistem quinze mulheres. Destacam sempre que no grupo “nunca houve brigas, desentendimentos ou conflitos em vista de partição de trabalho e renda”. Ressaltam que quando um dos componentes tem alguma dificuldade familiar ou não pode participar do trabalho, dele não é descontado nenhum valor. Os depoimentos indicam que os membros congregam o grupo num espírito de mútua confiança garantindo os laços de unidade necessários para a realização do trabalho. Isso é observado na fala de alguns dos componentes: “Sem confiança e sem amizade não dá pra trabalhar”; “A gente vem empolgada pro trabalho porque sabe que aqui vai encontrar uma verdadeira família”; “Quando uma não encontra a outra já dá saudade”; “E olha que cada uma é de um canto do Brasil, cada uma tem a sua história”.

b) *Grupo de Mulheres São João Batista* trabalham coletivamente desde o ano de 2000, com a participação de dezoito mulheres. Seu produto: fabricação de sabão artesanal. A decisão por essa produção deu-se em vista de que algumas mulheres participantes do grupo já dominavam a técnica de fabricação desse produto.

O processo de produção do sabão não requer a utilização da força de trabalho de todas as integrantes, nem dedicação integral. Para o fabrico de aproximadamente 1.000 peças/mês, necessita-se do trabalho de poucas mulheres. Assim, a produção do sabão é feita duas a três vezes por semana e o restante do tempo é dedicado à produção de bijouterias de sementes, a confecção de peças de crochê e tricô, e ainda a venda de doces e biscoitos caseiros.

A venda do sabão é feita pelas próprias mulheres de porta em porta. As sobras são divididas entre todas, tenham ou não trabalhado para tal. Os equipamentos como tacho, fogão, formas, etc., necessário para a fabricação do sabão, foram emprestados pela comunidade, ou seja, o grupo não conta com os elementos fundamentais ao processo de produção. Não há uma máquina para o fabrico do sabão, este é feito artesanalmente, em um

tacho, a frio, onde misturam os produtos. A embalagem também é feita manualmente; isto é, não há uma embalagem apropriada, colocam-se as peças de sabão em qualquer papel ou saco pequeno.

O grupo atua coletivamente dividindo trabalho e renda. Todas têm no grupo sua principal atividade e através dele buscam se reproduzir socialmente. Elas dividem as atividades e seus saberes, as que sabem mais a cerca de uma atividade ensina as demais.

Organizaram-se desta forma por perceberem que outro espaço de trabalho não existe. “Aqui no bairro a gente viu muitas famílias passando fome e passamos a nos ajudar, todas nós e nossas filhas também estão trabalhando assim, mais para permanecer tem de ter mais renda, mais trabalho, a gente sabe que é um caminho, mas pra nós é difícil encaminhar a comprar a matéria-prima, muitas mulheres não sabem fazer as coisas direito, mas a gente vai indo, não desistimos. Não temos outro trabalho”.

c) *O grupo de mulheres do bairro Cauamé* iniciou suas atividades em 2005 através da organização comunitária da Igreja Católica Nossa Senhora Auxiliadora, com o apoio da Pastoral Indigenista de Boa Vista - APIC, que forneceu cursos de capacitação em corte e costura. Eram vinte e oito mulheres inicialmente, a principal motivação era encontrar uma forma de geração de trabalho e renda para si e suas famílias. No entanto, no transcorrer do tempo e dadas as características do trabalho, este não possibilitou o retorno financeiro da forma esperada e na rapidez desejada, e sendo essa uma das necessidades mais relevantes da maioria das participantes, grande parte do grupo foi se desestimulando e desistindo do trabalho. Os comentários do Grupo com relação à saída das mulheres foram: “acharam que ia entrar dinheiro rápido, e só lentamente o comércio vai dando dinheiro, precisa persistir. Mas também é muito complicado trabalhar sem dinheiro”. “Quem tem fome não espera, e aqui a maioria das mulheres tem os filhos que precisa dar de comer”.

Por ocasião das festas juninas de 2006 o grupo recebeu pedidos para confecção de roupas das quadrilhas, trabalharam das 08:00 da manhã até em torno das 22:00 horas para dar conta dos trabalhos. Explicam que com relação a quantidade de trabalho ninguém reclamou: “a gente se animou muito com esse trabalho, seria muito bom se fosse sempre assim”; “deu uma correria danada, trabalhava direto, mas todas ajudaram aí ficou pronto rapidinho”.

Com relação ao trabalho em grupo expressavam-se: “tenho muita vontade de trabalhar em grupo, sozinha demora muito pra fazer”; “junto é mais rápido. Se fosse uma pessoa só, demorava uma semana para fazer o vestido. Uma sozinha não fazia e nós fizemos onze vestidos em uma semana, trabalhamos rápido”; “depois foi mais uma semana para fazer os enfeites com o TNT”; “ficou tudo tão bonito, dava gosto de ver a quadrilha”; “E depois tem essas máquinas velhas, a gente fez milagre com essas máquinas”; “É, as máquinas cansam,

coitadas e quebram e então bagunça tudo”; “A gente ficava até dez horas da noite, mas terminamos, propomos e conseguimos entregar no prazo”.

E mais: “Eu queria que fosse todos os dias assim, cheio de trabalho, uma correria, dá até gosto de vir pra cá e encontrar todo mundo, pano no chão. Era legal”; “Depois que acabamos ficamos com saudades da correria e de estar juntas assim, eu sonho com um grupo bem organizado”.

Com relação ao processo de aprendizado explicam: “Eu fazia e errava e desmanchava e fazia tudo de novo, aprendi assim. Se não estivesse disposta a aprender eu estaria ainda sem trabalho, a gente não encontra trabalho”. “Eu não sabia fazer nada, eu aprendi, surgiram uns cursos eu fiz, de tecidos, de barbante, de costura, fiz tanto curso. O que estou botando em prática é o bordado, o crochê, o barbante. Agora eu é que faço tudo”.

Com relação a projetos futuros expressam-se: “sonho tão alto, ah! eu sonho...”; “Quero ainda ver esse grupo crescer, melhorar, ter um local próprio para o trabalho, colocar uma lojinha nossa”; “a gente fica pensando, sonhando”; “somos todas desempregadas, e queremos construir nossas vidas com dignidade”; “gostaria de estar fazendo roupas de criança e de bebê, vejo que aqui não tem quem faz”; “quem sabe agora com a universidade ajudando a gente não realiza um pouco os sonhos”; “temos que acreditar e a gente acredita”.

d) *O Grupo Aliança* surgiu a partir de duas mulheres que perceberam que “a cidade não oferecia trabalho” a elas, resolveram mobilizar pessoas que tinham a mesma condição e vontade de se organizar em grupo para esse fim. Conforme foram se organizando a preocupação do grupo avançou para os aspectos sociais de toda a comunidade e do próprio município. O objetivo para além do trabalho é poder intervir na cidade contribuindo e possibilitando espaços para outras organizações e grupos coletivos, promovendo a ampliação do conhecimento, o aumento da auto-estima e da apreensão de cidadania, lutando pela comunidade, buscando a qualidade de vida para todos. O grupo se auto-define como “grupo social”, o que demonstra clareza na autocompreensão de si.

No segundo semestre do ano de 2001, vinte mulheres se reuniram iniciando um processo de conhecimento e de aproximação entre si. Interagindo com a ajuda de outros grupos voluntários realizaram um curso de treinamento em crochê e bordado ‘ponto cruz’. No ano de 2002, o grupo realizou outros tipos de cursos em parceria com entidades sociais locais, como a Igreja Católica. As mulheres que participam desse processo se colocam como desempregadas e com dificuldade para conseguir um trabalho formal, para além do trabalho como empregadas domésticas.

Diante dessa realidade e a partir da capacitação, no ano 2003, surgiu a necessidade de definir no grupo qual seria o processo produtivo que lhes permitiria a geração de renda para auxiliar no orçamento doméstico de cada membro. Após várias reuniões e debates entre as

participantes se decide que a atividade do grupo seria na área de costura, especificamente na confecção de roupas infantis. Essa decisão esteve norteada pelas especificidades do grupo, principalmente nas habilidades de algumas mulheres em operar máquina de costura e outras no domínio do processo de corte. Para começar com a produção, o grupo organizou bingos no bairro como uma forma de financiar a primeira produção, conseguindo disponibilizar um mínimo de condições financeiras para o começo do processo de produção.

A partir de então o grupo sentiu a necessidade de ter um espaço físico próprio que servisse para sua produção como também um lugar de reunião e de encontros, principalmente porque acreditam que a solidariedade, tanto entre seus membros quanto entre a vizinhança, é questão fundamental. Motivadas por essa necessidade, foi lhes cedido um terreno pelo governo estadual, no qual pretendem construir uma casa para a atuação do grupo.

Todas buscam superar suas dificuldades financeiras apostando em um trabalho coletivo, confeccionando calcinhas, calções e cuecas infantis, como também procuram se construir enquanto cidadãs ativas e capazes de desenvolver no grupo social a autonomia que lhes permita a sua reprodução social.

Segundo os membros do grupo, a renda que se produz “não dá para viver”, porém é uma ajuda no orçamento familiar. Todas crêem na sua ampliação e possibilidade de construir um “verdadeiro grupo solidário”, onde todas trabalham e ganham o suficiente para se construírem enquanto seres viventes.

Todas as famílias são originárias de outros estados e no grupo encontram o espaço familiar ampliado que lhes falta, comentam: “No grupo a gente não se sente só”; “a gente sonha em não precisar mais trabalhar como doméstica, porque como doméstica a gente trabalha muito e ganha muito pouco e não tem nenhum futuro, aqui pagam R\$ 10,00 a 15,00 a diária”; “aqui com todas essas mulheres a gente ri, brinca e trabalha, levanta nossa auto-estima, como se diz”; “nós também nos preocupamos com o que o resto da sociedade precisa, por isso participamos também do Fórum de Economia Solidária e da Igreja”.

e) *O Grupo Feras do Amazonas* é um grupo que tem como atividade econômica principal o artesanato e a dança. Trabalham na confecção de fantasias para as apresentações de dança do próprio grupo e para as escolas de samba do município, além de confecção de colares, brincos, cocais e outros. No campo da dança fazem apresentações de axé, *country*, boi-bumbá, forró, *reggae*, salsa, merengue e danças regionais. O grupo se encontra formalizado na categoria de associação e foi fundado em 12 de maio de 1997. A dança dos bois é típica da região amazônica, originária da Ilha de Parintins (AM).

O grupo é composto, em sua maioria, por jovens dançarinos, com faixa etária de 16 a 27 anos, solteiros, moradores do bairro Buritis e bairros vizinhos, com nível de escolaridade que vai até o ensino fundamental.

Reúnem-se regularmente para realizar ensaios e acreditam que é através da dança e da cultura que se consegue firmar laços de identidade comunitária. Os ensaios ocorrem em um espaço do terreno de um dos membros sob céu aberto e chão batido, em tempos de chuvas abrigam-se em um reduzido espaço na sala de uma casa, afastam os móveis e ensaiam os passos da coreografia. A produção artística conta com a contribuição de todos. Para a confecção das roupas são empregados materiais reciclados: fabricam penas artificiais a partir da fibra do buriti, utilizam garrafas plásticas, papéis, tecidos tipo TNT. Essas roupas buscam conservar as características da região e da festa amazônica do “Boi Bumbá”, portanto, representam-se as personagens de “Cunhã-Poranga” (índia mais bela da tribo), “Sinhazinha” (filha do fazendeiro), o “Boi Garantido” e o “Boi Caprichoso”, fazendo uma encenação da tradição de Parintins, incorporando alguns elementos locais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os experimentos acima descritos vão buscando nexos, caminhos que lhes permitam se reproduzir a partir das condições que encontram à sua disposição. Constroem uma crítica material à mediação burguesa da existência humana, lutam por um fazer diferente cujos resultados não sabem quais serão, explicitam-se como singularidade da universalidade degenerativa do capital em seu atual estágio de desenvolvimento. A consciência move-se entre a necessidade de sobrevivência e a possibilidade de superação da condição de exclusão. Porém a consciência como expressão desses fenômenos sociais exprime a negação de uma condição não mais possível, e a possibilidade de caminhos ainda a serem trilhados, envoltos nas contradições sociais.

Nos espaços da Agreco e das mulheres migrantes, revelam-se semelhanças em termos organizativos e de consciência e anunciam na singularidade expressões da universalidade. Ambos espaços geograficamente afastados dos grandes centros, movidos pela dinâmica do avesso do capital.

A sua reprodução explicita que, para além de sua vontade, essa questão passa a ser uma questão de toda a sociedade. Destrói-se a natureza para reconstruí-la, como possibilidade, através da produção orgânica, no campo. Na cidade grupos se organizam coletivamente para manterem-se, ainda que degenerativamente. Esse processo tem permitido a tomada de consciência de sua real condição, pouco lhes resta, a não ser a própria vida. Encontram na solidariedade a práxis social como forma que tem lhes permitido manterem-se em existência. Novas possibilidades emergem daí, ainda não sabemos quais serão, processa-se dessa forma, a transição, no espaço atual das relações sociais burguesas e abre-se a possibilidade de construir-se, enquanto sociedade, a universalidade humana tendo como práxis social a vida, o *verdadeiro sol*.

Entretanto, a condição de que “a vida de cada um passe a ser questão de todos e que a vida de todos dependa da práxis de cada um” (AUED, 2005, p.39) ainda não se processou como universalidade, ou seja, o problema dos produtores diretos da Agreco e das mulheres migrantes, ainda é visto como questão da singularidade desses espaços, e não de toda a sociedade. Ainda que sejam manifestações singulares da degeneração do capital, a consciência dessas condições reais vem tomando corpo, passam de um experimento a outro, de um produto a outro e o que fazem é se manterem na condição de miseráveis, os sobrantes de nosso tempo. Entretanto, essas contradições delineam-se na percepção de uma consciência que está em movimento de superação (*alfheben*) das condições dadas, indicando as possibilidades da *revolução*, processando-se na materialidade de nosso tempo.

5. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Progresso técnico: a indústria é o caminho? In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*. Brasília: Embrapa, V.4.n.2, p. 233-245, 1985.
- AGRECO. *Encostas da Serra Geral: um projeto de vida*. Santa Rosa de Lima, 2002/2003.
- ALMEIDA, J. e NAVARRO, Z. *Reconstruindo a agricultura*. Porto Alegre: UFRGS, 1997.
- AUED, Idaletto Malvezzi. Marxismo e geografia. In: ALBA, R. S. et alii. *O ensino da Geografia no novo milênio*. Chapecó: Argos, 2002. pp.13-58.
- _____. *Alienação, divisão do trabalho e manufatura em Karl Marx*. Trabalho apresentado como Seminário do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP, Araraquara (SP), dez. 2004.
- _____. *Transcendência (aufhebung), alienação, manufatura e maquinaria em Karl Marx*. Trabalho apresentado como Seminário no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP – Araraquara (SP), jun. 2005.
- _____ e CAMPANA, Samya. *Uma nova formulação para transição capitalismo-comunismo: os movimentos sociais e a questão operária*. Encontro da Sociedade de Economia Política Latino-americana (SEPLA), 2006.
- BRANDENBURG, A. *Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Ed. UFPR, 1999.
- _____. Ciências sociais e ambientais rural: principais temas e perspectivas analíticas. *Revista Ambiente e Sociedade*, vol.8 n. 1, Campinas Jan/jun, 2005.
- CABRAL, LUIZ OTAVIO. Espaço e ruralidade no contexto de desenvolvimento voltado a agricultura familiar. *Tese de doutorado*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, março de 2004.
- CANUTO, J. C. “Agricultura ecológica e sustentabilidade socioambiental” In: *RAÍZES*. Revista de ciências sociais e econômicas. Agricultura, meio ambiente e condições de vida. Campina Grande: UFPB, Ano XVII, n.16, março/1998, p 13-24.

CAMPANA, Samya. A emancipação humana a partir da síntese histórica do desenvolvimento das forças produtivas sociais: o sistema de laboratório. *Dissertação de Mestrado*. Programa de Pós-graduação em Economia da UFSC.

DALL'ALBA, João L. *O vale do Braço do Norte*. Orleans: Edição do Autor, 1973.

ELLIS, F. *Peasant Economics – Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

FRIEDMANN, H. "Simple Commodity Production and Wage Labour in the American Plains", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 6, nº 1:71-100, . 1978.

GRADE, Marlene, Mari, Cezar Luiz de e Araújo, V. *Economia solidária e desenvolvimento regional: mobilização e formação na amazônia brasileira*. V Encontro Internacional de Economia Solidária: O Discurso e a Prática da Nova Economia FEUSP: São Paulo, 27-29 julho de 2007.

_____. Fórum do Maciço do Morro da Cruz e AGRECO como espaço transitório: germinando a espacialização de relações solidárias em Santa Catarina. *Tese de doutorado*. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

_____ e AUED, Idaeto Malvezzi. A busca de uma nova forma do agir humano: o MST e seu ato teleológico. *Textos e Debates*, UFRR, v. 1, n. 2, p. 41-62, 2005.

_____. MST: luz e esperança de uma sociedade igualitária e socialista. *Dissertação de Mestrado*. Economia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

GOODMAN, D. S. & WILKINSON. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GOMEZ, W. H. Desenvolvimento sustentável agricultura e capitalismo. In: BECKER, D.F. (Org.) *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* Santa Cruz do Sul: EDUNISC,1997.

HASSE, Geraldo. *O Brasil da Soja: abrindo fronteiras, semeando cidades*. Porto Alegre: L & PM, Janeiro, 1996.

HEGEL, Friedrich W. *Introdução à filosofia da história*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HERÁCLITO DE ÉFESO. Doxografia. In: *Pré-socráticos: fragmentos, doxografia e comentários*. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 81-86.

IBGE. *Censo demográfico*, 2006. Disponível em <http://censos.ibge.gov.br>. Acessado em 19/03/2008.

