

Mônica Aparecida da Rocha Silva
Lia de Azevedo Almeida
(Organizadoras)

Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento

pluralidades e diálogos possíveis

Mônica Aparecida da Rocha Silva
Lia de Azevedo Almeida
(Organizadoras)

Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento

pluralidades e diálogos possíveis



Palmas- TO
2020

Universidade Federal do Tocantins

Reitor

Luis Eduardo Bovolato

Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROEST)

Kherley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos

Comunitários (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

(PROGEDEP)

Vânia Maria de Araújo Passos

Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)

Eduardo José Cezari

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sanzio Pimenta

Conselho Editorial

EDUFT

Presidente

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Membros por área:

Liliam Deisy Ghizoni

Eder Ahmad Charaf Eddine
(Ciências Biológicas e da Saúde)

João Nunes da Silva

Ana Roseli Paes dos Santos

Lidianne Salvatierra

Wilson Rogério dos Santos
(Interdisciplinar)

Alexandre Tadeu Rossini da Silva

Maxwell Diógenes Bandeira de Melo
(Engenharias, Ciências Exatas e da Terra)

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Thays Assunção Reis

Vinicius Pinheiro Marques
(Ciências Sociais Aplicadas)

Marcos Alexandre de Melo Santiago

Tiago Groh de Mello Cesar

William Douglas Guilherme

Gustavo Cunha Araújo
(Ciências Humanas, Letras e Artes)

Diagramação e capa: Gráfica Movimento

Arte de capa: Gráfica Movimento

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

P586s

Silva, Mônica Aparecida da Rocha. (Org.)

Sociedade, políticas públicas e desenvolvimento: pluralidade e diálogos possíveis / Organizadores: Mônica Aparecida da Rocha Silva, Lia de Azevedo Almeida. – Brasília: Gráfica Movimento, 2020.

137 p. il. ; 21 x 29,7 cm.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN 978-65-89119-55-5

1. Sociedade. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Capital social. 4. Coronavírus. 5. Impacto, pandemia. 6. Gestão social I. Mônica Aparecida da Rocha Silva. II. Lia de Azevedo Almeida. III. Título. IV. Subtítulo.

CDD – 320.6

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	10
Capítulo 1	
Instituições, Políticas Públicas e impactos da Pandemia do Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias.....	12
<i>Mônica Aparecida da Rocha Silva</i>	
Capítulo 2	26
Atores, recursos e interesses na formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	26
<i>Lia de Azevedo Almeida e Ricardo Corrêa Gomes</i>	
Capítulo 3	
Sociologia econômica e estudos de desenvolvimento regional: o mercado em rede ilustrando a perspectiva	44
Capítulo 4	
Capital Social Étnico e Redes de Cooperação em comunidades tradicionais: aportes teóricos e metodológicos para pesquisas	67
<i>Alex Pizzio</i>	
Capítulo 5	
O modelo de desenvolvimento do Tocantins e os impactos para o povo Akwẽ-Xerente: limites e possibilidades das Políticas Públicas para os indígenas no estado	82
<i>Reijane Pinheiro da Silva e Heber Rogério Grácio</i>	
Capítulo 6	
Desenvolvimento Regional na perspectiva de gênero	98
Capítulo 7	
Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais	109
<i>Airton Cardoso Cançado e Fernando Guilherme Tenório, José Roberto Pereira</i>	
Sobre os autores	135

Prefácio

O presente livro é uma coletânea organizada com o propósito de elaborar entendimentos convergentes sobre o dilema das correspondências societárias e teóricas entre o campo das políticas públicas e o do desenvolvimento, e seus desdobramentos contemporâneos, sobretudo, aqueles que se orientam para a proposição de modelos de desenvolvimento regional.

A composição dos referentes desse dilema começa a ser enunciada no subtítulo do livro: “pluralidades e diálogos possíveis”. Tal enunciação decorre de uma constatação lógica de que a constituição plural de qualquer esfera social, ou formação social, que conjuga atores com interesses diversos, e mais ou menos distintos entre si, projeta sobre sua constituição um horizonte de possibilidades. Que esse horizonte seja configurado no subtítulo como “diálogos possíveis” decorre, também logicamente, do reconhecimento de que as políticas públicas, tanto quanto as concepções de desenvolvimento, carecem de análises situacionais atualizadas acerca dos processos de negociação pública de seus estatutos societários.

Assim intitulado, o dilema enunciado vai se abrindo a diálogos e interpretações, compondo os sete textos-painéis que dão forma a esta coletânea. Do primeiro, “Instituições, políticas públicas e impactos da pandemia do Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias”, enfatizo uma orientação importante das políticas públicas, indicada pela autora, que é a de “prover proteção social para as inúmeras situações de risco típicas da sociedade moderna e ofertar serviços públicos básicos de qualidade”. Diante dessa orientação, o texto discute o potencial dos riscos sociais gerados pela pandemia de Covid 19 acentuarem as desigualdades regionais, sobretudo na região Norte do país, que concentra grande parte dos problemas socioeconômicos reproduzidos contemporaneamente, como baixa renda familiar, áreas de concentração de pobreza e insuficiência de serviços/atendimentos na rede pública de saúde. Diante de um quadro de análise institucional, a autora inquire suas interfaces significativas com as políticas públicas, de forma a apontar as ações necessárias de enfrentamento da pandemia, considerando alguns dados socioeconômicos do estado do Tocantins.

A proposição inicial do texto indica um aspecto importante do dilema enunciado acima, já destacado por Ulrich Beck¹, que trata da necessária reflexividade sobre os efeitos da sociedade de risco, ou seja, da auto confrontação das bases da modernização com suas consequências. E penso que a lógica de elaboração desse primeiro texto já estabelece uma proposição que caracteriza situacionalmente a emergência da sociedade de risco, em suas duas fases: a sociedade de risco residual, onde os riscos são latentes, mas não ocupam a agenda pública, em proveito das decisões da sociedade industrial; e a sociedade de riscos dinâmicos, onde “alguns aspectos da sociedade industrial tornam-se social e politicamente problemáticos” (BECK, 1997, p. 16), em debates públicos.

Do segundo texto, “Atores, recursos e interesses na formulação da política nacional de resíduos sólidos”, destaco uma questão central para o debate, indicado pelos autores, da leitura de seus referenciais teóricos: o que pode ser considerado um problema público? Esta questão, por

1 BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. *In*: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. Modernização reflexiva; política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. UNESP, 1997, pp. 11-71.

si, explicita a multidimensionalidade constitutiva do dilema aqui anunciado. E desde a discussão teórica e a análise de caso elaboradas no texto, sobre a problemática dos resíduos sólidos, emerge uma compreensão orientada pela complementação de fatores técnicos e políticos, marcados pelos interesses em disputa nos contextos institucionais de formulação de projetos societários.

O terceiro texto, “Sociologia econômica e estudos de desenvolvimento regional: o mercado em rede ilustrando a perspectiva”, introduz alguns desdobramentos específicos do dilema em pauta no livro, incluindo o mercado (em rede) na agenda da discussão, de maneira a estabelecer mediações operadas pelo mesmo na correspondência perspectivada entre a sociologia econômica e os estudos de desenvolvimento regional. E aqui, destacam-se os marcos e o alcance da sociologia econômica ao entendimento das lógicas locais e regionais de desenvolvimento, buscando superar os limites de teorias e explicações de cunho utilitarista.

Seguindo certa proximidade com a problemática anterior, o texto seguinte, “Capital social étnico e redes de cooperação em comunidades tradicionais: aportes teóricos e metodológicos para pesquisas”, aborda as contradições decorrentes das desigualdades reproduzidas no país, que têm gerado disparidades regionais e intrarregionais nos níveis de renda, assim como nos indicadores sociais, econômicos e territoriais. Essas contradições características de um modelo de desenvolvimento desigual são confrontadas com a implantação de políticas públicas orientadas para comunidades e povos tradicionais, com foco no Estado do Tocantins. Após revisar enfoques que discutem a importância do capital social e das redes de cooperação para a compreensão do potencial dessas políticas, o autor apresenta contribuições metodológicas para “compreender a constituição e a contribuição de um capital social de cunho étnico para o desenvolvimento de populações tradicionais”.

Contribuições como essas, com foco situacional na região de estudos dos autores, se replicam no livro, depurando a constituição plural de entendimentos sobre o dilema geral enunciado pelo aprofundamento da perspectiva do desenvolvimento regional e suas problematizações. Nesse sentido, o conjunto dos textos deste livro explicita a concepção de que inexistem uma correspondência mecânica, que opere por reflexo ou analogia, entre os modelos globais e nacionais de desenvolvimento e os modelos de desenvolvimento regional. Tampouco, a resposta ao questionamento sobre o que pode ser considerado um problema público nem sempre se depreende de correspondências homólogas entre tais modelos, devido à lógica de desenvolvimento desigual em processo no país. Entretanto, essa concepção não significa abandonar o tratamento analítico que estabelece correspondências homólogas entre manifestações estruturais e particulares das questões sociais, sobre as quais se projetam tais modelos. Esse tratamento é extremamente necessário, uma vez que tais análises permitem identificar a processualidade das questões sociais e compreender os agenciamentos de atores e recursos (sobretudo, os públicos) na progressiva mudança estatutária das carências humanas às necessidades coletivas, e daí, às demandas sociopolíticas que passam a compor a agenda pública do Estado e dos governos. E os exemplos diversos e contemporâneos dessas análises têm evidenciado que os processos e agenciamentos nacionais e regionais em torno das questões sociais não são necessariamente coincidentes. Nesse sentido, a temática do enfrentamento da pandemia de Covid 19, discutida no primeiro texto, é extremamente oportuno.

Essa concepção segue confirmada na análise dos povos tradicionais, no texto “O Modelo de Desenvolvimento do Tocantins e os impactos para o povo Akwẽ-Xerente: limites e possibilidades das políticas públicas para os indígenas no estado”, assim como no texto seguinte,

“Desenvolvimento Regional na perspectiva de Gênero”. Em ambos, também se constata os bons resultados do tratamento descritivo e analítico de correspondências homólogas entre manifestações estruturais e particulares das questões sociais. No segundo texto, porém, enfatizaria a abordagem interpretativa sobre os discursos desenvolvimentistas que se difundem simultaneamente com a expansão dos grandes projetos modernizadores na região Norte do país, como hidrovias, ferrovias e hidrelétricas – também denominados de Projetos de Grande Escala. Nessa difusão e expansão, como já afirmado por Gustavo Lins Ribeiro², as representações acerca das políticas fluem para a configuração de um “campo do desenvolvimento”, onde os poderes e as ideologias dos discursos desenvolvimentistas operam fluxos em redes, buscando se sobrepor às práticas culturais e representações sociais diversas ali manifestas.

O texto que encerra o livro, “Gestão social: reflexões teóricas e conceituais”, revisa a trajetória do tema gestão social, em suas variadas acepções e utilizações analíticas, de forma a contribuir com uma tendência contemporânea de “busca por alternativas teóricas no campo da Administração”. Esse caráter proposicional do texto pode aparentar ao leitor uma posição desconectada com os demais textos do livro. Todavia, uma leitura atenta do mesmo possibilita estabelecer correlações variadas com os casos e análises anteriores, sobretudo, da perspectiva de interpretar as decisões de quem administra os projetos e as políticas públicas. Nesse sentido, como afirmam os autores, a discussão sobre as potencialidades da gestão social desvela o “esgotamento das teorias organizacionais tradicionais [que reproduzem a representação de que] a Administração é praticamente uma ciência exata: diagnóstico-prescrição-solução”. A revisão da trajetória de elaboração e discussão da gestão social, desde elementos que a constituem – princípios de cidadania deliberativa, participação, cultura decisória, solidariedade, práticas interorganizacionais, bens coletivos, entre outros – explicita o potencial heurístico de sua proposição ser considerada também como “gestão do desenvolvimento social”. Trata-se, assim, de uma discussão bem apropriada para fechar, mesmo que provisoriamente, os arranjos tramados no livro.

Por fim, trata-se de um livro elaborado por docentes e pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, ao qual também tenho o prazer de pertencer. E a boa trama construída nos textos que compõem este livro evidencia também a organicidade intelectual desse projeto.

São Leopoldo, Rio Grande do Sul.

Maio de 2020.

José Rogério Lopes

2 RIBEIRO, Gustavo Lins. Poderes, redes e ideologias no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos-CEPRAP*, São Paulo, n. 80, pp. 12-24, mar. 2008.

Apresentação

As transformações ocorridas na economia brasileira após um período de expansão associado à implementação de políticas sociais voltadas para a redução das desigualdades regionais e sociais foram interrompidas pela recessão econômica (2014) e crise político-econômica e institucional que se instalou no país, desde então.

Percebe-se com mais ênfase a importância de se pensar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, bem como repensar o funcionamento do próprio sistema capitalista. Essa questão se mostra cada vez mais premente a partir da crise deflagrada pela pandemia do Coronavírus, que tem levado forte incerteza sobre os mercados auto-regulados e em que o papel do Estado na sociedade e na economia foi trazido à tona de forma inequívoca.

Porém, assumindo-se que a ação do Estado seja importante para o desenvolvimento, não se deve tomar como certo que ele atuará com sucesso neste sentido. Uma vez que as políticas públicas configuram como um instrumento de ação e que o desenvolvimento por si só é composto por variáveis multidimensionais. Portanto, para uma ação efetiva sobre os problemas públicos, por meio da implementação de políticas públicas, o Estado deve possuir capacidade e legitimidade. A capacidade advém do próprio aparelho estatal, já a legitimidade é fruto da relação entre estado e sociedade. Logo, vê-se o quão imbricadas estão essas dimensões e o quanto é necessário discutí-las e compreendê-las se quisermos alcançar o desenvolvimento humano e sustentável.

A realização de estudos e pesquisas ligados à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro, bem como às relações entre o Estado e sociedade nos processos referentes ao desenvolvimento regional, é um dos objetivos do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

A organização deste livro foi motivada pelo interesse dos docentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade Federal do Tocantins (UFT), da linha de pesquisa “Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento, em reunir artigos científicos, numa coletânea, que expressam as suas respectivas opções teóricas e empíricas. O intuito é dar publicidade ao que o Programa, de fato, se dedica no que diz respeito às pesquisas que são realizadas. O PPGDR foi criado em 2007 e, atualmente, conta com 147 dissertações de mestrado defendidas e uma tese de doutorado. É o único Programa de Pós-graduação da região norte que possui mestrado e doutorado em desenvolvimento regional.

Os capítulos deste volume não apenas apresentam estudos de casos de diferentes olhares sobre o desenvolvimento, mas, sobretudo, analisam a implementação de políticas públicas em diversos setores, desvelando suas interações com as instituições e estatutos societários. O livro é composto por 7 (sete) capítulos, que apresentam diferentes dimensões e elementos sobre questões sociais, políticas e econômicas relacionadas às problemáticas regionais, urbanas e rurais, que são afetadas pelo modo como os governos decidem agir (ou não) para resolver problemas públicos.

Espera-se, dessa maneira, contribuir para a tarefa multidisciplinar de consolidar áreas de conhecimento sobre políticas públicas, sociedade e desenvolvimento no Tocantins. Boa leitura a todos!

Palmas, 15 de maio de 2020.

Lia de Azevedo Almeida

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Capítulo 1

Instituições, Políticas Públicas e impactos da Pandemia do Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Introdução

As desigualdades sociais e regionais e, conseqüentemente, a necessidade de se construir políticas públicas efetivas para diminuir as assimetrias entre as regiões constituem um tema que está em pleno debate na sociedade brasileira e se caracteriza, portanto, por ser uma demanda recorrente.

Esse retrato social enraizado no modo como as regiões do Brasil foram se desenvolvendo refletiu-se na elaboração da Constituição Federal (CF) do país, promulgada em 1988. A CF dispõe, em seu artigo terceiro, que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

IV – promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, n.p).

Para combater ou, pelo menos, reduzir as expressivas desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil, faz-se necessário pensar em um projeto de nação que tenha como base a criação de condições políticas e institucionais para promover políticas públicas, sobretudo políticas sociais, voltadas para: eliminar a fome; combater a pobreza e a ausência de moradia; garantir acesso aos serviços de saúde e de saneamento básico; aumentar o índice de escolaridade; promover uma maior integração da universidade com a comunidade local e a participação efetiva das universidades no desenvolvimento da formação profissional e pesquisas regionais (BRASIL, 2015); aumentar o acesso aos recursos produtivos; prover proteção social para as inúmeras situações de risco típicas da sociedade moderna; e ofertar serviços públicos básicos de qualidade.

Os princípios constitucionais inaugurados com a CF de 1988 foram de extrema importância para condicionar várias políticas públicas – por exemplo, o estabelecimento de que toda a população brasileira (com carteira de trabalho assinada ou não) teria direito à saúde pública, integral e universal, que se materializou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entretanto, apesar disso, os desafios ainda são inúmeros, e a trajetória da cidadania brasileira é feita de avanços e retrocessos (CARVALHO, 2008).

O jovem estado do Tocantins, criado em 1988, localizado no Norte do Brasil, é uma região que aglomera grande parte dos problemas socioeconômicos mencionados anteriormente.³ O Tocantins possui 139 municípios e, de acordo com o último Censo Demográfico, realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maior parte da população tocantinense – ou seja, 72,53% dos trabalhadores – possui um rendimento *per capita* na faixa salarial média de até um salário mínimo. Destes, 42,84% recebem até meio salário mínimo, e 29,69% recebem de meio a um salário mínimo.

Nesse sentido, a discussão proposta neste artigo procura entender em que medida a crise sanitária e econômica internacional, gerada pela pandemia do novo Coronavírus⁴, pode agravar, ainda mais, a situação da população brasileira em maior vulnerabilidade social, especialmente no estado do Tocantins; e como a ação pública pode mitigar esses danos no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia. As estatísticas já apontam que o maior de número de mortes por coronavírus está ocorrendo em regiões mais pobres do Brasil,⁵ onde as condições de moradia favorecem a aglomeração de pessoas em um ambiente fechado e precário, muitas vezes, sem saneamento básico e com insuficiente oferta de serviços de saúde. Isso permite perceber que o vírus não é tão “democrático” como se diz, sobretudo em um país que apresenta uma acentuada desigualdade social e regional.

No Brasil, no dia 26 de maio de 2020, já havia 391.222 casos de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus (COVID-19) e um total de 24.512 óbitos confirmados, com uma taxa de letalidade de 6,3%. No estado do Tocantins, na mesma data, havia 2.858 casos de pessoas contaminadas pelo coronavírus e um total de 64 óbitos confirmados, segundo dados do Ministério da Saúde.⁶

Pretende-se, então, discutir aqui a teoria institucional e sua interface com as políticas públicas, apresentar alguns dados socioeconômicos do Tocantins e, em seguida, realizar apontamentos sobre as políticas públicas necessárias para enfrentar o cenário durante e após a pandemia. Este é um texto propositivo, que faz parte de um projeto de pesquisa em andamento.

3 Juntamente com a região Nordeste, concentram os estados mais pobres da Federação.

4 Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo coronavírus foi descoberto em 31 de dezembro de 2019, após o registro dos primeiros casos na China. Chamado de SARS-CoV-2, esse novo agente provoca a doença chamada de COVID-19. Para mais informações, acesse o *site* do Ministério da Saúde: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>

5 Segundo dados do Ministério da Saúde divulgados em 26 de maio de 2020, a região Norte é a que tem o índice de mortalidade mais alto (13,9) por 100 mil habitantes. Este índice é bem mais baixo nas regiões Sul (1,6) e Centro-Oeste (1,8). Especificamente no Tocantins, a mortalidade por 100 mil habitantes é de 4,1.

6 Informações disponíveis no *site* do Ministério da Saúde: <https://covid.saude.gov.br/>

Políticas públicas como instituições

A questão central que permeia as teorias do desenvolvimento econômico é o problema da desigualdade inserida no processo, ou seja: por que alguns países ou regiões se desenvolvem mais do que outros? A trajetória das teorias do desenvolvimento vem acompanhando as mudanças político-econômicas e culturais que têm ocorrido nas sociedades, assim como o contexto ideológico em que essas teorias são gestadas, dando lugar a novas matrizes, ênfases e interpretações.

Na América Latina, desde a década de 1950, é possível identificar alguns traços analíticos sobre a questão do desenvolvimento dos países dessa região, a saber: o enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia das relações centro-periferia; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes internos (crescimento, progresso técnico e suas relações com emprego e distribuição de renda); e, mais recentemente, a análise da ação pública, por meio das necessidades e capacidades estatais. Esses aspectos permitem pensar em políticas públicas como instituições.

Esse entendimento contribui para a compreensão de que as políticas públicas são construídas socialmente e, portanto, são estruturas sociais que socializam por meio de um arcabouço arquitetado por regras formais e informais. No caso da pandemia do novo coronavírus, a análise institucional é útil para compreender, por exemplo, sua politização e como tem sido exercido o federalismo brasileiro – baixa coordenação da ação federativa da União no campo das políticas públicas e sem estruturas de diálogo e cooperação nas relações intergovernamentais – no que diz respeito às ações de enfrentamento da pandemia por parte dos governos.

O termo *instituição* é utilizado de diferentes formas e, muitas vezes, é confundido com organização. No entanto, as instituições sociais são um componente – um conjunto de padrões socialmente aprendidos e compartilhados – até mesmo no interior das organizações. Instituição, muitas vezes, também é entendida com um padrão de controle; no entanto, “sob a perspectiva sociológica, o significado do termo não é exatamente este” (BERGER; BERGER, 1977, p. 192). De acordo com a concepção clássica da Sociologia, o conceito de instituição é mais complexo. As instituições sociais são alicerçadas na história, constituem algo exterior ao indivíduo, possuem uma autoridade moral e um caráter de objetividade e coercitividade. Como assinalam os autores,

as instituições estão lá, *externas a ele, persistentes* em sua realidade [...]. Têm poder *coercitivo* sobre ele, seja por si mesmas, pela *simples força de sua facticidade*, seja pelos *mecanismos de controle* que geralmente se encontram vinculados às mais importantes dentre elas (BERGER; LUCKMANN, 1996, p. 58, grifo nosso).

Esses componentes dão-lhes permanência relativa (porque as instituições mudam com o passar do tempo), estabilidade, legitimidade e importância. Conforme sublinha Huntington (1968, p. 24): as “instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes”.

Na teoria institucional de Douglass North (1990), as instituições são um conjunto de “regras do jogo” que modelam as ações humanas em uma sociedade. O autor acrescenta, ainda, que essas regras podem ser formais ou informais. As regras formais são aquelas institucionalizadas por meio de leis, decretos, contratos, regimentos, entre outros; e as informais são as criadas socialmente com base nos costumes, convenções, valores, crenças, tradições (NORTH, 1990).

Portanto, as instituições moldam ou condicionam comportamentos (econômicos, políticos, sociais ou de atores individuais) por meio dessas regras.

Entretanto, as instituições não são somente as regras do jogo, na visão de Nee (2005), elas são também estruturas sociais:

An institution in this view is defined as a dominant system of interrelated informal and formal elements – custom, shared beliefs, conventions, norms, and rules which actors orient their actions to when they pursue their interests. In this view, institutions are social structures that provide a conduit for collective action by facilitating and organizing the interests of actors and enforcing principal-agent relationships. It follows from this interest-related definition that institutional change involves not simply remaking the formal rules, but fundamentally requires the realignment of interests, norms, and power (NEE, 2005, p. 5).

Paul Pierson (2004) fornece também uma importante contribuição nesse debate ao apresentar teorias e métodos que nos ajudam a compreender o desenvolvimento institucional enquanto processo histórico, no qual as dimensões temporais são importantes na análise dos resultados políticos e sociais. Os processos sociais, localizados em um contexto temporal, vão dando forma às instituições e elas funcionam como limites estruturantes da ação e da interação humana.

O pesquisador, ao considerar as políticas públicas como instituições, compreende melhor os seus respectivos processos de institucionalização; o papel de cada ator e as “regras do jogo” para a decisão, formulação e implementação; as tensões por disputas (apoio/rejeição) em torno de uma decisão; bem como a relevância da *path dependence* como uma importante variável explicativa das suas trajetórias e resultados.

Políticas públicas é um conceito polissêmico, uma vez que seu significado quase sempre se define em razão dos sujeitos que o utilizam. O termo é definido de acordo com a abordagem teórica, o campo disciplinar e as representações sociais de cada autor. Neste trabalho, não há espaço para discutir a importante contribuição dos fundadores das políticas públicas, tais como Harold Lasswell, Herbert A. Simon, Charles E. Lindblom, David Easton, Amitai Etzioni, Yehezkel Dror.

Políticas forma parte do duplo conceitual que, na língua inglesa, remete a dois termos: *i) politics*, para indicar o processo de luta em defesa de interesses, competição e conflito/negociação entre indivíduos e organizações pela distribuição do poder político; e *ii) policy*, campo de opções de estratégias de ação e decisão que tem o intuito de enfrentar, resolver ou melhorar os problemas que são da responsabilidade do Estado (VALENTI; CASTILLO, 1997). O sentido do termo política utilizado neste texto é o de *policy*. Vale destacar que três fatores podem levar um item a ser incluído na agenda governamental: uma situação de crise – provocada, por exemplo, por uma pandemia; a pressão política organizada; ou se esse assunto representa uma oportunidade de os governantes obterem ganhos políticos (RUA, 1998; ELDER, COBB, 2003).

As políticas públicas se constituem em cursos de ações de um governo que, em uma sociedade democrática, implicam em discutir demandas, valores, preferências e crenças acerca dos problemas públicos. Essas ações produzem efeitos específicos e, portanto, afetam diferentes atores participantes, direta ou indiretamente, destas políticas. Na concepção de Dye (1976), as políticas públicas tratam do estudo do que fazem os governos, por que o fazem e quais são os

seus efeitos. Portanto, uma política (*policy*) é resultado de “uma teia de decisões que alocam valor” (EASTON, 1953, p. 130).

Nas sociedades democráticas, o ciclo de políticas públicas compreende formação de agenda, bem como formulação, implementação e avaliação das políticas (RUA, 1998; AGUILAR VILLANUEVA, 2003a). Entretanto, é importante compreender o aspecto processual do ciclo de políticas públicas.⁷

As decisões de um governo iniciam-se pela eleição dos seus assuntos e prioridades de ação: a sua agenda. O processo de elaboração da agenda é o momento em que o governo decide se ele deve ou não intervir em um determinado assunto. Atualmente, com o argumento de que há escassez de recursos, aumento das demandas sociais e complexidade dos problemas, governos têm selecionado cada vez mais o que deve ou não entrar na pauta governamental

Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar sua agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público [...]. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. [...]. La filtración de las cuestiones se vulven entonces una actividade estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner em juego los recursos del Estado (AGUILLAR VILLANUEVA, 2003a, p. 29).

No Brasil, têm ocorrido divergências entre os entes federados (União, estados e municípios) acerca das políticas que devem ser tomadas diante da pandemia do coronavírus. Há um impasse na ação pública sobre qual é a pauta mais importante ou as alternativas mais efetivas, e tudo isso perpassa, entre outros fatores, pelo interesse em salvar vidas ou a economia e, sobretudo, pelo jogo político.

A formação de agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) corresponde a um processo de tomada de decisão por meio do qual determinados problemas ou questões chegam a receber a atenção dos governos (ou de pessoas que não são autoridades governamentais, mas são vinculadas ao governo) como possíveis assuntos de política pública (ELDER, COBB, 2003; KINGDON, 2003).

Os problemas políticos são derivados de construções sociais que refletem concepções específicas da realidade. Assim, pode existir uma multiplicidade de definições acerca de um problema e, por isso, está em jogo na formação da agenda não somente a seleção do problema, mas também sua definição.⁸ Depois que um problema ou uma questão tornar-se um item de agenda pública, inicia-se o processo de formulação de alternativas.

7 Vale destacar que, apesar de ser aceito no campo que uma política pública se desenvolve em etapas, na prática, esse processo possui uma ordem mais lógica/analítica do que cronológica. Como sublinha Aguilar Villanueva (2003a, p. 15): “*Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las ‘etapas’ pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse*”.

8 Moore (2003) ilustra a complexidade da definição de um problema de políticas públicas com casos críticos, a exemplo da política de heroína. O autor diz que alguns consideram que o objetivo da política sobre a heroína consiste em reduzir seu consumo; outros consideram que é melhorar a qualidade de vida dos usuários,

A formulação de uma política pública é realizada de acordo com as percepções dos atores, a mobilização e pressão dos interessados, a influência internacional e os recursos governamentais disponíveis. Já a formulação das alternativas e das soluções respectivas e a tomada de decisão dependem do conhecimento acumulado que se tem acerca de certo problema e das teorias existentes (AGUILAR VILLANUEVA, 2003a; CAPELLA, 2018).

A implementação de uma política pública situa-se entre a tomada de decisão e os resultados que se pretende alcançar. Essa fase da política pública diz respeito ao processo de transformação de decisão em ação. As abordagens de “cima para baixo” – *top-down* – ou de baixo para cima ajudam o analista de políticas públicas a identificar os elementos-chave que devem ser analisados e a relação entre o contexto institucional e o conteúdo das políticas (HILL, 2006). Esses fatores, muitas vezes, levam à mudança das características iniciais da política pública em questão, desencadeando desfechos diferentes dos previstos no desenho inicial.

Na implementação de políticas públicas, ou mesmo na tomada de decisão, é necessário selecionar aquelas estratégias que melhor se ajustam aos objetivos preliminarmente buscados. Essa seleção requer uma avaliação *ex-ante* de distintas alternativas existentes em relação aos resultados almejados (AGUILAR VILLANUEVA, 2003b).

O ciclo de políticas públicas conclui-se com a avaliação, cuja etapa está comprometida com a eficiência, eficácia e efetividade da política pública em questão – lembrando que essas fases ocorrem com idas e vindas. A comparação entre objetivos previstos de uma política e resultados obtidos vem sendo realizada há bastante tempo, mas, atualmente, a avaliação vem ganhando novas funções.

Desde os anos 1970, a avaliação passou a ser compreendida como um processo que gera informações úteis para a tomada de decisão (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987), para o exercício da *accountability*,⁹ para proporcionar eficiência na alocação de recursos públicos e também como um instrumento que pode contribuir para o aprendizado organizacional.

Nos anos 1980, a avaliação esteve mais associada à otimização dos recursos públicos, valor e julgamento dos resultados pelos especialistas. A partir da década de 1990, a avaliação passou a vincular-se à melhoria das políticas públicas, à qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos e ao exercício da *accountability*. Nos últimos anos, avaliação voltou a ser um instrumento de gestão pública vinculado à alocação de recursos públicos e eficiência das políticas (SILVA, 2019).

Para finalizar, em relação a esse item, vale ressaltar que a análise das escolhas e a tomada de decisão dos governos é um dos objetivos de quem se dedica à pesquisa nesse campo do conhecimento. Os analistas de políticas públicas, sejam pesquisadores ou gestores públicos de carreira, precisam ter em mente que as políticas públicas possuem dois componentes: o *técnico* – conhecimento especializado sobre esta área do conhecimento e acerca das normas, regulamentos e diretrizes que orientam as interações (regras formais das instituições); e o *político* – que envolve indivíduos ou grupos de interesse, relações de poder, conflitos, estratégias, coalizões,

outros, que o objetivo da política é proteger a sociedade da conduta perigosa dos consumidores etc. As diferentes concepções das funções da avaliação também exemplificam essa realidade.

9 Na língua portuguesa, não existe uma tradução para o termo *accountability*, mas, na literatura especializada, ele vem sendo entendido como responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade. A *accountability* não é função de um órgão, mas de um conjunto de instituições.

demandas e apoios. Essa noção é extremamente importante no âmbito de uma abordagem institucional e sistêmica das políticas públicas.

Mapa político e socioeconômico do Tocantins e a pandemia do novo coronavírus

O estado do Tocantins foi criado em 1988, a partir da divisão das regiões norte e sul do estado de Goiás. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, ocorrida em 5 de outubro de 1988, é o principal marco legal de criação do Tocantins.

A área que corresponde ao estado do Tocantins situa-se na Amazônia Legal, sendo a extensão de seu território equivalente a 277.466,763 km² (IBGE, 2019a) e a população, de acordo com o último censo demográfico (IBGE, 2010), perfazia um total de 1.383.445 habitantes. A população estimada para 2019 era de 1.572.866 (IBGE, 2019b).

O termo Amazônia Legal foi instituído em 1953, sua extensão corresponde a 59% do território brasileiro e abarca oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins) e parte do estado do Maranhão, perfazendo 5,0 milhões de km². A região da Amazônia Legal foi alterada diversas vezes em consequência de mudanças na divisão política do país e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo governo federal em maio de 2008 (IPEA, 2008).

Antes da chegada da população não indígena, a região do Tocantins estava ocupada pelos Karajás, Krahôs, Avá-canoeiros, Xerentes e Xambioás. Até o início do século XVIII, os núcleos populacionais eram criados em função da atividade mineradora. As tribos indígenas sobreviventes ao processo de colonização encontram-se atualmente esparsas no território tocantinense (GIRALDIN, 2002).

O Tocantins nasceu no contexto da redemocratização do país e com um forte discurso realizado pela elite política de que a separação do estado de Goiás propiciaria o desenvolvimento do então norte goiano (CILLI, ROCHA SILVA, 2017; CILLI, 2013). Percebe-se que o desenvolvimento da região do então norte goiano foi o principal argumento dos atores que lutaram pela criação do estado do Tocantins. Entretanto, o Tocantins ainda apresenta baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) em grande parte dos seus municípios, problemas ambientais e uma cultura política permeada por práticas patrimonialistas, que se constitui no principal entrave para o desenvolvimento da região (ROCHA SILVA, 2010).

Após mais de 30 anos da sua criação, o Estado ainda apresenta forte dependência das transferências federais para manutenção das atividades que lhe são inerentes. Em uma pesquisa que fizemos no âmbito do projeto Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) – que contou com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – ao fazer uma análise, por meio de diferentes indicadores que mediram as dimensões político-institucional, socioeconômica e ambiental, chegou-se ao triste resultado de que o estado do Tocantins, no período de 2000 a 2010, saiu apenas do nível de “Muito baixo” para “Baixo”, levando em consideração o índice de sustentabilidade dos municípios da Amazônia (ISMA). Os achados da pesquisa também apontaram que as microrregiões do Bico do Papagaio e do Jalapão

são as que apresentam maior vulnerabilidade social, econômica e ambiental no Tocantins (SILVA, NASCIMENTO, MAGRO, 2015; ROCHA SILVA *et al.*, 2015).

Assim como o ISMA do Tocantins, o capital social, um componente importante no processo de desenvolvimento local (inclusive considerado no cálculo do ISMA), também é baixo, como apontado em uma das pesquisas realizadas sobre o tema (RODRIGUES *et al.*, 2012).

Pesquisas recentes demonstraram também que o modelo de federalismo, instituído na Constituição Federal de 1988 – que enfatiza a descentralização e autonomia dos municípios nas relações intergovernamentais –, não funciona como deveria, quando se trata, por exemplo, dos conselhos municipais de educação na região do Bico do Papagaio (SANTOS LIMA; ROCHA SILVA; LUCENA, 2019) ou da institucionalização da Ciência e Tecnologia no estado do Tocantins (SANTOS; ROCHA SILVA, 2016).

O último censo realizado pelo IBGE ocorreu há exatos 10 anos (2010); entretanto, muitos dos dados que iremos discutir a seguir, infelizmente, não sofreram tantas alterações, uma vez que, após 2014, a recessão econômica e a crise político-institucional se instauraram no Brasil e os cortes orçamentários para as políticas sociais começaram a ser uma constante. Esse fato afetou negativamente os indicadores socioeconômicos.

A renda *per capita* do cidadão tocaninense ainda é baixa, de acordo com dados apresentados na introdução deste trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao 4º trimestre de 2019 apontou um rendimento médio real de todos os trabalhadores nesse período no Brasil de R\$ 2.340,00, sendo que o trabalhador tocaninense aparece em desvantagem, recebendo uma média de R\$ 1.866,00. Sem contar que o número de pessoas que faz parte do grupo de profissionais liberais e informais tem aumentado: já são quase 170 mil pessoas. Desse total, mais de 140 mil não têm CNPJ. Isso sugere que esses trabalhadores autônomos podem não ter acesso a benefícios oferecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (IBGE, 2020).

Esses dados evidenciam que, durante e após a pandemia do novo coronavírus, é necessário reconhecer a importância de um sistema de proteção social por parte dos governos (o Estado precisa se fazer presente, mais do que nunca) para os grupos com maior vulnerabilidade social, assim como o desenvolvimento de um comportamento social solidário, com ações de distribuição de cestas básicas, fortalecimento de cadeias locais de produção de alimentos, com o reconhecimento do importante papel que a agricultura familiar desempenha. Os municípios, por meio de consórcios, podem se organizar para comprar alimentos dos produtores locais para a merenda escolar, por exemplo.