_____. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

LUZZI, Nilza. A associação dos agricultores ecológicos das encostas da Serra Geral: análise de uma experiência agroecológica. 2001. *Dissertação* Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

MARX, Karl. Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores. In:

_____. Crítica ao Programa de Gotha. In: MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*. Vol. 2. São Paulo: Alfa-Ômega, s/d a.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *Sobre a Religião*. Lisboa: Edições 70, 1972.

_____. *A Ideologia Alemã*. Lisboa: Tempo e Presença, 1974.

- _____. O Rendimento e suas fontes: a economia vulgar. In: *Manuscritos Econômico-Filosóficos e outros textos escolhidos*. 1ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1974a.
- _____. *O Capital*. L. 3, vol.VI. São Paulo: Civilização Brasileira, 1974b.
- _____. Líneas Fundamentales de la crítica de la Economía Política (Grundrisse). Primera mitad. Barcelona: Grijalbo, 1977.
- _____. *O Capital: Crítica da Economia Política*. O processo de produção do capital. L. 1, vol.II. São Paulo: Difel, 1985.
- _____. *O Capital*. L. 3, vol.V. São Paulo: Bertrand Brasil, 1991.
- _____. A Questão Judaica. In: *Manuscritos Econômico-filosóficos*. Lisboa: edições 70, 1993.
- _____. *O Capital*. L. 1, vol. I. São Paulo: Bertrand Brasil, 1994.
- _____. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. GRAZIANO NETO, F. *Questão agrária e ecologia; crítica a moderna agricultura*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MENASCHE, Renata. Percepções e Projetos: agricultura familiar em mudança, o caso da região de Santa Rosa, noroeste do Rio Grande do Sul. *Dissertação*. Rio de Janeiro, 1996.
- MULLER, Jovânia Maria. Do tradicional ao agroecológico: as veredas das transições (o caso dos agricultores familiares de Santa Rosa de Lima). 2001. *Dissertação*. Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- PÁDUA, J. A. Natureza e Projeto Nacional: as origens da ecologia política no Brasil. In: PÁDUA, J.A. (org.) *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987.
- PAULILO, Maria Ignez. Produtor e agroindústria: consensos e dissensos – o caso de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1990.
- PELUSO JÚNIOR, Victor. A colonização alemã na área fronteira à Ilha de Santa Catarina: observações geográficas. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina*, Florianópolis, n. 2, 1980. p. 131-145.
- PIAZZA, Walter.. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- ROMEIRO, A.R. e ABRANTES, F. J. Meio ambiente e modernização agrícola. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, V.43 n.1, p. 3-45, jan/mar 1981.
- ROMEIRO, A.R.; ABRANTES, F. J. Agricultura e ecodesenvolvimento. In: MAINON, D. (Org). *Ecologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: APED, 1992.
- RUSCHEINSKY, A. (org). *Sustentabilidade: uma paixão em movimento*. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.
- SCHMIDT, Wilson. A municipalização do ensino fundamental em dois pequenos municípios rurais de Santa Catarina: Anitápolis e Santa Rosa de Lima (1987 a 1995). 2000. 189 f. *Tese* (Doutorado de História e Filosofia da Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

SCHMIDT, Wilson; SCHMIDT, Wilson; TURNES, Valério A. Desenvolvimento local em espaços rurais: a construção de um território nas Encostas da Serra Geral, em Santa Catarina. In: PAULILO, M. I. S.; SCHMIDT, W. (orgs.). *Agricultura e espaço rural em Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003. p. 287-308.

SILVA, J. G. Perspectiva da agricultura alternativa. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*. Brasília: EMBRAPA. V. 4. n. 2, p. 117-128, 1987.

_____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas/SP: UNICAMP, IE, 1996.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Economia dos Setores Populares: propostas e desafios, questões debatidas. In: *Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia*. KRAYCHETE, Gabriel, et all. (Org.) Rio de Janeiro: Vozes, 2000a.

WANDERLEY, M.N. "A valorização da agricultura e a reivindicação da ruralidade no Brasil" In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente: a reconstrução da ruralidade e a relação sociedade-natureza*. Curitiba: Editora da UFPR. n.2. p 29 -29, 2000.

WOORTMANN, Klass. Com parente não se negueia: o campesinato como ordem moral. In: *Anuário Antropológico*. Brasília: UnB, n. 87, 1990. p.11-73.

EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO: UMA ABORDAGEM ECONOMETRICA

Grazielle Isabele Cristina Silva Sucupira

Marcelo José Braga

1. INTRODUÇÃO

Um dos temas bastante estudados em diversas áreas do conhecimento - da biologia à economia, passando pela sociologia - é a discriminação de gênero. Isso porque, apesar de se fundamentar numa questão cultural, essa discriminação perpassa também pela questão econômica e social, na medida em que homens e mulheres são tratados de forma desiguais, mesmo no mercado de trabalho, onde deveria prevalecer apenas atributos produtivos na distribuição de cargos e salários.

Acredita-se que a discriminação no mercado de trabalho seja uma das principais fontes da desigualdade de rendimentos entre raça e gênero no Brasil e, portanto, da pobreza desses indivíduos. Apesar de uma crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, percebe-se as condições precárias em que muitas a fazem, com diferenças salariais e nas relações de trabalho que as colocam em situação de vulnerabilidade social, visto que, acompanhado deste aumento no número de mulheres trabalhando fora de casa, tem-se um aumento na proporção de mulheres chefes de família, que por causa da discriminação se tornam as maiores vítimas da pobreza.

Na perspectiva de combater esse fenômeno, as iniciativas de economia solidária podem ser um dos mais viáveis caminhos de inserção social e econômica de homens e mulheres, principalmente os mais excluídos socialmente. Na economia solidária, que se constitui num espaço de construção dialógica e de vivências de produção, distribuição, crédito e consumo organizados a partir de valores de solidariedade e cooperação, as mulheres têm, pois, um campo fecundo para o enfrentamento da exclusão e do trabalho precarizado, para a possibilidade de rompimento da lógica da divisão sexual do trabalho, da exploração e da dominação de gênero.

Por todos estes valores, espera-se que, na economia solidária não haja discriminação de gênero, o que vai contra sua lógica inclusiva e igualitária, de superação das mazelas do sistema econômico excludente que visa contrapor. Diante disso, este trabalho busca verificar se este ideal doutrinário vem se refletindo na prática, ou seja, se realmente não há discriminação de gênero dentro dos empreendimentos de economia solidária. Além disto,

procura-se identificar quais as características mais marcantes entre os dois grupos definidos, empreendimentos formados exclusivamente por mulheres ou exclusivamente por homens.

Em geral, os artigos que se atêm às questões de gênero, em especial no mercado de trabalho, utilizam, basicamente, as mesmas variáveis, com ligeiras diferenças entre elas, principalmente em decorrência da disponibilidade dos dados. A análise de discriminação salarial ou de renda entre homens e mulheres é o mais disseminado, e percebe-se que sempre são utilizados dados de indivíduos. O trabalho em questão apresenta uma proposta diferente na medida em que analisará as características dos empreendimentos econômicos solidários, compostos apenas por homens ou apenas por mulheres, não havendo informações individuais sobre estes, como raça, escolaridade, idade de cada um, mas variáveis como remuneração média mensal dos/as sócios/as, ramo de atividade, região onde se localiza o empreendimento, dentre outras.

Este artigo está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte tem-se o referencial teórico abordando a discriminação de gênero e a economia solidária como uma proposta de redução deste problema. A seguir, apresenta-se o referencial analítico, com a fonte de dados e seleção das variáveis e a metodologia a ser utilizada, neste caso tratando-se de um modelo econométrico de escolha binária. Na seção seguinte apresentam-se os resultados e tece-se algumas discussões acerca dos mesmos e, por último, apresenta-se algumas considerações finais acerca do trabalho.

2.1 Discriminação de Gênero: Conceitos e Realidades

Gênero refere-se às características atribuídas ao feminino e ao masculino que são definições históricas e socialmente construídas pelas sociedades nas quais as diferenças entre homens e mulheres não são naturais e sim culturais. Desta forma, o que predomina no conceito de gênero são os aspectos culturais e não os biológicos (Amorim, 2007). No Caderno de Aprofundamento da IV Plenária Nacional de Economia Solidária, corrobora-se este conceito, definindo-se que “gênero são os atributos e sentidos sociais, construídos na cultura, e pode mudar”.

Estas relações de gênero estão ancoradas no patriarcalismo, que se baseia na concepção de uma hierarquia entre homens e mulheres por meio de uma superioridade masculina, e que ainda tem forte influência sobre as instituições e normas sociais, reproduzindo-se seja nas relações familiares, com o Estado ou nas relações de trabalho.

Isto vem reproduzindo a divisão sexual do trabalho, na qual os homens se destinam à esfera produtiva enquanto as mulheres são responsáveis pela esfera reprodutiva, que tem menor valor econômico e social do que a produtiva, corroborando a idéia de uma hierarquia masculina e perpetuando uma discriminação de gênero nas relações de trabalho. Ocorre que

as diferenças individuais e culturais são transformadas em desigualdades econômicas e sociais. Este, aliás, é um dos temas que vem sendo abordado frequentemente por muitos estudos econômicos, que tentam comprovar ou refutar a concepção das desigualdades, principalmente de renda, decorrentes de uma discriminação de gênero.

Nogueira e Marinho (2006) afirmam que existe discriminação no mercado de trabalho quando indivíduos igualmente produtivos, empregados num mesmo setor de atividade e mesma região, são remunerados de forma distinta baseada no grupo, classe ou categoria a que pertencem. Mesma discussão abordada por Camacciali e Hirata (2005), que apontam que a existência de valores arraigados, numa dada sociedade, que levem à discriminação por raça e/ou gênero, significa que essas características exercem influência no mercado de trabalho, tanto na admissão em um determinado tipo ou relação de emprego quanto na definição de sua remuneração. Ou seja, pessoas que apresentam atributos iguais, exceto quanto à raça e/ou gênero, são valorizadas de forma distinta pelos empregadores, o que numa abordagem microeconômica como a levantada por Arrow (1980), leva a não maximização do lucro por parte dos empregadores¹.

Esta segregação no mercado de trabalho capitalista destinou às mulheres empregos mais precarizados, geralmente informais ou em tempo parcial, os salários mais baixos, menor cobertura dos serviços de seguridade social e dificuldades de acesso aos direitos trabalhistas. Aliado a esses fatores, o trabalho profissional das mulheres é sempre visto como complementar às suas “responsabilidades” domésticas, ratificando-se assim, a concretização daquele patriarcalismo. (PESSOA, RAMOS E PEIXOTO).

Como destacaram Hofmann e Leone (2004) houve grande evolução da participação feminina no mercado de trabalho, com crescimento da contribuição da renda do trabalho das mulheres na renda domiciliar. Para Magda e Costa (2007) este aumento na participação, principalmente nos últimos trinta anos, é resultado de um conjunto de transformações de ordem social, econômica e cultural. Contudo, afirmam as autoras, essa integração ainda é marcada pela desigualdade, pois as trabalhadoras continuam recebendo menos do que os homens em tarefas similares, concentram-se em nichos ocupacionais femininos e ocupam menos cargos de chefias, estando mais expostas ao desemprego e a ocupações precárias e informais, com destaque para o trabalho doméstico.

Além disso, a escolaridade feminina tem peso menor se comparada à masculina, o que pode ser constatado no estudo realizado por Cambota e Pontes (2007), os quais concluíram que a desigualdade de rendimento por gênero é mais elevada para ocupações cujo nível de escolaridade exigida é maior, mesma conclusão apontada por Nogueira e Marinho (2006). E se considerarmos a concepção, definidas por muitos como controversas, adotada por Matos e

¹ Para uma discussão mais aprofundada ver Arrow (1980)

Machado (2006), da escolaridade como proxy para a produtividade, então deveria ocorrer o inverso: os rendimentos das mulheres deveriam ser ao menos equivalente ao dos homens, já que a média de escolaridade destas é superior aos daqueles, como apresentam as autoras.

Entretanto, como apresentado no relatório da ONU de 2006, as mulheres executam 2/3 do trabalho realizado pela humanidade, mas recebem somente 1/3 dos valores destinados a salários mundialmente; o salário médio das mulheres do setor industrial no mundo representa 3/4 do salário masculino e elas são proprietárias de apenas 1% dos bens imóveis do mundo, além do que, dos quase 1,3 milhão de miseráveis do mundo, 70% são mulheres. No Brasil as diferenças de renda entre mulheres e homens são as maiores do mundo, sendo que estas recebem, em média, metade do salário dos homens, o que leva a uma situação de feminização da pobreza. Esta realidade não se verifica somente em nosso país, como apontado por Giuberti e Menezes-Filho (2005), numa comparação entre discriminação de gênero no Brasil e nos Estados Unidos.

Vê-se, portanto, que a participação das mulheres no mundo do trabalho é bastante considerável, porém essa participação não se traduz em melhoria de sua qualidade de vida, nem em respeito aos seus direitos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.2. Economia Solidária e gênero: possibilidade de mudança de paradigma

Mudanças políticas e econômicas dos últimos tempos, como as novas tecnologias de produção e o processo de globalização fizeram com que ocorressem mudanças nas relações de trabalho. O crescente desemprego, as transformações neste mercado de trabalho e as transformações na própria organização econômica no Brasil e no mundo desencadearam um processo de expansão de novas formas de organização do trabalho e da produção (AMORIM, 2007). Dentre estas novas formas de organização encontra-se a proposta da economia solidária.

De acordo com Singer (1999), a economia solidária tem um caráter revolucionário, porque ao contrário do capitalismo, une o capital ao trabalho. No sistema capitalista o assalariado é um trabalhador sem poder e sem responsabilidade, por definição legal, enquanto na economia solidária este trabalhador tem seu papel definido: é um participante ativo, com poder e responsabilidade, o que se traduz numa emancipação dos mesmos. E isso se dá tanto para homens como para as mulheres, o que vai de encontro à proposta de superação da divisão sexual do trabalho proposta pela economia solidária.

A economia solidária é uma perspectiva de desenvolvimento econômico e social baseado em novos valores culturais e novas práticas de trabalho e relação social, que visa a

sustentabilidade, a justiça econômica, social, cultural e ambiental e a democracia participativa. Ela se materializa por meio dos empreendimentos econômicos solidários (ees) que abrangem desde grupos informais, a associações, cooperativas, chegando às empresas recuperadas – chamadas autogestionárias. Singer (2002) considera os empreendimentos solidários como uma possibilidade de rompimento com o modo de produção capitalista.

Muitos autores são céticos à eficácia dos empreendimentos solidários porque acreditam que podem significar tanto autonomia quanto precarização. Autonomia, no sentido de que, é o trabalhador autogestionário quem propicia suas próprias condições necessárias de vida, trabalho e direitos. E por isso mesmo, defendem estes autores, seus aspectos positivos são limitados por causa de seu caráter informal, que pode resultar numa precarização das relações e condições de trabalho.

Entretanto, autores como Gaiger (2007), apontam contribuições da economia solidária, sobretudo no âmbito da diminuição das desigualdades, isso em decorrência destas organizações, que se apóiam na cooperação e que ativam circuitos de solidariedade, tenderem a contribuir diretamente para o fortalecimento dos seus membros, propiciando-lhes maior autonomia e confiança e possibilidades de promoção da igualdade.

Segundo o Caderno de Aprofundamento da IV Plenária Nacional de Economia Solidária, questões de raça e etnia no contexto da economia solidária, interseccionadas com variáveis como gênero são estruturantes para o enfrentamento das desigualdades vivenciadas por parcela significativa da população brasileira.

Guérin (2005) afirma que as iniciativas solidárias são funcionais em três aspectos que são importantes para a diminuição ou completa extinção das desigualdades de sexo, sobretudo no âmbito das relações trabalhistas:

Em primeiro lugar, elas desempenham um papel de justiça de proximidade; ora, esta é essencial diante do caráter multidimensional da pobreza. Em segundo lugar, elas constituem espaços de discussão, de reflexão e de deliberação coletivas; elas se apresentam nesse aspecto como modo de acesso à fala pública para pessoas que geralmente não o têm. E, por meio da expressão e da reivindicação coletivas, elas podem participar da transformação das instituições, quer se trate da legislação ou das normas sociais. Em terceiro lugar, elas contribuem com a redefinição da articulação entre família, autoridades públicas, mercado e sociedade civil, e participam da revalorização das práticas recíprocitárias; ora, essa redefinição e essa revalorização devem tornar possível que se lute contra as desigualdades intrafamiliares ao permitir que as mulheres, mas também os homens, conciliem melhor vida familiar e vida profissional (Guérin, 2005, p. 17 e 18).

Segundo Culti (2004), um processo de organização coletiva como este, pode transformar o papel das mulheres na sociedade, como a identidade a elas relacionada, apesar de não ser um movimento ou ação coletiva apenas de mulheres. Quebra-se, inclusive, a idéia de que as atividades na Economia Solidária são muito próximas do trabalho comunitário, tido como território das mulheres, ao contrário, são vistas como atividades de trabalho coletivo e solidário, atividades produtivas, geradoras de renda, que não tem caráter assistencialistas.

Na economia solidária pressupõe-se que a renda seja mais bem equacionada entre homens e mulheres, visto que a distribuição do excedente parte do princípio democrático de igualdade de direitos aos associados, de acordo com o trabalho e produtividade de cada um, independentemente de atributos como sexo.

Em alguns casos, a renda obtida pelos participantes nestes empreendimentos não se equipara aos salários obtidos pelos trabalhadores formais que conseguem se inserir no mercado de trabalho tradicional. Entretanto aqueles trabalhadores, que também são gestores de seus negócios, se dispõem a fazer sacrifícios, eventualmente aceitando salários mais baixos, para que todos possam continuar trabalhando. Isso pode ser visto como um paradoxo, mas o sentido de coletividade também deve ser levado em conta, pois não se trata da lógica capitalista de maximização de lucro a qualquer preço, com o desemprego de trabalhadores, por exemplo, mas de manter a renda de todos os companheiros, que, aliás, não tem padrão para definir quem estaria fora do grupo. Além disso, como nos indicam alguns relatos, nos empreendimentos solidários ocorrem outros ganhos, diferentes do econômico em si, tais como auto-estima, identificação com o trabalho e com o grupo produtivo, companheirismo, além de uma noção crescente de autonomia e de direitos dos cidadãos.

Para Neves e Costa (2007), essas vivências mais igualitárias, base da economia solidária, podem representar possíveis caminhos para a busca da autonomia feminina.

Assim, de acordo com os seus pressupostos, a economia solidária pretende superar conceitos socialmente construídos de relações de gênero, demonstrando, na prática, uma maior igualdade entre homens e mulheres.

3. METODOLOGIA

3.1. Modelagem econométrica: uma aplicação do modelo logit

Nos trabalhos que abordam a discriminação de gênero, percebe-se uma variedade de metodologias empregadas para tal análise. Alguns autores como Giuberti e Menezes-Filho (2005), Matos e Machado (2006) utilizam a decomposição de Oaxaca-Blinder, enquanto Scorzafave e Menezes-Filho (2006) adotam a decomposição por variáveis e a decomposição por células para calcular o efeito incidência e efeito tamanho para cada variável. Hoffmann e

Leone (2004) utilizaram decomposição do índice de Gini conforme parcelas do rendimento, já outros autores empregam metodologias semi-paramétricas, como estimador de núcleo ponderado. (NOGUEIRA e MARINHO 2006 e CAMBOTA e PONTES 2007).

Os testes estatísticos de Cacciamali e Hirata (2005) foram realizados empregando um modelo probit. Já Carrera-Fernandez e Menezes (2003) e Silva e Kassouf (2000) adotam o modelo logístico, sendo no segundo caso estimado o logit multinomial para avaliar discriminação por gênero no mercado de trabalho formal e informal, além de uma diversidade de outras metodologias – paramétricas e semi-paramétricas.

Neste trabalho, temos a variável dependente com uma natureza qualitativa, ou seja, o regressando é uma variável binária ou dicotômica, tratando-se neste caso de um modelo de escolha qualitativa (MADDALA, 1983). Para esta situação, são indicados os modelos Logit e o Probit, já que ambos superam falhas do modelo linear de probabilidade². Como não são apontadas diferenças significativas entre os dois métodos indicados, exceto em situações muito específicas, optou-se pelo modelo logit pela sua relativa simplicidade matemática.

Como citado, o modelo logit é um modelo econométrico de seleção qualitativa, uma vez que gera respostas de procedimentos qualitativos. Por exemplo, uma família possui ou não casa própria, viaja-se de carro, de ônibus ou de avião, uma empresa irá ou não a falência, etc. Existem outros modelos logísticos, como logit multinomial, ordinal, além do modelo binário, que será o utilizado neste caso por tratar-se de duas alternativas – empreendimentos exclusivamente femininos e empreendimentos exclusivamente masculinos.

O objetivo da regressão logística é gerar uma função matemática, cuja resposta permita estabelecer a probabilidade de uma observação pertencer a um grupo previamente determinado, em razão do comportamento de um conjunto de variáveis independentes.

Para isso, o modelo logit é baseado na função de probabilidade logística acumulada, que pode ser especificada como:

$$P_i = E(Y = 1 / X_i) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} \quad (1)$$

$$\text{Em que } Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n \quad (2)$$

Nessa notação, P_i é a probabilidade de ocorrência de um evento, dada a ocorrência de X , β_n é o coeficiente da variável independente X , e é a base de logaritmos naturais - aproximadamente 2,718 (GREENE, 2008). Assim como podemos estimar diretamente a probabilidade de ocorrência de um evento, podemos estimar a probabilidade de não ocorrência por diferença:

² Para maiores informações acerca dos problemas do modelo de probabilidade linear ver Gujarati, 2006.

$$P_i (Y = 0) = 1 - P_i (Y = 1) \quad (3)$$

então:

$$1 - P_i = E(Y = 0 / X_i) = \frac{1}{1 + e^{Z_i}} \quad (4)$$

Portanto, pode-se escrever:

$$\frac{P_i}{1 - P_i} = e^{Z_i} \quad (5)$$

Em que $\frac{P_i}{1 - P_i}$ é a razão de chances a favor do evento ocorrer.

A interpretação do modelo logístico possui a facilidade de permitir analisar as chances estimadas da ocorrência de um evento de interesse em relação à sua não-ocorrência. A razão de chances é definida pela probabilidade de ocorrência do evento sobre a probabilidade de não-ocorrência do mesmo, no nosso caso, a probabilidade de o empreendimento ser exclusivamente feminino sobre a probabilidade de ser exclusivamente masculino.

Para avaliar o impacto dos parâmetros sobre a probabilidade de ocorrer o evento, eles devem ser transformados por meio de antilogaritmo. Um tratamento algébrico simples sobre as equações (1) e (4) conduz a:

$$L_i = Ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n \quad (6)$$

Em que P_i é a probabilidade de ocorrer o evento, $1 - P_i$ a probabilidade de não ocorrer o evento, X são as variáveis independentes e β_i os coeficientes a serem estimados. A variável dependente da equação de regressão é o logaritmo relacionado a probabilidade de ocorrência de um dos dois possíveis eventos. Uma vantagem importante do modelo logit é que ele transforma o problema de predição probabilística em um intervalo [0;1] em um problema de predição de probabilidade de ocorrência de eventos no campo da reta real (MADDALA, 1983).

Considerando certa combinação de coeficientes $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_n$ e variando os valores de X , observa-se que a curva logística tem comportamento probabilístico no formato da letra S, o que é característica da regressão logística.

Como afirma Greene (2008), quando se tem dados individuais, é necessário estimar os coeficientes $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_n$ da equação (3) por meio do método de Máxima Verossimilhança (MV), que encontra uma combinação de coeficientes que maximiza a probabilidade de ocorrência do evento. Este método de estimação tem uma série de propriedades estatísticas desejáveis sendo todas as estimativas dos parâmetros assintoticamente consistentes e eficientes. E quando usamos o modelo de regressão logística para discriminação de dois grupos, a regra de classificação deve ser a seguinte:

- . se $P(Y=1) > 0,5$ então classifica-se $Y=1$;
- . em caso contrário classifica-se $Y=0$.

Isto nos mostra a previsão do comportamento explícito de um só indivíduo, o que sugere um problema com o R2 como medida da qualidade do ajustamento, por isso utiliza-se o índice de razão de verossimilhança.³

Como definido, no modelo logit binário, a variável dependente pode assumir um valor zero ou um. Neste estudo, foi atribuído o valor zero para indicar os empreendimentos formados apenas por sócios do sexo masculino e o valor um para empreendimentos formados apenas por sócias do sexo feminino. O ponto de corte do modelo é 0,5, portanto os empreendimentos com resultado inferior a 0,5 são classificadas como exclusivamente masculino e os com resultado superior a esse valor são classificadas como exclusivamente feminino.

O modelo logit estimado é definido a seguir:

$$y = \alpha + \beta_1 \sum_{j=1}^4 reg + \beta_2 inv + \beta_3 cred + \beta_4 rem + \beta_5 \sum_{j=1}^3 for + \beta_6 \sum_{j=1}^2 col + \beta_7 \sum_{j=1}^3 ativ + \beta_8 part \quad (7)$$

em que:

y = variável dummy que assume valor 1 se os empreendimentos são formados exclusivamente por mulheres e 0 se os empreendimentos são formados exclusivamente por homens.

reg = conjunto de 4 variáveis dummy para as regiões do país: Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste (variável de controle: sudeste)

inv = valor do recurso investido no empreendimento nos últimos 12 meses

³ Para maiores informações sobre esta questão ver Maddala (2008)

cred = valor total do crédito ao qual o empreendimento teve acesso nos últimos 12 meses

rem = remuneração média mensal dos sócios do empreendimento

for = conjunto de 3 variáveis dummy para a forma de organização do empreendimento: cooperativa, grupo informal ou outros (variável de controle: associação)

col = conjunto de 2 variáveis dummy para o que é realizado de forma coletiva pelos sócios/as do empreendimento: produção e/ou prestação de serviço e comercialização e/ou troca (variável de controle: outros)

ativ = conjunto de 3 variáveis dummy para a classificação da atividade econômica desenvolvida pelo empreendimento: atividade agropecuária, têxteis ou alimentícia (variável de controle: outros)

part = variável dummy igual a 1 se os sócios do empreendimento participam de alguma rede ou fórum de articulação e 0 caso contrário.

3.2. Fonte dos dados e definição das variáveis

Os dados utilizados neste trabalho foram retirados do Sistema Nacional de Informação da Economia Solidária (SIES), que contém os dados do Mapeamento da Economia Solidária, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Este mapeamento, que possui abrangência nacional, teve sua primeira fase em 2005 e, em 2007 houve uma nova etapa, com a complementação de dados de empreendimentos que não haviam sido mapeados no primeiro ano. Assim, no ano de 2007 consta-se um total de 21.860 empreendimentos econômicos solidários mapeados em todo território brasileiro.

Para permitir a comparabilidade das informações coletadas nos dois diferentes anos, 2005 e 2007, a equipe responsável pelo banco de dados na SENAES ajustou os valores de 2005 para 2007 usando o INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE⁴, que foi empregado em questões que envolviam valores monetários, como valor da produção, do investimento realizado, do crédito acessado, da remuneração dos sócios, dentre outras.

Os dados coletados no mapeamento envolvem identificação e características gerais dos empreendimentos, bem como a tipificação e o dimensionamento de sua atividade econômica, os investimentos, acesso a crédito e apoios obtidos, além de informações sobre a gestão do empreendimento e a situação de trabalho no mesmo e aspectos da dimensão sociopolítica e ambiental.

⁴ Segundo dados da SENAES, a inflação acumulada no período de 2005 a 2007 foi de cerca de 8% e o multiplicador usado foi aproximadamente 1,081.

Como apresentado na equação (7), as variáveis que foram incluídas no modelo, se referem à remuneração média mensal dos/as sócios/as, ramo de atividade, região onde se localiza o empreendimento, variáveis que, em geral, são utilizadas em artigos que avaliam discriminação de gênero no mercado de trabalho. Além destas, incluiu-se também no modelo uma variável para captar a participação de homens e mulheres associados em redes ou fórum de articulação, que é uma variável de grande importância no contexto da economia solidária.

Outra variável incluída foi a forma de organização do empreendimento que pode variar de acordo com os integrantes que possui, sendo separados em quatro categorias: grupos informais, associações, cooperativas e outras formas jurídicas. Como citado, a atividade econômica desenvolvida também será considerada por meio das quatro categorias: atividade agropecuária, têxtil ou alimentícia e outros, que envolvem as demais categorias definidas na Tabela da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE/IBGE 1.0. Destaca-se que as três primeiras categorias englobam mais de 71% dos empreendimentos considerados em nossa amostra.

Por meio da variável coletividade, tem-se o que é realizado de forma coletiva pelo empreendimento, já que, como nos referimos acima, a economia solidária congrega uma série de atividades, que foram divididos em três grupos, a saber: produção e/ou prestação de serviço, comercialização e/ou troca e outros, que abrange uso coletivo de equipamentos ou infra-estrutura, a aquisição de matéria-prima, a poupança ou crédito, etc.

Duas outras variáveis também estão incluídas no modelo, o valor de investimento realizado pelo empreendimento e do crédito acessado pelos mesmos nos dozes meses anteriores à data da pesquisa. Estas foram incluídas visando verificar se existem diferenças na oferta de crédito para homens e mulheres e a percepção de investimento no seu negócio obtida por ambos. Isso porque acredita-se que obter recursos financeiros é mais difíceis para as mulheres que para os homens, lógica verificada no mercado financeiro formal e como o recurso acessado pelo empreendimento é função das pessoas que dele participam, os grupos formados apenas por mulheres devem ter mais dificuldade em consegui-lo que os grupos masculinos.

Depois de selecionadas as variáveis explicativas, algumas observações foram excluídas da amostra por não apresentarem-se completas ou se mostrarem incoerentes. Além disso, como a proposta é analisar as características de gênero dentre os empreendimentos, foram excluídas as observações referentes aos empreendimentos mistos, que agrupam tanto homens como mulheres. O resultado foi uma amostra com 4.458 observações, sendo 3.034 empreendimentos femininos e 1.424 masculinos. Esta diferença observada em termos dos grupos, não se traduz quando se avalia a quantidade de sócios/as destes empreendimentos, pois, em termos de indivíduos envolvidos, 49,17% são homens e 50,83% são mulheres.

Para a estimação do modelo logit especificado pela equação (7) e obtenção dos resultados apresentados a seguir, utilizou-se o programa estatístico Stata 10.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na estimação do modelo, procedeu-se a análise de multicolinearidade entre as variáveis definidas, mas os resultados não detectaram este problema. Para minimizar os problemas de heterocedasticidade, comum em dados de corte e detectados pelos testes aplicados, utilizamos a chamada correção pela matriz de variância-covariância de *White*, obtendo estimadores mais robustos.

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis do modelo. Já os resultados apresentados na Tabela 5 indicam que o modelo mostrou-se bastante significativo, obtendo um valor de significância global de 2.147,49 pela razão de verossimilhança, o quer dizer que, conjuntamente, os coeficientes angulares não são iguais a zero. Além disso, 38,45% das variações no logaritmo de chances a favor do empreendimento ser formado só por mulheres são explicadas pelas variáveis independentes incluídas no modelo.

Outra forma de analisarmos a qualidade do ajustamento é por meio do chamado R^2 Count, pelo qual, conforme observado na Tabela 2, o modelo previu corretamente 83,27% das observações o que pode ser considerado uma boa média de previsão, sendo que, dentre os empreendimentos femininos previu acertadamente pouco mais de 85% das observações contra um acerto de 77,61% para os empreendimentos masculinos, indicando que o modelo é melhor para prever se os ees são exclusivamente femininos.

Na análise das variáveis explicativas individualmente, vemos que quatro delas não se mostraram estatisticamente significativas. A variável *regiãonorte* é uma delas, isso mostra que o Norte não é estatisticamente diferente da região definida como seu grupo de controle, a região Sudeste, quando nos referimos à probabilidade do empreendimento ser formado somente por mulheres. As variáveis *organizado como cooperativa* e *organizado como outras formas jurídicas* também podem ser interpretadas da mesma forma em relação ao seu grupo de controle que são empreendimentos organizados como associação. E por fim, a variável *creditoacessado* não se apresentou significativa, indicando que o crédito acessado não influencia em ser um empreendimento apenas de homens ou de mulheres. Assim mesmo, vale destacar que, quando comparamos a média de recurso que cada grupo acessou nos 12 últimos meses anteriores à pesquisa, conforme Tabela 4, cujo valor foi de R\$ 1.080,16 para o crédito acessado pelos empreendimentos só de mulheres e R\$14.048,63 para os masculinos, sendo estas médias estatisticamente diferentes, percebe-se uma clara diferença no montante de recurso acessado pelos grupos.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Y	0.6806	0.4663	0	1
Região norte	0.0926	0.2899	0	1
Região nordeste	0.3322	0.4711	0	1
Região sul	0.1711	0.3767	0	1
Região centro-oeste	0.1200	0.3250	0	1
Organizado como grupo informal	0.6604	0.4736	0	1
Organizado como cooperativa	0.0552	0.2284	0	1
Organizado como outros	0.0173	0.1303	0	1
Produtos/serviços coletivos	0.8647	0.3420	0	1
Comercialização/troca coletivos	0.7512	0.4323	0	1
Investimento	5.896,41	41.736,65	0	1.635.499
Crédito acessado	5.222,62	5.7848,71	0	2.336.427
Remuneração	202,35	382,74	0	7.009
Participação	0.4049	0.4909	0	1
Atividade agropecuária	0.1985	0.3989	0	1
Atividade têxtil	0.4008	0.4901	0	1
Atividade alimentícia	0.1126	0.3161	0	1

Fonte: resultados da pesquisa

A interpretação dos valores estimados em termos da variação do logit, conforme a segunda coluna da Tabela 3 pode não fazer muito sentido, assim, na avaliação desses parâmetros, devemos estar atentos principalmente ao seu sinal, que nos indicará uma associação positiva ou negativa com relação à categoria-base, além de sua ordem de grandeza. Se o valor estimado do coeficiente tem sinal positivo, significa que o logaritmo das chances está aumentando, e em caso contrário, o sinal negativo indica que o logaritmo das chances está diminuindo.

Tabela 2 - Classificação dos EES pelo Modelo Econométrico

Classificado	Observado			% de acerto
	EES femininos	EES masculinos	Total	
EES femininos	2759	471	3230	85.42%

EES masculinos	275	953	1228	77.61%
Total	3034	1424	4458	83.27%

Fonte: elaborado a partir dos resultados

As variáveis referentes às regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, assim como investimento, remuneração e atividade agropecuária apresentaram sinal negativo, indicando que o logaritmo das chances de se ter um empreendimento exclusivamente feminino reduz com aumento destas variáveis. Já organização na forma de grupo, participação, atividade têxtil, atividade alimentícia, atuar na produção ou prestação de serviços e na comercialização ou troca apresentaram sinal positivo, indicando relações positivas.