Outro indicador importante no contexto de uma pandemia é a questão do saneamento básico, ou melhor, da ausência dele, já que implica a possibilidade de maior risco de contágio pelo coronavírus, afora as várias doenças que a literatura já aponta como decorrentes da falta de saneamento básico. Água potável, esgoto sanitário e coleta de lixo são fundamentais em qualquer sociedade.

Os dados da PNAD Contínua relativos a 2018 (IBGE, 2020) indicam um ligeiro aumento do número de residências brasileiras com rede geral de esgotamento sanitário ou fossa ligada à rede de distribuição, passando de 66% em 2017 para 66,3% em 2018, restando 33,7% dos domicílios brasileiros sem fossa séptica ou algum outro tipo de fossa rudimentar.

No caso do Tocantins, as informações da PNAD de 2015 (IBGE, 2020) relativas à rede de saneamento básico, incluindo água, coleta de lixo e esgoto sanitário, apontam que, em 2015, enquanto 99% dos domicílios urbanos possuíam cobertura desse serviço, nos domicílios rurais, apenas 78,18% das residências estavam ligadas à rede geral de água, 17,27% dispunham de coleta de lixo e 80,46% tinham acesso à rede de esgoto.

No que diz respeito à educação, o índice de analfabetismo no Tocantins se situa acima da média brasileira, que, em 2018, era de 6,8%, sendo que 10% dos tocantinenses não possuíam nenhum grau de estudo, figurando o estado como o terceiro maior índice da região Norte do país (IBGE, 2020). Este índice é ainda maior em alguns municípios do Tocantins, sobretudo na microrregião do Bico do Papagaio e do Jalapão.

Com a pandemia do novo coronavírus e a necessidade de isolamento social (medida recomendada pela Organização Mundial da Saúde para conter o número de contaminações), escolas, universidades e empresas estão utilizando, cada vez mais, as tecnologias para desenvolverem suas atividades a distância. Assim estão ocorrendo desde aulas e eventos acadêmicos, bem como o já conhecido “*home office*”, termo utilizado pelas empresas para se referir ao funcionário que trabalha em casa. A era da sociedade da informação ficou mais evidente com a pandemia, entretanto a exclusão digital ainda está presente em muitas regiões do Brasil. Castells já apontava que:

no novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. [...]. Contudo, *o que é específico ao modo informacional de desenvolvimento é a ação de conhecimentos sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade* (CASTELLS, 2005, p. 52, grifo nosso).

Nessa perspectiva, os governos precisam encontrar mecanismo para possibilitar maior inclusão digital, sobretudo em regiões mais pobres do Brasil, bem como reconhecer a importância do papel das universidades (e institutos de pesquisa), sobretudo as públicas, no desenvolvimento do país. A capacidade de utilizar informação para produzir conhecimento e poder aplicá-lo em uma determinada área já diferencia os indivíduos e os países na atual sociedade. No caso do coronavírus, por exemplo, o país que descobrir a vacina, terá vantagens comparativas.

As universidades brasileiras vêm cumprindo seu papel no contexto da pandemia com diversas ações: produção de conhecimento sobre o coronavírus; produção de equipamentos de proteção individual (EPIs), testes (o diagnóstico é muito importante para proteger as pessoas que têm contato com as que foram contaminadas), álcool gel e até ventilador pulmonar emergencial (VPE); oferta de cursos; ciclo de debates *on-line*, entre outras.

No que diz respeito à necessidade de se fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) para possibilitar maior acesso da população à saúde pública, temos um dado que se coaduna com essa colocação. Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em março de 2020, 23% da população brasileira eram beneficiários de planos privados de assistência médica com ou sem odontologia, enquanto 13% possuíam planos privados exclusivamente odontológicos. Já no Tocantins, para o mesmo período, havia apenas 107.021 mil beneficiários de planos de saúde de assistência médica, uma cobertura de apenas 7,55%, menor do que a cobertura de planos de saúde exclusivamente odontológicos, que tem uma cobertura de 8,98%.

Governos de todos os entes da federação precisam trabalhar junto às instituições de pesquisa para construir bancos de dados com diferentes estatísticas sobre o novo coronavírus que subsidiem a formulação de boas políticas públicas. Ter o conhecimento organizado e institucionalizado é uma forma mais racional de governo para se tomar decisões.

Considerações finais

As evidências apresentadas neste texto sobre o grau de vulnerabilidade social e econômica do estado do Tocantins permitem enfatizar a importância do fortalecimento das instituições políticas e do federalismo brasileiro nos moldes da CF 1988. Faz-se necessário criar mecanismos de maior participação social na construção de políticas públicas, paralelamente, com a atuação do Estado para amenizar os danos que essa pandemia está causando ao nosso país e, infelizmente, em diferentes países do mundo. Governos e sociedade precisam repensar as escolhas que têm feito até aqui.

Se pensarmos nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), observamos que muitos deles estão diretamente associados aos problemas públicos que discutimos neste texto, a saber: Redução da Pobreza (ODS 1); Agricultura Sustentável e Fome zero (ODS 2); Redução das Desigualdades (ODS 10); Água Potável e Saneamento (ODS 6); Saúde e Bem-Estar (ODS 3); Educação de qualidade (ODS 4), só para citar alguns. Sem pensar políticas públicas para resolver ou amenizar estes problemas, os desastres ambientais, sociais e crises sanitárias e epidemiológicas continuarão ocorrendo e, agora, com uma frequência maior.

Os governos locais precisam fortalecer suas capacidades estatais, necessitam pensar em estratégias, que podem ser realizadas por meio de consórcios de municípios e parcerias com universidades públicas, sociedade civil organizada e mercado para mitigar os impactos da pandemia e se preparar para situações futuras. É preciso valorizar o papel que a agricultura familiar desempenha, sobretudo no estado do Tocantins. Entretanto, muitos desses produtores, para produzirem de modo sustentável e ao mesmo tempo gerar renda para as suas famílias, precisam ter acesso ao conhecimento técnico para evitar perdas de alimentos (a universidade pode contribuir neste quesito). A parceria do poder público com o mercado pode possibilitar a expansão da compra de alimentos locais e sua distribuição. As ferramentas tecnológicas também se mostraram um importante instrumento para vender a produção dos pequenos produtores.

O fortalecimento do SUS, a expansão do acesso à saúde pública, bem como o número de leitos com UTIs compatíveis com as necessidades locais, saneamento básico, sobretudo na zona rural, vigilância sanitária adequada, com sistema de protocolos e acompanhamentos, capacitação dos profissionais da área de saúde e educação, proteção econômica e social de população vulneráveis, inclusão digital, entre outras políticas, precisam de governos comprometidos e responsáveis. É importante pensar na coordenação de ações para enfrentar essa crise e em políticas intersetoriais que expressem as reais necessidades da população e que tenham como norte, também, o desenvolvimento científico do país. Precisa-se pensar em uma forma de harmonizar políticas de modo que não se tenha que se escolher entre salvar vidas ou a economia.

Vale ressaltar, também, que é papel do governo federal, de acordo com o modelo de federalismo desenhado pela CF de 1988, dialogar com os outros entes federados (estados e municí-

pios) e coordenar ações necessárias – que serão traduzidas em políticas públicas – durante e pós-pandemia. Caso contrário, não será possível afirmar que continuamos sendo uma Federação.

Como mencionado no início deste trabalho, este é um texto propositivo que problematiza a pandemia do novo coronavírus no contexto de regiões que já apresentam ampla vulnerabilidade social e econômica. O texto faz parte de um projeto em andamento e espera-se, futuramente, apresentar dados mais concretos sobre a realidade do estado do Tocantins e, como o objetivo é trabalhar em rede, quem sabe de outros estados da região Norte do Brasil.

Referências

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Dados e indicadores do setor** [sistema]. Brasília: ANS, 2019. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor/sala-de-situacao>. Acesso: 7 mai. 2020.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003a.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La implementación de las políticas**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003b.

BERGER, Peter L.; BERGER, Brigitte. O que é uma instituição social? *In*: FORACCHI, Marialice M; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1977.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: Linha base**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília: INEP, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CILLI, Michelle Araújo Luz. **A atuação do Poder Legislativo no Tocantins: desenvolvimento e práticas patrimonialistas**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, 2013.

CILLI, Michelle A. L.; SILVA, Mônica A. da Rocha. Poder Legislativo e desenvolvimento: uma análise das proposições de parlamentares do estado do Tocantins. *In*: SILVA, Mônica A. da Rocha; CILLI, Michelle A. L. **Poder político e políticas públicas: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento**. Palmas: EDUFT, 2017.

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

EASTON, David. **The political system**. New York: Willey, 1953.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formação de la agenda: el caso de la política de los ancianos. *In*: AGUILLAR VILLANUEVA, Luis F (Org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2003.

GIRALDIN, Odair (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Editora UFG, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, pp. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso: 18 dez. 2018.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea de Políticas Públicas, v. 2)

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1968.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. Brasília: IBGE, CENSO, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9752&t=resultados>. Acesso: 7 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas Territoriais**. Brasília: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=17>. Acesso: 29 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população**. Brasília: IBGE, 2019b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso: 29 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua**. Brasília: IBGE, 2015a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso: 7 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2013 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento**. - 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2015b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso: 7 mai. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O que é? Amazônia Legal**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 5. Edição 44 – 08/06/2008. Disponível em: <https://>

www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid Acesso: 20 fev. 2020.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA, André do N.; ROCHA SILVA, Mônica A. da; LUCENA, Andréa F. Conselhos municipais de educação na microrregião do Bico do Papagaio-Tocantins: funcionamento e participação social. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, pp. 34-46, 2019.

MAGRO, Fabiano C.; ROCHA SILVA, Mônica A. da. Federalismo fiscal, descentralização e gestão de políticas públicas: um estudo do gasto social no estado do Tocantins *In*: CANÇADO, Aírton Cardoso; RODRIGUES, Waldecy; PINHEIRO, Lauro Santos (Org.). **Desenvolvimento regional: uma discussão interdisciplinar**. Palmas: Editora da UFT, 2015.

MOORE, Mark H. Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

NEE, Victor. Norms and networks in economic and organizational performance. *In*: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIERSON, Paul. **Politics in times: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida. da; NASCIMENTO, Jean dos Santos; MAGRO, Fabiano Cottica. Formação institucional e desenvolvimento regional no estado de Tocantins *In*: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nírvia. **Formação institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. v. 1. (Coleção Formação Regional da Amazônia)

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida. da *et al.* Sustentabilidade dos municípios e vulnerabilidade regional no estado do Tocantins: a microrregião do Bico do papagaio *In*: SILVA, Fábio C. da; AMIN, Mario M.; NUNES, Silvia F. **Sustentabilidade dos municípios da Amazônia**. 1.ed. Palmas:NAEA/UFGA, 2015.

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida. da. Crise fiscal do Estado e políticas de educação superior: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional. *In*: ROCHA SILVA, Mônica Aparecida da.; SANTUARIO, Armando Alcántara. **Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México**. Palmas: EdUFT, 2019.

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida. da. Poder Político e Desenvolvimento: a gestão de políticas sociais nos estados do norte do Brasil. **Projeto aprovado no Edital “Cátedras para o Desenvolvimento”**: IPEA, chamada pública 001/2010.

RODRIGUES, Waldecy; TEIXEIRA, Maria Carmo; ROCHA SILVA, Mônica Aparecida; DINIZ, Bernardo Campolina. Capital social e desenvolvimento regional: o caso do sudeste do Tocantins. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 17, pp. 232-248, 2012.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **O estudo da política (tópicos selecionados)**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Jeany Castro dos; ROCHA SILVA, Mônica Aparecida. da. A institucionalização da ciência e tecnologia no Tocantins (1988-2015) à luz do federalismo brasileiro. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 6, n. 3, pp. 83-106, 2016.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. **Evaluación sistemática: guía teórica y práctica**. [S.l]: Paidós, 1987.

VALENTI NIGRINI, Giovanna; DEL CASTILLO, Gloria. Interés público y educación superior: un enfoque de política pública. *In*: MUNGARAY LAGARDA, Alejandro; VALENTI NIGRINI, Giovanna (Coord.). **Políticas públicas y educación superior**. México: ANUIES, 1997.

Capítulo 2

Atores, recursos e interesses na formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁰

Lia de Azevedo Almeida

Ricardo Corrêa Gomes

Introdução

A área de políticas públicas, enquanto campo do conhecimento, tem origens na ciência política americana e remonta de estudos da década de 1950 (MELO, 1999). Não há um consenso entre os pesquisadores acerca da definição de políticas públicas. O que há são variadas definições, desde as clássicas advindas da ciência política, até as mais recentes. O fato é que o próprio conceito foi remodelado conforme a evolução da teorização e práxis da administração pública, principalmente a partir das mudanças nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

A clássica definição de Dye (2009) traz que política pública é tudo que o governo faz ou deixa de fazer, por outro lado alguns autores questionam a definição clássica, chamando atenção para o fato de que “nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (RUA, 2009, p. 20) e que a identificação de uma política pública passa pela percepção do que poderia ser considerado um problema público (SECCHI, 2014). De forma complementar, Souza define políticas públicas como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

Outras definições mais amplas de política pública consideram-na para além de uma decisão governamental, considerando também que essa pode ser consequência de decisões e ações de outros atores, como sociedade civil e mercado (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; RAMOS, SCHABBACH, 2012). Independentemente de quem é o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu caráter

10 Artigo publicado na Revista de Administração Pública e Gestão Social, 10(3), jul.-set., 2018, pp. 161-169.

político. Ela é influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (SILVA; BASSI, 2012), governamentais ou não governamentais (SECCHI, 2014). Neste sentido, Fonseca (2013, p. 404) entende a política pública como uma “infindável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo”. Portanto, as políticas têm sido compreendidas como resultado de um processo decisório em que a alternativa escolhida para a solução de uma questão não se restringe somente ao caráter técnico, mas é fruto de disputas em um contexto institucional, marcado por interesses diversos.

As disputas de interesses e conflitos marcaram o processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), o que pôde ser evidenciado pela longa tramitação do projeto, de quase 20 anos, entre sua proposição em 1991 até sua sanção pela Presidência da República, em 2010. Logo, torna-se relevante compreender os conflitos de interesses, pois podem auxiliar a explicar as dificuldades de implementação da política. A partir da análise deste caso em particular, espera-se também levantar novos debates sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas; em especial, a participação de diversos atores, seus recursos e os papéis desempenhados neste processo, buscando colaborar para análises críticas sobre as políticas públicas e não meramente técnicas ou metafísicas como propõe Fonseca (2013).

Dessa forma, o presente texto objetiva mapear os atores envolvidos na formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e compreender seus interesses, recursos e os conflitos estabelecidos no que tange aos aspectos chave da política, ou seja, a participação dos catadores e a responsabilidade sobre a gestão de resíduos, de forma a compreender a dinâmica do processo de formulação da política. Para a consecução deste objetivo, o artigo foi estruturado em quatro seções. Primeiramente, é feita uma revisão sobre a análise de políticas públicas enquanto prática e sobre os conceitos teóricos envolvendo os diferentes tipos de atores e recursos no processo das políticas públicas. Na segunda seção, apresenta-se a descrição da metodologia empregada. A análise e discussão dos resultados é apresentada na terceira seção e subdivide-se em: mapeamento dos atores e seus recursos, a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no texto da lei. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões do caso e reflexões sobre possibilidades de pesquisas futuras.

Análise de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas surge na década de 1960, devido à crescente complexidade dos problemas sociais, o que fez com que os formuladores de políticas buscassem ajuda para construção de alternativas e propostas para soluções. Ao mesmo tempo, crescia o interesse de acadêmicos das áreas de ciências sociais, ciência política, economia, sociologia, por questões relacionadas às políticas públicas (HAM; HILL; POLLOCK, 1988).

Há várias definições para o termo “análise de políticas públicas”, mas de forma geral, elas destacam o caráter multidisciplinar das ferramentas empregadas para resolver ou analisar problemas públicos. Bardach (1998) considera a análise de políticas públicas como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para

buscar, resolver ou analisar problemas concretos em política pública. Lasswell (1999, p. 3, tradução nossa), também destaca o caráter multidisciplinar desse tipo de análise, ao afirmar que “essa abordagem vai além das especializações existentes”.

Para Dye (1976), o objetivo da análise de políticas públicas é descrever e explicar as causas e consequências da ação do governo. Segundo o autor, “fazer análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz” (DYE, 1976, p. 1, tradução nossa). O autor destaca que esse tipo de análise desempenha um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode auxiliar os *policy makers* a melhorar a qualidade das políticas públicas.

Ham, Hill e Pollock (1988) diferenciam as análises descritivas das prescritivas; as primeiras são desempenhadas por acadêmicos que buscam obter um melhor entendimento do processo político. Esse tipo de análise tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração da política em si (formulação, implementação e avaliação). Essa categoria é conhecida na literatura anglo-saxã como “analysis of policy”.

Já os estudos prescritivos são voltados à solução de problemas sociais. São destinados a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, em que o analista se envolve diretamente na tomada de decisões. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como “analysis for policy” (HAM; HILL; POLLOCK, 1988).

Entende-se que a análise descritiva desempenhada pelos acadêmicos possui um caráter mais exploratório, o que não impede de mais tarde tornar-se conhecimento útil aos formuladores de políticas públicas. Por outro lado, a análise prescritiva tem um caráter mais aplicado ao processo de decisão em si, e ao papel desempenhado pelos formuladores no processo.

Gordon, Lewis e Young (1977) propõem uma tipologia abrangente da “análise de políticas públicas”, que varia desde os estudos tipicamente descritivos até francamente prescritivos. Os autores identificam ao todo sete tipos de análise que costumam ser empreendidas. Dentre os estudos descritivos estão aqueles que se preocupam com: a) o estudo do conteúdo das políticas, em que se procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados; b) o estudo do processo das políticas, quando o foco recai sobre os estágios pelos quais passam as questões e avaliam-se a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas; e c) o estudo do resultado das políticas, no qual os analistas procuram compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.

Os estudos prescritivos incluem: a) a informação para elaboração de políticas, em que os analistas organizam dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões; b) a defesa de processos, em que os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas, mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções; e c) a defesa de políticas, atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou opções específicas no processo de políticas. Os autores mencionam que os estudos de avaliação de políticas, nos quais se busca identificar o impacto de determinada política na população, podem ser classificados tanto como descritivos quanto prescritivos, pois servem tanto para descrever a realidade da política quanto servem de subsídios para futuros ajustes e melhorias (GORDON; LEWIS; YOUNG, 1977).

O presente ensaio busca fazer uma análise descritiva, mais precisamente sobre o estudo do processo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Sabatier (2007) identificou sete modelos teóricos que procuram explicar o processo político: modelo institucional da escolha racional, múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado, coalizões de advocacia, análise de redes e construção social. De forma geral, esses modelos teóricos se preocupam em compreender os objetivos e percepções de vários atores, o papel das instituições decisórias, as relações de poder subjacentes ao processo político, o papel das ideias e valores e como o processo político evolui ao longo do tempo (SABATIER, 2007).

Cada um desses modelos dá maior ou menor ênfase em determinados aspectos do processo político, como fatores causais da política pública, não existindo assim um modelo mais adequado para a explicação, o que ocorre é que cada modelo privilegia alguns aspectos em detrimento de outros. A proposta deste artigo não é utilizar um ou outro modelo especificamente para as análises, mas sim, buscar, nesses modelos, subsídios teóricos para se compreender o papel dos atores e seus recursos no processo de formulação da política pública.

Atores e Recursos na Formulação de Políticas Públicas: subsídios teóricos

Os atores são um importante instrumento analítico (SECCHI, 2014; SILVA, BASSI, 2012) para se compreender o processo político, principalmente no que concerne à análise de seus padrões de interação e de sua capacidade de influenciar o processo. Os atores podem ser definidos como os indivíduos, os grupos e as organizações que exercem influência direta ou indireta nos processos de políticas públicas (SECCHI, 2014).

De acordo com a influência exercida, os atores podem ser classificados em dois grupos; os “visíveis” e os “invisíveis” (SECCHI, 2014, KINGDON, 2010). O primeiro grupo é composto por atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público. São normalmente os políticos dos Poderes Executivo e Legislativo (KINGDON, 2010). Esses atores teriam o potencial de causar mudanças abruptas no curso de uma política (BAUMGARTNER; JONES, 2010). No segundo grupo encontram-se os participantes “invisíveis”, que possuem maior importância na geração de alternativas. Incluem-se nesse grupo os especialistas, os acadêmicos e os burocratas (KINGDON, 2010), os quais seriam capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (BAUMGARTNER; JONES, 2010).

Determinados tipos de atores individuais, os chamados *policy brokers*, também podem assumir um papel de grande influência no processo, contribuindo para manutenção do conflito político em níveis aceitáveis e para o alcance de soluções consensuais. Essa função seria desempenhada por políticos eleitos, em alguns casos por funcionários públicos de alto escalão ou por membros do judiciário (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 2007; CAPELLA, 2016).

Outro tipo de ator que assume destaque no processo de políticas públicas é o que Kingdon denominou de *policy entrepreneur*, que são indivíduos que atuam defendendo uma ideia, e agem em momentos políticos oportunos, ligando as ideias a respeito de problemas às soluções, sendo responsáveis por promover mudanças políticas (KINGDON, 2010; CAPELLA, 2016). A grande

habilidade desse tipo de ator é perceber o momento oportuno e agir buscando a mudança política. Esses empreendedores não têm um perfil específico, podendo ser atores governamentais ou não governamentais, que investem seus recursos na defesa de propostas, com vistas à obtenção de futuros benefícios, a partir da mudança política. Assim, o empreendedor tem um papel central na mudança política, porém não tem poder para sozinho mudar a agenda (KINGDON, 2010; CAPELLA, 2016).

Principalmente porque existem diferentes atores com papéis e interesses diversos no processo de políticas públicas, a decisão sobre uma política não é neutra e meramente técnica (JANNUZZI, 2012), “os atores possuem seus próprios interesses, ambições e tradições particulares” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 180).

O modelo de coalizões de advocacia afirma que os atores agem impulsionados não somente pelos seus interesses, mas por crenças que orientam as alianças entre diferentes atores em coalizões com o objetivo de influenciar a formulação e implementação da política pública. O modelo assume o processo político como caracterizado pelo conflito (entre coalizões) e ao mesmo tempo o consenso (intercoalizões). As decisões sobre uma política pública resultariam do conflito estabelecido entre coalizões (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 2007).

Weible e Sabatier (2005) consideram que os indivíduos integrantes de coalizões empregam recursos disponíveis que os possibilitam encabeçar estratégias numa variedade de caminhos para influenciar a política. Em outras palavras, os grupos com maior poder tendem a imprimir seus objetivos, portanto, o controle sobre os recursos é uma variável importante no processo decisório em políticas públicas (GÓMEZ, 2012).

Weible (2007) que teorizou sobre os recursos existentes no processo político, os classificou em cinco tipos: recursos financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação. Entretanto, segundo o autor, nem todos os recursos têm a mesma relevância, alguns seriam mais “eficazes”, como é o caso do recurso financeiro, por exemplo, pois os atores que possuem grande quantidade de recursos financeiros podem investir em candidatos, ganhando assim acesso à autoridade formal, ou mesmo investir em pesquisas e *think tanks* para influenciar a opinião pública.

A autoridade legal formal seria o recurso mais eficaz depois do financeiro, e, tentar influenciar pessoas com autoridade legal formal para tomar decisões políticas a favor de determinados atores, seria uma das formas mais eficazes de obter poder no processo político (WEIBLE, 2007).

O que Weible (2007) denominou de “mobilizable troops”, algo que poderia ser traduzido como “pessoal mobilizável”, se refere a membros que estão atentos à política e que apoiam causas específicas, os quais podem ser convencidos a se engajar em várias atividades políticas, como campanhas eleitorais ou de arrecadação de fundos. Segundo Weible (2007), é um recurso político caracterizado pelo pouco gasto financeiro, e por conta disso, muito utilizado.

Segundo Weible (2007), a opinião pública é importante, pois é uma forma indireta de conseguir autoridade formal, na medida em que aumenta as chances de as pessoas conseguirem se eleger a cargos públicos. Por outro lado, a opinião pública também é importante para criar um suporte para as ações em andamento. De acordo com Weible (2007), a opinião pública pode ser mobilizada de diferentes maneiras. Por exemplo, uma ideia, conceito ou discurso de impacto pode trazer a opinião pública a favor de quem os manifesta. O autor menciona as campanhas

mediáticas como uma estratégia geralmente empregada com esse objetivo. A informação técnica também é citada como um recurso político importante devido a seu uso estratégico. Segundo Weible (2007), a autoridade sobre a informação é uma forma importante de se vencer batalhas políticas, além de conferir legitimidade.

Os cinco recursos identificados por Weible (2007), além dos conceitos de *policy broker* e *policy entrepreneur*, serão instrumentos analíticos utilizados neste caso empírico, como demonstrado na seção a seguir.

Procedimento metodológico

A investigação caracteriza-se como exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa. Trata-se de um estudo de caso único (YIN, 2011). Ao se aprofundar na explicação dos conflitos na dinâmica dos atores no processo de formulação de políticas a partir da exploração de um único caso, espera-se poder adquirir conhecimento mais profundo sobre as relações entre recursos de poder, interesses e a dinâmica política do processo de formulação de políticas públicas.

A base de dados foi composta de oito notas taquigráficas de Audiências Públicas na Câmara e no Senado Federal, as quais tratavam especificamente sobre o projeto de Lei n. 203/1991. O recorte temporal da pesquisa compreende os anos de 2007, em que se instala o Grupo de trabalho sobre Resíduos Sólidos (GTRESID), para tratar do projeto na Câmara dos Deputados, até 2010, ano em que o texto foi aprovado pelo Senado e sancionado pela Presidência da República.

A opção pelas notas taquigráficas como fonte principal de coleta deve-se ao fato de que os discursos proferidos pelos atores em ambientes onde se chocam posições e interesses e na presença de atores-chave, como nas audiências públicas, retrata com fidedignidade o posicionamento de cada ator à época. Spink (1999) destaca que a análise dos documentos públicos possibilita que as práticas discursivas sejam abordadas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferenciados, englobando interações do dia a dia, processos de socialização e memória coletiva. Assim, a análise das notas taquigráficas torna-se importante, pois revelam manifestações de posicionamentos dos atores dentro daquele contexto, e que possivelmente não poderiam ser acessados por entrevistas ou questionários, considerando o lapso temporal entre os acontecimentos e o momento da coleta de dados pelo pesquisador.

De forma complementar, foram realizadas entrevistas entre setembro e outubro de 2015, com atores relevantes que participaram das audiências públicas ou atuaram de alguma forma no processo, previamente identificados por uma análise exploratória dos documentos. Os entrevistados foram selecionados pelo critério de conveniência, isto porque devido ao grande espaço temporal dos fatos, as pessoas que participaram de audiências públicas e atuaram no processo, não mais se encontravam nas organizações que representavam quando do processo legislativo. Entretanto, vale ressaltar que as entrevistas funcionaram apenas para suprir ambiguidades ou lacunas da análise documental das notas taquigráficas.

A análise do material coletado teve como objetivo identificar os recursos dos atores (financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação técnica) e seus posicionamentos sobre os pontos discutidos para a formatação da política ao longo das negociações em âmbito legislativo, buscando elucidar criticamente quais conflitos de interesse

estavam presentes, quanto aos dois principais eixos da política: a responsabilidade na gestão de resíduos e a participação dos catadores. Essa opção justifica-se pelo fato de que esses temas funcionaram como âncoras durante toda a negociação, transformando-se na base da política, e os debates em torno deles foram responsáveis por trazer inovações importantes ao texto, como o conceito de responsabilidade compartilhada. O quadro 1 resume as etapas de construção do caso:

Quadro 1 – Resumo das etapas de construção do caso

Passos da construção do caso	Coleta de dados	Análise de dados	Objetivos
Identificação dos recursos dos atores	Documentos oficiais	Análise de conteúdo	Identificar os recursos de cada ator (financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação técnica)
Identificação do posicionamento dos atores quanto à responsabilidade pela gestão dos resíduos e a inclusão dos catadores	Documentos oficiais	Análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas	- Identificar os posicionamentos dos atores (favoráveis ou contrários) em torno dos temas - Identificar criticamente os interesses subjacentes aos posicionamentos

Fonte: elaboração própria.

Resultados e discussões

A análise dos dados está dividida em duas seções. A primeira buscou mapear os atores participantes e seus recursos. A segunda seção buscou analisar a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no texto da lei, analisando os diferentes posicionamentos dos atores, os conflitos e a dinâmica do processo

Tipo de atores e seus recursos

Manifestaram-se nas audiências públicas 103 atores (entre parlamentares, representantes de ONGs, de associações representativas do empresariado, acadêmicos e representantes de organizações do governo federal).

Dentre os possuidores dos recursos financeiros, destacaram-se organizações como Petrobras, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Estas três últimas, apesar de serem associações sindicais, e por isso, sem fins lucrativos, representam o setor produtivo nacional, no caso da CNI, e as indústrias de SP e MG, que representam mais da metade do quantitativo do parque industrial brasileiro, por isso possuem recursos financeiros suficientes para influenciar a opinião pública e apoiar campanhas políticas, de forma a conseguir acesso a parlamentares e a outros políticos eleitos. Como coloca Weible (2007), o recurso finan-

ceiro seria o mais relevante na medida em que consegue influenciar a política pública por meio desses dois caminhos.

Além dos deputados e senadores diretamente envolvidos nas discussões do PL no âmbito legislativo, participaram também das audiências representantes de estados e municípios. Esse grupo de atores desempenha um papel importante, pois podem atuar direta ou indiretamente na consecução de leis ou instrumentos legais a assuntos relativos à política; são os atores possuidores de autoridade legal formal, conforme Weible (2007). No caso dos municípios e estados, estes podem criar suas próprias leis sobre a questão, mesmo antes da aprovação do arcabouço jurídico nacional, que foi o que ocorreu com o Estado de São Paulo, que aprovou sua política em março de 2006 (SÃO PAULO, 2006). Pode ser ainda incluída nesse grupo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que embora não possuísse a autoridade legal dos outros membros do grupo, assume relevância, pois representa os entes com tal autoridade. Entretanto, a participação da CNM foi pouco expressiva, atuando em poucas audiências e mais ao final do processo. Ainda dentro deste grupo de possuidores de autoridade legal, estão as organizações do governo federal, como o Ministério do Meio ambiente (MMA), que teve a atuação mais expressiva, por se tratar de um problema de caráter majoritariamente ambiental, o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério da Fazenda (MFAZ) e o Ministério da Saúde (MS).

Houve uma vasta gama de atores participantes das audiências públicas representantes de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, como associações ou entidades de classe. Esse grupo pode ser considerado como o que Weible (2007) denominou de detentores de “pessoal mobilizável”, pois possuem um grande quantitativo de associados, aumentando a sua força de representação e mobilização. Participaram no processo segmentos que se sentiam diretamente impactados em seus interesses, pela possibilidade de implantação de um marco regulatório sobre os resíduos, como foi o caso da Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE), Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação Brasileira de Embalagens (ABRE), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), entre outros.

Os catadores de materiais recicláveis, considerados como prestadores de serviço dentro da gestão dos resíduos, também estiveram representados nos debates legislativos, por meio da participação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e de algumas associações locais, tais como a Associação dos Catadores do Rio de Janeiro e a do Rio Grande do Sul, e algumas cooperativas de catadores, como a Associação de Catadores de Material Reciclável (ASCAMAR). Essas organizações também fazem parte do grupo de atores possuidores de “pessoal mobilizável”, porque são representantes da causa de um grande quantitativo de eleitores.

Também tiveram expressiva participação nos debates, organizações não governamentais ligadas à temática ambiental, como a SOS Mata Atlântica e LIDE SUSTENTABILIDADE, que se mostravam preocupadas com a questão social que permeia a gestão dos resíduos, principalmente a situação de risco social dos catadores de materiais recicláveis. Outra organização bastante atuante ao longo do processo legislativo foi o Compromisso Empresarial para a Reci-

clagem (CEMPRE), uma organização sem fins lucrativos que atua por meio da elaboração de programas de conscientização sobre a gestão dos resíduos.

Tanto as ONGs como o CEMPRE podem ser considerados como possuidores do recurso “opinião pública”, embora o verbo possuir não seja o mais adequado para se referir a algo intangível. Entretanto, foram considerados como atores “mais capazes”, pelas atividades exercidas, de influenciar a opinião pública. Do mesmo modo, o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos estaduais também podem ser enquadrados nesse grupo, devido a seu acesso aos meios de comunicação e sua facilidade de tornar públicos crimes contra a Administração Pública. O jornalista Washington Novaes também atuou de forma relevante no processo legislativo, e por sua longa trajetória como jornalista com mais de 50 anos de profissão e com atuação voltada às questões ambiental e indígena.

Por fim, identificou-se um último grupo, dos atores possuidores de informação, composto pelos institutos de pesquisa, como o Brasil Ambiente e pelos acadêmicos de diversas universidades, que participaram das audiências públicas devido a sua experiência técnica na área. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), embora ligado ao governo federal, atuou em algumas audiências fornecendo informações advindas de pesquisas executadas sobre a situação da gestão de resíduos no país. Outras organizações que também participaram dos debates devido a sua experiência profissional ou de pesquisa na área também foram classificadas nesta categoria, como a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), Centro de Tecnologia de Embalagem (CETEA), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) entre outros.

Embora os atores fossem classificados num mesmo grupo, ou seja, possuíssem os mesmos recursos para atuarem no processo, nem sempre os interesses foram coincidentes. Por exemplo, os atores ABETRE, ABIQUIM e ABINEE, que tinham interesses econômicos com a incineração de resíduos sólidos, opunham-se aos interesses do MNCR, que via, na possibilidade de reciclagem, a inclusão dos catadores no processo. A seguir, tem-se como os atores se posicionaram, de acordo com os seus interesses, em dois tópicos centrais da política: a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a questão da inclusão dos catadores na lei.

A Construção do Conceito de Responsabilidade Compartilhada

A questão da responsabilidade pós-consumo foi uma constante ao longo do processo de negociação no legislativo, constituindo-se uma questão central da política. Entretanto, uma discussão mais aprofundada sobre o assunto só ocorreu após o Envio do PL 1991/2007 pelo Executivo, que foi pensado ao anterior e discutido no âmbito de um grupo de trabalho específico na Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos (GTRESID). O projeto enviado pelo Executivo tinha um caráter generalista, deixando itens-chave da política serem objeto de regulamentação posterior via decreto, sinalizava fortemente a necessidade de responsabilização do setor produtivo, evidenciado pela figura do “gerador de resíduos”, e propunha o instrumento da logística reversa. O então diretor de Ambiente Urbano do MMA confirmou em audiência pública o caráter generalista do projeto ao afirmar que: “a aposta [...]

é dar as diretrizes gerais para que no momento seguinte possamos chamar todas as cadeias que impactam o meio ambiente e a saúde pública” (audiência pública realizada em 1º de jul. de 2008, na Câmara dos Deputados).

Por não apresentar uma clara definição das atribuições de cada setor, deixando que itens importantes fossem regulamentados por decreto, e ao propor o instrumento da logística reversa, o qual impunha uma série de obrigações para o setor privado, o projeto acabou provocando uma rejeição por parte dos representantes do setor produtivo. A obrigatoriedade de adoção de tecnologias, de implantação de estrutura para garantir o fluxo de retorno dos resíduos e a implantação de postos de coletas, por exemplo, são medidas que exigem capital financeiro e que impactariam nos custos de comerciantes, importadores e fabricantes, o que naturalmente era de se esperar que gerasse oposição por parte desses setores. Segundo um dos gestores de uma organização atuante no processo legislativo à época: “Em todas as discussões, o segmento da iniciativa privada reagiu muito, porque entendiam que não se podia passar ‘do nada’ para uma responsabilização deles” (entrevista em setembro de 2015).

Poucos atores apoiavam a proposta do Executivo. Nas audiências públicas realizadas no período, apenas mostraram-se a favor da proposta dois parlamentares e o representante do Instituto Brasil Ambiente, que foi convidado pelo relator a participar das audiências, devido a sua vasta experiência profissional sobre o tema. Além do Instituto e do próprio MMA, nenhum outro ator manifestou nas audiências públicas posição favorável ao PL do Executivo. Destaca-se que o Instituto Brasil Ambiente é um ator que possui informação técnica, que é o recurso menos relevante, conforme Weible (2007) e, portanto, sua atuação isolada seria insuficiente para influenciar os rumos das negociações.