Tabela 3 - Resultado do modelo estimado para variação do logit estimado e em termos de chances a favor

Coeficiente	Resultado em termos de variação no logit		Resultado em termos de chances a favor		
	Estimativa	Valor de z	Odds Ratio	Teste z	(antilog-1)*100
Constante	-0.4472**	-2.45	-	-	-
Região norte	-0.1931 ^{ns}	-1.23	0.8244 ^{ns}	-1.23	17,56
Região nordeste	-0.5934***	-5.16	0.5524***	-5.16	44,67
Região sul	-0.5517***	-4.01	0.5760***	-4.01	42,40
Região centro-oeste	-0.6831***	-4.53	0.5051***	-4.53	49,49
Organizado como grupo informal	0.9444***	9.83	2.5713***	9.83	157,13
Organizado como cooperativa	-0.0996 ^{ns}	-0.53	0.9052 ^{ns}	-0.53	9,48
Organizado como outras formas jurídicas	0.1745 ^{ns}	0.61	1.1907 ^{ns}	0.61	19,07
Produtos/serviços coletivos	0.7584***	6.27	2.1349***	6.27	113,49
Comercialização/troca coletivos	0.6201***	6.67	1.8592***	6.67	85,92
Investimento	-7.18e-6***	-3.65	0.99999***	-3.65	0

Crédito acessado	-2.17E-06 ^{ns}	-1.29	0.99999 ^{ns}	-1.29	0
Remuneração	-0.0018***	-5.75	0.9982***	-5.75	0,18
Participação	0.4002***	4.43	1.4921***	4.43	49,21
Atividade agropecuária	-1.6713***	-14.45	0.1880***	-14.45	81,99
Atividade têxtil	1.9543***	15.48	7.0593***	15.48	605,93
Atividade alimentícia	0.3275**	2.54	1.3875**	2.54	38,75

Pseudo R2 = 0.3845 LR chi2 = 2147

***significativo ao nível de 1%, ** significativo ao nível de 5%, ^{ns} não significativo

As análises posteriores se referem aos resultados apresentado nas colunas 4 e 6 da Tabela 3, que mostram os valores em termos das chances de o empreendimento ser exclusivamente feminino. Quando se trata do investimento realizado pelos ees, o aumento desta variável reduz a chance do empreendimento ser feminino em aproximadamente 1 vez. Em termos absolutos este valor pode ser considerado pequeno, mas do ponto de vista estatístico é significativo. A principal justificativa remete à dificuldade que as mulheres tem acessar recursos de terceiros e por não terem recursos próprios suficientes para investir em seu negócio, realidade não só para o segmento participante da economia solidária mas da sociedade como um todo.

Remuneração foi outra variável que se mostrou negativamente relacionada aos ees femininos. Os resultados indicam que o aumento de uma unidade na renda reduz em 1 vez a chance do ees ser feminino. Além disso, a remuneração média dos ees femininos e masculinos ainda é muito discrepante, com as mulheres chegando a receber cerca de 25% da remuneração média dos homens nos empreendimentos cuja forma de organização é cooperativa, como apontado pela Tabela 4. Fatores como o tipo de atividade desenvolvida por estes grupos podem estar influenciando nesta diferença observada, já que muitas vezes os homens se inserem em áreas que conseguem obter maior valor agregado no produto/serviço.

Um resumo dos valores médios das variáveis remuneração e investimento, assim como o crédito acessado é apresentado na Tabela 5, que indica uma discrepância muito grande para as três variáveis em relação aos dois grupos: empreendimentos femininos e masculinos. Percebe-se pelos valores da estatística Anova, que as médias são estatisticamente diferentes, o que corrobora as discussões acima sobre uma superioridade dos grupos masculinos em acessar e investir recursos, e conseqüentemente, obter maior renda.

A participação foi um dos indicadores que se relacionou positivamente com a variável dependente, como era esperado. Aqueles que participam de alguma rede ou fórum de

articulação tem uma chance 49,21% maior de ser um ees só de mulheres do que aqueles que não participam. Isto corrobora a idéia de que as mulheres têm uma participação mais efetiva que os homens, se inserem mais em movimentos sociais, principalmente ligados a Igreja, enfim na vida da comunidade, e os homens, que em geral, restringem-se a vida profissional.

Tabela 4 - Remuneração média por forma de organização

Forma de organização	Remuneração média dos EES femininos	Remuneração média dos EES masculinos	Anova F-statistic
Cooperativa	R\$ 191,04	R\$ 769,49	179.3879***
Grupo Informal	R\$ 125,15	R\$ 251,35	136.4249***
Associação	R\$ 151,61	R\$ 344,99	82.5018***
Outros	R\$ 252,79	R\$ 489,02	112.1269***

Fonte: obtidos através dos dados do Mapeamento

***significativo ao nível de 1%

Com relação à atividade agropecuária, a relação negativa indica que a chance de desenvolver atividades deste ramo pelos ees femininos é 82% menor se comparada ao seu grupo de controle, que se refere a outras atividades, exceto também os ramos alimentícios e têxteis. Sabe-se que a agropecuária ainda é uma atividade caracteristicamente masculina. Além disso, este resultado pode ser explicado pelas considerações de Brumer (2004) acerca de diversos estudos que examinaram a divisão do trabalho por sexo na agricultura e permitem concluir que as mulheres ocupam uma posição subordinada e seu trabalho geralmente aparece como 'ajuda', mesmo quando elas trabalham tanto quanto os homens ou executam as mesmas atividades que eles. Por isso, muitas vezes, quem se associa ao empreendimento são os homens, e as mulheres, por mais que ajudem no trabalho, podem não estar ser computadas como sócias.

Já para os ramos têxteis e alimentícios, a chance de desenvolver essas atividades pelos ees femininos aumenta em relação ao grupo de controle. No caso dos têxteis as chances aumentam em 7 vezes, ou seja, um aumento de 605,93% em relação às outras atividades. Em termos absolutos este coeficiente foi o que apresentou maior valor. Para o ramo alimentício, a lógica é a mesma, mas o aumento é de 38,75%. Como apontado por Cambota e Pontes (2004), estes dois ramos de atividade são caracteristicamente femininos, em contraposição a outros setores, como o agropecuária, destacado acima, e setores industriais, por exemplo, que estão inseridos na categoria base - outros. Nestas duas atividades, em geral, as mulheres não

necessitam de capacitação técnica, visto que são atividades muitas vezes já desenvolvidas no próprio trabalho doméstico e não requerem um investimento inicial muito grande, o que pode ser uma porta de entrada para a geração de renda mais rapidamente.

As variáveis incluídas para avaliar o que é realizado de forma coletiva indicaram relações positivas, para ambas, a chance dos ees femininos estarem produzindo e/ou prestando serviços e comercializando e/ou realizando trocas aumenta em relação ao grupo de controle, que envolve outras coisas realizadas coletivamente pelos grupos, como o uso coletivo de equipamentos e infra-estrutura, a poupança ou crédito, dentre outros. No primeiro caso as chances aumentam em 113,49% e no segundo, 85,92%.

A forma de organização do empreendimento que se apresentou significativa foi a referente a grupo informal, cuja relação positiva mostra que a chance dos ees femininos se organizarem desta forma aumenta 2,6 vezes em relação aos empreendimentos formalizados como associação. Este número, que expressa a maior representatividade desta forma organizativa no mapeamento em geral, indica que as mulheres vem se inserindo na economia solidária como uma forma alternativa de geração de renda para suas famílias, mas de forma bastante informal. Muitas se agrupam por causa da necessidade ou afinidade e começam a produzir ou prestar algum serviço, ficando, no entanto, a preocupação com a formalização legal do empreendimento em segundo plano, o que impede ou dificulta o desenvolvimento do grupo, na medida em que tem dificuldade em acessar recursos oficiais de crédito ou comercializar em determinados mercados. Isto pode ter uma relação direta com a questão da remuneração obtida por este grupo que, na média, é inferior as demais formas de organização.

Tabela 5 - Valores médios das variáveis crédito, investimento e remuneração e teste de igualdade de média e mediana

	Média da amostra total	Média dos EES masculinos	Média dos EES femininos	Anova F-statistic ⁵	Wilcoxon/Mann Whitney test ⁶
Crédito acessado	R\$ 5.222,63	R\$ 14.058,50	R\$ 1.080,52	49.2322***	3.1872***

⁵ O teste Anova F-statistic é um teste de igualdade para as médias, no caso, testou-se as médias apresentadas pelas colunas 3 e 4 desta tabela. Se os valores dos testes rejeitarem a hipótese nula, como ocorreu com as variáveis consideradas, as médias dos subgrupos (masculino e feminino) são estatisticamente diferentes.

⁶ O teste de Wilcoxon é um teste de igualdade de medianas para variáveis cuja distribuição não é normal, como no caso das variáveis crédito, investimento e remuneração, tratando-se, portanto de um teste não-paramétrico. A hipótese nula é de que as medianas são iguais e consequentemente, a hipótese alternativa é de que estas são diferentes. Como todos os três valores foram estatisticamente significativos, as medianas de cada uma das variáveis é considerada diferente entre empreendimentos masculinos e femininos. Vale destacar que os valores da mediana da variável remuneração foi de 175,22 e 70,09 para empreendimentos masculinos e femininos, respectivamente. Já as variáveis crédito e investimento apresentaram mediana igual a 0 para ambos os grupos.

Investimento	R\$ 5.896,42	R\$ 14.517,15	R\$ 1.855,70	90.8506***	6.3355***
Remuneração	R\$ 202,35	R\$ 348,83	R\$ 133,76	327.8119***	13.1933***

Fonte: elaborado a partir dos resultados

***significativo ao nível de 1%

Para as variáveis relacionadas à região do país onde se localiza o empreendimento, todas as relações foram negativas, indicando que as chances de o empreendimento ser exclusivamente feminino nas regiões nordeste, sul, centro-oeste são, respectivamente, 44,76%, 42,40% e 49,49% menores que as chances dos que estão na região sudeste. Ao final do segundo mapeamento, em 2007, constatou-se que a porcentagem de homens era superior ao de mulheres, num total de 63% contra 37% e como mostra este indicador isso prevalece em todas as regiões consideradas. Assim, é importante tecer algumas considerações acerca dos resultados apresentados.

A economia solidária ainda é um movimento em processo de fortalecimento e até por isso ainda tem reflexos graves do sistema capitalista excludente vigente. Isto indica que mesmos nos grupos solidários ainda persistem certa desigualdade, principalmente em relação aos ramos de atividade e a remuneração obtida pelas mulheres, o que ainda é reflexo do sistema capitalista econômico. A economia solidária vem se destacando na inserção deste grupo social no mercado de trabalho, mas para conseguir efetivamente reduzir esta discriminação de gênero deve investir em ações que transformem a vida destas mulheres, com capacitação, investimento e outras ações.

É um reflexo do sistema econômico capitalista, na medida em que a maioria dos empreendimentos solidários é composta por trabalhadores e trabalhadoras excluídas socialmente, e por isso apresentam características como baixo grau de profissionalização e de escolaridade, atributos que levam a uma menor remuneração no mercado de trabalho formal e também na perspectiva solidária, não sendo características de discriminação em si mesmas, mas espelho das oportunidades de cada um.

Isso não significa que esta lógica não possa ser combatida. Faz-se de extrema importância ações de assessoria e acompanhamento e demais políticas públicas voltadas à formação (escolar, humana, gerencial), assim como de crédito, comercialização são fundamentais para mudança neste quadro - estratégias que já vem sendo adotadas pela economia solidária - sendo mais efetivas se houver uma diretriz especialmente voltada para as mulheres. Isso é o que afirma Pessoa, Ramos e Peixoto (2006) quando defendem a incorporação de medidas que ampliem a perspectiva de participação das mulheres nos empreendimentos de economia solidária, através do fomento e promoção de empreendimentos econômicos organizados somente por mulheres, definição de cotas de

participação de ambos os sexos nos diferentes espaços de produção, decisão, etc., ações que são formas de investir na superação das desigualdades de gênero.

Outro fator a ser considerado é que, as mulheres envolvidas nos empreendimentos, além de conseguirem obter dele uma renda, passam a ter um sentido de pertencimento, de cidadania, pois são donas de seu próprio negócio, e isso não tem como ser mensurado, mas tem um peso fundamental na vida delas.

Este estudo procurou destacar as principais características dos empreendimentos formados exclusivamente por mulheres. Vale ressaltar que apenas um estudo mais aprofundado com relação à decomposição dos rendimentos destes homens e mulheres envolvidos na economia solidária poderia afirmar se essa desigualdade se deve a atributos pessoais – o que caracteriza a discriminação de gênero – ou a demais fatores – que acredito ser o mais provável, devido a proposta da economia solidária e por ter as mulheres com um papel representativo na construção deste processo de desenvolvimento e, portanto reivindicando seus direitos de igualdade, mas que dependem também de uma mudança estrutural, na raiz social, em aspectos como educação, formação, o que envolve transformação nas políticas públicas, no Estado em si.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo verificou-se que ainda existem características marcantes dos empreendimentos econômicos solidários femininos, como algumas que são características do mercado de trabalho tradicional.

A remuneração nestes empreendimentos é ainda menor se comparadas aos grupos formados apenas por homens, sendo que o aumento de uma unidade na renda reduz em 1 vez a chance do ees ser feminino. Os empreendimentos femininos ainda são caracteristicamente grupos informais e a probabilidade de investimento é menor. Além disso, constatou-se que as atividades têxtil e alimentícia são as mais representativas para os grupos de mulheres, assim como apontados por outros estudos que analisaram as atividades nas quais as mulheres estão mais envolvidas.

Uma das limitações do trabalho é que não se consegue fazer a decomposição dos rendimentos e características dos indivíduos integrantes dos grupos, o que poderia influenciar os resultados, entretanto uma das dificuldades seria a coletas da informações que deveria ser refeita, já que este mapeamento restringe-se aos grupos. Além disso, sugere-se utilizar todo o banco de dados do mapeamento, incluindo os empreendimentos mistos, o que conseguiria captar também se nos grupos onde prevalecem a maioria de mulheres, mas que não sejam formadas apenas por estas, confirma-se estas características resultantes deste trabalho, o que

pode ser feito por meio de uma reclassificação dos empreendimentos mistos em termos da maioria por qual é composta.

Deve-se levar em conta que, estas iniciativas de economia solidária vem fazer um contraponto a uma estrutura econômica e social vigente a séculos, e por isso ainda possui reflexos deste sistema que dificultam a transformação desta crítica realidade do trabalho e geração de renda para as mulheres.

6. BIBLIOGRAFIA

ARROW, K. J. **Discrimination in the labour market: some models of racial discrimination in the labour market.** In: King, J. E., Readings in labour economics: edited readings with commentaries. New York: Oxford University Press, 1980.

AMORIN, Luciana M. Relações de gênero e economia solidária: um estudo na maricultura catarinense. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada.** Blumenau, v.1, n.1, p.01-25, 2007.

ARAÚJO, Verônica. F., RIBEIRO, Eduardo. P. “Diferenciais de rendimentos por gênero no Brasil: uma análise regional”. **Revista Econômica do Nordeste.** v. 33, n. 2, p. 196-217. 2002.

BRUMER, Anita. Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos Feministas.** Florianópolis, nº 1, vol.12, jan./abr. 2004

CACCIAMALI, Maria C. e HIRATA, Guilherme I. A influência da raça e do gênero nas oportunidades de obtenção de renda – uma análise da discriminação em mercados de trabalho distintos: Bahia e São Paulo. **Estudos Econômicos.** São Paulo, v. 35, n. 4, p. 767-795, outubro-dezembro 2005.

CAMBOTA, Jacqueline N. e PONTES, Paulo A. Desigualdade de rendimentos por gênero intra-ocupações no Brasil, em 2004. **Revista Economia Contemporânea.** Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 331-350, mai./ago. 2007.

CARRERA-FERNANDEZ, José e MENEZES, Wilson F. O trabalho feminino: uma análise a partir da região metropolitana de Salvador. **Pesquisa & Debate.** São Paulo, v. 14, n.2(24), pp. 81-109, 2003.

CAVALIERI, Claudia. H., FERNANDES, Reynaldo. “Diferenciais de rendimentos por gênero e cor: uma comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras”. **Revista de Economia Política.** v. 18, n. 1, p. 158-175, jan/mar 1998.

CULTI, Maria N. **Mulheres na economia solidária: Desafios sociais e políticos.** In IV Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas, Bratislava-República Eslovaca, jul. 2004.

SANTOS, Graciete. **Gênero e economia solidária: as mulheres rumo à IV Plenária Nacional de Economia Solidária.** In Caderno de Aprofundamento aos debates. Brasília, novembro de 2007.

GAIGER, Luiz I. A economia solidária diante das desigualdades. **Revista Dados.** v. 50, n. 3, 2007.

GIUBERTI, Ana C. e MENEZES-FILHO, Naércio. Discriminação de rendimentos por gênero: uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos. **Economia Aplicada.** Ribeirão Preto, v.9, n.3, jul./set. 2005

GREENE, William H. **Econometric analysis.** New York: Pearson, 2008. 1178p.

GUÉRIN, Isabelle. **As mulheres e a economia solidária**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HOFFMANN, Rodolfo e LEONE, Eugênia T. Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v.14, n.2, p.35-58, mai./ago., 2004.

MADDALA. G. S. Limited-dependent and qualitative variables in econometrics. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1983.

MATOS, Raquel S. e MACHADO, Ana F. Diferencial de rendimento por cor e sexo no Brasil (1987-2001). **Revista Econômica**. Rio de Janeiro v. 8, n. 1, p 5-27, junho 2006.

NEVES, Magda A. e COSTA, Bianca A. L. Empreendimentos de reciclagem: as mulheres na economia solidária. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2, Recife. **Anais...Recife**, 9 de maio a 1 de junho de 2007.

NOGUEIRA, Jacqueline e MARINHO, Emerson. **Discriminação salarial por raça e gênero no mercado de trabalho das regiões nordeste e sudeste**. Encontro Nacional da ANPEC. Salvador, dez. 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A037.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do estudo mulheres e mundo do trabalho**. 2006. Disponível em: <http://www.cidadaodomundo.org>.

SCORZAFAVE, Luiz G. e MENEZES-FILHO, Naércio. Caracterização da participação feminina no mercado de trabalho: uma análise de decomposição. **Economia Aplicada**. Ribeirão Preto, v.10, n.1, jan./mar. 2006.

SILVA, Nancy D. V. e KASSOUF, Ana L. Mercados de trabalho formal e informal: uma análise da discriminação e da segmentação. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 10, n.1, p. 41-77, jul. 2000.

SINGER, Paul. **Uma utopia militante: repensando socialismo**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002

CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PRODUTIVOS COM BASES ASSOCIATIVAS DO VALE DO MUCURI

Naldeir dos Santos Vieira

Cristiane Rodrigues Duarte

Marcelino Serretti Leonel

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social no norte e nordeste mineiro é um dos grandes limitadores para a obtenção da qualidade de vida da população ali residente. Por outro lado, a organização social se configura como uma estratégia para a superação das dificuldades enfrentadas pelas classes menos favorecidas. Especificamente no Vale do Mucuri, observa-se a presença de organizações produtivas coletivas, como associações, cooperativas, ou, grupos produtivos informais. No entanto, o conhecimento aprofundado sobre a realidade dos mesmos é escasso. Pouco se sabe sobre suas estruturas organizacionais, seus modelos de gestão, seus pontos fortes e suas necessidades prioritárias. Em decorrência, a questão de pesquisa deste trabalho é: quais são os empreendimentos produtivos com bases associativas do território cidadania do Vale do Mucuri – MG e quais são suas principais características?

Visando responder à questão anterior, esta pesquisa tem como objetivo mapear e caracterizar os empreendimentos produtivos com bases associativas presentes no Vale do Mucuri. Trata-se de uma pesquisa quantitativa que utilizou como instrumento de coleta de dados o envio e recebimento de questionários e, como ferramenta para tabulação dos dados obtidos, o *software* SPSS.

O estudo é relevante pela necessidade de se obter informações aprofundadas sobre as organizações citadas que darão subsídios à implementação de políticas públicas mais efetivas para as mesmas. Ademais, um maior conhecimento destas organizações facilita a elaboração e o desenvolvimento de projetos de extensão que atendam às reais necessidades desses empreendimentos.

2 O VALE DO MUCURI

Percorrido pelo Rio Mucuri o Território do Vale do Mucuri tem como principais cidades Teófilo Otoni, conhecida por sua economia voltada às pedras preciosas, e Nanuque, com a pecuária e agricultura como pontos fortes. O Vale do Mucuri encontra-se na porção leste do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o MDA (2005; 2009) e Schröder (2007) o Território do Vale do Mucuri faz parte de um grupo de 09 territórios no estado de Minas, abrange uma área de 23.221,40 Km² e é composto por 27 municípios. São eles: Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Caraí, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Poté, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otoni e Umburatiba.

Localiza-se na Macroregião Jequitinhonha/Mucuri, a nordeste de Belo Horizonte, tem como limítrofes, ao sul – a região do Vale do Rio Doce de Minas Gerais e o estado do Espírito Santo; ao Norte – região do Médio Jequitinhonha de Minas Gerais; a Leste - Sul do Estado da Bahia e Norte do Espírito Santo e a Oeste - Região do Alto Jequitinhonha de Minas Gerais e pertence às bacias dos rios Jequitinhonha, Mucuri e Alcobaça (MDA, 2005, p. 5).

Para fins operacionais, as ações territoriais tem se dado a partir da divisão do Território em cinco microrregiões, tal como disposto no Quadro 1.

Quadro 1 - Microrregiões e municípios que compõem as microrregiões do território do Vale do Mucuri - MG

Microrregiões	Cidades
Norte	Águas Formosas, Bertópolis, Crisólita, Fronteira dos Vales, Machacalis, Novo Oriente de Minas, Pavão, Santa Helena de Minas e Umburatiba.
Noroeste	Caraí, Catují, Itaipé e Ladainha.
Oeste	Franciscópolis, Malacacheta, Poté e Setubinha.
Sul	Campanário, Frei Gaspar, Itambacuri, Ouro Verde de Minas, Pescador e Teófilo Otoni.
Leste	Ataléia, Carlos Chagas, Nanuque e Serra dos Aimorés.

Fonte: Favareto e Gonçalves (2006, p. 2).

A população total do território é de 425.840 habitantes, dos quais 149.141 vivem na área rural, o que corresponde a 35,02% do total. Possui 12.779 agricultores familiares, 207 famílias assentadas, 6 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,68 (MDA, 2009).

Com o IDH citado, podemos inferir que o componente renda é o de maior perversidade no que tange ao IDH-M do território.

No Mucuri 34,2% dos domicílios são considerados “domicílios pobres” – saneamento inadequado, responsáveis com renda de até 1 SM/mês e frequência a escola por menos de 4 anos e esses domicílios representam 34,4% do total da população territorial. Identificamos também que 41% desses domicílios classificados como pobres estão nos municípios onde a zona rural é maior que a urbana e é lá que concentra-se o maior índice de analfabetos e ou pessoas com frequência máxima de 03 anos na escola. Em Minas, o percentual de residentes nas propriedades rurais fica em torno de 66% enquanto no território esse percentual aumenta para 77%. Na sua maior parte são pequenas propriedades que, além de servirem como moradia é também de onde se tira o sustento familiar (MDA, 2005, p. 6).

No território Mucuri, as maiores fontes de renda são provenientes da agropecuária, da prestação de serviços e dos benefícios sociais, sendo que neste último, a aposentadoria corresponde a 35,8% de toda a renda obtida pelos agricultores familiares. Dentre os entraves à dinamização do sistema produtivo estão a falta de formação técnica dos agricultores, a pouca participação dos mesmos em atividades associativas e a falta de assistência técnica competente e contínua. Como pode ser identificado em MDA (2005), 21% dos agricultores familiares não participam de nenhum tipo de organização, 38,4% são filiados ao sindicato dos trabalhadores, 17% fazem parte de associações e somente 0,3% são filiados a cooperativas.

As cadeias produtivas prioritárias do território, em que participam os agricultores familiares, são: pecuária de corte e leite, mandioca e derivados, cafeicultura, cana-de-açúcar (aguardente), grãos (feijão e milho, basicamente, e também arroz em várzea úmida, para autoconsumo), suinocultura e avicultura, fruticultura (especialmente, banana, entre outras frutas), olericultura e piscicultura e apicultura (em menor escala de importância).

Pode-se concluir, a partir das principais características do desenvolvimento rural do Vale do Mucuri, que as localidades dispersas nesse território têm características diversas e os entraves relacionados aos sistemas de produção, a agregação de valor e a comercialização são complexos e variados, somados, aos problemas ambientais (assoreamento dos rios, degradação do solo, das nascentes dos rios e das matas ciliares). Esses problemas, mais recentemente, se intensificaram com a expansão da cultura canavieira e dos maciços florestais de eucalipto, a partir da expansão das atividades das empresas de papel e celulose atuantes nos estados do Espírito Santo e da Bahia (SCHRÖDER, 2007).

Presentemente, a região do Mucuri continua se integrar na economia estadual e nacional por meio de sua especialização no comércio de pedras semi-preciosas e na exportação de produtos agropecuários de baixo valor agregado, especialmente da pecuária leiteira. Em 2004, os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha, que constituem uma mesma região de planejamento do governo estadual mineiro com 66 municípios e pouco mais de 5% da população do estado, contribuíram com 1,87% do Produto Interno Bruto

(PIB) estadual. O que predomina nas duas regiões é uma pecuária extensiva e uma agricultura de subsistência, ambas com padrões tecnológicos de baixa sustentabilidade (SCHRÖDER, 2007, p. 22).

Os municípios de Teófilo Otoni e Nanuque contribuem, respectivamente, com 0,33% e 0,12% do PIB de Minas Gerais. Já os municípios de Itaipé e Caraí integram um dos eixos da cafeicultura (formado por Capelinha, Angelândia, Minas Novas, Novo Cruzeiro, Itaipé e Caraí) e a microrregião Leste, pelas características do relevo plano e da concentração fundiária, e área de expansão de maciços florestais de eucalipto e da cultura canavieira. Nessa microrregião, encontra-se também uma bacia leiteira mais bem estruturada, contando com a presença, inclusive, de empreendimentos associativos e cooperativos. Observe-se, no entanto, que a presença de empreendimentos cooperativos de maior porte sediados na região é, de modo geral, bastante reduzida (SCHRÖDER, 2007).

Ocorre, então, uma especialização regional na atividade agropecuária e certa divisão intra-regional do trabalho no que se refere às atividades industriais (concentrada em alguns poucos municípios), sendo que a maioria das indústrias está fortemente vinculada ao setor agropecuário e de alimentos. De modo geral, porém, predomina no território um dinamismo econômico pouco intenso e a escassez das oportunidades de ocupação e geração de renda, sendo as transferências e os repasses governamentais uma importante fonte de receita dos municípios que compõem o Território (SCHRÖDER, 2007).

Participam ativamente as seguintes organizações e instituições: a) governamentais – Prefeituras Municipais, Idene, Emater-MG, ITER; b) não-governamentais – AMUC, EFA Limeira, Escola Agrícola, CMDRS; e c) representantes da agricultura familiar – Armicopa, Fetaemg, CPT e CIMI. Também segundo relatório do Consultor Territorial, as seguintes organizações e instituições locais podem ser consideradas importantes, mas estão ausentes: Associações Comerciais, Sebrae, Lojas Maçônicas, Associação Apícola, Câmaras de Dirigentes Lojistas, SESC, Sindicatos de Trabalhadores Urbanos, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações Comunitárias, CMDRS, Grupos de Produtores Organizados, Associação Aprender a Produzir Juntos (FAVERETO; GONÇALVES, 2006, p. 2).

3 O EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Tendo a sua utilização inicial ocorrida no contexto da atividade econômica e, em especial, dos processos de desenvolvimento econômico desencadeados pelos agentes da economia convencional, o termo empreendedorismo extravasou da área econômica para a área da política, para a área da mudança institucional e para a área social. O que em todas estas utilizações se enfatiza é o papel de indivíduos e grupos na mudança de instituições, políticas, condições sociais, entre outros. Assim, os empreendedores são não apenas

empresários com uma ideia nova, mas também políticos, profissionais e ativistas (FERREIRA, 2006).

O termo “empreendedorismo social” pode ser novo, mas o fenômeno não. Sempre tivemos empreendedores sociais, mesmo não os chamando como tal. Como exemplo, podemos citar alguns bem conhecidos: Mahatma Gandhi, Nelson Mandela, Madre Teresa de Calcutá e Herbert de Souza (Betinho). Originalmente, eles construíram muitas das instituições e filosofias que hoje temos como referência. Entretanto, o novo termo é importante, uma vez que implica na indistinção das fronteiras do setor social (DEES, 2001).

Percebe-se, portanto, que foram tais empreendedores que fundaram muitas das instituições que agora consideramos como dados adquiridos. Assim, a nova designação é importante porque implica uma diluição das fronteiras entre setores. O empreendedorismo social pode incluir atividades lucrativas com objetivos sociais, como bancos de desenvolvimento comunitário, e organizações híbridas que combinam elementos lucrativos e não-lucrativos, como os abrigos para os sem abrigo que iniciam atividades lucrativas para formar e dar trabalho aos seus utilizadores. Os empreendedores sociais procuram os métodos mais eficazes de servir às suas missões sociais (DEES, 2001; SOUZA et al, 2005).

Para os empreendedores sociais, a riqueza é apenas um meio para atingir um fim, enquanto que para os empreendedores empresariais a criação de riqueza é uma forma de medir a criação de valor. Os empreendedores sociais procuram que o investimento tenha um retorno social de longo prazo. Querem mais do que o êxito rápido; querem criar melhorias duradouras (DEES, 2001).

Citando Dees (1994) Tyszler (2004) indica que um empreendimento social diferencia-se dos demais empreendimentos por meio de duas dimensões centrais: o objetivo social e o método social. O objetivo social é manter as condições sociais de um modo que vá além dos benefícios financeiros criados para financiadores, gestores, empregados ou consumidores de uma organização. Quanto ao método social, é considerado que para atingir seus objetivos primários, o empreendimento social se apóia na boa-vontade (motivações comunais, altruístas, afiliativas ou não pecuniárias de, pelo menos, alguns de seus *stakeholders* chave).

O empreendedor social é movido por idéias transformadoras e assume uma atitude de inconformismo e crítica diante das injustiças sociais existentes em sua região e no mundo. É um tipo de empreendedor que tem o desejo de ajudar as pessoas, quer desenvolver a sociedade, criar coletividades e implementar ações que garantam o auto-sustento e a melhoria contínua do bem-estar da comunidade (MELO NETO; FROES, 2002).

Como o empreendimento social apresenta grandes diferenças em relação aos empreendimentos privados, Melo Neto e Froes (2002) apresentam as seguintes distinções entre estas instituições:

Quadro 2 - Empreendedorismo privado x Empreendedorismo social

Empreendedorismo privado	Empreendedorismo social
1. É individual	1. É coletivo
2. Produz bens e serviços para o mercado	2. Produz bens e serviços para a comunidade
3. Tem o foco no mercado	3. Tem o foco na busca de soluções para os problemas sociais
4. Sua medida de desempenho é o lucro	4. Sua medida de desempenho é o impacto social
5. Visa satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	5. Visa resgatar pessoas da situação de risco social e promovê-las

Fonte: Melo Neto e Froes (2002, p. 11).

Melo Neto e Froes (2002) apresentam o empreendedorismo social como um paradigma emergente de um novo modelo de desenvolvimento: um desenvolvimento humano, social e sustentável. Para os autores, muda-se o foco do negócio, que tem nas empresas, sobretudo nas grandes transnacionais e nas grandes instituições financeiras, o seu principal eixo de atuação, para o negócio social, que tem na sociedade civil o seu principal foco, e na parceria, envolvendo comunidade, governo e setor privado. Para os autores, a comunidade auto-sustentável será viabilizada através do fomento de ações empreendedoras de cunho social e de novas estratégias de inserção social e de sustentabilidade. Uma comunidade “empoderada” é terreno fértil para a criação, o gerenciamento e o desenvolvimento de empreendimentos.

Portanto, as ações de *empoderamento* proporcionam uma base econômica capaz de assegurar o surgimento de novos empreendimentos, bem como sua sustentabilidade. A base social garante a solidariedade, o que viabiliza o surgimento de empreendimentos cooperativos, em um processo de transformação da sociedade que se caracteriza pela presença dos seguintes elementos (MELO NETO; FROES, 2002, p. 41): a) aumento do nível de conhecimento da comunidade local com relação aos recursos existentes, capacidades e competências disponíveis em seu meio; b) maior consciência da comunidade com relação ao seu próprio desenvolvimento; c) mudança de valores das pessoas que são sensibilizadas, encorajadas e fortalecidas em sua auto-estima; d) participação dos membros da comunidade em ações empreendedoras locais; e) sentimento de conexão das pessoas com sua cidade, terra e cultura; f) estímulo ao surgimento de novas ideias que incluem alternativas sustentáveis para o desenvolvimento; g) transformação da população em proprietária e operadora dos empreendimentos sociais locais; h) inclusão social da comunidade; e, i) melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

4 O ASSOCIATIVISMO

O Associativismo, de acordo com Alencar (1997, p.7 apud LAZZAROTTO, 2000), refere-se à atividade humana desenvolvida em um grupo social, que é constituído por uma coletividade de indivíduos ligados entre si por uma rede ou sistema de relações sociais. Dentre os objetivos das associações o autor destaca o de representação dos interesses dos associados, considerado central pelo menos nos estatutos. O associativismo representa uma importante opção estratégica, capaz de transformar ou modificar a realidade, ou como um instrumento que proporciona aos diferentes atores sociais meios para se adaptarem a essa realidade.

A criação associativa é impulsionada pelo sentimento de que a defesa de um bem comum supõe a ação coletiva. Em sentido genérico, incluindo tanto as formas jurídicas associativas, como as cooperativas. Sociologicamente a associação pode ser abordada como um espaço que opera a passagem, graças a um encontro entre pessoas, entre redes de associação primária e secundária, e, entre esferas privada e pública. Estas relações ultrapassam o contrato entre pessoas, buscando fins comuns (CHANIAL; LAVILLE, 2009).

O espaço participativo de uma associação é formado por diferentes visões de mundo e concepções de realidade. Sendo ainda, um dos acessos da comunidade aos acontecimentos políticos e econômicos; desempenhando um papel relevante, à medida que capacitam os participantes na tomada de decisão a partir das próprias experiências (ARAUJO; TOLENTINO; THEOPHILO, 2009). “O trabalho coletivo e o uso de práticas solidárias podem facilitar o processo produtivo, além de propiciarem melhores relacionamentos com o mercado, instituições públicas, extensionistas e com a sociedade de maneira geral” (LAZZAROTTO, 2000, p. 1).

Os principais princípios do associativismo são a adesão livre, tal como é livre a saída do movimento associativo; o funcionamento pautado na equidade entre os seus membros, traduzida na expressão “um associado, um voto”, além do fato de que as associações resultam sempre de uma congregação de esforços, em primeiro lugar dos fundadores e depois de todos os associados (PINHO, 2010).

Se por um lado a origem de uma associação acaba por ser comum a todas, ou seja, a congregação de esforços em torno de um interesse comum, por outro, o seu fim, o seu objetivo, pode ser o mais diversificado. Existem as mais variadas associações, dentre elas se destacam as culturais, recreativas, desportivas, de defesa do ambiente e patrimônio, de desenvolvimento local, moradores, estudantes, pais e profissionais (PINHO, 2010). Chaniel e Laville (2009) destacam as mutualidades, cooperativas, sindicatos e associações civis.

De acordo com legislação brasileira, as associações que têm o objetivo produtivo e econômico devem ser registradas na forma de cooperativas. As características deste grupo específico de instituições serão descritas a seguir.

5 O COOPERATIVISMO

O cooperativismo é um movimento de origem européia que veio solucionar na época de sua criação os problemas gerados pela revolução industrial, e que hoje, tem tido uma grande importância devido à descentralização do aparelho estatal e da reestruturação das relações de trabalho. Ele é fruto de séculos de evolução do homem, no que se refere à arte de identificar meios de sobrevivência, ou mesmo de viver melhor, ante as dificuldades que cada momento apresenta. É um movimento internacional, e sua essência está na associação de pessoas que, com esforço próprio e ajuda mútua, observando a liberdade, a justiça e a solidariedade, satisfazem suas necessidades econômicas e sociais pela constituição de uma organização, sem fins lucrativos, voltada para a qualidade de vida e a dignidade humana, cumprindo com rigor os seus princípios.