O impacto que a aprovação do texto do Executivo poderia gerar no setor produtivo fez com que a CNI atuasse bastante nesta fase do processo; esta que até então se mostrava contrária à lei, começa a assumir uma postura mais favorável. Na visão de um ex-consultor legislativo que acompanhou a tramitação do processo, essa mudança ocorreu devido à aprovação de leis estaduais sobre resíduos, o que fez com que o empresariado preferisse uma lei nacional unificada a ter que se adaptar a diferentes leis estaduais (entrevista concedida em outubro de 2015).

Sobre a atuação da CNI nessa fase do processo, um dos atores entrevistados afirmou que o conceito de responsabilidade compartilhada foi um conceito que a CNI ajudou a construir em oposição ao conceito trazido no PL do executivo, de “gerador de resíduos”, em suas palavras:

A responsabilidade compartilhada foi um termo, um construto que a CNI ajudou a levar para a lei em contraposição ao conceito de responsabilidade estendida que é um conceito europeu, que já se mostra com altos custos e, portanto, não seria viável. A responsabilidade compartilhada foi trabalhada em oposição ao conceito de gerador de resíduos que era um conceito que jogava a responsabilidade totalmente em cima do setor privado (entrevista concedida em setembro de 2015).

A CNI alegava que, se a gestão dos resíduos fosse distribuída pelos elos da cadeia de valor, haveria uma diminuição dos custos. Sugeriu que seria a melhor forma a ser adotada para que se pudessem criar incentivos à participação do consumidor no processo. A atuação da CNI assemelhou-se a de um empreendedor de políticas, conforme Kingdon (2010), na medida em que esperou o momento oportuno (a criação do Grupo de Trabalho, após o Executivo ter sinalizado

o que esperava da política, com o envio do PL 1991/2007) para defender a ideia de compartilhamento de responsabilidades, que obviamente traria benefícios futuros para a indústria.

Um dos gestores entrevistados corroborou essa inferência, afirmando que o setor produtivo:

[...] acabou fazendo um trabalho muito grande para criar a chamada responsabilidade compartilhada [...] Mas foi uma grande discussão essa daí, foi uma discussão em que o setor privado entendia que ele teria muitas obrigações de forma muito objetiva e ele queria se livrar dessa responsabilização objetiva e acabou por trazer esse conceito, mas foi uma grande disputa no Congresso Nacional até chegar a uma redação um pouco mais clara em relação à isso (entrevista concedida em setembro de 2015).

Outras organizações representantes do setor privado também se manifestaram em audiências públicas a favor da responsabilidade compartilhada, dentre elas, a ABETRE, ABINEE, a Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (ABIVIDRO) e a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP).

Outros atores reverberaram o posicionamento do empresariado, como foi o caso da organização não governamental SOS Mata Atlântica, que elaborou um manifesto, apresentado na audiência pública de 2 de novembro de 2009, na Câmara dos Deputados, em conjunto com outra ONG, a LIDE SUSTENTABILIDADE, no qual corroborava a perspectiva da gestão integrada dos resíduos, alegando que a política deveria ser embasada no conceito de “logística reversa” e regida pela “responsabilidade compartilhada”.

O MNCR também se manifestou a favor da responsabilidade compartilhada, porém sempre chamando a atenção para a necessidade de inclusão dos catadores no processo. Esta questão também foi bastante discutida no período e, embora atores como a CNI e o CEMPRE, por exemplo, defendessem a responsabilidade compartilhada, o papel dos catadores não era objeto consensual entre eles. Obviamente que, para o setor produtivo, a responsabilidade compartilhada representaria uma diluição dos custos com a gestão dos resíduos. Para o MNCR, e outros atores que defendiam as mesmas questões, como a ONG SOS Mata Atlântica, a responsabilidade compartilhada era vista como uma via de inclusão dos catadores, pois caso a gestão dos resíduos fosse restrita a fabricantes, comerciantes e distribuidores, não haveria nenhuma garantia de que aqueles seriam incluídos no processo.

Se considerarmos apenas os interesses, poderíamos dizer que estavam presentes dois grupos em conflito, um majoritário formado pelas associações representantes do setor industrial e empresariado, pelas ONGs e pelo MNCR, a favor de uma responsabilidade compartilhada, e do outro lado, uma minoria, formada pelos representantes do governo (MMA), pelo Instituto Brasil Ambiente e pelos professores universitários, defendendo que a responsabilidade pela gestão de resíduos seria somente da indústria.

Vale destacar que participaram das audiências públicas no GTRESID, três professores e pesquisadores sobre a temática de resíduos, da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Embora tenham participado em mais de uma audiência pública cada um deles, seus posicionamentos não foram reverberados por outros atores participantes do processo. Isso pode ser explicado pela pouca relevância que o recurso informação técnica assume no processo político (WEIBLE, 2007), e pela invisibilidade desse tipo de ator (KINGDON, 2010), que são capazes

de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (Baumgartner & Jones, 2010).

Devido à correlação de forças apresentada, com a maioria dos atores se mostrando contrária à proposta do Executivo, era natural que o relator do processo estivesse disposto a fazer concessões de modo a conseguir avançar na negociação. Isso foi o que de fato ocorreu: a coalizão majoritária conseguiu expressivas mudanças no texto, de acordo com o conceito de responsabilidade compartilhada que defendiam. Nesse caso, o deputado Arnaldo Jardim, atuou como um *policy broker* (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 2007; CAPELLA, 2016), na medida em que adotou uma posição conciliatória, buscando diminuir o conflito e conseguir avançar no longo processo de negociações.

Assim, o texto do relator, Dep. Arnaldo Jardim, diminuiu as atribuições dos fabricantes e importadores, em relação ao texto do Executivo, retirando a obrigatoriedade de estabelecimento de postos de coleta. Deixou como objeto de logística reversa apenas aqueles resíduos que já dispunham de regulamentação específica pelo CONAMA, o que tranquilizou uma vasta gama de atores do setor produtivo. No relatório final do grupo de trabalho, a redação da responsabilidade compartilhada, expressa no art. 30, é marcada por expressões como: “incentivar” “compatibilizar”, “estimular” e “propiciar”, que dificilmente geraria oposição dos atores envolvidos. O texto aprovado no GT, após as modificações de Jardim, atribui à política um caráter de prêmios e incentivos e não de punição como muitas políticas regulatórias.

A Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no texto da Lei

O texto do Executivo já previa algumas ações visando à inclusão dos catadores, como: a possibilidade de incentivos econômicos por meio de programas indutores e linhas de financiamento para organizações produtivas de catadores (art. 24, III), a integração dos catadores nas ações relativas ao fluxo reverso de resíduos e o parágrafo 2, do art. 22, dispunha que o titular pelos serviços de limpeza urbana deveria priorizar a contratação de cooperativas de catadores.

O Deputado Arnaldo Jardim no início de sua relatoria manifesta claramente a intenção de incluir os catadores na nova lei, em suas palavras “[...] nós tentamos entender esta peculiaridade nacional que temos: o papel dos catadores, das cooperativas, de que forma isso pode ser ainda mais reforçado na política” (em audiência pública realizada Câmara dos Deputados em 21 de outubro de 2009). O próprio PL 1991/2007 enviado pelo Executivo, já contemplava os catadores em alguns aspectos. Segundo um dos gestores que atuou à época no Ministério do Meio Ambiente:

[...] se verificou que os catadores eram protagonistas importantes da política, porque a quantidade de resíduos que eram reciclados naquela época no Brasil era da ordem de 12% de tudo que era extraído, ou por conta da logística dos produtos (já significar uma grande reciclagem, como é o caso das sucatas), ou também por conta da atuação dos catadores. Os catadores sempre cumpriram esse papel e daí nós fizemos um diálogo muito interessante com os catadores, tanto no Congresso Nacional quanto também nas diversas audiências, e aí, antes

mesmo de encaminhar para o congresso nacional o projeto de lei, ele já foi com a inclusão dos catadores em muitos artigos, e o Congresso Nacional acabou fortalecendo a participação dos catadores, então eles são citados em uma parte muito grande da política. Os catadores passaram a ser atores importantes da política pelo fato de eles serem considerados atores importantes desse princípio do protetor-recebedor (entrevista concedida em setembro de 2015).

A quase totalidade dos atores participantes era favorável à inclusão dos catadores. De um lado havia um posicionamento de que a inclusão dos catadores era essencial para que a logística reversa pudesse ocorrer, e de outro, a visão de que a referida inclusão poderia ser apenas uma das soluções viáveis.

As organizações SOS Mata Atlântica e LIDE SUSTENTABILIDADE ressaltaram que a inclusão dos catadores deveria ser o foco da nova política. Neste período, percebe-se uma grande participação nas audiências públicas de representantes de cooperativas de catadores como a ASCAMAR, de organizações não governamentais como a Lixo e Cidadania, e os líderes do Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR). A organização argumentava a necessidade de fomento e inclusão de cooperativa de catadores na coleta seletiva, bem como a constituição de redes de comercialização para os materiais reciclados. Os interesses, nesse caso, não se restringiam apenas às questões de regulação da atividade, o MNCR se mostrava com grande esperança de que o novo arcabouço jurídico propiciasse inclusão social. A fala do representante do movimento, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010, expressou essa postura: “[] a gente acredita sim, que aí sim vai haver uma mudança, e as pessoas vão parar de nos ver como catadores de lixo, mas sim como catadores de material reciclável”.

O Cempre se posicionou afirmando que a inclusão dos catadores seria essencial, baseando seus argumentos no trabalho que vinha desenvolvendo ao longo dos anos apoiando a organização de cooperativas. No seu ponto de vista, muito da logística reversa já vinha sendo realizada na prática pelos catadores. A CNI também se manifestou favorável à inclusão dos catadores, focando-se no potencial econômico e de competitividade empresarial que a atuação dos catadores poderia propiciar. Outros atores corroboraram a proposta de uma maior inclusão dos catadores, como foi o caso da ABIQUIM, e alguns acadêmicos, como um professor da USP e um da PUCSP. Já o MMA fazia referência, em suas colocações, ao fato de que os catadores poderiam ser mais bem organizados e “aproveitados” no novo patamar de gestão de resíduos sólidos que se pretendia iniciar, considerando a inclusão dos catadores como uma opção viável, apresentando inclusive a proposta de que a Lei estabelecesse que o responsável pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizasse a contratação de organizações produtivas de catadores de materiais recicláveis.

A quase totalidade dos atores concordava com a inclusão dos catadores. No entanto, embora defendessem o mesmo posicionamento, os interesses eram bastante divergentes entre eles, principalmente com relação às organizações representantes do setor produtivo, às ONGs ambientalistas e aos representantes de movimentos dos catadores. O setor produtivo via na regulamentação da atuação dos catadores uma via de parcerias, caso houvesse a obrigação da adoção de logística reversa por parte do setor produtivo em futuros acordos setoriais. Em outras palavras, a inclusão dos catadores era uma ação favorável em um ambiente de incerteza quanto à formulação de futuros acordos setoriais de logística reversa.

Ao considerar apenas os interesses objetivos no texto da lei, pode-se dizer que existia um grupo único, favorável à inclusão dos catadores no processo de gestão, entretanto, longe de serem uníssonos, esses atores apresentavam crenças bastante divergentes. Estavam presentes nesse grupo, atores possuidores de autoridade legal formal, recursos financeiros, pessoal mobilizável e acesso à informação pública. Assim, a correlação de forças se mostrava bastante favorável à inclusão dos catadores, o que parece ter influenciado o relatório final do Dep. Arnaldo Jardim, o qual contemplou os catadores em diversos pontos, indo além do que estava presente no texto do PL 1991/2007 do Executivo. O relatório final acrescentou de forma explícita a participação dos catadores na responsabilidade compartilhada e na logística reversa, porém o ponto que mais se diferenciou em relação ao texto original deve-se à redação do parágrafo 2, do art. 36, em que há a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana.

Outro fator que pode explicar tamanho protagonismo dos catadores no texto da lei é o apoio recebido pelo Executivo. Para a consultora Legislativa entrevistada, o MNCR passou a contar com apoio “explícito da Presidência da República a partir de 2007” (entrevista concedida em outubro de 2015). Vale destacar que a situação dos catadores envolve não só a gestão dos resíduos, mas perpassa por toda uma questão social, que chama atenção tanto dos parlamentares como também de outros atores participantes do processo. Foram raras as manifestações abertamente contrárias à atuação dos catadores.

No relatório final aprovado no GTRESID, o item que previa a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana gerou algumas posições contrárias, como foi o caso da ABETRE, que se manifestou contra o artigo, alegando que feria o princípio da isonomia. Isto porque seus associados, empresas especializadas na gestão de resíduos, temiam uma concorrência desleal na área.

AABRELPE, ABDIB e CNI engajaram-se nas audiências públicas no Senado; embora tivesse havido inclusão, no texto substitutivo, do aproveitamento energético como uma das possibilidades de gestão de resíduos, a ABRELPE e ABIDIB ainda se mostravam descontentes, principalmente com o fato de que pela hierarquia de possibilidades de gestão de resíduos, constantes no inciso 1º do art. 9º, a incineração só seria possível depois de “esgotadas todas as possibilidades de gestão”. Essa expressão reduziria significativamente os resíduos potencialmente incineráveis, diminuindo as possibilidades de desenvolvimento de negócios nessa área.

Neste ponto entra em conflito a prioridade que o governo dedicou, por meio do PL do Executivo e que permaneceu no substitutivo aprovado na Câmara, à questão da reciclagem e à inclusão dos catadores. Nota-se que nas negociações no âmbito do GT na Câmara, embora as três organizações, a ABETRE, ABIDIB e MNCR, tivessem recursos políticos semelhantes (pessoal mobilizável), o MNCR tinha um ponto que o conferia uma vantagem em relação aos demais, que era o apoio declarado do Executivo. Entretanto, o MNCR não se articulou nas audiências públicas do Senado. Assim, o pedido da inclusão do reaproveitamento energético como uma das alternativas de gestão, conforme defendido pela ABETRE, ABIDIB e CNI foi atendido pelo relator. Assim, o parecer final do relator César Borges sugere a supressão da expressão “após esgotadas as possibilidades de gestão enumeradas no caput”, constante do parágrafo 1º do art. 9º. Em sua justificativa, o relator afirma que o trecho “expressa claramente a hierarquia de prioridades no gerenciamento de resíduos sólidos. Na forma como está redigido, gera contradição

e poderá levar a interpretações equivocadas e prejudiciais na aplicação da lei” (BORGES, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010).

Um dos coordenadores do Movimento Nacional dos Catadores afirmou que o “lobby dos incineradores conseguiu essa brecha na lei” (entrevista concedida em outubro de 2015). Vale destacar que a CNI também reverberou, porém de forma menos direta, as demandas da ABETRE e ABIDIB, o que pode ser evidenciado pela fala do então presidente da CNI em audiência pública no Senado, afirmando que ainda “havia uma falta de visão mais prospectiva sobre a questão” (em audiência Pública de 5 de maio de 2010). A atuação da CNI pode ter colaborado para o sucesso das demandas da ABETRE e ABIDIB, uma vez que ela possui recursos mais relevantes no processo político.

Conclusão

O processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos contou com a participação de um quantitativo expressivo de atores, os quais possuíam diferentes recursos. Destacaram-se as associações, seja do setor produtivo ou do terceiro setor, que dispunham de um grande quantitativo de pessoal associado, ou “pessoal mobilizável”, a exemplo das associações de diferentes ramos do setor industrial, das ONGs ambientalistas e das organizações de representantes dos catadores de materiais recicláveis. Em menor quantidade, estavam presentes os que possuíam informação técnica e os influenciadores da opinião pública. Os atores detentores de recursos financeiros apareceram em número reduzido.

Ao longo das negociações, dois atores em específico destacaram-se pelo seu protagonismo, a CNI e o relator do processo no GT, o deputado Arnaldo Jardim. A CNI atuou como um ator empreendedor de políticas, conforme definição de Kingdon (2010), na medida em que esperou o momento oportuno (a criação do Grupo de Trabalho, após o Executivo ter sinalizado o que esperava da política, com o envio do PL 1991/2007) para defender a ideia de compartilhamento de responsabilidades, a qual obviamente traria benefícios futuros para a indústria. Por outro lado, o deputado Arnaldo Jardim atuou como um *policy broker* (SABATIER, SMITH, 1999; SABATIER, 2007; CAPELLA, 2016), na medida em que adotou uma posição conciliatória, buscando diminuir o conflito e avançar no longo processo de negociações.

Atores invisíveis (KINGDON, 2010) também participaram das negociações, como o representante do Instituto Brasil Ambiente, que foi convidado pelo relator a participar das audiências, devido a sua vasta experiência profissional sobre o tema, e três professores e pesquisadores da temática de resíduos, da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Embora tenham participado em mais de uma audiência pública cada um deles, seus posicionamentos não foram reverberados por outros atores participantes do processo. Isso pode ser explicado pela pouca relevância que o recurso informação técnica assume no processo político (WEIBLE, 2007), e pela invisibilidade desse tipo de ator (KINGDON, 2010), que são capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (BAUMGARTNER; JONES, 2010).

O caso confirma o proposto por Kingdon (2010) e Baumgartner e Jones (2010), sobre a invisibilidade de atores possuidores de informações técnicas, como os acadêmicos, e a sua pouca

influência no processo de formulação de políticas. Por outro lado, os atores mais influentes foram aqueles identificados como *policy entrepreneur* e *policy broker*, que coincidentemente são aqueles que detêm os recursos mais relevantes, conforme Weible (2007), quais sejam os recursos financeiros (no caso da CNI) e a autoridade legal formal (Deputado Arnaldo Jardim, relator do GT).

Sobre a dinâmica de negociação, no que concerne à responsabilidade sobre a gestão de resíduos, ao se considerar apenas os interesses, e não as crenças, foram identificadas duas coalizões em choque: a majoritária, formada por associações representantes do setor industrial e empresariado, pelas ONGs e pelo Movimento dos Catadores, a favor de uma responsabilidade compartilhada, e, do outro lado, uma coalizão minoritária, formada por representantes do governo, especialmente o Ministério do Meio Ambiente, pelo Instituto Brasil Ambiente e pelos professores universitários, defendendo que a responsabilidade pela gestão de resíduos seria somente da indústria. A coalizão majoritária conseguiu expressivas mudanças no texto, a fim de que a responsabilidade passasse a ser compartilhada por todos os elos da cadeia produtiva, inclusive o cidadão-consumidor, ao contrário do que previa o projeto de lei enviado pelo Executivo (PL 1991/2007).

Diferente da responsabilização sobre a gestão dos resíduos, a inclusão dos catadores não foi uma questão geradora de muitos conflitos, porque não se estava defendendo uma imagem ou conceito inovador, como a responsabilidade compartilhada. Ao considerar apenas os interesses no texto da lei, pode-se dizer que existia um grupo único, favorável à inclusão dos catadores no processo de gestão, o qual reunia atores com todos os tipos de recursos. Entretanto, longe de serem uníssonos, esses atores apresentavam crenças bastante diferenciadas, principalmente com relação às organizações representantes do setor produtivo, às ONGs ambientalistas e aos representantes dos catadores. O setor produtivo via na regulamentação da atuação dos catadores uma via de compartilhamento de responsabilidades, ou parcerias, para uma futura logística reversa, que se daria por acordos setoriais em momentos posteriores à lei. Já as ONGs e os representantes dos catadores viam a inclusão dos catadores nos artigos da lei como uma garantia para a profissionalização dos mesmos e melhores condições de trabalho para a categoria.

A correlação de forças se mostrava bastante favorável nesse sentido, o que parece ter influenciado o relatório final do Dep. Arnaldo Jardim, que contemplou os catadores em diversos pontos, indo além do que estava presente no texto do PL 1991/2007 do Executivo. Há que se destacar que o MNCR dispunha de uma vantagem em relação aos demais, que era o apoio declarado do Executivo. Entretanto, a organização não se articulou para participar das audiências públicas no Senado. Assim, o pedido da inclusão do reaproveitamento energético como uma das alternativas, conforme defendido pela ABETRE, ABIDIB e CNI foi atendido pelo relator do projeto, o Senador César Borges. Vale destacar que a CNI também reverberava, porém de forma menos direta, as demandas da ABETRE e ABIDIB, o que pode ter colaborado para o sucesso de suas demandas, uma vez que a CNI possui recursos mais relevantes no processo político.

Os resultados apresentados apontam que os recursos possuídos pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo, embora pouco explorados nos estudos sobre análise de políticas públicas. Este estudo colabora para chamar a atenção para a análise das políticas públicas a partir da perspectiva do ator, seus recursos e habilidades no processo político, na medida em que esse ponto de vista revela outros aspectos que podem colaborar para se compreender o processo de formulação de políticas públicas. A análise a partir dessa perspecti-

va pode complementar os estudos cujo objetivo é compreender as crenças dos atores (cerne do modelo de coalizões de advocacia), as janelas de oportunidades (abordado no modelo de múltiplos fluxos), ou os períodos de mudanças e estabilidade (modelo de equilíbrio pontuado).

Referências

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Ed. CIDE, 1998.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Altera a Lei n 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

BRASIL. **Projeto de lei PL 1991/2007**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências, Camara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=501911 Acesso: 20 ago. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE**, v. 14, pp. 486-505, 2016.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In: Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DYE, Thomas R. **Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Alabama: Univ of Alabama Pr, 1976.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos Ebape**, v. 11, n. 3, pp. 402-418, 2013.

GÓMEZ ARIAS, Rubén Darío. Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. **Revista Facultad Nacional de Salud Pública**, v. 30, n.2, pp. 223-236, 2012.

GORDON, Ian; LEWIS, Janet; YOUNG, Ken. **Perspectives on policy analysis**. [S.l]: Public, 1977.

HAM, Christopher; HILL, Michael James; POLLOCK, Frank. **The policy process in the modern capitalist state**. Royal Victorian Institute for the Blind. Tertiary Resource Service, 1988.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e sub-sistemas—uma abordagem integral. **São Paulo: Campus**, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais na formulação e Avaliação de Políticas Públicas**. Não publicado. 2012. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf> Acesso: 4 jul. 2020.

- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. 2 ed. Boston and Toronto: Little, Boston and Company, 2010.
- LASSWELL, Harold D. The policy orientation. **Science of Public Policy**: Evolution of policy sciences, v. 13, 1999.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. *In*: VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; MICELLI, Sergio. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. 3 ed. São Paulo: ANPOCS, 1999.
- RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. The state of the art of public policy evaluation: concepts and examples of evaluation in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271, 2012.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: CAPES, 2009.
- SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATIER, Paul. A.; JENKINS-SMITH, Hanc C. The advocacy coalition framework: An assessment. **Theories of the policy process**, v. 118, 1999.
- SÃO PAULO. **Lei estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006**. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Assembleia Legislativa de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. *In*: **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, pp. 20-45, 2006.
- SPINK, Mary Jane. (Org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1999.
- WEIBLE, Christopher M. An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, n. 1, pp. 95-117, 2007.
- WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. Comparing policy networks: Marine protected areas in California. **Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, pp. 181-201, 2005.
- YIN, Robert K. **Applications of case study research**. [S.l]:Sage, 2011.

Capítulo 3

Sociologia econômica e estudos de desenvolvimento regional: o mercado em rede ilustrando a perspectiva

Antônio José Pedroso Neto

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns marcos importantes da sociologia econômica que permitem desenhar projetos e pesquisas, colocar questões e modos de resolvê-las, sobre práticas econômicas locais, regionais etc. que são pertinentes ao tema mais geral desta coletânea; *desenvolvimento regional*. Vários objetos de estudo do espaço da economia local ou regional podem ser pesquisados a partir dos marcos da sociologia econômica, especialmente porque esses marcos têm em conta as diferentes dimensões das práticas, processos e estruturas econômicas – cultural, política, social, cognitiva, etc. – e porque as práticas e os processos ocorrem em contextos com sentidos, institucionalidades – normativas e cognitivas – e limites e possibilidades materiais locais e regionais.

A sociologia econômica é uma disciplina que estuda os fatos, processos e estruturas da esfera econômica da sociedade a partir dos conceitos e princípios epistemológicos, teóricos e metodológicos das ciências sociais (HIRSCH, MICHAELS, FRIEDMAN, 2003; SWEDBERG, 1993, 2003, 2004; BOURDIEU, 2000; STEINER, 2006). Há uma gama de objetos sobre os quais os sociólogos da economia detiveram sua atenção, considerando as dimensões citadas – para uma visão geral disso, confira Swedberg (2003 e 2004), Marques e Peixoto (2003), Abramovay (2004), Mondadore, Pedroso Neto, Leite, Jardim e Sartori (2009), Martes (2014), Lopes Junior (2002 e 2012), dentre outros.

De modo geral, os pesquisadores desenvolvem pesquisas teóricas e/ou empíricas, qualitativa e/ou quantitativa, que têm como objeto de estudo agentes, organizações, processos e estruturas das atividades fundamentais de toda e qualquer sociedade humana; produzir, distribuir e consumir (POLANYI, 1980, 2012). Estudos de sociologia e antropologia da economia vêm se tornando progressivamente mais numerosos no mundo desde o final dos anos 1970 (SWEDBERG, 2003, 2004; MARQUES, PEIXOTO, 2003).

No Brasil, alguns indicadores institucionais revelam expansão semelhante, especialmente a partir dos anos 1990: várias coletâneas de artigos foram publicadas em livros e revistas; nos dois mais importantes congressos brasileiros de ciências sociais, ANPOCS e SBS, desde pelo menos 2004 há vários tipos de seminários como ST, GT, SPG, Fóruns e mesas-redondas; vários congressos e jornadas de sociologia e antropologia econômica foram realizados em diversas universidades; há várias universidades com programas de pós-graduação em que a perspectiva e a prática da sociologia e antropologia econômica estão presentes em disciplinas, linhas de pesquisa, dissertações e teses, núcleos de pesquisa e revistas. Vale sinalizar que, em maior ou menor medida, explícita ou implicitamente, os pesquisadores destes espaços desconhecem fronteiras disciplinares e têm cuidados epistemológicos que podem ser reconhecidos sistematicamente em alguns textos de referência, tais como Bachelard (1996), Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999), dentre outros.

Enfim, felizmente já há pelo menos dois textos de balanço da dinâmica e dos feitos da sociologia econômica brasileira (LOPES JUNIOR, 2002, 2012). Eles também nos asseguram que estamos diante de uma linha de pesquisa já fortemente institucionalizada e capilarmente distribuída pelas universidades das mais diferentes regiões do país.

Neste capítulo, apresento uma pesquisa sobre mercado em rede – ou sobre a reprodução da coesão organizacional de uma empresa de vendas diretas ou *network marketing* – para exemplificar como os marcos da sociologia e antropologia econômica podem ser mobilizados para pesquisar práticas econômicas locais, regionais, etc. e assim revelar algumas de suas dimensões fundamentais; são construções sociais, políticas e culturais. O texto é parte de uma pesquisa que, em um primeiro momento, teve alguns de seus desdobramentos divulgados em artigos (PEDROSO NETO, 2007; 2010)¹¹ e, depois teve uma divulgação mais completa em livro (PEDROSO NETO, 2014).

A partir de observações empíricas – observação participante – e de uma revisão da literatura pertinente, nacional e internacional, foi colocada uma questão em relação aos limites das explicações de cunho utilitarista para os vínculos perenes dos agentes de uma empresa ou de um mercado em rede. Então, foi apresentado um feixe de conceitos típicos da sociologia e da antropologia – rede, capital simbólico, rituais, consagração, convenções cognitivas, dentre outros – que pudessem descrever e explicar as ações dos agentes. O conjunto dos fatos, representações, práticas, posições e processos que, em maior ou menor medida soldavam o vínculo entre os agentes foi conhecido via entrevistas, documentos, discursos em áudio, questionários e dados quantitativos¹².

Todo o arrazoado no parágrafo precedente está presente nas duas seções subsequentes. Na quarta seção apresento uma gênese do objeto, algo muito importante e estrutural na prática dos sociólogos da economia. E nas seções subsequentes apresento as descrições e as explicações deduzidas e induzidas a partir da perspectiva teórica, das questões fundamentais da pesquisa e do material empírico levantado.

11 Este capítulo é uma modificação superficial de um artigo publicado pela revista Horizontes Antropológicos (Pedroso Neto, 2010). Agradeço aos editores da revista pela gentileza de permitirem a divulgação neste livro.

12 Entrevistas realizadas em 1999. Os entrevistados deram consentimento no início da gravação da entrevista, após explicarmos a pesquisa e nos comprometermos com a discrição em relação a seus nomes.

Plano geral da pesquisa

Neste trabalho parti de um questionamento comum não só à antropologia e à sociologia econômica: o comportamento utilitarista não é suficiente para explicar o comportamento organizacional dos agentes sociais. Em grande medida, o trabalho começou quando me deparei com uma observação empírica que indicava um paradoxo, dado que o objeto de estudo era uma organização empresarial: uma empresa à qual os agentes se ligavam com o objetivo explícito de obter grandes rendimentos financeiros, como meio para atingir o que chamavam de um “novo estilo de vida” – liberdade financeira, de tempo, renda crescente, realização de sonhos, etc. –, reproduzia o seu corpo de agentes sem que a extrema maioria deles recebesse uma remuneração superior à soma dos recursos financeiros investidos na atuação nas atividades da empresa.

O objeto de estudo é uma empresa de *marketing* de rede – *Amway* do Brasil – à qual as pessoas se filiavam, tornavam-se distribuidores, para consumir e/ou revender os produtos vendidos pela rede e para patrocinar a filiação de outros distribuidores – formar uma rede de descendentes. Nas duas possibilidades, o distribuidor recebia uma remuneração percentual em relação ao consumo próprio e ao da rede de *downliners*. Por outro lado, para atuar como distribuidor os agentes se submetiam ao chamado “sistema de treinamento” (ST), isto é, a um conjunto de encontros periódicos, assiduamente frequentados.

Como a filiação à empresa *Amway* era voluntária e a desvinculação não ficava exposta a nenhum tipo de constrangimento jurídico/formal e poderia ser feita a qualquer momento, inspirei-me nos estudos de Mary Douglas sobre os modelos culturais de organização de grupos sociais. Assim, desde o início, orientei-me pela hipótese de que a estruturação organizacional da empresa é homóloga à de grupos sectários. E, como estratégia de pesquisa, procurei desvendar quais eram as principais estruturas que tornavam o grupo *perene* e como elas eram produzidas e reproduzidas pelos agentes no momento da ação – as convenções que os agentes produziam e reproduziam na prática quando visam realizar suas pretensões individuais.

Uma característica singular dos grupos sectários é que, dada a ausência de uma hierarquia formal para regular as relações de poder e a distribuição dos recursos, as cisões que dão origem a novos grupos são constantes. Sendo assim, as entrevistas deste estudo incidiram sobre dois grupos de agentes: os de dentro da organização, dentre os quais uns que eram bem-sucedidos, outros que estavam em vias de ascensão e outros que eram recém-filiados; os de fora da organização, que incluíam aqueles que simplesmente deixaram de atuar na empresa e, especialmente, aqueles que saíram da empresa em função de disputas e conflitos – representativos dos momentos e pontos de cisão da rede.

Enfim, o objeto empírico deste estudo é constituído por entrevistas com 16 pessoas, por dados quantitativos e textos publicados na revista da organização, por processos judiciais – seis processos tramitados na justiça civil e criminal que envolveram a *Amway* e a *Pronet* –, por discursos gravados em fitas cassete, por revistas e jornais de circulação ampla, pela observação participante dos eventos, de textos acadêmicos como livros, dissertações de mestrado e artigos de revistas. O grosso da pesquisa de campo foi realizado entre o primeiro dia do mês de julho e o último dia do mês de outubro de 1999. Dos entrevistados, quatro eram distribuidores ativos. Os 13 restantes eram ex-distribuidores. Entre esses, seis romperam com a *Amway* em 1997 e, simultaneamente, filiaram-se a uma empresa concorrente. A empresa *Amway* publicava e distri-

buía bimestralmente a revista *Amagram*. Contam como fonte de dados 45 das 46 revistas publicadas até o momento em que encerrei o trabalho de coleta de dados para a pesquisa.

O confronto dos dados oriundos de entrevistas com agentes em posições discrepantes indicou a necessidade de buscar a objetivação desses conflitos e da lógica de interesses que se desnudava: o consagrado ST revelou-se um empreendimento com fins lucrativos que era mais importante para os grandes distribuidores da Amway do que a própria Amway. Era da venda do material de treinamento que eles obtinham grandes rendimentos.

Procurou explicar como essa lógica era descoberta pelos agentes somente em um determinado momento da sua trajetória na organização, como operava constringendo e incentivando os agentes e como terminava por produzir certo desencantamento com a atividade. No entanto, ao mesmo tempo, se ela fosse revelada a toda rede de descendentes, representaria uma perda de todo investimento feito pelos agentes até então. Por isso, desde essa descoberta, os agentes passavam a ter um comportamento mais racional, calculista, e seus interesses passavam a girar em torno das possibilidades de reverter o capital social e simbólico acumulados até então em capital financeiro. Fundamento essas explicações também em dados coletados na esfera da ordem jurídica. Encontrei processos judiciais que objetivavam dados das disputas entre os grandes distribuidores em torno da divisão do lucro gerado pelo ST.

No entanto, não eram somente os interesses econômicos almejados por todos e, de fato, realizados exclusivamente por uma extrema minoria que moviam os agentes. A hipótese principal do trabalho orientava a observar na economia das reciprocidades dos grupos sectários uma cesta mais ampla de elementos disponíveis para a troca: bens simbólicos, sentimentos, prestígio, noção de pertencimento, aprendizado, família, rede social, capital cultural, capital social, etc. Enfim, parti para a observação de diversos fatores fundados nas relações sociais que incrustam o econômico no social e no cultural.

A partir dessa perspectiva, a pesquisa revelou que os encontros entre os agentes era outro ponto fundamental para explicar a reprodução da coesão organizacional da Amway – os vínculos que permanecem, que têm sobrevida. Tratava-se do que chamo de rituais Amway, quer dizer, das reuniões diárias, semanais, quinzenais, mensais, trimestrais etc. dos agentes locais, regionais, nacionais e internacionais. São reuniões que ocorriam na casa dos agentes e em clubes e hotéis suntuosos. Salvo as reuniões locais que ocorriam na residência dos distribuidores, as demais eram pagas: seja para cobrir os custos de aluguel, equipamento, etc., seja para remunerar os palestrantes que eram os distribuidores do cume da hierarquia de reconhecimento da Amway – a hierarquia de reconhecimento está representada na tabela 1 abaixo. Nesses rituais, os agentes passavam pelo palco para falar de suas experiências de “sucesso”, para “ensinar”, para “dar o exemplo”. Além dessas palestras, geralmente o ápice dos rituais, havia outras atividades de descontração, de apresentação de produtos e, especialmente, o reconhecimento de novos distribuidores em ascensão – atribuição do broche de distinção.

Procurou demonstrar que na Amway os rituais tinham algumas funções constitutivas. Como vimos, eram fontes de rendimentos para alguns distribuidores e o lócus principal onde o grupo reconhecia e consagrava os agentes em ascensão; atribuía o prestígio. Além disso, através deles o grupo realizava o processo de instituição ou estabilização das principais convenções sociais que os agentes compartilhavam. E ainda, era nele que se produzia e difundia um bem coletivo que também contribuía para manter os agentes na rede.

Desse modo, procuro explicar que havia um conjunto de convenções sociais que o grupo veiculava e procurava instituir. Essas convenções eram coerentes, se entrefortaleciam e necessariamente eram mobilizadas performaticamente pelos agentes em momentos cruciais da realização de seus interesses particulares. Basicamente, ao tentar recrutar um novo agente para sua rede, qualquer distribuidor, querendo ou não, acreditando ou não, tinha que mobilizar o repertório de argumentos e as convenções que ele ouvia o tempo todo no ambiente de sociabilidade criado pelo ST.

Ainda mais particularmente, procuro explicar também que a convenção de que o “sistema de treinamento é educativo e necessário” era reconhecida pelos distribuidores como algo benéfico e útil para cada um deles pessoalmente. Por um lado, eles afirmavam explicitamente que o ST ensinava como “lidar com pessoas”, que era um treinamento em formação de lideranças, que ensinava os conhecimentos básicos de relação interpessoal. Por outro lado, essa convenção também tendia a ganhar estabilidade porque o seu conteúdo tinha impacto na vida das pessoas, especialmente as palestras dos grandes distribuidores. As práticas de contato interpessoal aprendidas eram explicitamente referendadas pelos distribuidores com qualidades morais e úteis para a experiência de vida ou para as atividades em outros negócios e profissões. É razoável afirmar que os efeitos do ST, tal como os distribuidores os reconheciam e reproduziam, tornavam-se um bem coletivo produzido pelo grupo.