O cooperativismo, desde o seu surgimento no ano de 1844, a partir da experiência exitosa dos tecelões de Rochdale, Inglaterra, sempre foi considerado como uma alternativa aos modelos sócio-econômicos tradicionais. Nasceu como um movimento popular autônomo e preserva esta característica como vital para o seu permanente desenvolvimento.

Com doutrina e princípios próprios, o cooperativismo preserva a iniciativa privada, persegue a eficiência econômica através da gestão democrática, distribui os resultados proporcionalmente à participação de cada membro nas atividades da cooperativa e, dessa forma, desenvolve a cidadania em sua plenitude.

Por todas essas razões o cooperativismo se estendeu por todos os países e acabou por se inserir em todos os setores da economia com uma proposta alternativa adequada aos diversos problemas e situações da economia moderna (OCEMG, 2010).

Para o Cooperativismo Brasileiro, cooperativa é uma organização de, pelo menos, vinte pessoas físicas unidas pela cooperação e ajuda mútua, gerida de forma democrática e participativa, com objetivos econômicos e sociais comuns, cujos aspectos legais e doutrinários são distintos de outras sociedades. Fundamenta-se na economia solidária e se propõe a obter um desempenho econômico eficiente, através da qualidade e da confiabilidade dos serviços que presta aos próprios associados e aos usuários (OCB, 1988).

Enquanto associação econômica, a cooperativa consiste no acordo multilateral de cada pessoa envolvida e, como empresa, é o empreendimento econômico que, como parte integrante das unidades econômicas individuais associadas, se encontra na propriedade de

exploração comum. Na realidade, ocorre a transferência de parte de economia individual para o empreendimento comum no intuito de maximizar o seu relacionamento com o mercado.

O aspecto da efetividade ou êxito interno voltado para os membros refere-se às condições de funcionamento de cada tipo de cooperativa, de modo que as vantagens produzidas pela sociedade retornem aos associados, sem distorções. Daí a ênfase na necessidade de participação de todos no processo de tomada de decisões do grupo, bem como a necessidade dos associados controlarem a cúpula dirigente (ESCHENBURG, 1988).

De acordo com Franke (1982), aquele que se torna membro de uma cooperativa transfere uma função de sua própria economia ao empreendimento cooperativo. O cooperado não quer obter ou colocar pessoalmente uma prestação, preferindo que isso seja feito por meio da cooperativa. Dessa forma, é a cooperativa que, no interesse da economia particular do associado e em seu lugar, entra em contato com o mercado para obter ou colocar a prestação.

Existe, dessa forma, perfeita identidade entre os empreendedores, de um lado, e os clientes e fornecedores de outro cujo destino específico é auxiliar as economias particulares dos sócios, com natural prolongamento dessas economias (FRANKE, 1982).

O cooperativismo possui uma série de princípios erigidos de longa data e que devem nortear a formação de toda sociedade cooperativa, que são, de acordo com a definição do Congresso da ACI de 1995 (OCB, 2010): a) Adesão Voluntária e Livre; b) Gestão Democrática; c) Participação Econômica dos Membros; d) Autonomia e Independência; e) Educação, Formação e Informação; f) Intercooperação; e, g) Interesse pela Comunidade.

Não se trata, porém, de apenas mais um agente de produção ou de mais um sujeito econômico, no contexto da complexa máquina, que é a economia nacional. Como empresas de autogestão, as cooperativas canalizam as sobras líquidas para os associados, independentemente da participação de cada um; atribuem um voto a cada cooperado; permitem a adesão livre; sem discriminação política, religiosa, racial e social e prestam serviços sem intuito lucrativo. Estas características dão às cooperativas um embasamento doutrinário que as distinguem das demais empresas econômicas.

O projeto cooperativo é antigo e originalmente concebido como alternativa socialista ao capitalismo industrial. Para Singer (2002) muitas experiências fracassaram, no entanto, existe uma diversidade de experiências exitosas. Como exemplo, os kibutzim em Israel está na terceira geração, e a vigorosa indústria formada por centenas de cooperativas em Mondragón, no país basco, já tem mais de 40 anos.

Em todo o mundo são mais de oitocentos milhões os membros de cooperativas, entre os quais 236 milhões na Índia e 180 milhões na China. Como simples indício da sua

importância relativa, em alguns países, recorde-se que, por exemplo, no Canadá, na Noruega e nas Honduras um cidadão em cada três é cooperado. Nos EUA, um em cada quatro é membro de uma cooperativa. Tanto na Argentina como no Reino Unido, contam-se mais de nove milhões de cooperadores. Em todo o mundo, as cooperativas no seu todo geram mais de cem milhões de empregos, ou seja, mais 20% do que o emprego gerado por todas as empresas multinacionais juntas (NAMORADO, 2009).

Em conformidade com a Lei 5764 de 1971 as associações produtivas devem ser registradas como cooperativas. No entanto, na prática muitas associações, além da representação de seus associados, realizam atividades produtivas. Ademais, muitos são os grupos produtivos que atuam informalmente. Deste modo, nosso universo extrapolou as cooperativas formalizadas, indo às associações que realizam atividades produtivas e aos grupos produtivos informais.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como técnica de pesquisa foi utilizada, além da pesquisa bibliográfica e do mapeamento dos empreendimentos sociais da região, o envio e recebimento de questionários. Trata-se, de um estudo exploratório de natureza quantitativa com a obtenção de amostra não probabilística.

Primeiramente, foram mapeados os empreendimentos sociais localizados no Vale do Mucuri. Este mapeamento foi realizado por meio de informações fornecidas pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG), pela EMATER-MG, pela Secretara de Ação Social do Município de Teófilo Otoni, pelo SEBRAE-MG, pela Associação Aprender a Produzir Juntos (APJ), e, pelo Sistema Nacional de Informação em Empreendimentos e Economia Solidária (SIES).

Após o mapeamento dos empreendimentos, foi elaborado um questionário encaminhado pelos Correios a todos os grupos produtivos identificados (no caso específico da cidade de Teófilo Otoni, os questionários foram entregues pessoalmente e recolhidos posteriormente). Foram encaminhados 76 questionários e obtidas 20 respostas (26% do universo). As principais informações identificadas com o questionário foram: características principais (número de integrantes, produção e rentabilidade), principais pontos fortes, parcerias existentes e suas demandas emergenciais. A partir das respostas dos questionários foi feita a tabulação dos dados e os cruzamentos das informações.

A opção pela utilização do questionário resultou das vantagens que este instrumento oferece ao permitir coletar considerável quantidade de dados a um preço relativamente baixo e em um curto espaço de tempo.

A tabulação e o cruzamento dos dados foram realizados com o auxílio do *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) - pacote estatístico para as ciências sociais. A utilização da estatística para tal, é de fundamental importância. Isto pode ser verificado em uma definição de Escotet (1973, p. 11) citado por Bisqueira (2004) ao afirmar que estatística “é a técnica que computa e numera os fatos e os indivíduos suscetíveis de serem enumerados ou medidos, coordena e classifica os dados obtidos com o objetivo de determinar suas causas e tendências”.

Atualmente existem vários programas computacionais desenvolvidos para o uso da estatística, que proporcionam resultados rápidos e com precisão. Para esta pesquisa, procurou-se um software que atende-se ao objetivo do trabalho e que se mostra-se eficiente no cruzamento dos dados. Decidiu-se pelo uso do SPSS por ser um pacote estatístico de fácil manipulação e por combinar potencialidades de cruzamento dos dados por meio de gráficos ou tabelas “*crosstabs*”, facilitando as análises.

7 RESULTADOS

7.1 Empreendimentos mapeados

Na primeira etapa da pesquisa foram mapeados 76 empreendimentos produtivos. Deste total 59 estão estruturados sob a forma de associações produtivas e 17 como cooperativas. É notória a concentração destes empreendimentos na cidade de Teófilo Otoni. Isto pode ser explicado pelo fato da cidade ser o maior pólo comercial do Vale, possuir a maior população e o maior PIB (SCHRÖDER, 2007). Na seqüência, vem as cidades de Caraí, Umburatiba e Carlos Chagas.

Ao depararmos com estes números vemos que a organização coletiva para a produção no Vale do Mucuri é extremamente incipiente, principalmente se compararmos com a realidade de outros países apontados por Namorado (2009). Em sete municípios não foram identificados empreendimentos produtivos com bases associativas.

Tabela 1 – Número de empreendimentos produtivos por cidades

Cidade	Associações Produtivas	Cooperativas	Total
Águas Formosas	2	3	5
Ataléia	3	0	3
Caraí	7	0	7
Carlos chagas	4	2	6
Catuji	2	0	2

Crisólita	2	0	2
Itaipé	2	0	2
Itambacuri	0	1	1
Ladainha	3	0	3
Machacalis	2	0	2
Malacacheta	3	0	3
Nanuque	0	4	4
Novo Oriente de Minas	1	0	1
Ouro Verde de Minas	4	0	4
Pavão	2	0	2
Padre Paraíso	1	1	2
Pote	2	1	3
Serra dos Aimorés	2	0	2
Teófilo Otoni	11	4	15
Umburatiba	6	1	7
Total	59	17	76

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Em relação aos produtos e serviços prestados pelos empreendimentos, destacam-se a comercialização e o beneficiamento de leite e derivados (20 empreendimentos) e de produtos agrícolas (17 empreendimentos), o que reforça a vocação agrária da região (MDA, 2009).

Tabela 2 – Produtos e serviços prestados pelos empreendimentos

Produto	Quantidade
Artesanato	6
Alimentos caseiros	5
Cachaça	1
Carnes (boi, porco, frango e peixe)	4
Crédito	6
Educação	2
Produtos agrícolas	17
Lavanderia	1

Leite e derivados	20
Marcenaria e serralheria	2
Materiais recicláveis	1
Médicos	1
Mel e derivados	4
Panificação	1
Roupas	2
Serviço de internet	1
Transporte	2
Total	76

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

7.2 Caracterização da amostra

Dos 76 questionários encaminhados foram obtidas respostas de 20 empreendimentos sendo destes 7 (35%) cooperativas e os demais, associações produtivas. Verificou-se que 80% destes empreendimentos estão formalizados.

A maioria dos respondentes são gerentes (45%) ou presidentes (35%) dos empreendimentos. Dos respondentes, 10 % têm ensino fundamental, 20 % têm ensino médio, 30 % têm ensino superior. Os demais não responderam a esta questão.

Foi identificado que 30% dos empreendimentos têm acima de 61 associados, 25% possuem menos de 10 associados, e, 20% possuem em torno de 21 a 40 associados. Observa-se, então, que são pequenos empreendimentos, grande parte com área de atuação local, e com fronteiras dentro da própria comunidade.

Em 45% dos empreendimentos, menos de 20% dos associados estão inativos. Em torno de 30% dos empreendimentos possuem entre 21 a 50% dos associados inativos. Apenas 5% dos empreendimentos apresentaram mais de 50% de associados inativos.

Tabela 3 – Percentual de associados inativos.

Associados Inativos (%)	Empreendimentos
Não respondeu	20%
0 a 20	45%
21 a 40	10%
41 a 50	20%

81 a 100	5%
Total	100(%)

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Observa-se uma grande diversidade de produtos/serviços em que os empreendimentos atuam. Foram obtidas respostas de empreendimentos com atuação em sete ramos de atividades, com destaque para os ramos de leite e derivados (20% dos respondentes) e de crédito (20%). Como pode ser observado na Figura 7(1) o ramo de crédito é o que apresenta maior número de associados por empreendimento, seguido pelo de mel e derivados e pelo de leite e derivados.

A comercialização dos produtos/serviços se concentra no mercado local (em 50% dos empreendimentos). 25 %, além do mercado local, utilizam os atravessadores para a comercialização de seus produtos. Como foi apontado Schröder (2007), os entraves relacionados aos sistemas de produção, a agregação de valor e a comercialização inviabilizam a efetivação de estratégias para a colocação dos produtos em novas praças. Soma-se a isto, a baixa escala de produção.

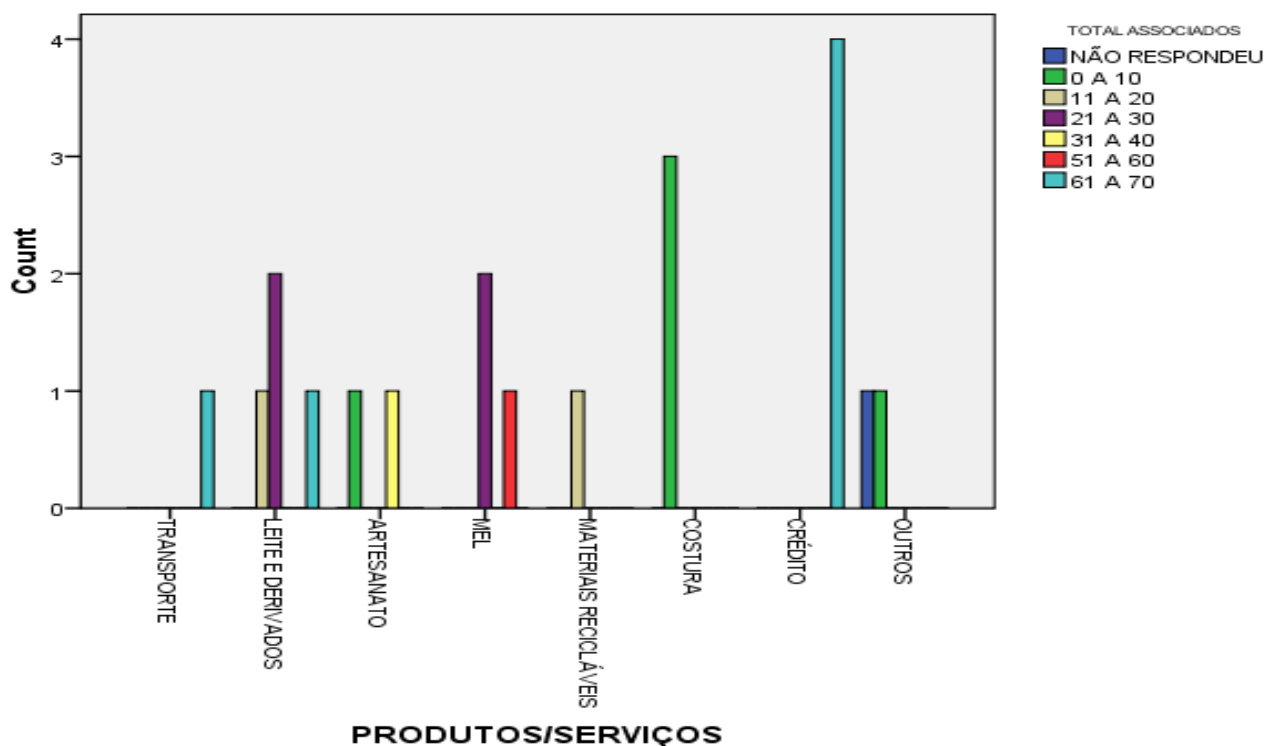


Figura 1 – Produtos e Serviços X Número de Associados.

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

7.3 Questões referentes ao faturamento e benefícios indiretos obtidos pelos associados

Quanto ao faturamento obtido pelos empreendimentos, verifica-se uma distribuição com pouca concentração em determinadas faixas. No entanto, observa-se que poucos empreendimentos afirmaram obter benefícios indiretos por serem associados, o que pode indicar dificuldades na operacionalização das atividades fins, que atendidas, levaria à efetivação de outros benefícios. Dentre os principais benefícios indiretos obtidos pelos associados foram citados a obtenção de crédito (30%), de plano de contribuição para a previdência (10%) e de plano de saúde (5%).

Tabela 4 – Faturamento Mensal X Benefícios Indiretos.

Faturamento mensal (R\$)	Benefícios Indiretos					
	Não respondeu	Plano de Saúde	Crédito	Plano de Previdência	Outros	Total
Não respondeu	0,0%	5,0%	5,0%	5,0%	10,0%	25,0%
100 a 1000	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	10,0%	20,0%
1000 a 3000	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	10,0%
3000 a 6000	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	5,0%
6000 a 10000	5,0%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%	10,0%
10000 a 20000	10,0%	0,0%	0,0%	5,0%	5,0%	20,0%
Acima de 20000	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	10,0%
Total	20,0%	5,0%	30,0%	10,0%	35,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Em relação à remuneração média mensal por associado, podemos afirmar que a maioria absoluta (60%) recebe entre 1 a 2 salários mínimos. Observa-se, no entanto, que em 10% dos empreendimentos há uma remuneração inferior a um salário, e em apenas 10%, há uma remuneração acima de 2,5 salários. Isto não indica que o envolvimento nestes empreendimentos se torna inviável, uma vez que na região a baixa renda é uma realidade, chegando a ter casos em que os benefícios sociais se configuram como as principais fontes da renda familiar, conforme afirmado pelo MDA (2005).

O produto/serviço que apresenta maior média mensal de remuneração por associado é o de leite e derivados (50% entre 1,5 a 2 salários mínimos e 25% acima de 2,5 salários mínimos). Como nos empreendimentos associativos o retorno é proporcional à produtividade (ESCHENBURG, 1988; OCB, 2010; FRANKE, 1982), a presença de grandes fazendeiros na região associados às cooperativas de laticínios justifica este quadro.

7.4 Estrutura física e organizacional

Podemos identificar que quanto à infra-estrutura noventa por cento dos empreendimentos possuem sede. Os 10% que não possuem são associações produtivas, o que indica uma infra-estrutura com maior precariedade nas mesmas. Dos que possuem sede, 50% as têm alugadas, 25% como próprias e, 5%, emprestadas.

É recorrente ressaltar a importância do suporte a estes empreendimentos por parte de instituições de apoio. No entanto, 20% das instituições afirmaram não ter recebido apoio. Identificamos o apoio da EMATER para 20% dos entrevistados e da prefeitura para 15%.

Quando perguntados sobre a importância da prefeitura, foi identificado um distanciamento desta dos empreendimentos. Apenas 10 % a consideraram como muito importante e 30 % como importante. Por outro lado, 30% a consideraram irrelevante e 20% como pouco relevante.

Quanto ao recebimento de apoio financeiro, metade dos empreendimentos recebeu financiamento de outras instituições e a outra metade não. As principais fontes financiadoras citadas foram o IDENE (50 %) e o Estado (20 %).

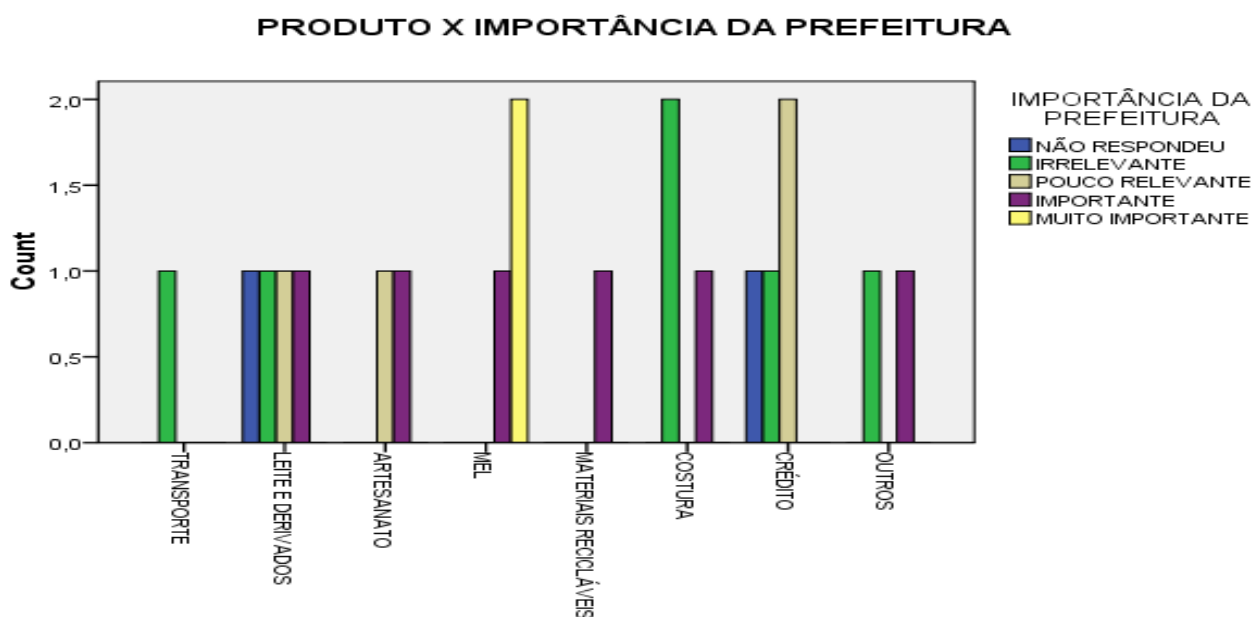


Figura 2 – Importância da prefeitura X produtos/serviços
 Fonte: Dados da Pesquisa, 2010.

Como nem sempre a remuneração obtida com as atividades desenvolvidas nos empreendimentos satisfaz as necessidades dos associados, muitos realizam atividades paralelas em outras organizações. Em 20% dos empreendimentos existem em torno de 20% a 40% de associados com atividades fora do grupo. Em 10 % dos empreendimentos todos os associados realizam atividades fora do grupo. Não obstante a isto, em 35% dos empreendimentos os associados se dedicam exclusivamente às atividades do grupo.

Podemos observar na figura seguinte a relação direta entre a remuneração e as atividades fora do grupo. Nota-se que os empreendimentos com menor remuneração apresentam maior número de associados em atividades extra-grupo.

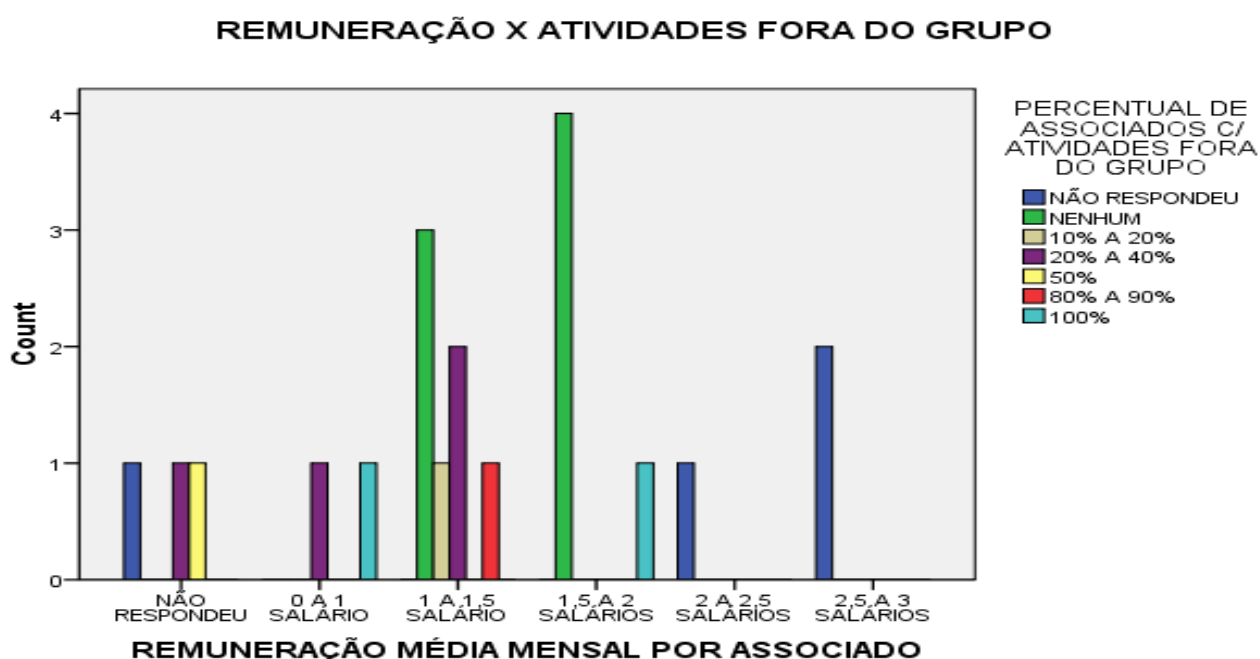


Figura 3 – Remuneração X Atividades fora do grupo.

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

7.5 Principais pontos fortes e limitações/demandas do grupo

Foram citados como principais pontos fortes dos empreendimentos a qualidade dos produtos (40%), principalmente no ramo de leite e derivados, a união do grupo (20 %), a baixa taxa de juros (10 %), com destaque para o ramo de crédito, e as parcerias obtidas (10%).

Podemos identificar na figura a seguir que as organizações que apresentam como pontos fortes a qualidade do produto/serviços foram constituídas antes de 1985, demonstrando a importância da curva de aprendizagem para estes empreendimentos. No entanto, o entusiasmo foi citado apenas pelas instituições fundadas após o ano de 2006, o que

demonstra a perda de motivação dos associados por ser membro do empreendimento no decorrer do tempo.

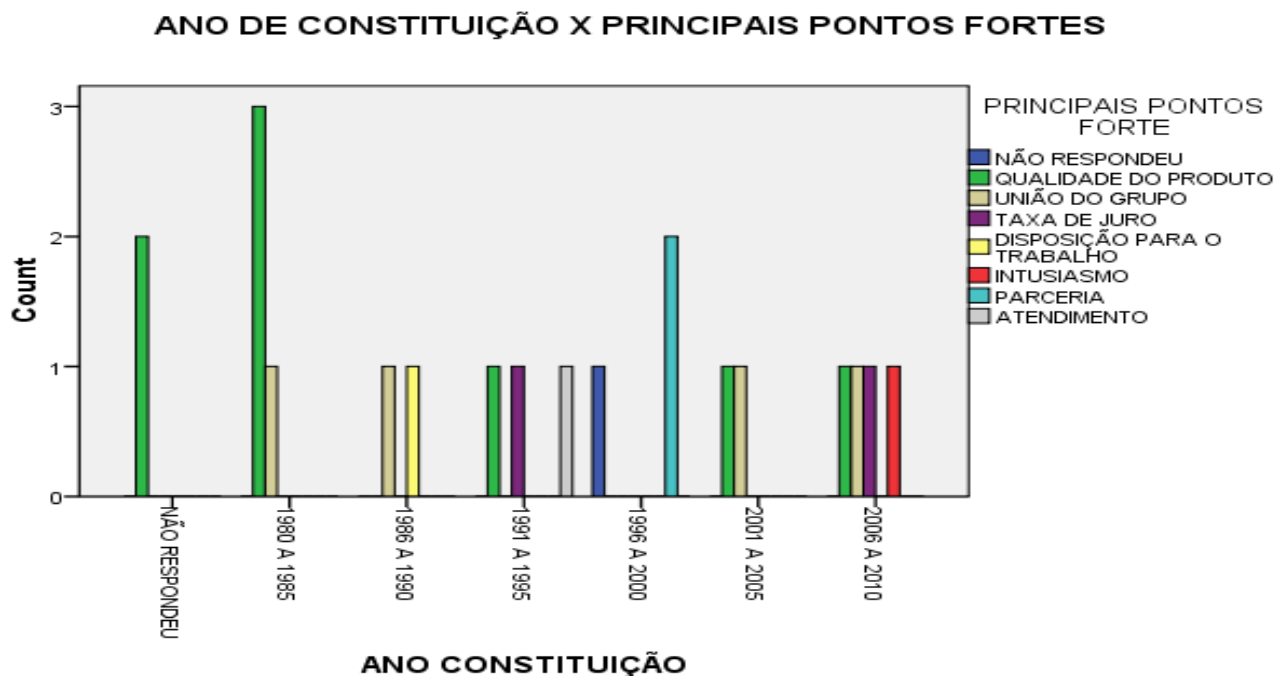


Figura 4 – Produtos/serviços ano de constituição X Principais pontos fortes

Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Quanto às limitações/dificuldades, podemos destacar a falta de mão-de-obra especializada (25%), a falta de apoio dos órgãos governamentais (20%), dificuldade de acesso a financiamentos (15%) e limitações em suas estruturas físicas (15%). Observa-se que a necessidade de qualificação dos associados é destacada pelos empreendimentos de costura. A baixa qualificação é um dos principais entraves ao desenvolvimento da região como foi afirmado pelo MDA (2005).

Quando questionados sobre o atendimento de seus objetivos, percebemos que a maioria declarou estar atingindo seus objetivos (65%). As principais barreiras enfrentadas pelos demais são: falta de apoio de órgãos de assessoria, dificuldades em atender a demanda dos clientes, dificuldades burocráticas e dificuldades de acesso a recursos financeiros.

Um dos princípios do associativismo é estar com as portas abertas para a entrada de novos associados. Foi identificado que 45 % dos empreendimentos não possuem dificuldades para incorporar novos membros. No entanto, em 20 % dos empreendimentos, a falta mão-de-obra especializada, e em 15%, a dificuldade de acesso a recursos financeiros impossibilita a incorporação de novos integrantes. Outros limitadores citados foram a baixa demanda pelos serviços, a elevada concorrência e, limitações relacionadas à estrutura física do empreendimento. Apesar destes empreendimentos necessitarem atender ao princípio das

portas abertas (PINHO, 2010; OCB, 2010) é compreensível a limitação para a adesão de novos membros diante da impossibilidade técnica, sendo até mesmo, amparada pela lei cooperativista 5764 de 1971. Os ramos crédito, mel e derivados, e, leite e derivados foram os que apresentaram as menores dificuldades para incorporarem novos membros.

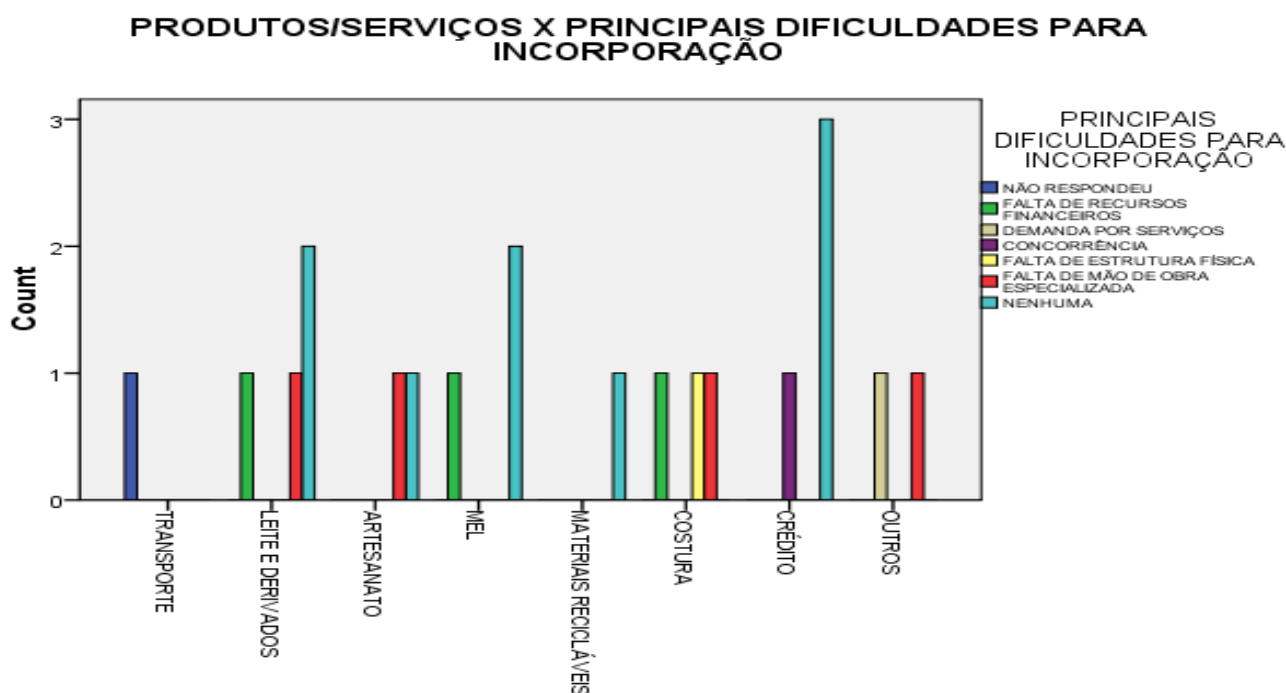


Figura 5 – Produtos/Serviços X Principais Dificuldades para Incorporação de membros
 Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Por fim, os respondentes colocaram como principais demandas a obtenção de recursos financeiros, em 70% dos casos, de maquinários (50%); reestruturação administrativa (35%), capacitação gerencial (50%); veículo para transporte (45%); acesso ao mercado consumidor (40%), e, a necessidade de galpão para o desenvolvimento de suas atividades (25%).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados apresentados, confirma-se a presença de um número limitado de associações produtivas e de cooperativas no Território Cidadania do Vale do Mucuri. Confirma-se, também, a concentração destes empreendimentos na cidade de Teófilo Otoni, maior pólo comercial da região, assim como nos ramos de leite e derivados, e, de produtos agrícolas.

Apesar da maioria dos empreendimentos afirmarem estarem atingindo seus objetivos, várias limitações/demandas foram apresentadas. Deste modo, permanece clara a necessidade de apoio a estas instituições, que, como foi afirmado no referencial teórico, podem

potencializar o desenvolvimento regional, o envolvimento político, e o *empoderamento* dos integrantes das comunidades locais. Para isto, torna-se necessário um esforço conjunto das agências de fomento, associações civis, órgãos governamentais e prefeituras, sendo estas consideradas como distantes dos empreendimentos pesquisados.

Às organizações voltadas para a extensão, capacitação, e, assessoria, fica destacada a demanda para a capacitação dos associados e para a reestruturação administrativa. Reconhecemos que estas demandas não podem ser facilmente suprimidas, uma vez que os entraves à qualificação são oriundos, principalmente, da educação básica.

Os resultados deste artigo não são conclusivos, uma vez que a pesquisa, além de exploratória, ainda está em andamento. Dando continuidade à mesma, será buscada a ampliação da amostra e a realização de pesquisas qualitativas por meio da realização de grupos focais envolvendo representantes da diretoria e dos demais associados objetivando a obtenção de informações dos empreendimentos com maior profundidade.

9 REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Claudiana A. L. de; TOLENTINO; Marluvia T.; THEOPHILO; Carlos R. Realidade Organizacional das Associações Comunitárias Rurais da Região Sul de Montes Claros – MG. In: **Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD**. São Paulo. 2009.
- BISQUERA, Rafael; SARRIERA, Jorge Castellá; MARTINEZ, Francesc. **Introdução à estatística: enfoque com o pacote estatístico SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- CHANIAL, Philippe; LAVILLE, Jean-Louis. Associativismo. In: Hespanha, Pedro et al. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. São Paulo: Almedina Brasil, Ltda. 2009.
- DEES, Gregory. **O Significado de Empreendedorismo Social**. 2001. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/cec/significadoempreendedor.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2010.
- ESCHENBURG, R. Cooperativas em economias de mercado. In: _____. **Problemas actuales del cooperativismo**. Munster, Alemanha: Universidad Munster, 1988. 165 p.
- FAVARETO, Arilson; GONÇALVES, Yumi K. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Vale do Mucuri**: relatório de qualificação. São Paulo. 2006.
- FERREIRA, S. Empreendedorismo Social, profissionalização e emprego In: A ECONOMIA SOCIAL E A PROMOÇÃO DO EMPREGO, 2006. Lisboa, Portugal. **Anais do resumo dos trabalhos**. Disponível em: <<http://www4.fe.uc.pt/cec/oefpsilviaferreira.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- FRANKE, W. **Aspectos jurídicos decorrentes da conceituação da Cooperativa como expansão das economias cooperativadas**. São Leopoldo: UNISINOS, 1982.
- LAZZAROTTO, Joelsio J. Associativismo Rural e a sua Viabilização: estudo de caso comparativo de duas associações de produtores rurais do município de Pato Branco (PR). In: **Anais do XXXI**

Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD. Salvador. 2002.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório final, analítico e propositivo dos Estudos e Planos realizados para o Território Vale do Mucuri – MG.** Minas Gerais: Rede Nacional de Colaboradores. 2005.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sistema de Informações Territoriais. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 01 de jul. 2009.