Em conclusão, procurei apresentar, em resumo, alguns dos diversos fatores sociais que tendiam a soldar o vínculo entre os agentes, independentemente e muitas vezes contra as demonstrações empíricas de que a grande maioria dos distribuidores contribuía com recursos financeiros, com trabalho e tempo, mas não encontrava reciprocidade justamente nesse ponto que era onde estava seu principal interesse.

O objeto, o problema e o enfoque

O foco da análise são as pessoas que se associaram à empresa Amway do Brasil e que pensavam e agiam menos como consumidoras e revendedoras de produtos do que como patrocinadoras: os distribuidores. O distribuidor típico, o agente da Amway, era aquela pessoa que mostrava o plano de *marketing* da empresa para outras pessoas e participava do ST, enfim, que estava empenhada em montar uma rede.

Os fatos eram os seguintes. Primeiro, na década de 1990 a Amway era conhecida e vendia seus produtos no Brasil inteiro. Os produtos tinham a imagem de caros, mas eram vendidos e reconhecidos categoricamente como excelentes, de altíssima qualidade. Segundo a empresa, durante sua trajetória no Brasil, sempre arregimentou novos distribuidores empenhados. Em outros termos, o trabalho dos distribuidores sempre resultou em propaganda da empresa e dos produtos, resultou na venda de produtos, no recrutamento de novos distribuidores e na distribuição localizada de produtos – a casa dos distribuidores era um ponto de distribuição. Terceiro, existia outra empresa que funcionava em simbiose com a Amway: a Pronet. Ela promovia os encontros periódicos dos distribuidores, vendia fitas cassete com gravação das palestras dos distribuidores mais qualificados na Amway, vendia livros de literatura de autoajuda etc. Esse rol de produtos era conhecido e reconhecido como ST. Todo distribuidor necessariamente participava desse ST, quer dizer, consumia seus produtos.

O problema é explicar como se produzia e reproduzia esse corpo de agentes que dinamizavam e expandiam as redes. Todo esse trabalho era exercido por indivíduos que compartilhavam entre si o *status* e a identidade de empresários independentes. Cada distribuidor Amway identificava a rede de *downliners* como sua empresa, seu negócio. Para eles, o trabalho de vender produtos, de recrutar consumidores-distribuidores e as práticas adequadas para a *performance* eficaz das outras atividades definidas e atribuídas pelo grupo aos distribuidores eram atividades empresariais.

O fato para a sociologia é que existia um vínculo de confiança e previsibilidade entre os agentes que, hierarquizados, constituíam a organização. O problema é que esses indivíduos foram socializados e, em sua maioria, vivenciavam relações contratuais no mundo do trabalho em que a prestação de serviços, o trabalho, tinha como contrapartida uma renda, um salário, forçosamente em dinheiro, além de outras garantias sociais. O fato sociológico é que a Amway conseguia os trabalhadores acima referidos sem oferecer as garantias e as previsibilidades prescritas em contratos formais e, na extrema maioria dos casos, sem conceder contrapartida monetária positiva. A maioria dos distribuidores não recebia uma contrapartida monetária e a maior parte dos que recebiam, não recebia o suficiente para cobrir os gastos com as atividades envolvidas – consumo de produtos da Amway, do ST, viagens, hospedagem etc.

Mas, de fato, a coesão entre os agentes da Amway era temporária, isto é, a estabilidade dos arranjos de forças que os vinculavam variava numa escala de tempo de zero a nove anos, pelo menos – do início das atividades da empresa no Brasil até o fim do período de coleta de dados desta pesquisa. Não é possível precisar uma média do tempo de vida desses arranjos, mas é razoável afirmar que existem nuvens de pontos numa escala. A pesquisa realizada não permite precisar, mas permite deduzir que existem pontos que aglomeram conjuntos de vínculos estáveis por três meses, seis meses, um ano, um ano e meio, dois anos, três anos e assim sucessivamente até nove anos. Mas outros fatos importantes são que a organização Amway funcionou, que vínculos permaneceram estáveis independentemente do tempo de vida de cada um e, o mais importante, que esses arranjos básicos de forças de uma estrutura organizacional permaneceram no tempo, ou seja, existiu uma estrutura básica que se manteve independentemente das oscilações no tempo de vida estável dos arranjos. Então, de fato, teve-se coesão, ainda que precária, teve-se uma estrutura permanente, vínculos verticais e assimétricos e agentes oriundos de uma cultura do trabalho remunerado.

Em sua história no Brasil a Amway teve um faturamento relativamente alto e “empregou” milhares de indivíduos. Porém, ela não tinha nenhum vínculo contratual com esses indivíduos que garantisse a previsibilidade da realização, de fato, do trabalho. Não existia nenhum tipo de coerção ou sanção legal, econômica ou material ao indivíduo que se associasse à empresa num dia e sáísse quando bem entendesse; trata-se de uma organização em que *o vínculo entre os agentes era voluntário*. Assim, minha proposta para explicá-la vai se fundamentar em explicações sociológicas e antropológicas das organizações voluntárias como religiões e seitas.

Minha hipótese é que a estruturação da organização Amway era homóloga à estruturação de organizações voluntárias como as religiosas ou sectárias. Assim, minha perspectiva vai focalizar sobre

la constancia de los habitus socialmente constituidos y reforzados sin cesar por las sanciones individuales o colectivas: en este caso, el orden social descansa fundamentalmente sobre el orden que reina en los cerebros y en los habitus; es

decir, el organismo, en cuanto apropiado por el grupo y acorde de antemano con las exigencias del grupo, funciona como materialización de la memoria colectiva, reproduciendo en los sucesores las adquisiciones de los antepasados (BOURDIEU, 1991, p. 95).

Porém, a coesão do grupo não ficava somente à mercê da afinidade e orquestração dos *habitus*. Essa afinidade, além de ser uma predisposição nos agentes que, por si só, já os tornava vulneráveis à atração exercida pela organização, era orquestrada e reforçada no que estou chamando de rituais Amway. Esses ritos elevavam, ou reanimavam, nos *habitus*, um conjunto de disposições profundamente enraizadas, ou seja, princípios cognitivos mais gerais e profundos, que geravam práticas e crenças – sem passar pela via da consciência ou do cálculo – mais ou menos diversas, mas delimitadas pela existência desses princípios e não de outros. As práticas e as crenças, ainda que temporariamente, estruturavam a organização, ou seja, produziam reciprocamente nos agentes a confiança de que o vínculo entre eles era, de um lado, recíproco e seguro e, de outro, rentável no presente, mas principalmente no futuro.

Nessa perspectiva, os rituais Amway exerciam um trabalho constante de instituição de uma situação particular e distinta como um acontecimento acessível, natural, generalizável, futurístico, enfim, como uma norma universal consagrada e carregada de significados positivos. Assim, meu objetivo é mostrar como a Amway se estruturava através de um constante processo de instituição, inculcação, de uma nova ordem cognitiva sobre uma previamente existente, ou seja, como uma constante produtora e reprodutora da submissão dóxica – submissão indiscutida, impensada, isto é, a palavra “doxa” tem o significado de crenças e práticas sociais tidas como normais, evidentes por si mesmas e indiscutíveis (BOURDIEU, 1989, p. 13-43) – de seus agentes aos imperativos da ordem da organização que estava moldando suas estruturas mentais.

O que é o “negócio Amway”

Num breve relato sobre a gênese das empresas de *marketing* de rede, podemos dizer que elas surgiram após a Segunda Guerra Mundial nos EUA na forma das chamadas *network Direct Selling Organizations* (DSOs) que utilizam as redes de relações sociais dos vendedores. Em 1941, elas estabeleceram um esquema de venda em que os distribuidores poderiam ganhar um bônus de 3% sobre a venda de pessoas que eles patrocinassem. Em 1959, foi fundada a Amway e em seguida surgiram outras. Em 1950, as *network* DSOs já tinham os principais traços da sua forma atual: linhas de patrocínio, hierarquia interna de *status* e caráter emocional e familiar (BIGGART, 1989).

As *network* DSOs oferecem aos vendedores vários meios de compensação que acabam conectando toda a rede. Os meios de compensação econômica são ganhos percentuais – geralmente de 30% – sobre o valor dos bens pessoalmente vendidos, os ganhos em forma de bônus por volume de compra, geralmente quando os distribuidores compram por todos os *downliners*, e os ganhos sobre as vendas de seus *downliners* e dos *downliners* recrutados por eles, e assim sucessivamente – esses variam de 3% a 5%. Outro meio de compensação são os níveis de reconhecimento interno, ou seja, a hierarquia de *status* interna à organização – que não correspondem formalmente a níveis de autoridade. Assim, através das duas formas de compensação e das

linhas de patrocínio, a independência legal dos vendedores em face da organização é suavizada pela dependência financeira e social.

A variedade dos produtos comercializados pelo conjunto das DSOs não se limita aos cosméticos, que são os principais. Ela se estende a produtos de limpeza, alimentos supercongelados, produtos editoriais, recipientes plásticos de alimentos, suplementos nutricionais, entre outros produzidos pela própria empresa ou por outras empresas.

A Amway é uma DSO atuante no mundo inteiro. Ela tem fábrica própria de alguns produtos, terceiriza a fabricação de outros e vende produtos de outras empresas. Para se ter uma ideia da sua dimensão, em 1990 ela foi a 78ª maior companhia privada dos EUA e em 1992, a 30ª. Sua expansão internacional começou na década de 1960 e no ano 2000 suas filiais estavam em 49 países, operando em cerca de 80 países e territórios através de doze mil empregados e mais de três milhões de distribuidores cadastrados. Seu faturamento em 1996 foi de US\$ 6,8 bilhões. No entanto, de modo geral, na década de 1990, a dimensão diacrônica da sua equipe e do seu faturamento mundial foi de crescimento e declínio.

A Amway iniciou suas atividades no Brasil em novembro de 1991, e sua história foi de crescimento e queda. O auge foi no ano de 1995, quando a subsidiária brasileira ocupou o quarto lugar dentre as outras espalhadas pelo mundo. No Brasil ela começou faturando US\$ 6 milhões em 1992, atingiu US\$ 150 milhões em 1995 e depois reconheceu a decadência sem apresentar os números. Os dados sobre o número de associados confirmam a história de crescimento e queda: de 120 mil distribuidores em 1994 ela galgou a 250 mil em 1995 e baixou para 150 mil em 1997.

As DSOs atuantes no Brasil são visivelmente compostas, em sua maioria, por mulheres. No caso específico da Amway, predominavam as distribuições assinadas por casais – mais de 70%. Além disso, a Amway se diferenciava das outras DSOs porque levava ao extremo alguns traços característicos das DSOs, de modo geral: vivia em simbiose com um ST pago pelos distribuidores; seus distribuidores realizavam e participavam de encontros “rituais” com frequência semanal, mensal e quadrimestral.

A dimensão utilitarista

A Pronet era uma empresa que promovia os eventos e vendia o material de treinamento para os distribuidores da Amway, quer dizer, se encarregava do ST. O fato é que a realização dos eventos e a circulação do material de treinamento eram atividades coexistentes com a Amway, e para os agentes o consumo dos mesmos era análogo ao consumo de produtos da Amway. No entanto, tratava-se de empresas distintas que realizam atividades distintas e eram de proprietários distintos. Enfim, do ponto de vista jurídico, uma não podia ser responsabilizada pelas atividades da outra.

A comercialização dos produtos do ST, na prática, era realizada prioritariamente pela Pronet, mas existiam também algumas empresas menores intermediárias entre ela e os agentes. Todas essas empresas eram propriedades de distribuidores *diamond* brasileiros e/ou americanos, agentes do cume da hierarquia de reconhecimento da Amway. Com uma pequena digressão podemos descrever que em 1995 o mercado de vendas diretas no Brasil movimentou perto de US\$ 3 bilhões e ocupava mais de 1 milhão de pessoas. Nesse mesmo ano, o Brasil era o terceiro

país no *ranking* dos que mais faturaram com as vendas diretas, nesta ordem: Japão, EUA, Brasil, Alemanha. Dentre tantas outras empresas de vendas diretas que precederam ou sucederam a Amway no Brasil temos: Daya; Sociedade Comercial Hermes S/A; Orinflame do Brasil Cosméticos Ltda.; P H Comércio e Serviços Ltda.; Mary Kay do Brasil Ltda.; Contém 1g; Essência Brasil; Bom Apetite; Christian Gray; Jafra; Círculo do Livro; Rhodia; etc.

A Pronet do Brasil foi constituída em abril de 1992. Seus sócios eram dois distribuidores *diamond* norte-americanos e um distribuidor brasileiro que posteriormente tornou-se distribuidor *diamond*. O faturamento da empresa Pronet desde a sua fundação teve um crescimento exponencial. Os dados que comprovam isso são de um processo judicial em que os sócios norte-americanos requereram judicialmente a destituição do sócio brasileiro da gerência da empresa, o direito de novos gerentes ocuparem a sede da empresa e ainda a realização de uma auditoria sobre as atividades e as contas da empresa – ver fonte de dados na segunda seção.

Nesse processo consta que a empresa encerrou o exercício do ano de 1993 com lucro de US\$ 2 milhões. Outro sinal da grandeza do faturamento é o ganho de capital que o brasileiro obteve em quase dois anos de sociedade. Seu capital aumentou mais de 860 vezes, considerando-se o que ele recebeu, em dinheiro, pelas suas cotas na sociedade. O brasileiro destituído conseguiu um acordo, quer dizer, uma soma em dinheiro por suas cotas, porque, na argumentação da sua defesa, sugeria que a polícia federal investigasse os procedimentos dos sócios norte-americanos, que, segundo ele, “rasparam” US\$ 4 milhões do saldo bancário da empresa e de suas filiais após sua destituição, ainda no mês de janeiro de 1994.

E ainda, segundo os resultados da auditoria realizada por uma empresa contratada pelos sócios norte-americanos, a Pronet faturou US\$ 912.475 no mês de outubro de 1993. O faturamento mensal médio da Amway, no mesmo ano, foi de US\$ 5.250.000. Ou seja, a Pronet faturou em torno de um quinto do faturamento da Amway. Ainda no mesmo processo, a empresa Pronet reconhecia que remunerava os agentes da Amway que promoviam as convenções e comercializavam os materiais do ST, e que alguns deles tinham sua própria empresa para realizar essas atividades.

A relação entre essas empresas e a Pronet, ou seja, a relação entre os agentes que ascendiam na Amway e a Pronet era complexa. Pensando em termos de um contínuo, é razoável formular a seguinte proposição de um processo típico. Num extremo estava o distribuidor *direto* que começava a obter ganhos com os materiais do ST que vendia em “sua rede”. Gradualmente, conforme aumentava a rede descendente desse distribuidor – quer dizer, mais distribuidores e maior volume de consumo –, aumentava sua qualificação na hierarquia de reconhecimento da Amway e aumentava o número de materiais do ST sobre os quais ele ganhava e a porcentagem do ganho.

No outro extremo, estava o distribuidor *diamond*. Ele tinha uma empresa que administrava o fluxo de materiais da Pronet à rede de descendentes. As relações comerciais com esses distribuidores não eram firmadas em contratos, em regras formais, explícitas e legalizadas. Mas, no processo judicial observado, os resultados da auditoria revelam a veracidade dessas transações, também objetivadas em relatos nas entrevistas. Enfim, a auditoria permitiu objetivar que o ST era um negócio da alçada dos distribuidores do topo da hierarquia de reconhecimento da Amway. Na auditoria havia: relação de débitos de distribuidores com a Pronet; valor das compras realizadas; duplicatas assinadas; relatos de que a Pronet vendia para distribuidores *diretos*, desde que

fossem autorizados por seus superiores distribuidores *diamond*; notas fiscais emitidas em um mês para 250 pessoas físicas que consumiram mais ou menos 100 mil fitas cassete; etc.

Na outra ponta do negócio estavam os consumidores da Pronet, quer dizer, a grande maioria dos agentes da Amway. O gasto de cada agente ativo com todas as atividades da Pronet no ano de 1999 girava em torno de US\$ 65 por mês, tendo como base o mês de julho – no período R\$ 1,00 equivalia a US\$ 1,00; eram quatro convenções a R\$ 140 cada, 12 seminários a R\$ 15 cada, 52 reuniões chamadas *opens* a R\$ 4 cada, 52 fitas cassete da semana a R\$ 5,90 cada, 12 livros que custavam em torno de R\$ 15 cada, etc. Deve-se considerar que uma distribuição, na maioria das vezes, era assinada por um casal, o que aumentava os gastos com os eventos. Deve-se considerar que em 1997 gastava-se cerca de US\$ 250 por mês com os produtos da Pronet, fora transporte, vestimenta e alimentação, dado que os distribuidores tinham que se deslocar entre diferentes cidades para participar das reuniões.

Enfim, o ST era uma atividade empresarial com fins lucrativos. Essa atividade era realizada por membros com qualificações proeminentes na Amway e as regras de distribuição dos lucros da atividade como um todo eram desconhecidas pela imensa maioria dos distribuidores. Esses desconheciam até mesmo que o ST era uma atividade empresarial. Até esse ponto tem-se uma das explicações para a reprodução da coesão organizacional da Amway. Todo o arranjo de empresas, rendas, produtos, gastos etc. supradiscorrido é um ponto modal dessa explicação. A maior parte dos rendimentos dos agentes altamente qualificados fluía dessa modalidade de empreendimento. Esses rendimentos estabilizavam minimamente tais agentes em tais posições e impulsionavam a atividade dos mesmos nos eventos, seminários, etc. E, por fim, a possibilidade de ter ou não acesso aos lucros desse fluxo monetário e os gastos com as despesas do ST definiam uma significativa variável que explica o empenho no trabalho, por um lado, e as rupturas nas redes, por outro lado.

Os agentes que ganhavam com o ST constituíam uma parte pequena em relação ao todo, mas estavam próximos e/ou eram do núcleo de produção simbólica, e assim os efeitos de suas palavras e práticas tendiam a ter reação em cadeia, tendiam a se propagar em ondas para os distribuidores das franjas.

O conteúdo das entrevistas, amparado nos dados sobre o período de crescimento e declínio da empresa, demonstra que existia um pacto implícito entre *upliner* e *downliner* quanto à necessidade do ST. Os agentes em ascensão começavam a tomar conhecimento da rentabilidade e da distribuição dos lucros do ST à medida que ascendiam na hierarquia de qualificação, à medida que os números da rede descendente aumentavam; consumo de produtos da Amway e do ST. Nesse momento, eles já recebiam bonificação da Amway e comissão do ST. Os entrevistados revelaram que, por um lado, experimentaram certo descontentamento e desencanto com toda a atividade nesse momento, mas que, por outro lado, estavam em uma situação em que não podiam fazer nada, não podiam revelar o descoberto, pois assim se “mataria a rede”.

É razoável afirmar que no espaço dos grandes líderes, mais ou menos em torno da qualificação de distribuidor *emerald*, os vínculos entre os distribuidores da Amway eram regidos predominantemente por uma negociação racional da competição entre eles. O poder de barganha de um líder nessas negociações dependia da dimensão do seu grupo, da dimensão dos outros grupos de seu *upliner* e do estado da concorrência entre as empresas de *network marketing*, dentre outros fatores.

As outras dimensões

A dimensão utilitarista que explica, em parte, o comportamento de alguns agentes da Amway não reflete e não explica a situação da extrema maioria dos distribuidores. E nem os fatos sobre o negócio Pronet eram fatos conhecidos por essa maioria. Ao contrário, a grande maioria dos agentes tinha outra representação e relação como o ST. A tabela a seguir apresenta os níveis da hierarquia de qualificação da Amway, bem como o número de qualificações ocorridas desde o início do processo no Brasil – fevereiro de 1992 –, até setembro de 1999. Nesse período ocorreram cerca de 4450 qualificações.

Tabela 1 – A hierarquia de qualificação dos distribuidores e o número de qualificados.

Qualificação	Quantidade
Double Diamond	1
Executive Diamond	2
Diamond	13
Founders Emerald	6
Emerald	120
Pearl	167
Founders Direto	19
Ruby	58
Direto	876
Gold	1204
Silver	1985

Fonte: Revista *Amagram*¹³.

Para um distribuidor atingir uma qualificação do alto da hierarquia, ele tinha que ser qualificado nas precedentes. Sendo assim, de fato, somente algo em torno de 1985 distribuidores foram qualificados nos níveis de qualificação da Amway. Tomei a qualificação *silver* como referência para a análise das possibilidades de ascensão nos níveis de qualificação e da possibilidade de auferir bonificação.

Tendo como referência os anos em que ocorreram mais reconhecimentos de qualificações *silver*, temos as seguintes relações percentuais entre o número anual destas qualificações e o número de associações declaradas pela empresa: em 1994, 0,36% dos distribuidores foram reconhecidos como *silver*; em 1995, foram reconhecidos 0,43%; em 1996, foram reconhecidos 0,15%; e em 1997 o percentual foi de 0,02%. Esse percentual era menor nos anos anteriores e posteriores aos aqui apresentados. E ainda, ele era extremamente menor quando se tratava das qualificações mais acima na hierarquia.

13 Contam como fonte de dados a “Edição de Lançamento” (ano 1, n. 1, sem data) e as subsequentes edições bimestrais, desde a primeira (ano 1, n. 2, jan./fev. 1992) até a quadragésima sexta (ano 8, n. 47, jun./jul. 1999). A edição do bimestre dezembro de 1992/janeiro de 1993 (ano 2, n. 7) foi publicada, mas não foi pesquisada porque não foi encontrada. E o que seria a edição número 32 simplesmente não existe.

Enfim, esses números demonstram quão pequenas eram, de fato, as possibilidades de ascensão nos níveis de qualificação da organização, e demonstram quão pequena era a parte do conjunto de pessoas envolvidas com a Amway que, de fato, receberam, ainda que brevemente – cerca de um ano –, uma remuneração em torno de US\$ 850 por mês, tendo a qualificação *silver* e o ano de 1995 como referência.

Dentre outras coisas, isso quer dizer que o comportamento utilitarista ainda que presente na empresa não explica a coesão dos agentes. A extrema maioria dos distribuidores estava na situação de despender cerca US\$ 250 por mês com os produtos Pronet, fora transporte, vestimenta e alimentação e não estava no rol dos que recebiam alguma remuneração que cobrisse esses gastos.

No entanto, o conteúdo do ST tinha impacto na vida das pessoas, especialmente as palestras dos distribuidores *diamond* nos eventos. Todos os entrevistados se referiram positivamente às práticas e aos conhecimentos de contato interpessoal aprendidos no ST. Eles atribuíram a eles qualidades morais e úteis para a experiência de vida ou para as atividades em outros negócios, profissões e demais esferas da vida. Eles apresentavam/reconstruíam suas teodiceias pessoais tendo tais práticas e conhecimentos como responsáveis pelas inflexões na carreira, no negócio próprio e da carreira para o negócio próprio.

Os entrevistados, em grande medida, reconheceram que participar dos encontros, ouvir as fitas e ler livros – de autoajuda – eram “treinamentos abrangentes” para “lidar com pessoas”, “falar com pessoas”, “ouvir as pessoas”, enfim, que “ajudavam e melhoravam o relacionamento interpessoal”. No que diz respeito a seus relacionamentos, reconheceram que com todo o “aprendizado” no ST melhoraram os relacionamentos com os familiares, os amigos, os namorados e as novas pessoas que conheceram na Amway. No que se refere a si mesmo, eles reconheceram que com o “conhecimento adquirido cresceram interiormente”, tiveram “desenvolvimento pessoal”, “desenvolvimento da segurança para falar em público”, “desenvolveram a autoestima”, “o autocontrole”, se tornaram pessoas “mais ativas”, “relacionáveis”, “positivas”, “mais batalhadoras”, “com menos medo de tentar as coisas na vida”, etc. E em relação ao universo do trabalho, eles relataram que “aprenderam” muitas coisas que aplicavam na vida profissional, seja num empreendimento próprio ou num emprego em alguma organização: “ganharam na convivência com pessoas profissionais” porque com isso “aprenderam a tomar atitudes profissionais”, “seguras”, “desinibidas”, “que facilitam o desempenho”, “que ampliam a visão em termos de atuação”, etc.

A ampliação das redes de relações sociais também era um efeito prático do ST na vida dos agentes. As pessoas conhecidas após o ingresso na Amway são reconhecidas como amigos que continuaram, mesmo após o desligamento. Alguns entrevistados relataram que continuaram participando dos eventos mesmo após se desligarem da Amway, justamente devido às amizades que teceram e aos aprendizados que continuavam obtendo.

Em conclusão, os efeitos do bem coletivo produzido pelo grupo, de modo geral, dinamizavam a *performance* e o desempenho dos agentes nas atividades típicas que ampliavam a rede de distribuidores da Amway e dinamizavam também as relações dos agentes fora do mundo da Amway, isto é, com a família, com os amigos, com as pessoas em geral, com outros negócios, etc. De uma forma ou de outra, o aprendizado produzido, difundido e compartilhado nos ambientes de sociabilidade em torno das atividades da organização tinha um efeito reconhecido como positivo, e assim atuava como uma força coesiva que atraía uma grande parte dos agentes, prioritariamente a grande maioria que vivenciava momentos de reconhecimento social.

Com esse reconhecimento geral, afirmo que se tem aqui um dos principais componentes do bem coletivo produzido pelo grupo. Esse reconhecimento e a utilização do mesmo, não somente no mundo da Amway, ampliam o mundo do possível e fornecem motivos, disposições e percepções para o dinamismo dos agentes no trabalho de selecionar as mais diferentes fundamentações para reforçar e reproduzir suas convicções, e, desse modo, a crença no negócio Amway.

As redes sociais que amarram

Procurei explicar acima o duplo efeito do ST e assim algumas variáveis que explicam a coesão nas redes. Mas há ainda outras variáveis que constituem um rol de explicações. Sem o apoio nos vínculos sociais fora da esfera econômica, a empresa não funcionava. Ela simplesmente não aliciava. Era através da mobilização das relações sociais e dos conteúdos culturais presentes nelas que a empresa conseguia os novos membros, necessariamente.

Na bibliografia sociológica específica sobre redes sociais temos a definição conceitual de ligações fortes e ligações fracas (GRANOVETTER, 1973; 1995), que guarda alguma analogia com os propósitos deste estudo, na medida em que aborda, de forma sociológica, um tema tradicionalmente abordado pela economia – o mercado de trabalho – e demonstra que não é o mercado livre – postulado explicativo dos economistas –, e sim as instituições sociais, no caso as redes sociais, que orientam a *criação* e a *aquisição* das profissões de mais alto *status* e rendimento econômico.

Granovetter (1973), com fundamentos teóricos e factuais, e, em grande medida, semelhantes a Bott (1976), demonstra que o grau de coincidência da rede social de dois indivíduos varia com a força da ligação entre eles. Uma *ligação forte* é a combinação da soma de tempo, intensidade de emoções, intimidade e serviços recíprocos decorridos entre os indivíduos. Quanto maior é a frequência da interação, maiores são os sentimentos de amizade recíproca e mais semelhantes eles se tornam. Pensando em termos de um eixo contínuo, quanto mais forte é a ligação do indivíduo A com o indivíduo B, maior é o círculo de amigos que eles têm em comum. No sentido contrário, quanto mais ausente for a ligação, menor o círculo de amigos em comum. No meio do eixo estão as *ligações fracas* e um número médio de amigos compartilhados. Uma *ponte* “is a line in a network which provides the *only* path between two points” (GRANOVETTER, 1973, p. 1364, grifo nosso). A ponte potencializa a difusão de informação e influência. Quando duas pessoas têm muitos contatos, uma ponte entre elas significa uma rota para o fluxo de informações e influências. O importante é que *pontes são ligações fracas* e são os menores caminhos entre dois indivíduos. Esse é o caminho mais provável e eficiente para transmitir informações que se difundiriam ou até mesmo se perderiam por um caminho muito longo, ou seja, se passassem por vários intermediários.

Assim, as ligações fracas são vistas aqui como indispensáveis para as oportunidades dos indivíduos e para a sua integração em comunidades, e as ligações fortes, como criadoras de uma coesão local. A distribuição espacial da rede de distribuidores Amway foi capilar em todo o território nacional. Segundo as entrevistas e o conteúdo das fitas analisadas é razoável pensar que a sua distribuição e coesão seguiam uma lógica que alternava de núcleos de ligações fortes a núcleos de ligações fortes via ligações fracas. Isso significa que um líder “maior” estava fortemente ligado a outros líderes “menores”. As redes de cada um desses líderes “menores” eram

pontes para o líder “maior” alcançar outros líderes “menores” e suas respectivas redes, e assim sucessivamente.

As entrevistas revelaram uma prática comum dos distribuidores. Logo no início das atividades, eles formaram uma rede de *downliners* e tendiam a trabalhar – estimular, explicar o funcionamento do *marketing* de rede – mais com as pessoas que estavam sendo iniciadas e/ou convidadas por seus *downliners* do que saírem convidando diretamente, por exemplo:

eu convidei pouquíssimas pessoas, né, porque daí... logo nas primeiras pessoas convidadas a gente já formou a rede. e, a partir daí, eu trabalhava mais assim amigos desses amigos. eu ajudava essas pessoas, mas não eu particularmente convidar.

Alguns entrevistados demonstraram que essa tendência foi seguida porque os agentes não queriam continuar convidando as pessoas, ou seja, “tinha uma vergonha” de mobilizar relações pessoais para fins econômicos. Outros entrevistados demonstraram que essa tendência era seguida mais em função do aumento da dimensão do grupo, e assim, da necessidade da constante presença deles em várias reuniões em casa de *downliners* etc. Tem-se, assim, um conjunto de redes em que a coesão, ainda que temporária, também era influenciada e reforçada pelas ligações fortes pré ou pós-ingresso nas atividades de distribuidor: parentesco, amizade, vizinhança no início e, em seguida, as proximidades com os superiores, conforme as interações se desdobravam nos diferentes locais de sociabilidade.

Tendencialmente, as pessoas possuem ligações fortes em quantidade mais limitada, mas elas são as ideais para a circulação segura de informações confiáveis, inteligíveis e completas. Além disso, elas se inclinam a ligar pessoas mais próximas no espaço social definido prioritariamente pelos eixos do capital econômico e cultural. Por outro lado, as pessoas tendem a ter um número maior de ligações fracas. Essas duas observações são guias e tipificações analíticas para compreender algumas práticas e representações difundidas e realizadas pelos agentes da Amway.

Uma prática fundamental dos agentes era a confecção de listas de nomes. De modo geral, se uma pessoa fosse convidada por um distribuidor para conhecer o “negócio Amway” e demonstrasse o menor interesse, ela era orientada imediatamente a formular uma lista de nomes de pessoas que ela conhecia e que chamaria para conhecer o mesmo. A estratégia seguinte do distribuidor era chegar até as pessoas da lista, conversar com elas, demonstrar o plano de *marketing* de rede da Amway e tentar conectá-las ao ST – levá-las a algum evento ou deixar com elas a “fita da semana”.

Enfim, a partir de um determinado momento, o distribuidor tornava-se um especialista na tática de “arrancar uma lista de nomes” das pessoas e “trabalhar sobre as pessoas da lista”. Dessa prática, pelo menos dois desdobramentos eram possíveis. O primeiro é que mais um novo distribuidor começava a ser “amarrado” porque já tinha outras pessoas abaixo dele, com as características da ligação forte supracitadas, por exemplo:

Eu nem tava no negócio eu convidei um amigo meu. [...] e minha sogra [sua *upliner*] explicou pra ele e ele falou: Sérgio, se você fizer eu tô fazendo também. Aí eu me assustei porque eu nem tava fazendo o negócio e já tava começando a ter resultados. [...] Eu disse pra ele: então você espera porque eu vou voltar para São Paulo amanhã, [...] e a Ofélia [a sogra] me convidou pra uma reunião,

e eu vou participar dessa reunião, vou ver direito e depois eu te falo. E depois aí eu realmente participei da reunião [em São Paulo]. Eu fui mais algumas vezes e acabei dizendo pra ele: pode entrar que o negócio é bom. Eu não tava nem em São Carlos e ele já tava fazendo parte da minha rede que a minha... A Ofélia, ela acabou fazendo a assinatura dele pra mim, o contrato.

A segunda é que o distribuidor já tinha em mãos outra lista de nomes que poderia levar a outras, e novamente o processo de “amarrar o cara” ou “arrancar uma lista de nomes” poderia seguir. Essa prática era explicitamente empregada como estratégia, por exemplo:

assim que uma pessoa entrava, ela tava empolgada. isso aí a gente era orientado, né. a pessoa entrou, ela tá empolgada. nessa empolgação ela convida quinhentas mil pessoas pro negócio. e você facilmente cadastrava umas quatro, cinco abaixo dela, né. rapidinho. então você meio que largava essa pessoa e ia para a de baixo.

As ligações fortes tendem a conter uma pré-garantia do laço de confiança e previsibilidade que passava a ser reforçado e ganhava novas dimensões com o ingresso dos indivíduos de corpo e alma nos ambientes de sociabilidade da rede. As declarações de alguns entrevistados demonstraram que os convidados reconheciam confiança em quem os convidou. Algumas vezes ela estava relacionada ao parentesco e à amizade: “convite de irmão”; “aceitei por ser amigo”; “só fui porque era minha prima”; “era amigo do meu marido”. Outras vezes ela estava relacionada ao *status* profissional: “inclusive os pais deles que convidaram a gente para ver também. [...] Militares. Militares. Os pais deles eram. O pai dele, se eu não me engano, é coronel ou brigadeiro; alguma coisa da aeronáutica.” Por outro lado, os recém-ingressados na rede reproduziam a mesma prática. Quando questionados a relatarem quem, de fato, eles convidaram, as respostas eram tipicamente as seguintes: de início “as pessoas do seu círculo de amizades”, “de trabalho”, as pessoas mais próximas com que convivem “mais diariamente”, “amigos mais próximos”, “colegas de trabalho”, “da faculdade”, “parentes”, “vizinhos”, “clientes do supermercado”, “amigos de infância”. Em seguida, alguns espontaneamente declararam que o ST os instruiu a “fazer amizade”, “buscar amizades”, “rever velhos amigos” e, por fim, aplicar a tática de “arrancar uma lista” de qualquer pessoa – “contato frio” – que demonstrasse o mínimo de interesse.

Em conclusão, as ligações fortes eram usadas porque tendencialmente ligam pessoas mais próximas no espaço social e porque todos os elementos institucionais que implicitamente carregam como a tradição, a intimidade, a confiança, o respeito, as reciprocidades, etc. funcionavam na Amway como elementos coesivos das redes, ou seja, como forças que atraíam os indivíduos entre si ou constrangiam o distanciamento. As ligações fracas, por sua vez, eram usadas para a expansão da rede mais geral que continha as redes mais localizadas.

Os rituais e as convenções

Procurarei explicar como, em um determinado ambiente constituído por determinadas condições culturais e materiais, uma determinada forma organizacional, dentre as inúmeras possíveis, conseguiu reproduzir a sua existência engajando os sentimentos e os pensamentos de seus agentes, produzindo, com eles, uma determinada representação e percepção do mundo.

Em minha perspectiva, o ambiente de sociabilidade gerado em torno das atividades da organização tende a delimitar, fixar e dar confiabilidade às percepções dos agentes que são informadas por conceitos, valores, representações, crenças, práticas etc. consagradas e veiculadas nesse mesmo ambiente. Esse é o efeito social oculto dos rituais. São esses efeitos que estou colocando em destaque como um fator nada utilitário para explicar a reprodução da coesão organizacional. Nos ritos em geral – profanos ou sagrados – se constituem as categorias imperativas do pensamento social. Minha perspectiva vai focalizar sobre os rituais Amway como rituais sociais, entendidos como de instituição, cuja função é criar e naturalizar as instituições sociais (BOURDIEU, 1996; DURKHEIM, 1989; TURNER, 1974).

A participação no ST explica a instituição e estabilização de algumas convenções que, sob a forma de princípios cognitivos, ora implícitos ora explícitos, mas sempre arranjados, formam um sistema simbólico que orienta a percepção, a classificação, o esquecimento e a lembrança de informações, fatos, acontecimentos e relações. Desse modo realiza-se o processo de autorreprodução dos distribuidores. Por autorreprodução quero dizer que um corpo de distribuidores, mutável em sua dimensão e constituição, e que algumas convenções e algumas práticas de difusão dessas convenções pelas redes sociais são fenômenos constantes, recorrentes. Isto é, muitos indivíduos passaram pela Amway, mas estes fenômenos permaneceram.

Inspirado em Douglas (1998), traço um modelo analítico que é razoável para ajudar a explicar a reprodução da coesão organizacional da rede de distribuidores da Amway. Na perspectiva dessa autora, o laço social elementar de uma coletividade só é possível quando os indivíduos compartilham em suas mentes um conjunto mínimo de parâmetros sobre a ordem social. E ainda, a fonte de legitimidade das formas mais elementares da sociedade não é o equilíbrio de interesses individuais e, sim, “uma fórmula que encontra sua correção na razão e na natureza” (DOUGLAS, 1998, p. 55). A autora demonstra, de um lado, o processo cognitivo que fundamenta a ordem social e, de outro, “que o processo cognitivo mais elementar do indivíduo depende das instituições sociais” (DOUGLAS, 1998, p. 55).

Segundo sua definição, uma instituição, no mínimo, é uma convenção. Douglas (1998, p. 63) propõe e demonstra que uma convenção se torna uma instituição social legítima apoiando-se em uma convenção cognitiva paralela, ou melhor, que o “aparato cognitivo fundamenta as instituições na natureza e na razão, ao descobrir que a estrutura formal das instituições corresponde a estruturas formais em domínios não-humanos”. Ela usa a expressão instituição

no sentido de um agrupamento social legitimado. [...] uma família, um jogo ou uma cerimônia. A autoridade legitimadora pode ser pessoal, tal como um pai, um médico, um juiz, um árbitro ou um *maître d’hôtel*. Ou então pode ser difusa, baseada na concordância comum em torno de algum princípio fundante (DOUGLAS, 1998, p. 56).

Esse conceito de instituição, por um lado, exclui “qualquer arranjo prático puramente instrumental ou provisional, reconhecido enquanto tal” (DOUGLAS, 1998, p. 56). E, por outro lado, inclui a ideia de que as “instituições mais estabelecidas, quando desafiadas, sejam capazes de concatenar suas reivindicações à legitimidade com sua adequação à natureza do universo” (DOUGLAS, 1998, p. 56).

Douglas acha compatíveis com a análise durkheimiana as ideias segundo as quais as instituições são dispositivos que minimizam a quantidade de desordem de um sistema, que começam

estabelecendo regras e normas, e podem terminar acumulando todas as informações úteis. Enfim, elas são formas resolver os problemas decorrentes do limite inerente à racionalidade humana. Porém, a autora ressalva que tudo isso não diz como elas começam e se estabilizam para realizar tais tarefas; a estabilidade não pode ser pressuposta, ela tem que ser demonstrada. Douglas propõe que, antes de realizar todo esse trabalho, a instituição precisa de algum princípio estabilizador, uma convenção cognitiva paralela que evite seu desaparecimento ou morte prematura.

Tal princípio estabilizador é a naturalização das classificações sociais. É necessário existir uma analogia por meio da qual a estrutura social de um conjunto fundamental de relações sociais será encontrada ou no mundo físico ou no mundo sobrenatural ou na eternidade ou em qualquer outro lugar, contanto que não seja encarada como um arranjo socialmente elaborado. Quando a analogia é aplicada de um determinado conjunto de relações sociais a outro e vice-versa, e destes conjuntos à natureza, sua estrutura formal recorrente torna-se facilmente reconhecida e revestida de uma verdade que se autolegitima (DOUGLAS, 1998, p. 58).

O conteúdo das atividades do ST demonstra que ele estava o tempo todo criando, instituindo ou, no mínimo, estabilizando convenções sociais que eram coerentes e simultaneamente se entrefortaleciam. Essas convenções se tornaram os princípios básicos de percepção, de visão e de divisão do mundo. Eles orientavam a seleção, a confiabilidade e a fixação de informações. E eles estavam presentes no discurso performativo dos distribuidores, dos menos aos mais qualificados. Assim, de um lado, esses princípios eram geradores de práticas, representações e discursos performativos que reforçavam as práticas, representações e discursos performativos análogos dos outros distribuidores. E, por outro lado, esses princípios se enrijeciam ao gerarem espontaneamente, no “calor” dos conflitos ou das disputas práticas, representações e discursos performativos refratários aos ataques e constrangimentos de outros grupos sociais, os nãoos que os distribuidores recebiam, as gozações e até mesmo os insultos.

O principal desafio dos agentes produtores do simbólico, os grandes líderes que já tinham alcançado um “estilo de vida diferente”, era estabilizar as principais convenções compartilhadas pelos distribuidores da Amway. Todo o processo de instituição/consagração ocorria principalmente nos rituais Amway e eram reforçados por outras práticas do ST. A seguir procuro demonstrar quais eram as principais convenções criadas ou apropriadas pelos distribuidores, quais eram as convenções paralelas que as estabilizavam e como os distribuidores, indivíduos racionais, agentes sociais, ganhavam impulso para realizar essa tarefa, ou eram constrangidos a realizá-la.

O sistema de treinamento paralelo à Amway é educativo e necessário. Os distribuidores reconheciam que a Amway e a Pronet eram empresas diferentes; aquela vendia os produtos e oferecia a “oportunidade de negócio”, e esta ensinava o distribuidor a desenvolver essa oportunidade. Em coerência com essa diferença, eles compartilhavam a ideia básica de que os distribuidores mais experientes, que começaram há mais tempo e já eram bem-sucedidos, eram os que tinham o conhecimento de como “o negócio” funcionava. Repetia-se exaustivamente nas entrevistas e nos rituais a argumentação de que a Amway era um “negócio diferente” e que todo profissional podia ser bom na sua área específica – médico, dentista, empresário, etc. –, mas nas atividades da Amway eles não podiam ensinar nada, ao contrário, tinham que começar do zero. Enfim, por isso a conexão ao sistema era convencionada como fundamental. Reiterava-se dema-

siadamente uma relação causal entre os “conhecimentos de relação interpessoal” transmitidos pelo ST e a ascensão às qualificações do topo da hierarquia – treinamento é igual a ascensão.

O network marketing da Amway é uma atividade empresarial, um negócio próprio. Os distribuidores estabeleciam uma fronteira entre as atividades da Amway e as atividades das outras empresas de vendas diretas. As primeiras eram tidas como voltadas ao consumo pessoal e familiar e as segundas eram classificadas como voltadas às vendas: consumidores em rede *versus* vendedores em rede. O objetivo prioritário dos distribuidores era arregimentar outros distribuidores e ajudá-los a fazerem o mesmo, e assim sucessivamente para formar uma rede que é um negócio próprio. Os distribuidores também diferenciavam o “negócio Amway” dos “negócios tradicionais” – comerciais, produtivos, de serviços etc. Eles traçavam como pontos fronteirícios as benesses espirituais, simbólicas e materiais julgadas possíveis com a atividade na Amway, o “novo estilo de vida” – liberdade financeira, de tempo, renda crescente, realização de sonhos, etc. –, em oposição aos problemas que o empreendedor de um negócio tradicional tinha que enfrentar com o mundo do trabalho, com o Estado e com o mercado de modo geral – burocracia, impostos, greve, rigidez das relações, horários e perspectivas econômicas sombrias.

O novo. A noção do novo estava presente na vida diacrônica da empresa no Brasil, com diferentes usos sincrônicos. Do conjunto dos dados, foi possível registrar três núcleos discursivos típicos: um reiterava a recente instalação da Amway no Brasil; outro, mais orientado para os convidados das regiões interioranas dos Estados, enfatizava que a empresa estava começando a se alastrar pelo interior; e outro sublinhava que o *network marketing* voltado às vendas era uma atividade nova, e que o *network marketing* voltado ao consumo, isto é, a atividade tida como específica da Amway, era uma atividade “novíssima”. E ainda, eles reforçavam o último discurso da novidade com os desdobramentos possíveis em torno do lançamento do *site* de vendas e patrocínio da Amway – setembro de 1999. O desfecho do discurso profetizava uma revolução, um momento de oportunidades, de geração de novas fortunas, enfim, o relançamento da empresa.

O princípio de duplicação. O plano de *marketing* da Amway, mais especificamente seu suposto potencial de progressão geométrica, era consagrado principalmente pela reiteração de que existe um princípio de duplicação: tudo que um *upliner* faz, os *downliners* fazem, copiam, isto é, eles imitam desde o consumo de produtos até a participação no ST, passando pela vestimenta, postura corporal, trabalho intenso no início do “negócio”, técnicas utilizadas para mostrar o “plano de *network marketing*” e para lidar com as pessoas, etc. Logo, como não dar certo?

“Network marketing” é uma tendência. De forma geral, a argumentação recorria à construção de uma história da evolução do *network marketing* que tinha seus pontos modais firmados em algumas convenções coerentes que se entreferçavam: a) o homem naturalmente e necessariamente é um consumidor de produtos básicos e de uso contínuo, e a atividade na Amway é uma proposta para o distribuidor tornar-se um consumidor e mudar os hábitos de consumo, isto é, “trocar de supermercado” e entrar no rateio do lucro do novo supermercado; b) a propaganda boca a boca é uma prática humana “natural”, “milena” que o *network marketing* recompensa, isto é, ele remunera o ato de consumir produtos e indicar quando ele é bom; c) a desintermediação é a grande tendência “socioeconômica”, “atual”, “mundial” e “futura” porque elimina os gastos com propaganda e intermediários e, assim, proporcionaria o declínio dos preços. O *network marketing* era apresentado como a forma de desintermediação mais antiga e promissora. As argumentações em torno dessas convenções são amarradas em narrativas performáticas que, de forma geral, tinham o seguinte roteiro e desfecho. Com o *network marketing*, o produto

sai da fábrica e vai direto ao consumidor. O consumidor ganha poder de barganha por conta da propaganda boca a boca. Há diminuição de custos com a propaganda e com a cadeia produtor, atacadista, varejista e consumidor. Com a diminuição dos custos é possível a participação do próprio consumidor na movimentação financeira do consumo próprio e do consumo dos associados a partir da sua indicação. Essa participação – bônus – é possível na atualidade porque as evoluções da informática – “os computadores da Amway” – possibilitaram o cálculo da renda residual gerada nos mais profundos níveis de uma rede. E assim o *network marketing* voltado à venda tornou-se algo do passado e surgiu a possibilidade do presente o *network marketing* voltado à associação em rede para o consumo – consumidores associados a consumidores.

A diferença positiva dos produtos. Tratava-se de firmar a distinção dos produtos em sua individualidade – “não se encontra similares no mercado” –, no fato de serem importados – “são produtos importados” – e, principalmente, na imponente relação vantajosa de custo/benefício do consumo, especialmente porque os produtos-ícones eram concentrados.

O princípio meritocrático. Segundo esse princípio, no “negócio Amway” qualquer pessoa “começa do zero” e as chances de alcançar os resultados pretendidos são iguais para todos. Quer dizer, o sucesso não depende de escolaridade, idade, cor da pele, religião, profissão, renda e outros atributos sociais, mas tão somente do trabalho e do esforço individual e em equipe.

Enfim, um dos principais efeitos do ST era transformar os agentes investidos, e assim transformar o mundo físico e social através da ação desses agentes (BOURDIEU, 1996). Os rituais tendem a instituir no repertório cognitivo dos agentes parâmetros mínimos dentro dos quais as concatenações de suas práticas e representações tendem a reproduzir e estabilizar os mesmos parâmetros. As convenções apresentadas, e outras mais, eram mobilizadas constantemente nas atividades práticas que visavam aumentar e dinamizar os grupos, por exemplo: ao mostrar o plano e as possibilidades do “negócio Amway”, o distribuidor mobilizava as convenções apresentadas para ratificar suas afirmações e realizar suas pretensões; ao fomentar o consumo, idem; ao incentivar a participação no ST, idem; e assim, sucessivamente.

Em conclusão, o direcionamento da memória coletiva (DOUGLAS, 1998; HALBWACHS, 1990) por essas convenções explica, em parte, como a ordem social se mantém diante e apesar dos questionamentos. De um lado, essas convenções e seus desdobramentos eram lembrados, isto é, faziam parte da memória coletiva, porque eram pontos modais de ratificação e afirmação das pretensões individuais puxadas pela “possibilidade” de ascensão e de se atingir um “novo estilo de vida”. De outro lado, a memória coletiva garante a reprodução da ordem social preservando alguns padrões de acontecimentos coletivos como os eventos – e suas benesses monetárias para os líderes e espirituais e simbólicas para grande maioria –, a demonstração do plano, o consumo, o patrocínio – imprescindíveis para a realização das pretensões individuais. Dessa forma, é razoável afirmar que os princípios organizacionais tendem a serem aprendidos, apreendidos e reproduzidos por uma espécie de “orquestração sem orquestrador”.

Conclusão

De modo geral, procurei explicar que a organização Amway como um todo, isto é, a simbiose Amway/Pronet funcionava numa lógica organizacional sectária. A partir da mobilização das relações sociais utilizadas para recrutar possíveis distribuidores dava-se uma trama.

Poucas pessoas acabavam se envolvendo nessa trama, quer dizer, elas saíam rapidamente do círculo da empresa. No entanto, uma parte permanecia, ainda que também por pouco tempo. Mas foi justamente a sobrevida constante dos vínculos que procurei explicar e foram os princípios culturais e as práticas que eram perenes que procurei explicitar, além da trama de concentração de recurso.

Penso que este trabalho, quer dizer, as estruturas que procurei revelar, permite abrir a possibilidade de se estabelecer novos questionamentos em três direções, pelo menos. Temos o tema da exploração e/ou autoexploração dos vendedores e representantes comerciais. O universo das empresas de *marketing* de rede cresce sistematicamente no Brasil e a lógica de funcionamento de cada uma delas tem maior ou menor semelhança como a lógica de funcionamento que procurei descrever neste artigo. O tema da reconversão de *habitus* no espaço das classes médias brasileiras também é outro a ser explorado. Em maior ou menor medida, a possibilidade de inserção social via o *marketing* de rede e/ou a consultoria no âmbito do *marketing* de rede – e em outras atividades técnicas e econômicas – é uma atividade em expansão na sociedade brasileira desde os anos 1990, pelo menos. E, por fim, pode-se abordar o tema da lógica do capital simbólico como fundamento da confiança em organizações financeiras de curta duração, convencionalmente chamadas de pirâmides. O capital simbólico no âmbito da Amway é produzido internamente nos rituais que consagram os distribuidores e tem existência na medida em que os distribuidores reconhecerem que os grandes distribuidores – *diamond* especialmente –, os grandes líderes, vivem um novo estilo de vida constantemente exibido e emulado em vídeos, imagens e em matérias da revista da organização.

Referências

- A ARMA mais poderosa da década. **Revista Marketing e Negócios**, ano 1, n. 12, pp. 18-21, jun. 1992.
- ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, v. 16, n. 2, 2004.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BIGGART, N. W. **Charismatic capitalism: direct selling organizations in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- BOTT, E. **Família e rede social**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.
- BOURDIEU, P. CHAMBOREDON, J. C. e PASSERON, J. C. **A Profissão de Sociólogo**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, P. **Economia das trocas linguísticas**. São Paulo: EDUSP, 1996.
- BOURDIEU, P. **El sentido práctico**. Madrid: Taurus Humanidades, 1991.
- BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seul, 2000.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

CAMARGO, C. Religião Amway. **Isto é**, São Paulo, n. 1277, pp. 66-67, 1994.

CARVALHO, G. S. 2016 CARVALHO, G. S. PEDROSO NETO, A. J. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. **Redes**, v. 21, 2016.

COELHO, E. Amway cresce 19% e fatura US\$ 6,3 bilhões. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. B8, 9 out. 1995.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.

DURKHEIM, E. **As formas elementares de vida religiosa**. São Paulo: Paulinas, 1989.

Goulart, M. J. B. 2012 GOULART, M. J. B. PEDROSO NETO, A. J. A densa vida social e política dos agentes da estrutura organizacional do banco do povo. **REDD**, v. 4, 2012.

GRANOVETTER, M. **Getting a job**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, pp. 1360-1380, 1973.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

HIRSCH, P. MICHAELS, S. FRIEDMAN, R. “Mãos sujas” versus “modelos limpos: estará a sociologia em risco de ser seduzida pela economia? *In*: MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Org.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 2003.

JARDIM, M. A. C. DONADONE, J. C. (Orgs). **A centralidade e a fronteira das empresas no século XXI**. Bauru: Edusc/Fapesp, 2011.

LOPES JUNIOR, E. As potencialidades analíticas da Nova Sociologia Econômica. **Sociedade e Estado**, v. 17, n. 1, 2002.

LOPES JUNIOR, E. Um balanço da sociologia econômica brasileira (2000-2010). *In*: RASIA, J. SALLAS, A. L. F. SCALON, C. (Org.). **Temas da sociologia contemporânea**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Org.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 2003.

MARTES, A. C. B. (Org.) **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2014.

MONDADORE, A. P. C. PEDROSO NETO, A. J. LEITE, E. S. JARDIM, M. A. C. SARTORI, M. S. (Org.). **Sociologia Econômica: um projeto em construção**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

PEDROSO NETO, A. J. **A reprodução da coesão organizacional na Amway**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2000.

PEDROSO NETO, A. J. **A privatização do setor elétrico paulista**: suicídio de um grupo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2005.

PEDROSO NETO, A. J. Executivos e gerentes de empresas estatais às vésperas da privatização. **Civitas**, Porto Alegre, 2007a.

PEDROSO NETO, A. J. Network marketing: uma grande figura da difusão do “novo espírito do capitalismo”. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, 2007b.

PEDROSO NETO, A. J. A dinâmica do marketing de rede: relações sociais e expectativas de um novo estilo de vida. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 16, n. 33, 2010.

PEDROSO NETO, A. J. Consultores internacionais e reestruturação organizacional homogeneidade cognitiva e legitimidade política para a ação. *In*: Jardim, M. A. C. Donadone, J. C. (Orgs). **A centralidade e a fronteira das empresas no século XXI**. Bauru, SP: Edusc/Fapesp, 2011a.

PEDROSO NETO, A. J. As organizações do trabalho diante de mudanças organizacionais e privatização. **Tomo**, n. 18, 2011b.

PEDROSO NETO, A. J. A privatização de uma empresa uma ação econômica enraizada nas relações sociais. **Caderno CRH**, v. 25, 2012.

PEDROSO NETO, A. J. **A construção e a dinâmica do mercado em rede**: o caso da Amway do Brasil. Palmas: EDUFT, 2014.

PEDROSO NETO, A. J. O espaço dos jornalistas da economia brasileiros: gerações, origem social e dinâmica profissional. **Pós Ciências Sociais**, São Luiz, UFMA, 2015a.

PEDROSO NETO, A. J. Jornalismo e despolitização. **Revista Observatório**, v. 1, 2015b.

PEDROSO NETO, A. J. ARAUJO, V. T. Jornalismo, política e despolitização: a homogeneidade nas abordagens do Governo. **Revista de Estudos da Comunicação**, 2016.

PEDROSO NETO, A. J. UNDUGARRA, T. Jornalistas da economia e homens das finanças: uma dominação via imperativos profissionais? Mesa-redonda MR15 – O ardid da dominação financeira no Brasil: doxa social e produção de notícias sobre a economia. **40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

POLANYI, K. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

SOVERAL, F. PEDROSO NETO, A. J. Discursos econômicos sobre o PAC nos grandes jornais brasileiros; a padronização do campo jornalístico. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 2016.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. Atlas: São Paulo, 2006.

SWEDBERG, R. (Ed). **Explanations in economic sociology**. New York: Russel Sage Foundation, 1993.

SWEDBERG, R. **Principles of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, v. 16, n. 2, 2004.

THE 400 largest private companies in the U.S. **Forbes**, New York, p. 255, 9 dez. 1991.

THE 400 largest private companies in the U.S. **Forbes**, New York, p. 178, 7 dez. 1992.

TURNER, V. W. **O processo ritual: estrutura e antiestrutura**. Petrópolis: Vozes, 1974.

VASSALLO, C. Missionários do mundo dos negócios. **Exame**, São Paulo, pp. 52-54, 18 jun. 1997.

Capítulo 4

Capital Social Étnico e Redes de Cooperação em comunidades tradicionais: aportes teóricos e metodológicos para pesquisas

Alex Pizzio

Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil assumiu um lugar de destaque no cenário econômico internacional, resultado de uma política econômica baseada na atração do capital estrangeiro, como fonte de investimentos, e na integração aos mercados internacionais a partir da nova divisão internacional do trabalho. O Brasil chegou a ostentar o sétimo maior produto interno bruto (PIB) em nível mundial,¹⁴ entretanto, ocupa apenas a 79ª posição no *ranking* do índice de desenvolvimento humano (IDH), segundo os dados do relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (UNDP, 2015). Apesar de ser um país que, em período recente, buscou inovar na implementação de políticas sociais de redistribuição e justiça social, ainda apresenta, não obstante, enormes disparidades regionais e intrarregionais não só nos níveis de renda, mas também em indicadores sociais, econômicos e territoriais.

Este texto é fruto de uma pesquisa¹⁵ que trata dos aspectos ligados à desigualdade social a partir das dinâmicas de integração e participação social, uma vez que o conflito social moderno “diz respeito ao ataque às desigualdades que restringem a participação cívica integral, por meios políticos, econômicos ou sociais, e ao estabelecimento de prerrogativas que constituam um *status* rico e integral de cidadania” (DAHRENDORF, 1992, p. 52). Para um contingente expressivo da população, as formas de integração e participação social ocorrem de forma precária e

14 Mesmo em um cenário de crise, atualmente, o Brasil se encontra entre as 15 maiores economias do mundo.

15 O texto que aqui apresento é um excerto do projeto de pesquisa que compõe minha agenda de investigações nos últimos anos.

instável (MARTINS, 2012). A consequência mais visível dessas questões são a manutenção e a reprodução de situações que acarretam, no contexto social brasileiro, uma distribuição desigual das possibilidades de vida.

Caracterização do problema e marco teórico

Nessa relação de desenvolvimento desigual, a região do centro-norte brasileiro tem se destacado negativamente. Os aspectos relacionados ao desenvolvimento dessa região ocupam há muito tempo um lugar privilegiado nos embates acadêmicos. Os problemas ligados à temática da ocupação territorial (BECKER, 2010), dos modelos de desenvolvimento socioeconômico baseados na exploração dos recursos naturais (ESCADA; ALVES, 2001), do extrativismo e do agronegócio (GREISSIN, 2010), da preservação ambiental, da entrada de capital estrangeiro na região (BUNKER, 2000; COSTA, 2012), da pobreza extrema e do crescimento sustentável (DINIZ *et al.*, 2007), além dos conflitos sociais locais (SCHMINK; WOOD, 2012), têm sido recorrentes em diversos estudos e, não raro, suas ocorrências são tematizadas considerando-se o impacto dessas questões na vida cotidiana dos povos e comunidades tradicionais.

A matéria se torna mais complexa à medida que constatamos que os processos transnacionais, como a globalização econômica, política e cultural, têm impactado cada vez mais o país, alterando as dinâmicas sociais e o desenvolvimento da região como um todo. Pode-se dizer que as transformações que atingem as esferas de ação e das relações sociais na realidade contemporânea passam pelo entendimento de que os países desenvolvidos ou em desenvolvimento têm se caracterizado pela transição do modo de acumulação fordista para o modelo de acumulação flexível (HARVEY, 2003). Todavia, segundo esclarece Lopes (2007), a configuração dos modos de produção capitalista atuais não mexeu na estrutura dos processos de exploração do trabalho, mantendo a reprodução profunda das contradições sociais que se assentam sob e sobre os antagonismos estabelecidos na relação propriedade e capital *versus* força humana e trabalho. Essa nova configuração, contudo, escamoteou de forma mais diversificada tal estrutura, uma vez que utilizou, e utiliza, os movimentos mais aparentes da realidade contemporânea para deslocar os eixos de reprodução das relações sociais entre os segmentos, as categorias e grupos de sujeitos com os quais mantém mediações.

Por outro lado, de acordo com Lifschitz (2011), observa-se no Brasil um aumento considerável de políticas públicas voltadas para grupos étnicos como estratégias de desenvolvimento. Conforme o autor, a difusão de ações e programas dirigidos à reconstrução de identidades étnicas como mote para o desenvolvimento constitui-se uma questão inédita, tanto do ponto de vista cultural como político. A valorização de identidades baseadas nos aspectos culturais sempre ocorreu como um processo endógeno, ou seja, a partir da própria comunidade, e a novidade, atualmente, consiste no fato de que essa valorização cultural e os processos dela decorrentes são estimulados de fora para dentro, tendo o Estado e o mercado como seus principais promotores.

Nessa linha de pensamento, Habermas (1984) tem logrado demonstrar a presença de uma dimensão interativa nas sociedades contemporâneas, de forma que a esfera pública surge como uma espécie de caixa de ressonância das demandas provocadas pelos indivíduos na esfera privada, e que são trazidas ao espaço público diretamente ou por meio de interlocutores. Nesse sentido, o autor tem insistido no papel fundamental das associações e organizações livres que

formam a sociedade civil para a teoria democrática deliberativa, pois tais associações e atores têm voz ativa no processo argumentativo no mundo da vida. Cabe aos atores da sociedade civil, nesse modelo discursivo de democracia, um duplo papel: de um lado, eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa própria do mundo da vida e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, esses atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tratando de apresentar novas contribuições e soluções de problemas. Entretanto, essa visão idealizada da esfera pública que encontramos em Habermas, em que a negociação no espaço público se pauta pelo melhor argumento, não se confirma na prática.

A esfera pública como tal é ocupada por atores diversos e potencialmente atravessada por instituições como o Estado e o mercado. Quando consideramos a dinâmica e a importância dos processos participativos na construção de consensos e na formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado, não podemos deixar de considerar que essas agendas são frutos de debate entre interesses diferenciados que se encontram, muitas vezes, condicionados por fatores externos. Nesse sentido, há sempre uma conjuntura expressa por meio de uma correlação de forças que congrega necessidades, interesses políticos, interesses do mercado e interesses privados. A equação, quando posta dessa maneira, apresenta um resultado que nem sempre é o do melhor argumento.

Para Bauman (2013), a prática política de valorizar o pluralismo cultural age, muitas vezes, como uma força conservadora.

Seu empreendimento é a transformação da desigualdade social, fenômeno cuja aprovação geral é altamente improvável, sob o disfarce da diversidade cultural, ou seja, um fenômeno mercedor do respeito universal e do cultivo cuidadoso. Com esse artifício linguístico, a feitura moral da pobreza se transforma magicamente, como que pelo toque de uma varinha de condão, no apelo estético da diversidade cultural. O fato de toda luta por reconhecimento estar destinada ao fracasso se não for apoiada pela redistribuição se perde de vista nesse percurso, assim como os clamores por respeito às diferenças culturais trazem pouco conforto a muitas comunidades desprovidas do poder de independência em virtude de sua desvantagem, fadadas a ter suas próprias escolhas feitas por outras forças mais substanciais (BAUMAN, 2013, p. 46).

Entre os grupos que são objeto desse tipo de ação pública encontram-se as comunidades e povos tradicionais. No Brasil, há uma diversidade de populações tradicionais que podem ser encontradas em várias regiões ou ser específicas a uma delas. Fala-se aqui de:

indígenas, quilombolas, ayahuasqueiros (frequentadores de centros ou que moram em comunidades que tomam o Daime ou o Vegetal), geraizeiros (habitantes dos campos gerais, caracterizado por chapadas), veredeiros (habitantes das veredas, áreas férteis que separam as chapadas, nas quais ocorrem as roças e a criação de bois), quebradeiras de coco babaçu (para o sustento familiar e que pode ser usado na produção de óleo, carvão, cosmético, artesanato e ração para animais), vazanteiros (pequenos agricultores que ocupam as margens dos rios), pescadores artesanais (que usam técnicas artesanais para o consumo alimentar e também para a comercialização) e agroextrativistas (ARAÚJO, 2010, p. 79).

A Constituição Federal de 1988 é um marco temporal para a instituição da garantia de direitos referentes a muitas dessas comunidades, tanto no âmbito das questões identitárias como em relação aos direitos sobre a posse das terras tradicionalmente ocupadas por elas.¹⁶ Contudo, somente o reconhecimento legal dos direitos dessas comunidades não tem sido suficiente para garantir seu desenvolvimento.¹⁷ Pode-se afirmar que os tradicionais conflitos pela posse e exploração das terras (ALMEIDA, 2005; ALVES, 2012), o baixo acesso aos bens e serviços públicos (ANDRADE, 2006; PIZZIO, 2014) e a fraca capacidade de representação¹⁸ nos espaços de governança territorial¹⁹ têm se constituído como limitadores importantes na melhoria da qualidade de vida das comunidades quilombolas de Norte a Sul do país.

Nessa mesma direção, Giacomini (2011) destaca que os conflitos nos territórios quilombolas, por exemplo, são constantes, sejam eles provocados por posseiros, por grileiros, criadores de gado ou agricultores, seja pela ameaça de construção de hidrelétricas ou por conflitos ambientais que surgem com a implantação de Unidades de Conservação, como os parques e reservas nas áreas quilombolas, ou ainda por investimentos imobiliários. É importante observar que a questão fundiária extrapola a dimensão econômica e o plano dos conflitos. A propriedade fundiária legal tem lastreado historicamente a cidadania no Brasil, como bem demonstra o estudo empreendido por James Holston (2013). Em seus dizeres, a maioria das democracias vivenciam conflitos na medida em que seus princípios entram em choque com preconceitos quanto aos termos da incorporação nacional e da distribuição de direitos. O caso brasileiro torna-se emblemático, uma vez que desenvolvemos uma

cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas (HOLSTON, 2013, p. 22).

Uma breve revisão da literatura acerca das condições sócio-históricas que cercam os povos e comunidades tradicionais no país (CARVALHO, 2006; FIABANI, 2012; CUNHA, 2012) demonstra que essas populações vivem imersas na disjunção de uma cidadania que se funda na diferenciação e não na equiparação de tipos de cidadãos. Por característica, as comunidades tradicionais apresentam, em geral, muitas diferenças entre si. Originaram-se a partir de diferentes processos de resistência. Ocupam ecossistemas muito diversos e desenvolveram diferentes estratégias de exploração dos recursos de seus territórios. As manifestações culturais também variam de comunidade para comunidade. Essa pluralidade se manifesta na região amazônica como um todo.

16 O direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas encontra-se garantido no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

17 O conceito de desenvolvimento adotado aqui expressa “um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população” (DALLABRIDA, 2011, p. 19).

18 Esse aspecto merece um comentário. Desde 2014 coordeno o Projeto de Implantação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) nos territórios do sul, sudeste e nordeste do Tocantins, com apoio do CNPq. Uma das reivindicações feitas a mim pelo coordenador do Colegiado do Território do sudeste do Tocantins, sr. Darleno, quando do início das atividades, foi que desenvolvesse ações que visassem integrar e aumentar a participação das comunidades quilombolas do território junto ao colegiado territorial.

19 Conforme Dallabrida (2011, p. 19), o termo *governança territorial* pode ser utilizado para se referir aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um âmbito espacial sobre a apropriação e uso dos territórios, tendo em vista as estratégias de desenvolvimento.

No estado do Tocantins, a realidade das comunidades tradicionais aponta para um quadro de assimetrias e vulnerabilidades sociais²⁰ (PEREIRA, 2012; PIZZIO; SANTOS, 2013; PIZZIO, 2014; 2015). Conforme descrevem os relatórios elaborados pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins, em geral, os membros das comunidades apresentam baixa escolaridade, problemas nutricionais, renda familiar insuficiente, além de dificuldade de acesso aos serviços públicos (DPE-TO, 2013a; 2013b; 2013c).

Diante de tal conjuntura, o Governo Federal tem implementado um conjunto amplo de políticas públicas destinadas à promoção desses grupos.²¹ As ações são estruturadas em consonância com programas de ordenamento territorial, como o Programa Territórios da Cidadania e o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (ABRUCIO, 2011). As políticas, em seu conjunto, visam à diminuição da desigualdade e à ampliação da justiça social por meio da promoção de espaços democráticos de participação (conselhos, comitês, colegiados territoriais etc.), da gestão coletiva do bem comum e uma distribuição mais equitativa das oportunidades e bens sociais. Nesse sentido, a gestão pública materializou o conceito de esfera pública e o princípio da descentralização ao instituir estruturas participativas de inclusão da pluralidade dos interesses e da diversidade dos atores (SILVA JÚNIOR, 2016).

A heterogeneidade de interesses e atores que compõem as instâncias deliberativas é um ponto a ser tratado com atenção. Segundo Fraser (2006; 2008), as situações de justiça social só podem ser alcançadas por meio da *paridade participativa*. Ou seja, situações de justiça social requerem arranjos sociais em que ações de cunho redistributivo garantam independência e voz aos sujeitos, em consonância com ações de reconhecimento que garantam o *status* de parceiros legítimos em processos de interação, juntamente com a garantia da representação, que é a condição que define o político como dimensão da justiça. Essa abordagem encontra ressonância nas demandas apresentadas pelas comunidades tradicionais quilombolas. Em “carta aberta” publicada na mídia em fevereiro de 2016, as comunidades quilombolas agroextrativistas do Jalapão (TO) reivindicaram

a necessidade de suprimir as assimetrias de poder entre os atores sociais na gestão dos territórios tradicionalmente ocupados inseridos em Unidades de Conservação na região do Jalapão, afastando assim o absolutismo dos atores hegemônicos da sociedade capitalista e a ingerência unilateral do Estado, que se funda num aparato normativo, elaborado sem a participação popular (TOCANTINS ONLINE, 2016).

Seguindo essa linha, Ostrom (2011) destaca que as comunidades locais são, em princípio, atores capazes e centrais na governança de seus territórios, onde a equidade é essencial para a convivência social. Para Giddens (2005), o governo e o mercado, sozinhos, são insuficientes para solucionar os diversos desafios que têm surgido nas sociedades modernas, fazendo-se necessário fortalecer a sociedade civil e juntá-la ao governo e aos negócios.

A totalidade dessas questões adquire maior complexidade quando observamos que a participação social tornou-se cada vez mais um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação

20 Essas questões são relevantes, pois as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas no estado do Tocantins, hoje, são objeto de conflitos em função das ações de implantação do Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA Matopiba).

21 Para uma visão mais ampla do conjunto de programas e ações, ver Brasil (2013).

democrática em escala local. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública considerada progressista.

É nesse contexto de transformações e de promoção de novos agendamentos na esfera pública que situamos sociologicamente as demandas e a participação das comunidades tradicionais, fundamentalmente quando nos detemos na análise dos aspectos e processos da vida social e democrática, como na participação social, na provisão de serviços e na implantação e fortalecimento de processos de governança territorial.²²

Nessa perspectiva, tem chamado a atenção a crescente utilização de dados culturais para fins de promoção de comunidades e ou grupos. Em estudo realizado com comunidades tradicionais (PIZZIO, 2015), pude observar uma intensificação do uso de elementos culturais e simbólicos como recursos de agência, no sentido descrito por Yúdice (2013). A utilização e a reificação desses elementos na esfera pública têm sido uma estratégia importante para fins de valorização comunitária e ampliação de redes sociais de cooperação e solidariedade. A análise desses processos de interação social indica o surgimento de uma forma capital social que tem no elemento étnico um dos seus aspectos centrais (PIZZIO, 2015; PIZZIO, CLETO, 2016). Um exemplo, nesse sentido, é a mencionada “carta aberta” (TOCANTINS ONLINE, 2016) elaborada pelas comunidades quilombolas agroextrativistas do Jalapão (TO). O processo de construção do documento ocorreu em meio a um festejo tradicional²³ e foi assinada pelas comunidades, por órgãos governamentais e atores da sociedade civil organizada.

Enfoques acerca do capital social e redes de cooperação

Do ponto de vista do interesse acadêmico, a temática do capital social encontra-se em voga desde a última década do século passado. Embora não se trate de um tema novo, o conceito ganhou destaque com a publicação do livro de Robert Putnam (1996) e passou a ocupar um lugar privilegiado como objeto de estudo em diversas de áreas do conhecimento. Putnan (1996) enfatiza o papel positivo que o capital social, entendido como relações de confiança, cooperação e reciprocidade, desempenha nos processos de desenvolvimento social, econômico e ou institucional de uma comunidade, região ou país, uma vez que, por meio da participação, propicia um maior engajamento cívico em torno dessas questões.

Segundo D’Araujo (2003, p. 10), o conceito de capital social “expressa basicamente a capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos”. Já para Bourdieu (1980, p. 67), capital social é “o conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e inter-reconhecimento”. James Coleman (2011, p. 383, tradução nossa), por sua vez, entende o capital social como um “conjunto de recursos que são inerentes às relações familiares e à organização social comunitá-

22 Para uma ampliação das questões acerca da governabilidade, ver Dallabrida (2011).

23 Refiro-me à 7ª Festa da Colheita do Capim Dourado, Povoado Mumbuca, no Jalapão.

ria e são úteis para o desenvolvimento social”.²⁴ Uma gama de estudos tem sido desenvolvida a partir dessas definições e há uma variedade de proposições e formulações acerca do tema. Se o capital social tem sido debatido e conceituado por várias áreas do conhecimento, no campo da sociologia econômica encontramos elementos importantes para esse projeto.