MELO NETO, Francisco P. de; FROES, César. **Empreendedorismo Social: a transição para a sociedade sustentável.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

NAMORADO, Rui. Cooperativismo. In: Hespanha, Pedro et al. **Dicionário Internacional da Outra Economia.** São Paulo: Almedina Brasil, LTda. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO BRASIL - OCB. **X Congresso Brasileiro de Cooperativismo 1988.** Disponível em: <http://www.ocb.org.br>. Acesso em: 13 de mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro – 2001.** Brasília, 2001. 194 p.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - OCEMG. Disponível em: <<http://www.ocemg.org.br>>. Acesso em: 22 de mar. de 2010.

PINHO; Paulo. O Associativismo: conceitos, princípios e tipologias. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/social-sciences/1658411-associativismo-conceitos-princ%C3%ADpio_s-tipologias/>. Acesso em: 22 de mar. de 2010.

SCHRÖDER, Mônica. **Plano Safra Territorial: território do Vale do Mucuri.** Salvador: MDA. 2007.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, Edileusa G., et al. A Dinâmica das Ações nas Organizações do Terceiro Setor e sua Relação com o Empreendedorismo Social. In: **Anais do XXIX Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD.** Brasília. 2005.

[Airton Cardoso Cançado](#)

Pós-doutorando em Administração pela EBAPE/FGV (2013), Doutor em Administração pela UFLA (2011), Mestre em Administração pela UFBA (2004) e graduado em Administração com Habilitação em Adm. de Cooperativas pela UFV (2003). Atualmente é Coordenador do Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins - NESol/UFT e professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da UFT. Participa das Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - Rede de ITCPs e do Observatório Brasileiro do Cooperativismo. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Cooperativas, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão social, cooperativismo e economia solidária.

Email: airtoncardoso@yahoo.com.br

[Ambrozina de Abreu Pereira](#)

Possui graduação em Gestão de Cooperativas (2006) e em Administração de Empresas (2011) pela Universidade Federal de Viçosa e mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2009). Atualmente é professor assistente da Universidade Federal de Ouro Preto. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social (APGS), da Universidade Federal de Viçosa. Tem realizado pesquisas na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. Atua principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas, Gestão Pública, Eficiência Alocativa, Indicadores Sociais, Programas de Transferência de Renda, Qualidade de Vida e Administração Financeira.

Email: ambrozinaap@yahoo.com.br

[Benedito Anselmo Martins de Oliveira](#)

Graduado em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (1980), possui Mestrado em Administração, pela Universidade Federal de Lavras - UFLA (1996) e é Doutor em Ciências Sociais pelo CPDA - Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Trabalhou durante dez anos em Cooperativas (três anos no estado do Ceará e sete anos na Paraíba), ocupando o cargo de Gerente e Assessor de Diretoria. Foi professor na Universidade do Estado do Tocantins, hoje Universidade Federal do Tocantins - UFT, de 1994 a 1997. Desde 1998, é professor efetivo do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis - DECAC da

Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Cooperativas e Associações, atuando principalmente nos seguintes temas: economia solidária, cooperativismo, terceiro setor, cooperativismo popular, gestão coletiva, participação, cooperação e solidariedade. Foi membro da Coordenação Estadual do FMEPS - Fórum Mineiro de Economia Popular e Solidária no período de 2007 a 2008. Atuou como membro do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES no período de 2006 a 2008. Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, no período de 2007 a 2008. Atuou como Coordenador Nacional da Rede de ITCP's - Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares no período de 2004 a 2008. Foi Pró-Reitor de Administração da UFSJ no período de 2008 a 2012..

Email: ascom@ufsj.edu.br

Carla Bronzo

Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1987), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1994) e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005), com tese sobre o tema da pobreza e políticas de proteção social. Pesquisadora e professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro/MG, nos cursos de graduação, especialização e mestrado em administração pública. Leciona disciplinas de sociologia, metodologia, desenho e avaliação de políticas sociais, bem estar e proteção social. Desenvolve pesquisas no campo das políticas para infância e juventude e no campo das políticas de proteção social, principalmente relacionadas com o tema da pobreza, vulnerabilidade e proteção social não contributiva. Desenvolve ações de estudos e pesquisas no campo da gestão social e na formulação, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. Pesquisa e uso de metodologias de pesquisa na perspectiva de action research, buscando conexões entre teoria e prática, conhecimento e ação.

Email: carla.bronzo@fjp.mg.gov.br

Cristiane Rodrigues Duarte

Graduada em Administração pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, UFVJM. Desenvolveu o projeto "Mapeamento e diagnóstico dos empreendimentos sociais do Vale do Mucuri". Bolsista de Extensão no País do CNPq - Nível SB.

Email: cris_rd89@hotmail.com

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui Graduação em Gestão de Cooperativas e Mestrado em Administração pela Universidade Federal de

Viçosa (UFV). Graduação em Administração Pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Foi professora da Universidade Presidente Antonio Carlos (UNIPAC - VRB). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública, Administração de Cooperativas e Administração Mercadológica. Atua principalmente nos seguintes temas: Gestão Pública, Políticas Públicas, Programas de Transferência de Renda, Cooperativismo, Desenvolvimento local e problemas sociais.

Email: doraliza_monteiro@yahoo.com.br

Edson Arlindo Silva

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2009); Mestre em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (2005); Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (2002); Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2001). É professor do Departamento de Administração e Contabilidade do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal de Viçosa. Leciona em cursos de graduação e pós-graduação. Atua como professor-pesquisador e orientador junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração, desenvolvendo pesquisa na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

Email: edsonsilva@ufv.br

Grazielle Isabele Cristina Silva Sucupira

Possui graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (2006) e mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (2011). Tem experiência na área de Administração e Economia, com ênfase em administração de cooperativas e economia solidária.

Email: graziellecoop@yahoo.com.br

Henrique Delazari Mosqueira

Graduado em Administração, do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

Email: henrique.mosqueira@ufv.br

Ivan Beck Ckagnazaroff

Doutor em Doctoral Programme Aston Business School pela Aston University. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atualmente é professor associado do Departamento

de Ciências Administrativas e do Cepead da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Organizações Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Pública (governança, modernização administrativa, descentralização, parcerias) e terceiro setor. Avaliador de periódicos científicos.

Email: ivanbeck@face.ufmg.br

José Roberto Pereira

Bolsista Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq. Orientador no Mestrado Profissional em Administração Pública, no mestrado acadêmico e no Doutorado em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Graduado em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (1987), mestre em Administração pela mesma Universidade (1991) e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (2000). Atualmente é professor Associado da Universidade Federal de Lavras. Tem coordenado projetos de pesquisas e orientações nas áreas de administração pública, gestão social e economia solidária. O foco teórico das pesquisas, orientações e extensão está fundamentado nas abordagens de gestão pública, gestão social e teorias da ação coletiva.

Email: jpereira@ufla.br

Karla Maria Damiano Teixeira

Possui graduação em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (1994), Mestrado em Economia Familiar pela mesma instituição (1997) e PhD em Ecologia Familiar pela Michigan State University (2003), Estados Unidos. É Professora Associada do Departamento de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa, Pesquisadora 2 do CNPq, e líder do grupo certificado de pesquisa do CNPq "Famílias, Políticas e Gênero". Suas pesquisas são na área de Economia Familiar, relacionadas à administração de recursos na família, responsabilidade social corporativa, inclusão social, geração de trabalho e renda, mercado de trabalho e envelhecimento.

Email: kdamiano@ufv.br

Leonardo Secchi

Possui graduação e mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, e doutorado em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália), com períodos sanduíche na Universidad Autónoma de Barcelona (Espanha) e na Harvard University (EUA). Tem experiência em pesquisa na área de Administração Pública, atuando principalmente nos

seguintes temas: desburocratização, reformas administrativas, políticas públicas, e estudos do poder local. É Presidente da PVBLICA - Instituto de Políticas Públicas, Diretor de Eventos da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), e professor de graduação e mestrado da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/ESAG), onde leciona Políticas Públicas.
Email: leosecchi@gmail.com

Luiz Antônio Abrantes

Professor Adjunto IV e atual Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Viçosa-UFV (GESTÃO 06/2011-06/2015). Ex-chefe do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, possui Graduação em Administração (1984), em Tecnólogo em Cooperativismo(1979), Mestrado em Administração (1998) e Doutorado em Administração (2006) pela Universidade Federal de Lavras. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Contábel Financeira, atuando principalmente nos seguintes temas: Avaliação Econômico Financeira de Empresas e Projetos, Políticas Tributárias, Tem experiência na área de Administração e Contabilidade, com ênfase em Políticas Fiscal e Tributária e Planejamento Econômico e Financeiro de Empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: Tributação em cadeia agroindustrial, custos e formação de preço, viabilidade econômica e financeira de projetos, custos para tomada de decisão.

Email: abrantes@ufv.br

Marcelino Serretti Leonel

Graduado em Licenciatura Plena em Matemática pelo instituto Cultural Newton de Paiva Ferreira - BH. Possui especialização em: Fundamentos da Matemática - PUC MINAS, Informática na Educação - UFLA, Matemática e Estatística - UFLA e mestrado em Economia Empresarial - UCAM. Atualmente é professor assistente, atuando como docente Engenharia Econômica e Planejamento Industrial no Instituto de Ciência e tecnologia - ICT da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM e doutorando em Economia Regional na UFMG - CEDEPLAR.

Email: mserretti@gmail.com

Marcelo José Braga

Concluiu o doutorado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em 1999, e o Pós-Doutorado na University Of California At Davis, UCD, Estados Unidos, em 2004. Atualmente, é Professor Associado da UFV, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da referida instituição e Presidente da Sociedade Brasileira de Economia,

Administração e Sociologia Rural (SOBER). Dentre as suas atividades científicas e profissionais, atua como Editor Associado do periódico Ciência Rural. É membro da Comissão de Avaliação da Capes Área Interdisciplinar (CAInter I Meio Ambiente e Agrárias). Recebeu 12 prêmios e, ou, homenagens, dentre os quais a de orientador da tese vencedora do Prêmio Edson Potsch Magalhães - concedido à melhor tese de doutorado na área de Economia Rural (SOBER), em 2005, e o Prêmio Rui Miller Paiva pela co-autoria melhor artigo publicado na Revista de Economia e Sociologia Rural no ano de 2009. Atua na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária e os temas organização industrial, cooperativas agropecuárias e desenvolvimento rural.

Email: mjbraga@ufv.br

Maria de Lourdes de Carvalho

Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (1995). Especialista em Gestão Estratégica pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2010). Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2011). Atuou como Técnica-administrativa na Universidade Federal de Viçosa por 31 anos, com ênfase na área de Concursos e Recursos Humanos. Área de atuação: Administração Pública, Desenvolvimento de pessoas e Marketing. Área de pesquisa: Políticas Públicas e Comportamento do Consumidor. Atualmente faz parte da equipe Multidisciplinar da Coordenadoria de Educação a Distância (CEAD) da Universidade Federal de Viçosa-MG.

Email: lurdinha@ufv.br

Mariana Pereira Chaves Pimentel

Professora assistente do curso superior Tecnologia em Gestão de Turismo e do curso técnico em Hospedagem do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Barbacena. Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Ciência Política como linha de pesquisa. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2011), na linha de pesquisa Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento. Bacharel em Planejamento Integrado do Turismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2006). Participa do Núcleo de Pesquisas e Estudos Avançados em Turismo (NUPETUR - UFOP) e do grupo de pesquisa Conhecimento, Organização e Turismo (COGITO - UFJF). Já foi bolsista da Fapemig, CNPq e Capes. Participou de projetos de pesquisa na UFMG, UFLA e IFET, tendo sido coordenadora do projeto nesta última instituição. Tem interesse e atua na área de Planejamento e Gestão do Turismo, com ênfase nos seguintes campos temáticos: (1) Planejamento e gestão de destinos turísticos; e (2) Gestão econômica, gestão pública e gestão social do turismo.

Email: rmarianachaves82@yahoo.com.br

Marlene Grade

Doutora em Geografia, Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é professora adjunto III da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS. Experiência nas áreas de Economia e Geografia, atuando principalmente nos seguintes temas: economia política, movimentos sociais rurais, urbanos e suas organizações; cooperativismo, associativismo, agroecologia, economia solidária, desenvolvimento econômico e social.

Email: mcmarlene@uol.com.br

Mozar José de Brito

Graduado em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (1988), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Lavras (1993) e doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (2000). Atuou como coordenador da câmara SHA da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Minas Gerais no período de março de 2005 à março de 2008 e do Programa de Pós-graduação em Administração entre Janeiro de 2003 e março de 2007. Foi Pro-Reitor Adjunto de Pós-graduação da Universidade Federal de Lavras entre maio de 2004 e março de 2007. No período de junho de 2008 e junho de 2012 ocupou o cargo de Pró-Reitor de Pós-Graduação da Universidade Federal de Lavras, tendo participado de diversas comissões, conselhos e câmaras de caráter consultivo. Possui experiência de pesquisa, ensino e desenvolvimento na área de Administração, com ênfase em Gestão de Pessoas e Organizações, Administração de Ciência e Tecnologia, atuando principalmente nos seguintes temas: poder, cultura, aprendizagem e relações de trabalho. Foi o primeiro coordenador do mestrado profissional em administração pública oferta pela UFLA e um de seus fundadores. Esta experiência permitiu a obtenção de bolsa de produtividade do CNPQ, categoria 1B.

Email: mozarjdb@ufla.br

Naldeir dos Santos Vieira

Professor Assistente II da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Possui mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2008) e graduação em Administração - Hab. em Adm. de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa UFV - MG (2004). É líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento Regional - NEGED da UFVJM. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Cooperativas, atuando principalmente nos seguintes temas: cooperativismo, relações humanas e gestão social.

Email: naldeir@yahoo.com.br

Roberta Graziella Mendes Queiroz

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com ênfase na linha de pesquisa Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas, Especialista em Políticas Públicas (em curso) pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Especialista em Gestão Pública de Transportes e Obras e Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Foi consultora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e docente na Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG). Atualmente é docente colaboradora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Sua experiência no setor público pauta-se em atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, gerenciamento de projetos e assessoramento estratégico, tendo atuado nas Secretarias de Estado de Educação, Turismo, Transportes e Obras e Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Atualmente é chefe da Assessoria de Apoio às Coordenadorias Regionais do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, onde desenvolve atividades focadas no planejamento e gestão regional, na gestão de convênios e processos e na gestão por resultados. Áreas de interesse: políticas públicas, inovação no setor público, gestão de pessoas, planejamento estratégico, gestão pública contemporânea, mudança organizacional e modernização da administração pública.

Email: robertamqueiroz@yahoo.com.br

Suely de Fátima Ramos Silveira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (1984), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (1993) e Doutorado em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo (2000). Bolsista de Produtividade do CNPq. Diretora do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS)(2012-atual). Membro da Rede de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas. Membro da Comunidade GIGAPP Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Madrid, Spain). Membro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e Líder de Tema da Divisão Acadêmica de APB da ANPAD no biênio 2013-2014. Tem experiência na área de Administração, atuando, principalmente, nas linhas de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social e Planejamento e Políticas Públicas, com pesquisas nas áreas temáticas: Administração Pública; Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; e Desenvolvimento. **Email:** sramos@ufv.br

Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa

Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (1982), Mestre em Administração pela University of Durham (1985) e Doutora em Administração - University of Durham (1990), tendo realizado pós doutorado na Teesside University (England) em internacionalização de pequenas e médias empresas. Atualmente é professora associado IV da Universidade Federal de Viçosa, Coordenador UAB-Adjunto na UFV e Consultora ad-hoc da Universidade Aberta do Brasil, para cursos a distancia. Pesquisadora e estudiosa dos temas Pequenas e Médias Empresas e Empreendedorismo, atuando principalmente nas áreas inovação, estratégia e internacionalização.

Email: telma@ufv.br

Thiago Duarte Pimentel

Professor na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutor em Ciências Sociais (Sociologia) pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2008). Bacharel em Turismo (Ênf. Planejamento Integrado) pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atua nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais/PPGCSO/UFJF e de Administração/PPGA/UFV e também nos bacharelados de Turismo e Interdisciplinar em Ciências Humanas/BACH, ambos da UFJF. É coordenador de curso do BACH. Coeditor Geral e Editor de Política Editorial do periódico Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET/ UFJF. É líder do grupo de pesquisa Conhecimento, Organização e Turismo - COGITO (CNPq/ UFJF) e pesquisador do Núcleo Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTec) e do Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade (NEOS / UFMG). Coordena o Observatório Econômico e Social do Turismo (UFJF) e o Laboratório de Planejamento Turístico (LAPLANTUR / UFJF). É membro do Conselho Municipal de Turismo/COMTUR da cidade de Juiz de Fora/MG e líder do comitê de Pesquisa, Informação & Cultura. Atua nas áreas de Sociologia, Administração e Turismo.

Email: tduartepimentel@yahoo.com.br

Valderí de Castro Alcântara

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa - Campus de Rio Paranaíba. Atuou como monitor das disciplinas Cálculo I, Iniciação à Estatística, Sociologia Geral e Estatística Econômica e Empresarial. Foi bolsista pelo Programa de Bolsas Institucionais de Extensão Universitária (PIBEX) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Atualmente é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

Email: valderi.alcantara@ufv.br

APOIO INSTITUCIONAL

FAPEMIG



Código de barras



Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária
Avanços e Desafios

Marco Aurélio Marques Ferreira
Magnus Luiz Emmendoerfer
Rodrigo Gava
Organizadores

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: AVANÇOS E DESAFIOS