Segundo Portes (2010), o conceito de capital social bem como o de redes sociais converteram-se em mecanismos explicativos de grande importância no campo da sociologia econômica, pois refletem as implicações de seus postulados metateóricos. Nesse sentido, o princípio básico se assenta na ação econômica socialmente orientada. Ou seja, o comportamento econômico não pode ser compreendido sem considerarmos os valores, as expectativas culturais e a sociabilidade dos sujeitos (GRANOVETTER, 2007).

Na perspectiva de Portes (2010), é nas redes sociais que se incrusta socialmente boa parte da ação econômica e um dos resultados mais destacados dessa incrustação é o capital social. Segundo ele, o capital social é a capacidade para acessar recursos graças à participação ou ao pertencimento a redes e estruturas sociais mais amplas. Claramente, essa capacidade surge da incrustação, convertendo-se em uma de suas manifestações mais tangíveis. Aqui, Portes é amplamente tributário a Coleman, que entendia que o capital social que um indivíduo ou comunidade dispõe deriva das redes sociais de que participam. Esses recursos incluem a informação inerente às relações sociais, às normas e sanções efetivas para seu cumprimento e às relações de autoridade. Nesse sentido, Coleman (2011) entendia os recursos socioestruturais como um bem de capital do indivíduo, ou seja, capital social. Segundo o referido autor, o capital social se define por sua função:

No es una única entidad sino varias entidades que tienen dos características en común: todas ellas consisten en algún aspecto de una estructura social, y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura. Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el alcance de ciertos fines que no podría obtenerse sin él. (COLEMAN, 2011, p. 386).

Como se vê, o capital social faz parte da estrutura de relações de um indivíduo ou de um grupo. Para possuir capital social uma pessoa ou grupo tem de estar se relacionando com outras pessoas ou outros grupos, e são esses outros, e não o indivíduo/grupo, que constituem a verdadeira fonte de benefícios. Desse modo, a motivação das pessoas ou grupos para pôr à disposição de outros os recursos não é sempre uniforme. Em um plano mais amplo, pode-se distinguir entre motivações consumatórias e instrumentais. Como exemplo das primeiras, podemos citar: o pagamento de dívidas dentro do prazo de vencimento, fazer doações de caridade e cumprir as normas de trânsito, porque sentem a obrigação de comportar-se desta maneira. As normas internalizadas que fazem com que se produzam esses comportamentos podem ser apropriadas como recursos (PORTES, 2010).²⁵ Nessa perspectiva,

a economia moderna considera o capital social como a acumulação de obrigações de outros, segundo normas de reciprocidade. [...]. Esta acumulação de crédito

24 Importante destacar que Coleman toma essa definição de capital social de empréstimo dos trabalhos de Loury (1977; 1987). Na perspectiva de Coleman (2011), as relações de autoridade, de confiança e as normas de conduta social constituem formas de capital social.

25 Esse ponto encontra-se bem documentado pelos clássicos da sociologia. Para uma ampliação dessa questão, ver os estudos sobre a interação social em Simmel (2014).

social se diferencia do puro intercâmbio econômico em dois aspectos: primeiro, a moeda com que se pagam as obrigações pode ser diferente da que se utilizou quando se contraiu a obrigação, e pode ser tão intangível como a obtenção de aprovação de lealdade. Segundo o momento escolhido para a devolução não está estabelecido. Certamente existe um prazo para o pagamento, a transação é mais um intercâmbio mercantil que uma transação de capital social (PORTES, 2010, p. 65-66, tradução nossa).

Nas ações de cunho instrumental, a motivação dos doadores ou credores não se baseia no conhecimento que possuem acerca dos receptores, mas no fato de ambos estarem inseridos em estruturas sociais comuns. A incrustação de uma transação em uma estrutura desse tipo tem dois tipos de consequências:

Em primeiro lugar, a retribuição para os doadores pode não proceder diretamente do receptor, mas do conjunto da coletividade em forma de *status*, honra ou aprovação. Em segundo lugar, a própria coletividade atua como garantidora de que as dívidas serão pagas (PORTES, 2010, p. 67, tradução nossa).

Nesse caso, a confiança existente nessas transações se deve à capacidade de exigir o cumprimento da obrigação. Não pelo poder da lei ou por meio da violência, mas mediante o poder sancionador da comunidade.²⁶

Como se pode depreender das discussões realizadas, a estrutura relacional é de suma importância na consecução de objetivos individuais ou coletivos. Em geral, definimos essa estrutura relacional como redes de relacionamentos e/ou cooperação. No âmbito das ciências sociais, *grosso modo*, o termo “rede” é utilizado para se referir a grupos de pessoas ou organizações que interagem e se inter-relacionam de alguma maneira. Em geral, a forma como se conceitua as redes está muito relacionada aos objetivos dos estudos. Segundo De La Cruz (2016, p. 36), nos últimos anos, as redes têm sido conceituadas ou definidas de três maneiras: “como estruturas, como processos relacionais e como ferramentas ou instrumentos de gestão utilizados na administração pública”. Cabe destacar, entretanto, que estas definições não são excludentes, são definições que procuram assinalar, de modo mais específico, o potencial de cada perspectiva.

Normalmente, tanto os estudos sobre o capital social quanto os estudos sobre redes relacionais pressupõem a integração das esferas política, econômica e social. Nessa perspectiva, defendem que as relações sociais influenciam e são influenciadas por mercados e estados, enfatizando a necessidade de fortalecer as relações sociais entre atores por meio do empoderamento dos cidadãos e da cooperação sistêmica, tornando-as estáveis e confiáveis.

Como destacam Labastida, Chong e Flores (2009), a contribuição da perspectiva do capital social consiste em incorporar fatores aparentemente diferentes para o âmbito da ação coletiva, mostrando-se extremamente útil para compreendê-la, além de iluminar os processos geradores de políticas públicas. Nesse sentido, tal perspectiva ajuda a abordar a questão de como acelerar o desenvolvimento econômico e a governança democrática.

Tendo esse conjunto de questões como pano de fundo, alguns autores como Chong (2008) e Pizzio (2017) vêm realizando pesquisas para compreender a constituição e a contribuição de um capital social de cunho étnico para o desenvolvimento de populações tradicionais. A formu-

²⁶ A capacidade sancionadora das comunidades foi amplamente documentada por Durkheim em seus estudos sobre a integração social. Para uma ampliação ver Durkheim (1999).

lação teórica acerca da ideia de capital social étnico é tributária do conceito de capital social comunitário desenvolvido por Durston (1999, p. 103), designado como o “conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas da comunidade e a sociedade em seu conjunto”.

Nesse aspecto, é importante salientar que, comumente, os estudos sobre capital social enfatizam seus efeitos positivos. Entretanto, tanto as fontes consumatórias quanto instrumentais do capital social possuem efeitos positivos e negativos. Nesse sentido, a função mais comumente atribuída ao capital social é a de servir como uma fonte de benefícios obtidos de uma rede que vá além da família e dos amigos mais próximos. A manifestação mais frequente é o aumento das oportunidades econômicas e ocupacionais dos beneficiários.

A ideia de que as conexões são decisivas para favorecer a mobilidade individual pode ser encontrada em vários autores. Granovetter (2007), por exemplo, cunhou o termo “fortaleza dos laços frágeis” (*strength of weak ties*) para se referir ao poder que as influências indiretas têm para funcionar como um sistema informal de contatos laborais. Ronald Burt (1995) desenvolveu a ideia de Granovetter criando o conceito de “buracos estruturais” (*structural holes*). Para Burt (1995), o capital social se baseia na escassez relativa de laços dentro da rede, mais do que na densidade.

Portes (2010) chama atenção para o fato que da perspectiva sociológica duas coisas boas das análises dos efeitos negativos do capital social. Segundo ele,

é importante destacar esses efeitos por dois motivos: 1) para evitar o engano de apresentar as redes comunitárias, o controle social e as normas como se tudo fosse positivo; 2) manter-se dentro da análise sociológica séria e não se converter em um acúmulo de afirmações morais (PORTES, 2010, p. 73).

Segundo o autor, há pelo menos quatro efeitos negativos do capital social:

1. a exclusão dos que não pertencem ao grupo;
2. a excessiva demanda ao grupo;
3. restrições da liberdade individual; e
4. existência de normas niveladoras para baixo.

No primeiro caso, os estreitos vínculos que proporcionam vantagens a alguns membros do grupo impedem, muitas vezes, o acesso de outros. O segundo, representa a outra face do primeiro, já que a condição de comunidade ou grupo fechado pode, em certas circunstâncias, impedir que algumas iniciativas empresariais de seus membros prosperem. Em terceiro lugar, a participação na comunidade ou grupo obriga, necessariamente, que exista um acordo. Nesses casos, as redes densas que se formam e a grande multiplicidade que unem os habitantes entre si podem criar as condições necessárias para que se desenvolva uma intensa vida comunitária e para impor o cumprimento das normas locais. O quarto ponto diz respeito a situações em que a solidariedade do grupo se consolida graças a uma experiência comum de adversidade e por oposição à sociedade dominante. Nesses casos, a história de êxito de alguns membros pode minar a coesão do grupo já que a coesão de seus membros se baseia, justamente, na pretensão de que essas histórias se reproduzam. O resultado é a existência de normas niveladoras para baixo,

que mantêm em seu lugar os membros de uma comunidade ou grupo oprimido e forçam os mais ambiciosos a escapar (PORTES, 2010, p. 72-76).

Tendo por base esses parâmetros e trazendo o debate para o âmbito dos estudos regionais, pode-se dizer que o capital social e as consequentes redes de cooperação são meios importantes para o desenvolvimento e ou promoção de um território ou região. Isto tanto porque contribuem para uma ampliação plural dos temas que se encontram envolvidos nas políticas e projetos de desenvolvimento, quanto permitem a inclusão/integração de um maior contingente de atores sociais em processos de gestão local do desenvolvimento. Ou seja, o capital social e as redes de cooperação comunitárias podem ser entendidas como um ativo importante para a participação de grupos sociais em processos de governança territorial.

Importa, aqui, destacar que o desenvolvimento de uma região é um processo multifatorial que resulta das interações entre atores públicos, privados e sociedade civil, bem como do aproveitamento dos potenciais disponíveis. A região Norte do Brasil é apontada como de alto potencial em recursos ambientais, sociais e culturais, seu aproveitamento, entretanto, está sujeito a processos exógenos. Nesse sentido, os processos de governança participativa têm sido apontados como uma estratégia para um desenvolvimento territorial mais equitativo e sustentável (DALLABRIDA, 2011; 2015; DELGADO; GRISA, 2013, entre outros).

Diante do debate realizado até aqui, muitas são as questões de conhecimento que se podem levantar. Destaco duas sobre as quais venho me debruçando mais detidamente:

1. O binômio capital social étnico/redes de cooperação constitui-se em um mecanismo eficaz na promoção do desenvolvimento das comunidades tradicionais?
2. Quais fontes de capital social étnico são mobilizadas nas redes de cooperação desses grupos e quais seus efeitos (positivos/negativos) para a estrutura social comunitária?

Aspectos metodológicos

Como proposta metodológica, venho trabalhando com método de tipo misto. Creswell e Clark (2011) definem métodos mistos como um procedimento de coleta, análise e combinação de técnicas quantitativas e qualitativas em um mesmo desenho de pesquisa. O pressuposto central que justifica a abordagem multimétodo é o de que a interação entre eles fornece melhores possibilidades analíticas. Nessa perspectiva, a pesquisa que realizei com comunidades tradicionais no México demonstrou que a utilização de um questionário elaborado para mensurar o capital social étnico é fundamental para a compreensão do grau de cooperação e confiança existente entre o grupo. Igualmente, mostrou-se eficiente para identificar atores internos, potencialmente detentores de maior capital social (PIZZIO, 2017). Entretanto, somente o questionário fundamentado na cooperação e na confiança é insuficiente para que percebamos a relação existente entre estrutura e função. Em meu entender, a limitação do questionário pode ser superada por meio da adoção de técnicas de cunho qualitativo. Nesse sentido, proponho um acompanhamento de tipo etnográfico por meio da técnica da observação participante complementada por entrevistas com grupos focais.

Num primeiro momento, proponho o uso de um questionário para mensurar o capital social nas comunidades e descrever as redes de cooperação constituídas por esses grupos. Após o tratamento estatístico dos dados obtidos nessa etapa inicial, parte-se para a segunda etapa, onde são aplicadas as técnicas qualitativas. Nesse momento, instrumentos de análise de dados reticulares²⁷ são mesclados a entrevistas com grupos focais. Nesse sentido, Morgan (1997) define os grupos focais como uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. A adoção conjunta dessas duas técnicas adquire relevância uma vez que, como demonstrou o estudo de Marsh e Rhodes (1992), o processo de governança é constituído por redes que podem encontrar-se em diversos estágios das políticas públicas (definição de agenda, implementação, avaliação etc.). Por fim, a observação participante é adotada como técnica transversal no acompanhamento das atividades das comunidades, a exemplo de reuniões comunitárias, encontros etc.

Considerações finais

Diante do exposto, adquire relevância compreender como operam as redes de cooperação no âmbito desses grupos e quais os efeitos do capital social junto a estrutura socioeconômica dessas comunidades. Por um lado, o entendimento dessa questão permite compreender como e em quais contextos os sujeitos das comunidades assumem papéis de atores e como ocorre a relação intra/intercomunitária e suas exterioridades. Por outro lado, o entendimento das implicações acerca das normas compartilhadas, da confiança e das regras formais e informais, permite ao pesquisador abordar muitas questões de amplitude variada sobre o desenvolvimento econômico e social.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A importância dos arranjos intergovernamentais: potencialidades e dilemas na trajetória brasileira recente. *In*: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. pp. 540-547.
- ALMEIDA, Alfredo Berno de. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. **Boletim Informativo do NUER**, Florianópolis, v. 2, n. 2, pp. 15-44, 2005.
- ALVES, Henrique Napoleão. Direitos territoriais quilombolas para além do art. 68 do ADCT: a contribuição dos tratados internacionais de direitos humanos da ONU. *In*: LEITE, Renata; DANTAS, Isolda; CERQUEIRA, Edmilton (Org.). **3º Prêmio Territórios Quilombolas**. Brasília: MDA, 2012. pp. 71-94.
- ANDRADE, Maristela de Paula; SOUZA FILHO, Benedito (Org.). **Fome de farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara**. São Luís: Edufma, 2006.

27 Segundo questionário a ser elaborado.

ARAÚJO, Wladimir. Sena. O eixo cultural - político no contexto do zoneamento ecológico - econômico do Estado do Acre - Fase II. *In*: ACRE. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **A filosofia e metodologia de construção do ZEE/AC**, Fase II (1:250.000). Rio Branco: SEMA, 2010.

BAUMAN, Zigmund. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BECKER, Bertha Koiffmann. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum.**, Belém, v. 5, n. 1, pp. 17-23, jan./abr. 2010.

BOURDIEU, Pierre (1980). O capital social – Notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Brasília: Seppir, 2013. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>. Acesso: 6 jul. 2016.

BUNKER, Stephen. Joint ventures em ambientes frágeis: o caso do alumínio na Amazônia. **Novos cadernos do NAEA**, Belém, v. 3, n. 1, pp. 5-45, jun. 2000.

BURT, Ronald. **Structural Holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CHONG, Natividad Gutiérrez. **Sistema de consulta de organizaciones políticas y conflictos étnicos en las Américas: una propuesta de plataforma digital [Proyecto de investigación]**. Mexico: [S.n], 2008.

COLEMAN, James. **Fundamentos de teoria social**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

COSTA, Francisco A. **Capital estrangeiro e agricultura na Amazônia: a experiência da Ford Motor Company (1922-1945)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. P. **Designing and conducting mixed methods research**. 2. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Territorial governance: from the theoretical debate to evaluation of their practice. **Anál. Social**, Lisboa, n. 215, p. 304-328, jun. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2WkBLky>. Acesso: 16 ago. 2017.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; São Paulo: Edusp, 1992.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

DE LA CRUZ, Edgar E. R. (Org). **Análisis de redes sociales**: para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. México: CIDE, 2016.

DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In*: LEITE, Sergio Pereira. **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. v. 19, pp. 239-288. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

DINIZ, Marcelo B. *et al.* A Amazônia (legal) brasileira: evidências de uma condição de armadilha da pobreza? *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 4 a 7 dez. 2007, Recife. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A090.pdf>. Acesso: 10 out. 2013.

DPE-TO – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS. Núcleo da Defensoria Pública Agrária (DPAGRA). **Relatório psicossocial das comunidades quilombolas Claro, Prata e Ouro Fino**. Palmas: DPE-TO, 2013a.

DPE-TO – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatório de visita à Comunidade Prata de São Félix – Parque do Jalapão**. Palmas: DPE-TO, 2013b.

DPE-TO – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatório de visita à Comunidade Poço das Antas**. Palmas: DPE-TO, 2013c.

DURSTON, John. Construindo capital social comunitario. **Revista de la CEPAL**, n. 69, pp. 103-118, 1999.

ESCADA, Maria Isabel Sobral; ALVES, Diógenes Sala. **Mudanças de uso e cobertura do solo na Amazônia**: impactos socioambientais na ocupação de regiões de fronteira agrícola. Relatório Técnico. Brasília: CT Brasil/Inpe, dez. 2001.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão**: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004). 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FRANCO, Augusto. **Capital social**. Brasília: Instituto Millennium, 2001.

FRASER, Nancy. **Escalas de justicia**. Barcelona: Heder, 2008.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribuición, reconocimiento y participación. *In*: FRASER, Nancy. HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento?** Madrid: Morata, 2006.

GIACOMINI, Rose Leine B. **Quilombolas**: sujeitos de direitos fundiários e históricos sociais. [Entrevista concedida a] IHU On-Line. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2LklnR8> Acesso: 2 jun. 2016.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, pp. 1-41, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2WM7bPF>. Acesso: 13 abr. 2017.

GREISSING, Ana. A região do Jari, do extrativismo ao agronegócio: as contradições do desenvolvimento econômico na Amazônia Florestal no exemplo do projeto Jari. **REU**, Sorocaba, v. 36, n. 3, pp. 43-75, dez. 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2003.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LABASTIDA, Julio; CHONG, Natividad Gutiérrez; FLORES, Julia. **Governabilidad en Oaxaca**: municipios de competencia partidaria y usos y costumbres. Ciudad de México: IIS/Unam, 2009.

LIFSCHITZ, Javier Alejandro. **Comunidades tradicionais e neocomunidades**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.

LOPES, José Rogério. **Ajustes globais, novos condicionamentos sociais e políticas públicas**. Um estudo do contexto econômico regional do Vale do Rio dos Sinos, RS. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2007.

MARSH, David; RHODES, Roderick A. W. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MORGAN, David. **Focus group as qualitative research**. London: Sage Publications, 1997. (Qualitative Research Methods Series, 16).

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

PEREIRA, Ana Lúcia. **Famílias quilombolas**: história, resistência e luta contra a vulnerabilidade social, insegurança alimentar e nutricional na Comunidade Mumbuca – Estado do Tocantins. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2012.

PIZZIO, Alex. **Capital social étnico y desarrollo en comunidades tradicionales**: un estudio comparado entre Brasil y México. México: IIS/Unam, 2017. Relatório de pesquisa.

PIZZIO, Alex. Reconhecimento e resiliência no cotidiano de quebradeiras de coco-babaçu. **Estudos de Sociologia**, Recife, v. 1, pp. 1-17, 2014.

PIZZIO, Alex. **Resiliência e desenvolvimento em comunidades tradicionais na Amazônia.** [Processo nº 409572/2013-6. Relatório de pesquisa]. Brasília: CNPq, 2015.

PIZZIO, Alex; SANTOS, Lucélia Neves. Princípio de paridade participativa, reconhecimento e desigualdade social em Território Rural no Bico do Papagaio (TO). **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 16, n. 1, supl., pp. 261-280, 2013.

PIZZIO, Alex; CLETO, E. A. T. Resiliência e reconhecimento em neocomunidades: o caso da comunidade quilombola Morro de São João (TO). **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 13, n. 3, pp. 1-22, set./dez. 2016.

PORTES, Alejandro. **Economic sociology: a systemic inquiry.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia.** Belém: Ed. UFPA, 2012.

SILVA JÚNIOR, Joaquim Alves. Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, pp. 513-527, maio/jun. 2016.

SIMMEL, Georg. **Sociologia: estudos sobre las formas de socialización.** México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

TOCANTINS ONLINE. **Carta aberta das comunidades quilombolas agroextrativistas dos territórios tradicionalmente ocupados da região do Jalapão.** 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Wlhag0>. Acesso: 3 mar. 2016.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2015: Work for Human Development.** Washington, DC: UNDP, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3cuKjuY>. Acesso: 17 jun. 2016.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global.** Tradução de Marie-Anne Kremer. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

Capítulo 5

O modelo de desenvolvimento do Tocantins e os impactos para o povo Akwẽ-Xerente: limites e possibilidades das Políticas Públicas para os indígenas no estado

Reijane Pinheiro da Silva

Heber Rogério Grácio

Introdução

Sentada à sombra de pés de manga, em uma pequena aldeia da Terra Indígena Xerente, uma das lideranças indígenas femininas mais atuantes do estado do Tocantins comenta as grandes mudanças que ocorreram na vida do seu povo (Akwẽ-Xerente), desde a criação do estado, em 1988:

Vivemos cercados pelas plantações de cana, eles jogam veneno e cai na nossa aldeia, adocece nosso povo. Estão tirando nossa água, os bichos estão morrendo. Antes eu podia [*sic*] saber se ia chover muito no ano, pois tinha cigarra que avisava [*sic*] e então eu sabia se devia plantar a roça ou não. Agora as cigarras sumiram e, esse ano, que foi bom de chuva, eu não plantei, pois não teve cigarra para avisar (informação verbal).²⁸

O processo citado pela liderança é reflexo da intensificação dos projetos agrícolas implementados no Tocantins, que transformaram as terras indígenas (TIs) em ilhas verdes cercadas

28 S. Xerente, em entrevista na Terra Indígena Xerente em fevereiro de 2019. Informamos que participação dos sujeitos na pesquisa foi resguardada pela autorização da Cacique da Aldeia, bem como pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por todos os participantes.

de grãos por todos os lados. Está, ainda, diretamente associado ao modelo de desenvolvimento adotado no estado, que se caracteriza pelos avanços das atividades do agronegócio e de empreendimentos hidrelétricos como a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, conhecida regionalmente como UHE Lajeado. As mudanças vividas pelos Akwê desafiam sua sobrevivência e aceleram as transformações e reelaborações culturais, por meio de um jogo de forças assimétrico e marcadamente colonizador. Este capítulo, inicialmente, apresentará alguns dados gerais sobre os povos indígenas no Brasil e no Tocantins, para, posteriormente, trazer informações sobre o avanço das atividades econômicas no estado e, por fim, tecer algumas reflexões sobre o impacto dessas atividades na vida produtiva do povo em questão. Analisamos, ainda, alguns limites da relação do Estado com os povos indígenas, considerando as ações voltadas para mitigar impactos, a exemplo das políticas de educação e saúde, além de iniciativas de fomento a atividades produtivas.

Povos indígenas e terras indígenas no Tocantins

Segundo o censo demográfico de 2010, cujos dados sobre as populações indígenas estão em parte sintetizados na tabela 1, o Brasil conta com uma população de 896 mil indivíduos que se identificaram como indígenas, o que representa 0,47% da população brasileira, que compreendia um total de 190.755.799 conforme levantado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010. O Tocantins, segundo a mesma fonte, possuía uma população de 1.383.445 pessoas, o que perfaz 0,72% da nacional; e os indígenas representam 1,02% dos residentes no estado, ou seja, 14.118 pessoas.

Conforme exposto a seguir, 57,68% dos indígenas no Brasil vivem em terras indígenas (TIs). Algumas unidades federativas, no entanto, apresentam elevados índices de indígenas residentes fora de TIs, como é o caso de Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, entre outros. O Tocantins, na contramão da tendência nacional, apresenta um comportamento distinto: 81,88% dos indivíduos que se declararam indígenas residem em TIs. O censo de 2010 informa que 3.152 pessoas se identificaram como Xerente ou Akwê. Conforme apresentado na tabela 3, as TIs Funil e Xerente, as duas únicas em todo território nacional regularizadas para os Akwê, comportam respectivamente 361 e 2.361 pessoas. Esses dados nos levam a afirmar que cerca de 86% dos Akwê vivem nas duas TIs. Essa informação é importante para o argumento aqui desenvolvido, pois evidencia a dependência que a população em foco tem em relação aos recursos naturais e à qualidade ambiental de suas terras.

Tabela 1 – Distribuição dos povos indígenas no Brasil, por localização do domicílio (2010)

Unidade territorial	Total	Em %	Em terras indígenas	Em %	Fora de terras indígenas	Em %
Brasil	896.917	100	517.383	57,68	379.534	42,31
Acre	17.578	1,95	13.308	75,70	4.270	24,29
Alagoas	16.291	1,81	6.268	38,47	10.023	61,52
Amapá	7.411	0,82	5.956	80,36	1.455	19,63
Amazonas	183.514	20,46	129.529	70,58	53.985	29,41
Bahia	60.120	6,70	16.817	27,97	43.303	72,02
Ceará	20.697	2,30	2.988	14,43	17.709	85,56
Distrito Federal	6.128	0,68	-	0	6.128	100
Espírito Santo	9.585	1,06	3.005	31,35	6.580	68,64
Goiás	8.583	0,95	336	3,91	8.247	96,08
Maranhão	38.831	4,32	29.621	76,28	9.210	23,71
Mato Grosso	51.696	5,76	42.525	82,25	9.171	17,74
Mato Grosso do Sul	77.025	8,58	61.158	79,40	15.867	20,59
Minas Gerais	31.677	3,53	9.682	30,56	21.995	69,43
Pará	51.217	5,71	35.816	69,92	15.401	30,07
Paraíba	25.043	2,79	18.296	73,05	6.747	26,94
Paraná	26.559	2,96	11.934	44,93	14.625	55,06
Pernambuco	60.995	6,80	31.836	52,19	29.159	47,80
Piauí	2.944	0,32	-	0	2.944	100
Rio de Janeiro	15.894	1,77	450	2,83	15.444	97,16
Rio Grande do Norte	2.597	0,28	-	0	2.597	100
Rio Grande do Sul	34.001	3,79	18.266	53,72	15.735	46,27
Rondônia	13.076	1,45	9.217	70,48	3.859	29,51
Roraima	55.922	6,23	46.505	83,16	9.417	16,83
Santa Catarina	18.213	2,03	9.227	50,66	8.986	49,33
São Paulo	41.981	4,68	2.767	6,59	39.214	93,40
Sergipe	5.221	0,58	316	6,05	4.905	93,94
Tocantins	14.118	1,57	11.560	81,88	2.558	18,11

Fonte: Censo demográfico de 2010 (IBGE, s.d.).

Elaboração própria.

A tabela 2 apresenta informações fundiárias sobre onze TIs no Tocantins e os povos que as habitam. Essas terras foram regularizadas pela União como terras tradicionalmente ocupadas pelos povos Apinajé, Akwê (Xerente), Javaé, Karajá, Krahô-Kanela, Krahô, Tapirapé, Avá-Canoeiro e Guarani. Muito embora constem nos dados da Fundação Nacional do Índio (Funai), os Tapirapé não possuem na atualidade locais de moradia no Tocantins. Além disso, cabe informar que os Kanela do Araguaia, não citados na tabela, também figuram entre os povos originários do estado. As TIs ocupam aproximadamente 9,3% da extensão total do Tocantins. A TI Parque do Araguaia representa 4,86% de toda a extensão da Unidade Federada e 52,65% de toda extensão das TIs no Tocantins.

A duas TIs tratadas especificamente nesse estudo, Funil e Xerente, representam respectivamente 0,06% e 0,6% da extensão estadual e, quando comparadas com as demais Tis, perfazem 0,61% e 6,49% de suas extensões. Esses dados são importantes quando se considera que essas terras comportam populações culturalmente diferenciadas, que usam e ocupam o espaço de acordo com seus próprios modos.

Tabela 2 – Terras indígenas no Tocantins

Terra indígena	Etnia	UF	Município	Superfície (ha)	Situação fundiária
Apinayé	Apinayé	TO	Cachoeirinha, Itaguatins, Maurilândia do Tocantins, São Bento do Tocantins, Tocantinópolis	141.904,21	Regular
Funil	Xerente	TO	Tocantínia	15.703,80	Regular
Inawebohona	Javaé, Karaja	TO	Pium, Lagoa da Confusão.	377.113,57	Regular
Javaé/Ava Canoeiro (Canoanã)	Javaé	TO	Formoso do Araguaia, Sandolândia	0	Em estudo
Krahô-Kanela	Krahô-Kanela	TO	Lagoa da Confusão	7.612,77	Regular
Kraolândia	Krahô	TO	Itacajá Goiatins	302.533,40	Regular
Parque do Araguaia	Ava-Canoeiro, Javaé, Karajá e Tapirapé	TO	Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Pium	1.358.499,48	Regular
Taego ãwa	Ava-Canoeiro	TO	Formoso do Araguaia	28.510,00	Declarada
Utaria Wyhyna/ Iròdu Iràna	Karajá, Javaé	TO	Pium	177.466,00	Declarada
Xambioá	Guarani, Karajá	TO	Santa Fé do Araguaia	3.326,35	Regular
Xerente	Xerente	TO	Tocantínia	167.542,11	Regular
Total				2.580.211,68	

Fonte: Funai (2016).

A última informação mais geral sobre os povos indígenas no Tocantins surge na tabela 3, que trata dos dados demográficos das TIs tendo como referência o censo de 2010. A TI Parque do Araguaia comporta 28,17% da população residente em TIs e as TIs Xerente e Funil abrigam pouco mais de 23% da população indígena do estado.

Tabela 3 – População residente nas terras indígenas do Tocantins (2010)

Unidade territorial	População	Em %
Parque do Araguaia	3.320	28,17
Xerente	2.361	20,03
Kraolândia	2.555	21,68
Xambioá	331	2,80
Funil	361	3,06
Apinayé	1.885	15,99
Inawebohona	230	1,95
Krahó-Kanela	741	6,28
Total	11.784	100

Fonte: Censo demográfico de 2010 (IBGE, s.d.).

Elaboração própria.

Desenvolvimento no Tocantins

O estado do Tocantins apresenta um padrão de desenvolvimento típico para das áreas de expansão de fronteiras. Segundo o IBGE, em 2002 o produto interno bruto (PIB) do Tocantins representou 0,35% do nacional. Esse percentual subiu para 0,42 em 2010, e para 0,45 em 2014.

Essa tendência é reforçada pelas informações disponibilizadas pelo IBGE referentes às extensões plantadas. No ano de 2002, a área plantada no Tocantins representava 0,73% de toda a área plantada no Brasil. Em 2015, esse índice subiu para 1,68%. Entre os anos de 2002 e 2015, a área plantada com lavouras temporárias no Brasil cresceu 47,6%. No mesmo período, o Tocantins registrou um crescimento de 237,29% na extensão das lavouras temporárias.

As modalidades de lavouras em crescimento no estado também são emblemáticas. Em 2000 as extensões plantadas com soja representavam 19,96% de toda área plantada com lavouras temporárias. Esse índice subiu para 69,34% em 2015, como pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4 – Área plantada com lavouras temporárias, por produto

Produto	2000		2005		2010		2015	
	Em ha	Em %	Em ha	Em %	Em ha	Em %	Em ha	Em %
Abacaxi	1.878	0,64	2.055	0,29	2.683	0,40	2816	0,23
Algodão herbáceo (em caroço)	0	0	1.237	0,18	4.200	0,63	903	0,07
Amendoim (em casca)	0	0	1.630	0,23	3.870	0,58	2.186	0,18
Arroz (em casca)	148.723	51,2	199.168	28,98	137.946	20,76	119.826	10,01
Batata-doce	0	0	0	0	0	0	1	8,35
Cana-de-açúcar	3.590	1,23	2.767	0,40	10.803	1,62	363.95	3,04
Feijão (em grão)	4.472	1,54	12.695	1,84	26.134	3,93	8.570	0,71
Mandioca	12.043	4,15	21.500	3,12	20.869	3,14	13.847	1,15
Melancia	2.235	0,77	3.109	0,45	3.416	0,51	9.395	0,78
Melão	0	0	100	0,01	0	0	32	0,00
Milho (em grão)	58.625	20,20	78.182	11,37	83.229	12,53	162.078	13,54
Soja (em grão)	57.919	19,96	355.300	51,70	352.875	53,12	830.031	69,34
Sorgo (em grão)	520	0,17	9350	1,360	18.170	2,73	10.914	0,91
Tomate	92	0,03	25	0,00	0	0	0	0
Total	290.097	100	687.118	100	664.195	100	1.196.994	100

Fonte: Censo demográfico de 2010 (IBGE, s.d.).

Elaboração própria.

Para a pecuária, vamos nos ater aos dados da criação de bovinos. A atividade mostra um comportamento crescente e acima da média nacional. Enquanto no período entre os anos de 2000 e 2015 o rebanho nacional cresceu 26,68%, o do Tocantins cresceu 36,78%. Embora o índice de crescimento não seja o mesmo observado nas lavouras temporárias, deve-se observar que a participação do Tocantins é elevada e com indicativos de crescimento. Em 2000 o estado respondia por 3,61% do gado bovino do Brasil e, em 2015, esse índice subiu para 3,90%.

Tabela 5 – Variação do rebanho bovino

Unidade territorial	Efetivo dos rebanhos por ano (Em cabeças)				Variação (Em %)
	2000	2005	2010	2015	2000 a 2015
Brasil	169.875.524	207.156.696	209.541.109	215.199.488	26,68
Tocantins	6.142.096	7.961.926	7.994.200	8.401.580	36,78
Participação do Tocantins na Produção do Brasil (%)	3,61	3,84	3,81	3,90	

Fonte: Censo demográfico de 2010 (IBGE, s.d.).

Elaboração própria.

As atividades da agropecuária, principalmente quando envolvem o ramo do agronegócio, como é o caso do Tocantins, podem ser positivas quando observadas panoramicamente. Todavia, para as populações locais, especialmente para os povos originários, e para o meio ambiente, seus resultados são danosos. Com frequência a agropecuária está associada a conflitos, concentração fundiária, crescimento demográfico, pressão sobre recursos naturais, desmatamento, diminuição significativa da fauna, comprometimento da flora, comprometimento de qualidade da água e impactos culturais. O cenário apontado já se desenhava nas primeiras décadas pós-criação do estado do Tocantins, como mostra Luís Roberto de Paula (2000), ao analisar as relações políticas dos Akwẽ com o estado nascente e a lógica de modernização agroindustrial presente no programa “Brasil em Ação” e no Programa de Desenvolvimento e Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer):

O território tocantinense, em particular, está colocado como um dos alvos principais do Programa, mas as consequências diretas e indiretas sobre as terras indígenas não são mencionadas. Esses empreendimentos atingem as TIs Xerente, alterando drasticamente seu entorno (Hidrovia Araguaia-Tocantins; Ferrovia Norte-Sul; Hidrelétrica do Lajeado; Prodecer III – Programa de Desenvolvimento e Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados) e também sua configuração espacial interna, através das tentativas de implementação de obras de infraestrutura tais como a pavimentação de algumas estradas (TO-010; TO-245; TO-450) que cortam as TIs Xerente e a construção de uma ponte sobre o Rio Sono (PAULA, 2000, p. 87).

Outra atividade impactante que está em perspectiva para o estado é a mineração. De acordo com a página da Agência Nacional de Mineração (ANM), em junho de 2019 estavam tramitando no órgão 182.521 requerimentos tratando de exploração dos mais diversos recursos minerais no Brasil. Deste total, 17.366 eram referentes ao estado do Tocantins. O município de Pedro Afonso, que perfaz o limite norte da TI Xerente, contava com 176 requerimentos tramitando, Miracema do Norte com 268, e Tocantínia com 128. De acordo com a página do Instituto Socioambiental – ISA (2017), a mineração se faz presente em todo entorno das TIs Funil e Xerente. Assim como ocorre com a atividade do agronegócio, a mineração gera pressão fundiária, risco de acidentes, contaminação de cursos hídricos e impactos sobre a fauna e flora.

Em relação à infraestrutura, cabe observar que as TIs Funil e Xerente são cortadas por rodovias. Segundo a página do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (FRASÃO, 2014), estima-se que a cada segundo 15 animais são atropelados nas estradas brasileiras, representando 1,3 milhão por dia e 475 milhões de animais mortos por ano nas estradas. Essas vias trazem impactos para fauna e, conseqüentemente, para a atividade de caça. Criam e impõem aos Akwẽ um grande risco de acidentes, facilitam a exploração irregular de recursos naturais dos seus territórios e expõem seus habitantes à circulação de bebidas e drogas.

As usinas hidrelétricas geram grandes impactos para as populações locais por afetarem fauna, flora, comprometerem a qualidade da água da região e gerarem conflitos fundiários. Além das hidrelétricas já implantadas na bacia do rio Tocantins, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) informa que uma série de empreendimentos está prevista para o rio Tocantins e seus tributários. Somente para o rio Sono, que define o limite nordeste da TI Xerente, estão previstas seis hidrelétricas, sendo elas: Pequena Central Hidrelétrica – PCH Brejão Jusante e as UHEs Cachoeira da Velha, Monte Santo, Ponte Nova, Rio Sono Baixo e Vermelho (ANEEL, 2016).

Os Akwẽ-Xerente: impactos e limites da relação com o estado do Tocantins

Os Xerente se autodenominam Akwẽ e são classificados na etnologia como Jê Centrais. Localizam-se no município de Tocantínia, a 76 quilômetros de Palmas (TO). Em sua organização social, representam-se por duas metades exogâmicas: Doí (Sol) e Wahirê (Lua). Nessa estrutura, os clãs representantes da metade Doí são os Kuzatdekwa (donos do fogo), Kbazitdekwa (donos do algodão) e Kritotdekwa (donos do jogo com a batata assada ou donos da borracha). Quanto à metade Wahirê, estão inclusos os clãs Krozake, Kreprehi e os Wahiretdekwa. As relações entre os clãs envolvem regras sociais com direitos e deveres recíprocos. Cada clã tem um conjunto de nomes próprios que são passados de pai para filho, de avô paterno para neto ou sobrinho neto. Outro fator que possibilita distinguir as duas metades é a pintura corporal: os Wahirê utilizam traços verticais e os Doí, círculos. Outro elemento importante da organização social são as classes de idade, que classificam desde as crianças, jovens, adultos e anciãos, sendo estes últimos os que detêm maior prestígio.

Para a tradição Akwẽ, viver é participar do conjunto de seres materiais e imateriais que habitam um território. Para todos esses seres, há alimentos disponíveis e formas de obtê-los. Cada coletividade deve respeitar o que é “de comer” de cada grupo. Assim como em outras culturas, para os Akwẽ, o alimento é um elo entre pessoas, seres materiais, imateriais e sociedades. No caso da relação com a sociedade não indígena, esse elo tem sido avaliado como negativo e desestabilizador, uma vez que a adoção dos hábitos alimentares dos “não índios” tem causado novas doenças, o acúmulo de lixo e poluição, fatores não existentes no período anterior ao contato.

O aumento do consumo de alimentos processados e o relativo abandono das práticas alimentares tradicionais, bem como a diminuição do plantio, estão diretamente associados ao modelo de desenvolvimento do estado. Apesar de sabermos que a dinâmica cultural é inerente

a todas as sociedades humanas e que a mudança de hábitos é um processo contínuo, os projetos de desenvolvimento econômico citados e a pressão destes nas TIs em questão têm um impacto significativamente negativo, pois provocam desequilíbrios ecológicos e alteram as relações tradicionais entre esses indígenas e o ambiente que ocupam. A UHE de Lajeado, ao represar as águas, impede, por exemplo, que no rio Tocantins ocorram as cheias sazonais, que fertilizavam as terras às margens, permitindo o plantio tradicional nas chamadas vazantes, no momento da “seca”. Não existindo mais vazantes, não existem mais as roças “de onde se comiam as melancias mais doces”, segundo um Akwê.

As lideranças apontam que, antes da construção da UHE de Lajeado, havia cerca de trezentas famílias “vazanteiras” nas TIs Xerente e Funil, e a pesca era abundante. A roça de toco, uma prática condenada pelos órgãos ambientais e sistematicamente combatida, era outra estratégia fundamental de produção de alimentos. R. Xerente afirma (informação verbal) que, para inibir a prática, o Estado “prometeu” apoio para mecanizar o plantio nas TIs, mas isso não aconteceu de forma suficiente e planejada. É possível ver, em muitas aldeias, sucatas de tratores doados pelo governo estadual que nunca receberam manutenção adequada, assim como não houve nenhuma preparação técnica efetiva para o processo de “modernização” do plantio. O Programa de Compensação Ambiental Xerente (Procambix), implementado como contrapartida aos impactos causados pela UHE de Lajeado, esteve em vigor no período de 2000 a 2010 e destinou 10 milhões de reais para projetos a serem desenvolvidos nas duas TIs.

A administração do Procambix foi conduzida por representantes do estado, do consórcio de empresas que construiu a UHE de Lajeado, de lideranças indígenas e da Funai. Nos moldes dos projetos de compensação, que em geral desconsideram as especificidades culturais dos povos atingidos, intensificou os conflitos já estabelecidos pelo faccionismo clânico e pelas classes de idade,²⁹ favorecendo os atores que tinham mais condições de transitar nas instituições responsáveis pela execução, ou seja, lideranças que tinham curso superior, jovens universitários e funcionários públicos.

Apesar do compromisso de consulta aos anciãos, que se encontram no topo da hierarquia Akwê, as dificuldades burocráticas, a falta de compreensão dos trâmites legais e toda a complexidade dos processos que envolvem dinheiro afastaram os anciãos das discussões e decisões relativas à aplicação do recurso. São comuns os relatos dos indígenas sobre as experiências com “os projetos” do programa. Um dos mais famosos refere-se à tentativa de fomentar a criação de galinhas pelas famílias indígenas, quando foram entregues galinhas de granja, com o bico cerrado, ou seja, impossibilitadas de se alimentar livremente. O estranhamento também pode ser explicado pelo fato de que, para as cosmologias ameríndias, criar animais é uma estratégia produtiva de difícil acomodação, uma vez que cada coletividade tem seu lugar no universo dos seres que compartilham o mesmo território.

Para Viveiros de Castro, o pensamento indígena amazônico se sustenta no perspectivismo que pode ser definido como a consciência de que a humanidade é a condição comum a todos os seres (animais e humanos) e, portanto, haveria uma organização social que também reflete

29 A estrutura social Akwê é faccional. Como a maioria das sociedades Jês, a dualidade é o elemento que articula a divisão de poder, marcada constantemente pela disputa entre os clãs. As classes de idade determinam o lugar e o papel de cada indivíduo dentro do clã e da sociedade em geral. A sociedade Akwê pode ser definida como uma gerontocracia, onde os anciãos ocupam o topo da hierarquia do poder decisório. Sobre a dualidade Akwê.

poder, considerando que, para a onça, por exemplo, nós seríamos o animal a ser predado. O autor resume, nas palavras seguintes, alguns dos princípios das filosofias ameríndias:

Recordemos sobretudo que, se há uma noção virtualmente universal no pensamento ameríndio, é aquela de um estado original de indiferenciação entre os humanos e os animais, descrito pela mitologia. Os mitos são povoados de seres cuja forma, nome e comportamento misturam inextricavelmente atributos humanos e animais, em um contexto comum de intercomunicabilidade idêntico ao que define o mundo intra-humano atual. A condição original comum aos humanos e animais não é a animalidade, mas a humanidade [...]. Em suma, “o referencial comum a todos os seres da natureza não é o homem enquanto espécie, mas a humanidade enquanto condição” (VIVEIROS DE CASTRO, 1996, p. 120).

Para Ramos (1986) a complexidade do pensamento indígena se apresenta nos mitos. Estes, muitas vezes considerados pelas nossas ciências como manifestações de uma pré-racionalidade, na verdade apontam elementos de uma lógica de intercomunicabilidade entre os seres vivos:

As cosmologias indígenas representam modelos complexos, mas integrados, dos quais faz parte a sociedade humana. Os mitos são veículos de informação sobre a concepção do Universo, incluindo temas sobre a criação do mundo, a origem da agricultura, as relações ecológicas entre animais, plantas e outros elementos, a metamorfose de seres humanos e animais e vice-versa e de ambos em espíritos de vários tipos e índoles, a razão de ser de certas relações sociais culturalmente importantes e até mesmo o surgimento do homem branco e a avalanche de fatores desagregadores que o acompanham (RAMOS, 1986, p. 85).

Rosemary Negreiros de Araújo (2016) analisou os impactos da UHE de Lajeado na cosmologia Akwẽ, apresentando um panorama destes que podem ser sintetizados na incapacidade de diálogo intercultural que caracterizou a implementação da UHE, bem como na gestão do Procambix. Layanna Giordana Bernardo Lima (2017), em pesquisa sobre as transformações no mesmo território após a construção da UHE, aponta que 40% do recurso do Procambix foi destinado à administração do projeto, e que há um descontentamento generalizado e críticas severas aos gestores.

Constatamos que, oito anos após a finalização do programa, o único projeto que permanece ativo é o da criação de gado. Propriedade coletiva das aldeias, as reses são vistas como um problema por alguns anciãos, como podemos constatar na narrativa de S. Xerente:

Akwẽ não gosta de gado, foi com o gado que os fazendeiros tomaram as nossas terras. O gado chegou primeiro e depois eles vinham atrás. Seu eu tivesse uma arma eu matava esse gado que destrói a minha roça. Mas temos que aceitar, pois foi o que sobrou do PROCAMBIX. Akwẽ não sabe lidar com gado (informação verbal).³⁰

Pensado para mitigar impactos, o Procambix gerou outros impactos, tensionou a já estruturada dualidade social, estabeleceu conflitos entre os anciãos e as lideranças indicadas para a

30 S. Xerente, em entrevista aos autores na Terra Indígena Xerente em dezembro de 2018.

gestão e repetiu uma tendência, como aponta Estorniolo (2014), dos projetos de sustentabilidade “não levarem a sério” os conhecimentos indígenas. Faz-se pertinente apontar a necessidade de que os gestores das políticas públicas direcionadas aos povos indígenas considerem a alteridade em questão, com suas cosmologias, lógicas e epistemologias próprias e em toda sua complexidade.

Para além da experiência do Procambix, há outros limites na relação do estado do Tocantins com seus povos originários, principalmente no que se refere à promoção de políticas públicas e dos chamados projetos de desenvolvimento. Em primeiro lugar, a educação escolar é a única área inteiramente assumida pelo estado do Tocantins dentro das terras indígenas. Implantada nos primeiros anos de constituição do Tocantins, a proposta é que aos indígenas seja ofertada uma educação bilíngue, que respeite as características culturais de cada povo. O povo Akwê Xerente teve contato com o saber escolar sistematizado e conseqüentemente com a epistemologia ocidental, desde os primeiros aldeamentos indígenas implementados pelos religiosos católicos ainda no século XIX.

O Serviço de Proteção ao Índio (SPI), na década de 1940, oferecia aulas de alfabetização e, a partir da década de 1950, há uma significativa atuação dos missionários batistas entre os Xerente (GIRALDIN; MELO, 2012). A intenção principal desses missionários era traduzir os textos bíblicos para a língua Akwê a fim de evangelizá-los e, em contrapartida, esse trabalho contribuiu para o desenvolvimento da escrita da língua. Ao assumir a educação indígena, o Estado ofereceu alguns cursos de formação para professores indígenas, o que fez com que muitos deles passassem a lecionar em suas aldeias. Foram construídas muitas escolas na área Akwê, desconsiderando a tradição de mobilidade que os caracteriza, bem como o faccionismo clânico, marcado pela estruturação constante de novas aldeias e mudança de local. Como resultado, há muitas escolas abandonadas na área, uma vez que, construídas em tijolos, não podem ser removidas junto com as famílias.

A saúde indígena, outra área prioritária de atuação do Estado, é de responsabilidade da Secretaria de Saúde Indígena (Sesai), que foi criada pela União em 2010 para substituir o atendimento que era de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A Sesai foi instituída como um subsistema do Sistema Único de Saúde (SUS) para atuar exclusivamente na atenção básica, transferindo a responsabilidade da atenção especializada para o SUS. Isso significa que estados e municípios devem acolher os indígenas na rede de saúde, dispensando a eles os cuidados referentes às especialidades. Em pesquisas realizadas na área constatamos que há inúmeras resistências por parte dos municípios em acolher e atender os indígenas nas unidades e hospitais regionais e também nos hospitais de Palmas (SILVA, 2015; ROCHA; SILVA; NASCIMENTO, 2016). A criação da Sesai não foi acompanhada de uma sensibilização para o acolhimento aos indígenas e permanece a compreensão de que caberia exclusivamente à União essa responsabilidade.

Importante ressaltar que, apesar da uníssona tese de que as cidades próximas às terras indígenas são prejudicadas e têm seus serviços públicos sobrecarregados pelos indígenas (SILVA, 2015), boa parte da arrecadação desses municípios vem do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) ecológico, como mostram Demarchi, Morais e Bandeira (2015), que desconstruem o argumento de que as terras indígenas impedem o desenvolvimento das cidades, bem como os indígenas sobrecarregam os serviços de saúde, entre outros:

Em verdade, os “latifúndios dos índios” são produtivos do ponto de vista da arrecadação do ICMS Ecológico, conforme a legislação do Estado do Tocantins. O contraponto assim delineado desafia a população e principalmente a seus representantes políticos a operar um redimensionamento da questão indígena no contexto local. Se as terras indígenas, pelo fato de contribuírem com a conservação ambiental, asseguram uma importante parcela da arrecadação do ICMS Ecológico para o erário público municipal, os povos indígenas deixam de ser considerados como virtuais inimigos (detentores de terras improdutivas) e passam a ser potenciais aliados de um projeto de desenvolvimento que inclua princípios de conservação ambiental, sustentabilidade dos territórios indígenas e seu entorno, além da promoção e proteção a seu modo de vida e a sua cultura (DEMARCHI; MORAIS; BANDEIRA, 2015, p. 159).

Para além das políticas públicas de saúde e educação, as dificuldades dialógicas entre os poderes locais, sociedade civil, instituições acadêmicas, organizações não governamentais e os povos indígenas também se manifestam nos projetos e programas de desenvolvimento implementados. Apresentamos como exemplo as várias tentativas de fomentar o cultivo de hortas comunitárias por parte de Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – Ruraltins, nas TIs do estado (CARDOSO, 2014). No caso dos Akwẽ, existe uma forte resistência ao consumo de hortaliças. Apesar da intensa transformação alimentar dentro da área, há uma rejeição “às folhas”, como muitos se referem, pelo fato de serem alimentos da preferência de alguns animais de pequeno porte e rastejantes, como lagartos. A necessidade do cuidado com as hortas é, assim, desmotivada por essa rejeição. São muitos os projetos de hortaliças que começaram e depois foram abandonados pelos indígenas ao longo dos anos.

Considerações finais

Diante do contexto apresentado, faz-se necessário problematizar a categoria desenvolvimento em seu sentido comumente aceito. Desenvolvimento remete à mudança, avanço, progresso e evolução marcadamente positivos e está profundamente vinculada às teses de que a sociedade industrial ampliaria seu alcance em um processo de ocidentalização do mundo, progressivo e civilizatório. Sob a perspectiva da antropologia, no entanto, refere-se a uma categoria cuja capacidade explicativa e aplicativa se restringe ao ocidente e, assim como muitas outras, não tem alcance universal. As sociedades humanas elaboraram várias formas de ocupar o espaço, organizar a vida produtiva e social, e, para além da Europa ocidental, também produzem conhecimento e interpretações sobre o mundo que habitam. O modelo de desenvolvimento do Tocantins, bem como as políticas e projetos voltados para os Akwẽ, estão permeados pela representação da modernização do estado, necessária e inquestionável, nos discursos dos poderes hegemônicos.

O trabalho de Escobar (2007) desconstrói, simultaneamente, as categorias Terceiro Mundo e desenvolvimento a partir da crítica à narrativa universalista citada. O autor confronta as teses coloniais que sustentam a perspectiva em questão, centrada nos valores e interesses dos países ricos e do mercado global, que se desdobraram em políticas econômicas desenvolvimentistas e intervencionistas, no período pós-Segunda Guerra Mundial. Essa perspectiva revela, ainda, elementos da dicotomia “modernidade” e “tradição”, fundamentais nos debates sobre a relação

entre desenvolvimento, populações tradicionais e povos indígenas. A narrativa universalista do desenvolvimento apresentava como inevitável o desaparecimento de formas sociais ancestrais, classificadas como manifestações irracionais, que seriam superadas pela expansão e modernização capitalistas. Para Stavenhagen (1985), a tese comumente aceita de que os povos indígenas seriam um entrave ao desenvolvimento revela a prevalência de uma perspectiva que compreende suas formas de vida como resquícios de um passado pré-racional, associado a uma possível pré-história da humanidade.

Na mesma direção Little (2002) afirma que as teorias do desenvolvimento desconsideraram as questões étnicas, ou da etnicidade, na construção dos parâmetros que orientaram as análises sobre os entraves ou condições favoráveis ao desenvolvimento no século XX. Para Batalla *et al.* (1982), os processos de desenvolvimento dos povos indígenas devem ser orientados pelo viés étnico, uma vez que cada povo tem uma história e potencial cultural que devem ser reconhecidos e legitimados. O mesmo autor defende o etnodesenvolvimento como uma possibilidade de reconhecer, valorizar e respeitar os saberes e as estratégias indígenas:

O exercício da capacidade social dos povos indígenas para construir seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Isto é, a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu desenvolvimento (BATALLA *et al.*, 1982, n.p).

Ao incorporar as discussões apresentadas, propomos que o protagonismo indígena no que se refere à autossustentabilidade econômica e social, implica, conseqüentemente, em reconhecer as epistemologias que orientam as formas de ocupar e pensar os territórios que ocupam. Se os processos permanecem negando a esses povos a prerrogativa de direcionar, de acordo com suas cosmologias, os rumos das relações com a sociedade nacional, não haverá espaço para o etnodesenvolvimento.

É importante afirmar que não é possível propor e executar projetos gerais e iguais para todos os indígenas brasileiros. As políticas de estado devem reconhecer a sociodiversidade indígena e, a partir desse ponto, estabelecer a escutas necessárias. A imagem romantizada e exotizada do indígena ecológico, preso a uma natureza idílica, por outro lado, só nos distancia dos indígenas reais e em nada contribui para que os diálogos interculturais se estabeleçam e sejam efetivos.

Acrescentamos a necessidade de considerar as ciências indígenas para a produção de conhecimento sobre as possibilidades produtivas e sustentáveis dos seus territórios, promovendo um processo que Paul Little (2002) chamou de intercientificidade, em que seria possível relacionar saberes sobre ecologia, produção de alimentos, saúde, educação entre outros, de maneira que aos conhecimentos tradicionais sejam garantidos os direitos e reconhecimentos legais. Em síntese, para considerar o etnodesenvolvimento no horizonte dos projetos voltados para os povos indígenas, é preciso estruturar processos de escuta e consulta aos indígenas, valorizar e considerar seus saberes, suas estruturas sociais e de poder, a fim de que eles exerçam sua capacidade social de construir “seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações” (BATALLA *et al.*, 1982, p. 220).

Finalmente sugerimos que é urgente a necessidade de construir um diálogo efetivo entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, uma vez que estamos diante de agravos de saúde que

tendem a repetir a história de extermínios que marca essa relação. É preciso considerar o protagonismo indígena e valorizar as possibilidades produtivas, na contramão do que tem sido feito pelo Estado, mantendo a perspectiva de que poderíamos ensinar a esses povos como plantar e como lidar com seu território. Nessa direção, a categoria etnodesenvolvimento abre possibilidades dialógicas entre os universos em questão e nos permite uma maior aproximação das lógicas indígenas.

Referências

ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA. **I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas**. Relatório final (Análise de dados), n. 7. Rio de Janeiro: Abrasco, 2009.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório de acompanhamento de empreendimentos de geração**, Brasília, n. 9, out. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2WNSQIR>. Acesso: 6 jun. 2019.

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Pesquisar processos. **Módulo administrativo**. Site. Disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/SCM/site/admin/pesquisarProcessos.aspx>. Acesso: 6 jun. 2019.

ARAÚJO, Rosemary Negreiros de. **Os territórios, os modos de vida e as cosmologias dos indígenas Akwe-Xerente, e os impactos da UHE de Lajeado**. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

BATALLA, Guillermo Bonfil *et al.* **America Latina: etnodesenvolvimento, etnocídio**. Costa Rica: Flacso, 1982.

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

CARDOSO, Alaidés. Governo do Estado implanta hortas comunitárias em aldeias indígenas. **Ruraltins**, Palmas, 2014. Site de Notícias. Disponível em: <https://bit.ly/2WSu8kr>. Acesso: 6 jun. 2019.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pp. 115-144, out. 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mana/v2n2/v2n2a05.pdf>. Acesso: 10 fev. 2019.

DEMARCHI, André Luis Campanha; MORAIS, Odilon; BANDEIRA, Maria do Socorro Gomes. ICMS Ecológico e Terras Indígenas no Tocantins: o caso Apinajé. *In: SILVA, Reijane Pinheiro da. Povos indígenas do Tocantins: desafios contemporâneos*. Palmas, TO: Nagô, 2015. v. 1. pp. 157-177.

ESCOBAR, Arturo. **La invención Del Tercer Mundo: construcción e desconstrucción Del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial El perro e La rana, 2007.

ESTORNILO, Milena. **Laboratórios na floresta: os Baniwa, os peixes e a piscicultura no Alto Rio Negro**. Brasília: Paralelo 15, 2014.

FRASÃO, Gustavo. A cada segundo 15 animais silvestres morrem atropelados. **ICMBio**, Brasília, 18 ago. 2014. Site, Últimas Notícias. Disponível em: <https://bit.ly/3csfaYO>. Acesso: 6 jun. 2019

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Índios no Brasil e terras indígenas**. Brasília: Funai, 4 mar. 2016. Site. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso: 6 jun. 2019.

GIRALDIN, Odair; MELO, Valéria M. C. de. Os Akwe-Xerente e a busca pela domesticação da escola. **Tellus**, Campo Grande, ano 12, n. 22, pp. 177-199, jan./jun. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Características Gerais da População. Resultados da Amostra. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso: 6 jun. 2019.

LIMA, Antonio Carlos de Souza; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2002.

LIMA, Layanna Giordana Bernardo. **Os Akwẽ–Xerente no Tocantins: território indígena e as questões socioambientais**. 2016. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

LITTLE, Paul E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Tellus**, Campo Grande, v. 2, n. 3, pp. 33-52, out. 2002.

PAULA, Luís Roberto de. **A dinâmica faccional Xerente: esfera local e processos sociopolíticos nacionais e internacionais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades indígenas: a classificação de parentes**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

ROCHA, Tatiana Evangelista da Silva; SILVA, Reijane Pinheiro da; NASCIMENTO, Maira Messias do. Changing dietary habits among Akwen Xerente. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 50, pp. 96-100, 2016.

SILVA, Reijane Pinheiro da. Entre mundos e entre saberes: os desafios epistemológicos dos alunos Akwen Xerente na Universidade Federal do Tocantins. **Interação**, Goiânia, v. 40, pp. 537-555, dez. 2015.

SILVA, Reijane Pinheiro da; BARCELOS, Aline Costa; HIRANO, Bruno Queiroz Luz; CALAFATE, Jaqueline Medeiros Silva; SOARES, Tássio de Oliveira; IZZO, Renata Sotomaior. A experiência de alunos do PET Saúde com a saúde indígena e o programa Mais Médicos. **Interface**, Botucatu, v. 19, supl., pp. 1.005-1.014, 2015.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 9, n. 1, pp. 11-44, 1985.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pp. 115-144, out. 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131996000200005, Acesso: 1 ago. 2020.

Capítulo 6

Desenvolvimento Regional na perspectiva de gênero³¹

Temis Gomes Parente

Introdução

Desde a sua criação pela Constituição Federal, em 1988, o Estado do Tocantins vem sofrendo rápidas transformações com o desenvolvimento de projetos de grande porte, como a hidrovía Araguaia–Tocantins, a ferrovia Norte–Sul e, principalmente, empreendimentos no setor energético, como a construção de várias hidrelétricas ao longo do rio Tocantins.

Este capítulo se propõe a trazer para o debate os discursos desenvolvimentistas difundidos por esses grandes projetos, enfocando, no caso, como foram interpretados e vivenciados pela população diretamente impactada pela formação do reservatório da Usina Luís Eduardo Magalhães, no Estado do Tocantins. A análise privilegiará as relações de gênero nas falas dos impactados, particularmente nas das mulheres, e na documentação oficial, que legitima esses papéis ao estabelecer os valores indenizatórios no momento da saída compulsória de cada trabalhadora que vivia às margens do rio Tocantins.

Uma pergunta se faz necessária: por que pesquisar o desenvolvimento regional na perspectiva das relações de gênero? A resposta é clara: as mulheres foram as que mais sofreram com o processo de desenraizamento, ou seja, com a saída compulsória para a construção da hidrelétrica. Além de terem perdido o seu referencial material, o seu “lugar de memória”, elas também tiveram os laços de amizade desfeitos, não podendo mais desfrutar da longa convivência estabelecida com os antigos vizinhos, com as comadres, os afilhados.

Outro objetivo deste trabalho: reconstruir, por meio do discurso dessas mulheres, seu universo de trabalho. Mesmo cientes de desenvolver atividades idênticas às dos maridos/companheiros na lavoura, nos sítios, nas chácaras, elas rotulam seu trabalho de “ajuda”. Isso foi determinante por ocasião das negociações indenizatórias com os órgãos responsáveis pela construção da usina: elas não se viam como trabalhadoras e, portanto, não participaram dos trâmites.

31 Artigo Publicado na Revista História, São Paulo, n. 45, pp. 269-284, dez. 2012.

A construção de barragens: os prós e os contras

Vários estudos – entre eles o de Silva Júnior (2005) – apontam que a construção de barragens de grande porte destinadas à geração de energia hidrelétrica tem sido a estratégia adotada pelo Brasil para o atendimento da crescente demanda por energia requerida pelos processos de crescimento industrial e de urbanização. Intensificados a partir da segunda metade do século passado, esses empreendimentos têm prioridade absoluta nos sucessivos planos de desenvolvimento elaborados para o país.

Dentre as vantagens atribuídas à geração de energia hidrelétrica em relação a outras fontes de energia, destacam-se a renovabilidade, a baixa emissão de poluentes, a disponibilidade para a produção em escala e a potencialidade para o desenvolvimento local e regional. Além, é claro, de outros benefícios acessórios decorrentes do represamento necessário à geração das usinas, como a regularização de enchentes e as oportunidades de múltiplos usos do reservatório (a irrigação agrícola, a fruticultura, a navegação, o abastecimento público, o turismo, o lazer).

Não se pode, contudo, deixar de elencar as desvantagens causadas pelos reservatórios artificiais das grandes hidrelétricas: impactam significativamente no meio ambiente; provocam alterações no regime hidrológico; deterioram a qualidade da água e reduzem a biodiversidade. Provocam, ainda, efeitos sociais e econômicos altamente desfavoráveis à população afetada.

A inundação de largas faixas de terra pelo reservatório de uma grande hidrelétrica modifica, invariavelmente, a configuração ambiental e socioeconômica do território afetado. Em face disso, alteram-se os ecossistemas na base fundiária, o sistema produtivo e a organização social existente. Essas repercussões negativas podem alcançar os meios de subsistência, o modo de vida, as relações socialmente construídas ao longo do tempo, os elementos culturais e o próprio sentimento das pessoas e famílias diretamente atingidas. Essa situação é especialmente danosa para aqueles que possuem uma maior interação com o meio natural, como as comunidades tradicionais ribeirinhas e indígenas. Esse cenário descrito por Silva Júnior (2005) foi identificado durante a construção da Usina Luís Eduardo Magalhães e a consequente formação do reservatório.

A Usina Luís Eduardo Magalhães

A Usina Luís Eduardo Magalhães/Lajeado foi construída por um consórcio de várias empresas nos municípios de Miracema e Lajeado, a 120 km de Porto Nacional. Considerada um dos mais arrojados projetos hidrelétricos do país, a usina foi edificada em um tempo recorde – apenas 39 meses –, tornando-se num marco do setor elétrico por ser o maior empreendimento de geração realizado pela iniciativa privada no Brasil.

O reservatório formado com a construção da usina tem uma extensão de 170 km, abrangendo uma área total de 630 km² que atinge os municípios de Miracema, Lajeado, Palmas, Porto Nacional, Brejinho do Nazaré, Ipueiras e Aliança do Tocantins. Esses municípios receberam uma compensação financeira compatível com o tamanho da área ocupada pelo lago.

Cabe registrar que a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães foi antecipada e anunciada à população pela imprensa como o mais novo e maior projeto de desenvolvimento:

O início das operações da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, em Lajeado, e a construção de mais três usinas hidrelétricas no Estado vão garantir a atração de investidores para o Tocantins em 2002, além de oferecer a energia necessária para a promoção do desenvolvimento dos setores agropecuário, do comércio e serviços e, principalmente, da indústria. A expectativa do Governo e do meio empresarial é atrair grandes potências da economia para o Estado, colaborando também para a geração de emprego e renda (JORNAL DO TOCANTINS, 2001, p. 7).

Essa citação serve para ilustrar o que afirmam Carvalho e Medeiros (2009): os discursos sobre os projetos hidrelétricos, tachando-os de signos de modernização, desenvolvimento e até mesmo da criação de um ambiente “melhor”, surgem paralelamente às obras. Foi o que ocorreu na mídia no Estado do Tocantins quando se iniciou a construção da hidrelétrica. Várias reportagens passaram a focar que, a partir de então, o estado viveria em ritmo acelerado de desenvolvimento, com o crescimento em todos os setores da economia e a geração de empregos permanentes – uma das grandes necessidades, dado o elevado número de desempregados no Brasil. Essa era a expectativa, em especial daqueles que seriam diretamente impactados pela construção da usina.

Os impactos sociais causados pela construção da usina

Quando se abordam os impactos sociais, o processo de deslocamento compulsório é definido, sobretudo, pela sua natureza dramática, pelas aceleradas e traumáticas mudanças socioculturais e pela imposição de limites à capacidade de respostas dos deslocados às imposições da obra e das agências governamentais responsáveis (RODRIGUES, 1998). Esses fatos ocorreram durante a construção da Usina Luís Eduardo Magalhães/Lajeado, em 1999: os povoados e cidades que ficavam às margens do rio Tocantins desapareceram, fazendo com que comunidades inteiras fossem desapropriadas e levadas para outras localidades. Isso estava previsto no Programa de Remanejamento da População Rural, que implantou reassentamentos coletivos para 363 famílias nos municípios de Miracema do Tocantins, Lajeado, Porto Nacional, Ipueiras e Brejinho de Nazaré, como se pode ver no quadro a seguir:

Quadro 1 – Descrição dos assentamentos

Reassentamentos	Município	Nº de Famílias
Boa Sorte	Brejinho de Nazaré	25
Canto da Serra	Lajeado	04
Projeto 2000	Ipueiras	04
Mundo Novo	Miracema do Tocantins	18
Brejo Alegre	Porto Nacional	10
Córrego Prata	Porto Nacional	91
Flor da Serra	Porto Nacional	49
Luzimangues	Porto Nacional	82
Mariana	Porto Nacional	14
Oleicultores	Porto Nacional	07
Pinheirópolis Rural	Porto Nacional	10
São Francisco de Assis	Porto Nacional	44
Total		363

Fonte: Relatório de Impacto Ambiental: avaliação de impactos – Themag (1996).

A história oral como metodologia de pesquisa

As pesquisas desenvolvidas para este artigo foram realizadas nos reassentamentos Pinheirópolis Rural e Córrego Prata, ambos localizados no município de Porto Nacional, o mais impactado e, conseqüentemente, o que concentra o maior número de reassentamentos. Optou-se por adotar como metodologia a história oral, uma vez que esta expressa a consciência da historicidade da experiência pessoal e o papel do indivíduo na história da sociedade em eventos públicos: guerras, revoluções, greves, inundações, terremotos (PORTELLI, 2001, p. 14).

A história oral, neste caso, é relevante por trazer para o debate visões e vivências de pessoas que ainda não foram reconhecidas como protagonistas da esfera pública, no que se refere ao evento e aos impactos causados pela formação do reservatório. Trata-se, portanto, de uma forma de apresentar vozes ocultas que podem revelar o outro lado do discurso (FERREIRA & GROSSI, 2004). Além do mais, a compreensão do evento após oito anos (o reservatório se formou em 2002) implicou certo afastamento emocional, razão pela qual os testemunhos atuais trazem justamente as recordações mais significativas do drama vivido.

A metodologia da história oral tornou-se uma opção válida a partir da segunda metade do século XX, quando acontecimentos como a emergência da subjetividade feminina e de grupos socialmente segregados convocam pesquisadores e, de forma particular, historiadores a tentarem perceber analiticamente discursos que configuram outro lugar na construção da história. É o caso da construção da história das mulheres impactadas pela Usina Luís Eduardo Magalhães.

Segundo Ferreira e Grossi (2004), as lembranças valem pelo que dizem e pelo que criam; produzem vínculos identitários e perfilam o fazer-se sujeito, através das próprias palavras que vão inaugurando os relatos. É por intermédio das entrevistas que as narrativas das mulheres dos reassentamentos são permeadas pela saudade de um espaço que já não existe mais e, ainda, ganham contornos de gênero, não somente por serem lembradas por mulheres, mas principalmente por se reportarem a lugares e tempos que, costumeiramente, são definidos, nas relações, como próprios de mulheres.

Essas mulheres não tinham informações a respeito dos impactos que sofreriam com a construção da hidrelétrica, o que gerou a falta de organização e participação em movimentos sociais, existentes em outros estados. O Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), por exemplo, só veio a ser criado no Tocantins depois que as primeiras famílias foram reassentadas, devido aos impasses no pagamento e na forma das indenizações. Ou seja, os acordos entre as famílias realocadas já tinham sido fechados. Assim, como inicialmente não tiveram representação e foram excluídas das mesas de negociação e das instâncias decisórias, não tiveram poder de voz e de ação.

Em face dessa exclusão, ficaram para trás suas terras, suas plantações, suas formas tradicionais de viver, suas lembranças, seus sentimentos de perda – muitas vezes adormecidos até que começaram a falar. Esse foi o caso de muitas das entrevistadas, cujas falas expuseram o custo social a que se viram obrigadas a arcar com a construção da usina, suas dores e seus sacrifícios. Reviveram, assim, as histórias e tradições perdidas e também daqueles que já haviam partido. Segundo Ecléa Bosi (1987), não há evocação sem uma inteligência do presente; uma lembrança é um diamante bruto que precisa ser lapidado pelo espírito. Sem o trabalho da reflexão e da localização, seria uma imagem fugidia. O sentimento também precisa estar presente para que a lembrança não seja apenas uma repetição do estado antigo, mas uma reaparição.

Durante as entrevistas, as mulheres garimpam na memória sua vida antes da formação do reservatório e as mudanças decorrentes. Elas recordam e organizam essas lembranças, principalmente as suas labutas nas roças, nos quintais e no ambiente doméstico. Ao mesmo tempo, as falas das mulheres deixam claro o que a construção da usina representou para elas, sobretudo na questão do desenvolvimento, no que se refere aos papéis que lhes são atribuídos (cuidar da casa, do marido/companheiro, da educação das crianças). Se, por exemplo, a vida escolar de seus filhos melhorou, houve para elas desenvolvimento. É o que se pode perceber nas entrevistas com as mulheres do reassentamento Córrego Prata. Para elas, a proximidade da escola para seus filhos é melhoria. Quando se pergunta quais foram as diferenças entre a antiga moradia e a atual, a resposta é unânime: reclamam do abastecimento de água. Antes, as suas labutas diárias eram diretamente com o rio: lavar roupa, abastecer a casa com água, molhar a horta, divertir-se com os filhos e o marido/companheiro nas pescarias; agora, nos reassentamentos, todas dependem dos poços artesianos e nem todas as famílias têm o suficiente para as suas atividades domésticas.

Na análise das falas das entrevistadas, ficam evidentes as delimitações de diferentes papéis entre os membros familiares e, particularmente, as representações do lugar ocupado por essas mulheres presentes nas suas narrativas. Em suas narrativas, percebem-se a construção e a reprodução desses papéis vividos e/ou representados por elas. Mesmo que as dificuldades sejam maiores que na antiga moradia, no que diz respeito ao abastecimento de água, elas ainda acham que a situação melhorou em razão das condições que envolvem os cuidados dos filhos, da família.

Desse modo, pode-se pensar os papéis de gênero representados pelas mulheres dos reassentamentos como comportamentos e atitudes socialmente esperados dos membros de uma sociedade, diferenciados por sexo. Falar de papéis de gênero envolve padrões, regras que uma dada sociedade estabelece para seus componentes. Eles definem comportamentos e formas para que as pessoas se relacionem. O aprendizado de papéis leva ao conhecimento e à internalização de modelos daquilo que se considera adequado, ou não, para um homem ou para uma mulher em uma dada sociedade.

Os papéis de gênero expressos nos documentos

Os papéis de gênero não ficam somente nas falas das mulheres, são legitimados ao serem colocados em prática por intermédio dos órgãos oficiais. Em documento elaborado pela empresa Investco, com a consultoria da Themag Engenharia Ltda., em abril de 1998, em que se analisam os impactos que a construção da usina causaria – para definir o valor das indenizações para cada impactado –, fica claro o lugar das mulheres:

Fica estabelecido que o homem em perfeitas condições de saúde e na faixa etária entre dezesseis e sessenta anos equivale a uma Força de Trabalho. Uma mulher nas mesmas condições equivale a 0,8, uma vez que parte do seu tempo é destinada à atividade doméstica. Acima de 60 anos a Força de Trabalho de um homem é equivalente a 0,50 e de uma mulher a 0,25 Força de Trabalho (INVESTCO; THEMAG apud ARAÚJO, 2003, p. 70). Nesse documento, ficam legitimadas as desigualdades de gênero quando estas estão ligadas à tendência de identificar as mulheres com a casa, e os homens com a produção. Essa posição é referendada nas estruturas sociais: as mulheres são vinculadas à arena privada da casa e às relações pessoais; os homens, à arena pública do comércio, da produção e da política.

Na raiz dessa situação podem-se identificar os aspectos culturais que naturalizaram e transferiram as diferenças biológicas para o campo social, construindo, assim, as condições de desigualdades vividas pelas mulheres. Trata-se de uma construção que se consolida no cotidiano, quando a elas são conferidas certas qualidades como atributos próprios para cumprir papéis sociais específicos e diferenciados – “próprios de mulheres”. Estes se reproduzem socialmente por intermédio da educação tanto formal como informal de cunho sexista (JONAS, 2003, p. 14).

A nota de repúdio

Um ano após a assinatura desse documento, em dezembro de 1999, houve um encontro em Palmas para comemorar o Dia Internacional dos Direitos Humanos, com a participação de vários movimentos populares, entre eles a Pastoral da Mulher Marginalizada. Na ocasião foi divulgada uma nota de repúdio à discriminação manifestada pela Investco e pela Themag contra as mulheres atingidas pela barragem Lajeado:

[...] somos nós que trabalhamos em casa e na roça também. Trabalhamos até mais do que o homem, pois além de trabalhar em casa cozinhando, limpando, cuidando dos filhos e fazendo a “marmita do marido” para ele ter “força no

trabalho”, nós também vamos trabalhar na roça, na horta, cuidar das galinhas, dos porcos, tirar leite da vaca e cuidar do jardim. O nosso trabalho nunca termina, e nossos maridos, depois que terminam o trabalho na roça, vão para casa dormir. Nós ainda vamos fazer a janta, limpar a casa, colocar as crianças para dormir, por isso não aceitamos essa discriminação (ARAÚJO, 2003, p. 70).

O que se pode perceber nesse manifesto é, como argumentam os movimentos organizados de mulheres, a inclusão das atividades nas roças, junto com os maridos/companheiros, não mais como “ajuda”, mas sim como força de trabalho.

O teor das falas das mulheres entrevistadas

Convém salientar que o argumento usado na nota de repúdio não aparece nas falas das mulheres entrevistadas neste trabalho. O enfoque de gênero através das suas memórias circunscreve-se ao esforço sistemático de documentar e compreender os papéis de homens e mulheres, dentro de contextos específicos, bem como as relações recíprocas entre tais papéis e a dinâmica social desses contextos. Em todas as entrevistas, as mulheres – e também alguns homens – reclamam das dificuldades que enfrentam nos novos lugares de moradia, dos conflitos que se constituíram pelos impactos sociais e ambientais criados pela ação humana. Advêm daí como elementos centrais a súbita mudança de vida, a perda dos meios tradicionais de subsistência, a expropriação das terras e das benfeitorias existentes na área diretamente afetada pela usina e a alteração dos costumes e hábitos (ZITZKE, 2007, p. 150).

No que diz respeito aos aspectos físicos, a questão da água, como já foi abordado, é uma das maiores reclamações das mulheres, pois na maioria das culturas administrar esse recurso é uma tarefa eminentemente feminina. Daí, abundante e em ótima qualidade, ameniza o seu trabalho; escassa ou contaminada, acarreta consequências sérias tanto para elas como para seus familiares. A falta de água foi e ainda é um dos graves problemas enfrentados pelas famílias nos reassentamentos. Quando se perguntou a uma reassentada que passa o dia inteiro na roça trabalhando com o marido sobre o que ambos falam, já que ficam juntos o dia todo, ela respondeu:

A gente faz planos para o futuro, a gente planeja. Assim quando tiver tudo irrigado e a gente tiver colhendo, vendendo, exportando. A gente conversa sobre isso; o foco da conversa é a água. A gente conversa mais sobre a irrigação lá na roça, [pois] a gente vê tudo seco. Aí, a gente fala: já pensou se tivesse água? Estava molhando nossos pés e colhendo, estava recolhendo e molhando... É isso que a gente conversa.

Como se vê, o assunto gira sempre em torno da água e das dificuldades de abastecimento através dos poços artesianos feitos pelas empresas responsáveis no momento em que as famílias foram transferidas para as novas moradias.

A irrigação a que toda a população do reassentamento se refere é parte do projeto São João, destinado à fruticultura, que está em processo de implantação há oito anos (desde quando as famílias foram transferidas para aquele local) e se propõe a beneficiar todos os lotes do reassentamento Córrego Prata.

As mulheres também se queixam da utilização do solo, uma vez que quase todos os reassentados têm como única fonte de renda o cultivo de hortaliças e a criação de animais domésticos que vendem nas feiras de Palmas, a capital do estado. As reclamações se concentram no fato de que as áreas selecionadas para reassentar essas famílias, além de serem pequenas para a agricultura (4 hectares), apresentam um solo pobre em decorrência da intensiva formação de pastos para a pecuária. Isso provocou a emergência da insegurança alimentar, uma vez que a pequena extensão de terra, associada ao desconhecimento do novo local e à ausência de águas, dificulta o cultivo dos alimentos básicos.

Nas falas dessas mulheres, nota-se ainda o ressentimento por não disporem da flora existente nos antigos lugares. Lembram-se principalmente das frutas nativas do Cerrado, como o caju, o pequi, o murici, que elas vendiam nas cidades e assim garantiam renda para a manutenção de suas famílias.

A divisão de trabalho nas falas das mulheres

O mais interessante, entretanto, é que pelas entrevistas parece haver uma clara divisão de trabalho entre homens e mulheres. Quando, porém, se pergunta quais atividades elas fazem nas plantações, percebe-se que elas executam o mesmo trabalho dos homens, extrapolando assim o âmbito doméstico. O mesmo não acontece quando se indaga o que os homens fazem em casa: todas respondem que eles fazem alguma atividade, mas somente se elas estiverem ausentes.

No desenvolvimento desta pesquisa, procurou-se observar a participação das mulheres nas feiras de Palmas. Elas atuam no processo de venda dos produtos, mas são os maridos que recebem o dinheiro. Cabe a elas apenas entregar os produtos para os compradores. Quando se indaga “quem compra as coisas para casa”, todas as entrevistadas afirmam que são os maridos, embora enfatizem que é com o “consentimento” delas. Ou seja, mesmo que o espaço doméstico diga respeito às mulheres, as tomadas de decisão ficam a critério dos homens, representando, portanto, uma relação de subordinação entre os gêneros.

Ao se analisarem as falas das mulheres, ficam evidentes as delimitações de diferentes papéis entre os membros familiares e, particularmente, as representações formadoras do lugar ocupado por essas mulheres nas suas narrativas: percebem-se a construção e a reprodução desses papéis vividos e/ou representados por elas.

À guisa de conclusão

É por intermédio das memórias que as mulheres entrevistadas deixam transparecer os papéis de gênero em que elas assumem o que se espera delas. Bourdieu (1999) lembra como a divisão das atividades atribuídas aos sexos implica uma subordinação de gênero:

A força da ordem masculina se evidencia no fato de que ela dispensa justificção: a visão androcêntrica impõe-se como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem a legitimá-la. A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina

sobre a qual se alicerça: é a divisão social do trabalho, distribuição bastante restrita das atividades atribuídas a cada um dos dois sexos, de seu local, seu momento, seus instrumentos; é a estrutura do espaço, opondo o lugar de assembleia ou de mercado, reservado aos homens, e a casa, reservada às mulheres; ou, no interior destas, entre a parte masculina, com o salão, e a parte feminina, com o estábulo, a água e os vegetais; é a estrutura do tempo, a jornada, o ano agrário, ou o ciclo de vida, com momentos de ruptura, masculinos, e longos períodos de gestação, feminino (BOURDIEU, 1999, p. 18).

As falas das mulheres desta pesquisa deixam transparecer os papéis de gênero delas esperados, principalmente no que se refere ao aspecto do trabalho. Elas não consideram trabalho as atividades que fazem fora do âmbito doméstico, principalmente na roça, nas plantações, pois nos papéis de gênero é o homem quem sustenta a casa. Apesar da natureza indispensável das atividades das mulheres na sobrevivência, elas acabam internalizando as condições de invisibilidade como produtoras de valor de troca.

O que se percebe nas falas das mulheres é o reforço do papel de gênero na divisão do trabalho. As atividades das mulheres são divididas entre a casa e a roça. Em casa, elas são responsáveis pelas múltiplas atividades envolvidas na reprodução social – cuidar das crianças, da casa, fazer faxina, lavar roupa, cozinhar; na roça, ocupam-se do cultivo de produtos para a subsistência da família. O trabalho doméstico, para essas mulheres, é percebido como ordem natural das coisas, e o trabalho na roça é visto como de domínio masculino por causa do valor de troca produzido, não havendo, portanto, reconhecimento social no trabalho doméstico.

Nas entrevistas das mulheres, percebe-se claramente a configuração do espaço público como uma dimensão da exclusão baseada na “natureza” feminina, como reflexo da submissão aos papéis que lhes são atribuídos. Restringe-se, assim, seu direito à plena liberdade de atuar com igualdade, mesmo que exerçam todas as atividades consideradas masculinas e mais aquelas destinadas à manutenção doméstica.

Desse modo, perceber através das falas das mulheres os papéis de gênero é percorrer os espaços que elas viam como delas, como a casa, o quintal, bem como as atividades que elas desenvolveram naqueles antigos espaços e que hoje, nas novas moradias, representam vivências. Quando narram algo sobre a vida passada, elas se referem ao evento da formação do lago. Da mesma forma, ao falar do lago, retratam a vivência de um modo de vida diferente do atual e, no bojo dos relatos, o passado não é meramente relatado; ele é avaliado, julgado e construído dentro de esquemas que articulam a condição de vida presente e os anseios dessas mulheres para o futuro. A experiência da formação do lago associou experiências de ordem pessoal e de ordem coletiva, que estiveram sempre presentes, seja de modo consciente ou inconsciente, de forma sutilmente demarcada em seus depoimentos e nas relações que mantêm no espaço social atual (RODRIGUES, 1998). Quando se discute o desenvolvimento regional, elas não se sentem incluídas, pois em suas subjetividades de gênero, desenvolvimento é assunto de homens.

Enfim, falar de dimensões de gênero e desenvolvimento regional implica lembrar que um modelo de desenvolvimento que se queira sustentável não poderá nunca se fundamentar na desvalorização das atividades desenvolvidas pelas mulheres. São elas, afinal, que sofrem os maiores impactos quando se colocam em prática esses grandes projetos – imprescindíveis para o desenvolvimento regional – que afetam diretamente a sua rotina doméstica.

Referências

- ARAÚJO, Rubens Milagre. **Uma retrospectiva da expansão do sistema na bacia do rio Tocantins, com estudo de caso na região de Lajeado – Palmas – Porto Nacional (TO), 1996-2003**. 2003. Dissertação (Mestrado em Planejamento de Sistemas Energéticos) – Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Campinas, 2003. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/>. Acesso: 10 dez. 2009.
- BOSI, Ecléa. **Memória e sociedade: lembrança de velhos**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1999.
- CADERNO REGIONAL da Região Hidrográfica do Tocantins-Araguaia. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.
- CARVALHO, O.; MEDEIROS, R. Migrações compulsórias, lugar e territorialidade na construção de hidrelétricas no rio Uruguai. **Revista Estudos Amazônidas: Fronteiras e Territórios**, v. 1, n. 1, 2009.
- FERREIRA, Amauri Carlos; GROSSI, Yonne de Souza. A narrativa na trama da subjetividade: perspectivas e desafios. **História Oral**, n. 7, pp. 41-59, jun. 2004.
- JONAS, Eline. Do sufragismo à democracia paritária: o longo caminho para a igualdade no poder. **Estudos de Gênero**, Goiânia, n. 12, 2003.
- JORNAL DO TOCANTINS. **Jornal do Tocantins**. 18 de fevereiro de 2001. [Impresso]. Palmas, 2001
- PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**, São Paulo, v. 24, n. 1, pp. 77-98, 2005.
- PERROT, Michelle. Práticas da memória feminina. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 9, n. 8, ago./set. 1989.
- PORTELLI, Alessandro. História oral como gênero. **Projeto História (História e oralidade)**, São Paulo, n. 22, pp. 9-36, jun. 2001.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, pp. 5-22, jul./dez. 1990.
- SILVA JÚNIOR, José Maria. **Reassentamentos rurais da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães – Tocantins: a efetividade do programa de remanejamento quanto à sua sustentabilidade socioambiental**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2005.
- SOIHET, Rachel; PEDRO, Joana Maria. A emergência da pesquisa da história das mulheres e das relações de gênero. **Revista Brasileira de História**, v. 27, n. 54, pp. 281-300, 2007.

THEMAG. **Relatório de impacto ambiental:** avaliação de impactos. Palmas, 1996.

ZITZKE, V. A. **A rede sociotécnica da Usina Hidrelétrica do Lajeado (TO) e os reassentamentos rurais das famílias atingidas.** 2007. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

Capítulo 7

Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais³²

Airton Cardoso Cançado

Fernando Guilherme Tenório

José Roberto Pereira

Introdução

Nunca foi tão latente na academia a busca por alternativas teóricas no campo da Administração. O esgotamento das teorias organizacionais tradicionais, que desde a década de 1980 vem sendo anunciado por Guerreiro Ramos, Tragtenberg, Prestes Motta, dentre outros, nos mostra que a literatura anglo-saxônica na área pouco tem feito além de reeditar em novas embalagens os mesmos preceitos do taylorismo-fordismo.

No Brasil, especialmente nos cursos de Administração, vamos absorvendo e retransmitindo este conhecimento monológico anglo-saxônico em disciplinas como Teoria Geral da Administração com seus *Best Sellers*. Os alunos dos primeiros períodos na graduação “absorvem” este conhecimento e podem passar a acreditar que a Administração é praticamente uma ciência exata: diagnóstico-prescrição-solução. Somado a isso, as palestras motivacionais com pretensos conteúdos práticos (como se a teoria pudesse estar separada da prática) são apresentadas a esses mesmos alunos como se fosse o último *Bestway taylorista* “descoberto” na área. Complementando esse cenário, a dita “literatura de aeroporto” enumera as melhores práticas para gestão, ou mesmo para “fazer amigos e influenciar pessoas”.

Neste contexto não fica difícil perceber por que o tema gestão social tem atraído tanta atenção. Apesar de os céticos do *mainstream* torcerem o nariz, acreditando que a gestão tradicional seria um “Leito de Procusto”, existe um movimento de pesquisadores no país que desde a década de 1990 vem se debruçando sobre esta temática e, principalmente, a partir da segunda metade da primeira década deste século, com a criação de programas de pesquisa, encontros especializados e mesmo periódicos dedicados ao tema.

Considerando esse contexto, vamos apresentar neste artigo os avanços e as críticas em relação à gestão social, e propor uma delimitação inicial para este campo em construção. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura acerca dos aportes teóricos sobre o tema. São

32 Este capítulo foi publicado anteriormente na Revista Cad. EBAPE.BR, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011.

apresentadas e discutidas as principais críticas e, em seguida, elencadas as contribuições para a delimitação do campo.

O presente capítulo está dividido em seis partes, iniciando com esta introdução, seguida da reconstrução da origem da gestão social. Na seção seguinte são apresentados os aportes teóricos para a gestão social, e na quarta seção apresentam-se as críticas e sua discussão. Na sequência apresentam-se as contribuições para uma proposta de delimitação para a gestão social e as considerações finais.

Gestão social: contexto bibliográfico

Não foram encontradas na bibliografia pesquisada as origens da terminologia gestão social. A principal pista vem dos textos de Tenório, que desde 1990 está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O primeiro contato de Tenório com o termo foi em um texto de Giorgio Rovida (1985) que trata de experiências autogestionárias na guerra civil espanhola (TENÓRIO, 2011). No referido texto, gestão social aparece com o significado de democracia proletária de caráter local (ROVIDA, 1985). Porém, o termo também é usado para descrever a gestão do *Sovkhoz* (fazendas coletivas na União Soviética comunista) (DICIONÁRIO..., 2011).

Tenório (2010) relata que em 1992, ao participar do *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social* (Santa Cruz de La Sierra, Bolívia), o conceito foi tratado como referente a questões relativas a políticas públicas e ao terceiro setor, porém, neste evento foram despertadas outras expectativas, fruto dos debates no evento. Em seguida é lançado o livro *Pobreza: un tema impostergable – Nuevas respuestas a nivel mundial* compilado por Bernardo Kliksberg (KLIKSBERG, 1994a), provavelmente, o primeiro texto latino-americano que trata do tema gestão social (TENÓRIO, 2010). Neste texto, a gestão social é entendida como gestão de políticas públicas sociais (KLIKSBERG, 1994b). Assim, o “[...] o termo gestão social tem sido confundido quase exclusivamente com gestão de políticas e/ou programas sociais” (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p. 124) Esta confusão começou nos anos 1990 no Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, e continuou no Instituto de Desenvolvimento Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (TENÓRIO; SARAIVA, 2006).

Em 1997, ao participar do curso *Curso de Directivos em 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., nos Estados Unidos, o pesquisador ampliou sua percepção acerca da gestão social, e em 1998 publicou na Revista de Administração Pública (RAP) o artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”, possivelmente o primeiro texto nacional que tratava do assunto. Porém, o termo, ainda hoje,

[...] tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do 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. No PEGS, entretanto, o conceito de gestão social é entendido

como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008c, pp. 147-148).

Esta percepção, embora ainda presente nos textos sobre gestão social, uma vez que o campo ainda está em construção, já apresenta indícios de que não consiga dar conta do que o próprio termo tem de potencial teórico e analítico.

Segundo Gomes *et al.* (2008)

pensar em gestão social, é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social, que é uma noção mais ampla, e que não se restringe à esfera público-governamental, como vemos a exemplos das ações de responsabilidade social e do crescimento do terceiro setor (GOMES *et al.*, 2008, p. 59).

Para Botrel, Araújo e Pereira (2010), a gestão social se desenvolve no âmbito da esfera pública, na qual se sobressaem as organizações públicas não-estatais e o interesse público da sociedade, além de proporcionar condições à emancipação dos indivíduos, baseando-se na democracia deliberativa, na formação da consciência crítica de seres humanos dotados de razão.

No Brasil, o termo gestão social encontra-se ainda em fase de construção (FISCHER, MELO, 2003, 2006; GIANELLA, 2008; BOULLOSA, 2009; BOULLOSA *et al.*, 2009; BOULLOSA, SCHOMMER, 2008, 2009; DREHER, ULLRICH, TOMIO, 2010; JUNQUEIRA *et al.*, 2009; MATOS *et al.*, 2009; PINHO, 2010; RAMOS *et al.*, 2009; SILVA JR *et al.*, 2008c), ou seja, 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” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 26). Nesta perspectiva, Tenório (2008a, p. 158) 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”.

Na revisão de literatura para este artigo foi possível identificar esta tendência à banalização. Nos textos pesquisados a gestão social é entendida de diversas formas: como gestão democrática ou participativa de políticas públicas sociais (RIZOTTI; NISHIMURA, 2006), gestão democrática do terceiro setor ou de ONGs (CARMO, SILVA, FONSECA, 2009), gestão ambiental (SASAKI e SOUZA, 2006), gestão democrática do desenvolvimento territorial (DELLABRIDA, 2006; COSTA, 2009), responsabilidade socioambiental (WANDERLEY *et al.*, 2006). Ou ainda, o termo só aparece no título, como em Sasaki e Souza (2006). Esta situação confirma os argumentos de Silva Jr *et al.* (2008c) de que a gestão social tem sido alvo de diversas interpretações. Assim, tudo o que não é gestão tradicional (ou estratégica como prefere Tenório) passa a ser visto como gestão social (FRANÇA FILHO, 2008).

Atualmente, as principais referências conceituais sobre gestão social são os trabalhos de Tenório (2008a; 2008b; 2010; 2011), França Filho (2003; 2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2003; 2006), Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008; 2009). Em relação às críticas, o trabalho de Pinho (2010) questiona as possibilidades da gestão social, enquanto Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008; 2009) fazem um alerta em relação à transformação da gestão social de processo de inovação a produto inovador.

Anterior a este texto foram realizadas duas sistematizações sobre a produção em gestão social. O trabalho de Maia (2005) da área de serviço social tem como base principal o livro organizado por Rico e Raichellis (1999); o de Pimentel *et al.* (2011) é oriundo da área de Administração e apresenta um espectro maior de análise por ser mais recente. No Quadro 1 temos uma aproximação entre as duas análises e uma aproximação entre as categorias apresentadas pelos autores.

Quadro 1 – Categorias teóricas para a gestão social baseadas nos trabalhos de Maia (2005) e Pimentel *et al.* (2011)

Maia (2005)		Pimentel <i>et al.</i> (2011)	
Categorias	Descrição	Descrição	Categorias
Propósitos	Viabilizar o desenvolvimento da sociedade.	Interesse coletivo de caráter público.	Objetivo
Valores	Democracia e cidadania	Interesse público bem compreendido	Valor
Agentes	Atores em diversas instâncias do Estado, mercado e sociedade civil.	Sociedade civil organizada (principal) em conjunto com Estado e mercado.	Protagonista
Metodologia	Processo social	Social, parcerias e redes intersetoriais.	Operacionalização
Locos	Organizações (Estado, mercado e sociedade civil), políticas públicas, redes, interorganizações e espaço local.	Pública Social (França Filho) x qualquer esfera (Tenório; Dowbor).	Esfera
Focos	Processo de afirmação ou transformação do desenvolvimento com novos referenciais.	Substantiva/comunicativa	Racionalidade
		Dialógica, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala.	Comunicativa
		Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva.	Processo decisório
		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> ; Gondim, Fischer e Melo).	Autonomia e poder

Fonte: adaptado de Maia (2005) e Pimentel *et al.* (2011).

Por meio do Quadro 1 pode-se notar uma grande aproximação entre as duas categorizações do significado de gestão social, com pequenas diferenças. O referencial teórico utilizado pelos trabalhos também é próximo, porém, em Maia (2005) não há referência a França Filho (2008), enquanto em Pimentel *et al.* (2010) não há referência a Paul Singer (1999), além de serem considerados trabalhos mais recentes de Tânia Fischer.

Neste contexto de construção do campo da gestão social, começam a surgir centros de pesquisa e eventos que se dedicam ao estudo da temática. 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 algumas das 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). Em um terceiro momento, o estudo da gestão social realiza o movimento de interiorização, em alguns casos por meio de egressos dos programas citados. Destacam-se o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri – LIEGS/UFC-Cariri, o Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) 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 e o Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins – NESol/UFT. Existem outros grupos se articulando pelo país, como na Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), ambas em Minas Gerais. Esta expansão dos centros acontece em um momento ainda de construção do campo, o que contribui para essa discussão ampliando o debate por um lado e, por outro, potencializando o entendimento esclarecido do termo e do próprio campo.

Estes pesquisadores se estabeleceram informalmente em uma rede, a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), e o resultado mais visível de sua atuação foi a criação do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), em 2007, cujo idealizador foi o Prof. Jeová Torres Silva Jr. A primeira edição ficou a cargo do LIEGS/UFC-Cariri (Juazeiro do Norte/CE) (CARRION; CALOU, 2008; SILVA JR, 2008), (;) a segunda aconteceu em Palmas no ano seguinte, coordenada pelo NESol/UFT (CANÇADO *et al.*, 2008a), (;) a terceira em Juazeiro/BA e Petrolina/PE, organizada pelo NIGS/UNIVASF (RIGO *et al.*, 2010). Em 2010 o evento aconteceu em Lavras/MG, organizado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (INCUBACOOOP-UFLA) e pelo NEAPEGS. As publicações oriundas destes eventos (CANÇADO *et al.*, 2008a; RIGO *et al.*, 2010; SILVA JR *et al.*, 2008a) já são referências para o estudo da gestão social no país. Em 2011 o ENAPEGS foi realizado em Florianópolis, organizado pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) / Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas (ESAG). Em 2012 o evento será sediado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Segundo Carrion e Calou (2008), a gestão social, apesar de ser um dos mais relevantes temas abordados nos últimos anos, sofre com a falta de espaço em periódicos de Administração, e as edições dos ENAPEGS são respostas a essa demanda dos pesquisadores na área.

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 2009, foi realizado o I Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (EMAPEGS) na Universidade Federal de Lavras, que teve sequência em junho de 2010 na Universidade Federal de Viçosa. O II EMAPEGS, seguindo a linha do ENAPEGS, também deu origem a uma publicação: Ferreira, Emmendoerfer e Gava (2011). O III EMAPEGS está previsto para se realizar em Lavras, em 2012.

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 passou a ser uma subárea 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 foi dividida em 12 temas e nenhum deles contemplou a Gestão Social, que permaneceu apenas como título da área. Esta situação foi resolvida em 2010 com a exclusão de Gestão Social do título e a área passou a ser identificada, somente, como Administração Pública. O Prof. Luis Felipe Nascimento encabeçou um grupo de pesquisadores que enviou, em setembro de 2009, à diretoria da ANPAD uma lista de 279 apoiadores da criação da área de “Sustentabilidade, Gestão Social e Ambiental”, pois a área de Gestão Ambiental também teve o mesmo destino da Gestão Social. A diretoria da ANPAD rejeitou a proposta, pois não considerou a Gestão Social (e também a Gestão Ambiental) como uma área do conhecimento, e sim como uma área de aplicação como gestão hospitalar e gestão do agronegócio. Cabe ressaltar que a proposta não foi levada para a Assembleia da ANPAD, a decisão foi só da diretoria (NASCIMENTO, 2010).

O objetivo geral deste trabalho é discutir justamente o contrário da visão da diretoria da ANPAD. Não cabe aqui debater a validade ou não destas mudanças no mais importante evento acadêmico de Administração no país, porém, esta decisão 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 demanda de espaço para publicação da produção científica na área.

Partindo destas primeiras percepções, será realizada uma análise da gestão social no país em sua perspectiva conceitual.

Gestão social: perspectivas de delimitação conceitual

A abordagem de Tenório (2008a, 2008b) parte de uma inquietação relacionada ao *status quo* da Administração como área de conhecimento, despertada segundo o autor pela leitura da obra de Guerreiro Ramos, também usado como referência por também é citado por França Filho (2008) e Fischer (2002), dentre outros. 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, que “[...] não tem permitido que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora” (TENÓRIO, 2008a, p. 31). 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 palavras 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, grifo nosso). 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)

Sob esta perspectiva, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de liberação 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, grifo 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 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).

Segundo Subirats (2007b), a pesquisa de Tenório (2007) reivindica “[...] o espaço público como cenário no qual se propagam as potencialidades da democracia deliberativa com o protagonismo da cidadania” e, neste contexto, “o conceito de gestão social tem [...] um grande potencial transformador, que vai além da captura tecnocrática que do termo ‘governance’ as grandes organizações internacionais foram fazendo” (SUBIRATS, 2007b, p. 627).

Outra definição essencial para a construção do conceito de gestão social de 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). Na gestão social “[...] a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório” (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p. 128).

Assim, para Tenório (2008b, p. 158, grifo nosso) 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”.

Segundo Tenório (2010), 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, 2010).

Em seu texto mais recente, Tenório (2011) 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 interesses 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, 2011) 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, 2011).

França Filho (2003, 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).

[Gestão social] corresponde então ao modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretenham, 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 próprio da

chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

Tânia Fischer (2002, p. 29) 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”. 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; MELO, 2003; 2006). Assim, “A gestão social pode ser definida como aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteadas pelos princípios da ética e da solidariedade” (FISCHER; MELO, 2006, p. 17).

Um conceito importante para entender a perspectiva de Fischer (2002) e a de Fischer e Melo (2003; 2006) sobre gestão social e a própria atividade do gestor social é o de interorganizações. Os conceitos-chave para se entender as interorganizações são: território, redes sociais, redes de redes (FISCHER; MELO, 2003; 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 nosso).

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” (FISCHER, 2002, 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.” (FISCHER, 2002, 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” (FISCHER, 2002, 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” (FISCHER, 2002, p. 28).

Segundo Fischer (2007), a gestão social, dadas estas especificidades e nosso atual contexto seria a gestão do futuro. Matos *et al.* (2009) e Silva Jr. (2008) corroboram com esta proposição.

Segundo Bouldosa e Schommer (2008, p. 9), “a característica da gestão social, na sua origem, era a inexistência de enfoques prescritivos”. Enquanto processo, a gestão social implicava sempre uma atividade cognitiva e, portanto, a aprendizagem individual está ligada

à aprendizagem coletiva (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008; 2009). Outra característica da gestão social, nos seus primórdios é que “o foco não estava nas **partes**, mas na **interação entre as partes**, não na **finalidade**, sim na **interação entre finalidades**, definindo o caráter identitário meta-interacional das experiências” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p. 5, grifo nosso).

As autoras apresentam quatro momentos evolutivos da gestão social. No primeiro, diferentes e dispersas experiências de gestão mostram a possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas. No segundo, algumas experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas por suas características inovadoras e seus participantes identificam pontos em comum, iniciando a articulação de práticas antes dispersas. No momento seguinte, elementos e léxicos comuns dessas experiências passam a ser percebidos como características identitárias de um modo de gerir problemas sendo elevadas à categoria de **campo de gestão particular**, que passa a ser denominado **gestão social**, ainda com forte presença de outras terminologias (gestão participativa, gestão socialmente responsável, etc.) surgindo projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação em gestão social; a gestão social passa a ser uma opção de carreira. No último momento, a gestão social alcança certo grau de institucionalização e de modelização, porém, ainda não estão claras quais suas diferenças em relação aos outros tipos de gestão. Neste ponto, onde estamos atualmente, as autoras supõem que a gestão social abre mão de parte de seu potencial de inovação (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA, SCHOMMER, 2008, 2009).

As autoras alertam que a gestão social vem se transformando de processo de inovação a produto inovador e isto vem trazendo prejuízos à evolução do campo, que no entender das autoras se institucionalizou precocemente. Este alerta de Boullosa e Schommer (2008, 2009) será discutido na próxima seção.

As autoras consideram que o campo da gestão pública tem grande proximidade com o campo da gestão social e que este pode constituir-se a partir das interações e limites da relação entre eles. Outra possibilidade é a utilização da abordagem social da aprendizagem (comunidades de prática) como possibilidade de se ensinar/aprender e exercer a gestão social (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA, SCHOMMER, 2008, 2009). Esta perspectiva se aproxima da de Schommer e França Filho (2006, 2008, 2010). O campo da gestão social deve seguir estimulando e reconhecendo práticas diferenciadas e inovadoras bem-sucedidas, mesmo que em contextos específicos, para que possam ser embriões de ações de maior alcance, com potencial de gerar conhecimento inclusive para a gestão pública e gestão privada (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

Serão apresentadas a seguir duas críticas em relação à gestão social, uma de caráter mais amplo, a de Pinho (2010), outra em relação à institucionalização precoce da gestão social, de Boullosa e Schommer (2008, 2009).

Gestão social: críticas

Em 2009, na mesa de abertura do III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – III ENAPEGS, na Cidade de Petrolina, foram convidados os professores José Antônio Gomes de Pinho (CIAGS/UFBA) e Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV). O Prof. Pinho proferiu uma palestra onde fez uma crítica contundente à construção do conceito de gestão social e às possibilidades da cidadania deliberativa. Esta palestra, a pedido da organização do

evento, foi convertida em um artigo, Pinho (2010) e publicada no livro do evento em Rigo *et al.* (2010), seguida de uma réplica, publicada em Tenório (2010).

A primeira crítica de Pinho (2010) se refere ao próprio termo gestão social. Segundo o autor, o termo “gestão emancipadora” seria mais apropriado, pois “o termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente” (PINHO, 2010, p. 25). Especificamente em relação à proposta de Tenório, discutida anteriormente, Pinho (2010) argumenta 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, p. 30).

Pinho (2010, p. 32) classifica a participação “[...] como seminal para apresentar a gestão social [...]”. Neste sentido, esse autor argumenta que nosso contexto é diferente do europeu, onde o sucesso da participação está baseado em instituições sólidas e estáveis, nível de vida elevado com baixa disparidade econômica e ainda nas virtudes cívicas de solidariedade e de moderação, 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, p. 33). Além disso, considera que a democracia direta tem diversas desvantagens, entre elas a incapacidade do povo para atuar no processo legislativo com as necessárias racionalidade e eficiência (PINHO, 2010).

Outra frente de argumentação desse autor repousa na incapacidade da sociedade civil organizada de assumir o papel de “demiurgo do aprofundamento democrático”, por não possuir qualificação técnica e política para participar da elaboração de políticas públicas. Além disso, o Estado tem um desenho autoritário e estranho à participação popular.

Em relação a experiências práticas, Pinho (2010) cita os problemas de funcionamento dos Conselhos Gestores: 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. O autor conclui que seria praticamente impossível que eles funcionem como se deseja nas atuais condições ou mesmo em situações ótimas. O autor reconhece, entretanto, que essas 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, p. 41).

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 perigosa nestas condições, pois “há um risco elevado” da hegemonia da elite, que estaria mais preparada (PINHO, 2010, p. 46).

A crítica central de Pinho (2010) e a sua sugestão estão centradas na educação, pois considera que, 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. Segundo o autor, “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, p. 44).

O autor cita ainda o exemplo de um estudo feito entre os afiliados à Associação de Professores Universitários da Bahia (APUB), do qual fez parte, relatando que na pesquisa

constatou-se uma participação irrisória tanto no plano presencial como no digital. As questões levantadas só mobilizaram uma parcela ínfima dos potencialmente *participáveis*, sendo que esta participação só ocorria em cima de situações de interesse direto, instrumental dos envolvidos, chegando os pesquisadores à conclusão de que a participação não é um forte da sociedade brasileira, mesmo para grupos que têm todas as condições de participar de um debate deliberativo (PINHO, 2010, pp. 43-44).

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.

No que tange a nomenclatura gestão social, segundo o Moderno Dicionário da língua Portuguesa - Michaelis, social significa

Social. adjm+f (*latsociale*) 1 Pertencente ou relativo à sociedade. 2 Que diz respeito a uma sociedade. 3 Sociável. 4 Próprio dos sócios de uma sociedade. 5 Conveniente à sociedade ou próprio dela. 6 Relativo, pertencente, devotado ou apropriado ao intercurso ou às relações amigáveis ou por elas caracterizado: Função social. 7 Relativo ou pertencente à sociedade humana considerada como entidade dividida em classes graduadas, segundo a posição na escala convencional: Posição social, condição social, classe social. 8 Relativo à vida do homem em sociedade: Ciências sociais. 9 Sociol Relativo ou pertencente às manifestações provenientes das relações entre os seres humanos, inclusive aquelas que constituem o campo específico da Sociologia: Problemas sociais. 10 Histnat Aplica-se a certos animais e plantas que vivem em grupos mais ou menos numerosos (MICHAELIS, 2011, n.p, grifo nosso).

Desta forma a gestão social coaduna com seu significado no dicionário, pois é uma gestão realizada pela sociedade (coletiva) e para a sociedade. A academia tem por costume e ofício sistematizar seu conhecimento e daí surgem os termos/expressões que muitas vezes não são tão precisos, o que não é o caso do termo gestão social. O que pode causar confusão é a própria banalização do termo e seu uso por quem não conhece o significado.

Os dicionários da área, talvez pela novidade da utilização do termo, ainda não definem gestão social. O “Dicionário Internacional da Outra Economia” (CATTANI *et al.*, 2009) traz apenas a definição de autogestão; o “Dicionário de Trabalho e Tecnologia” (CATTANI; HOLZMANN, 2006) apresenta apenas o termo gestão participativa (dos funcionários na gestão da empresa) e o “Dicionário Enciclopédico de Administração” traz o conceito de auto-administração.

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 (LÜCHMANN, 2007). Se não fosse assim, poderíamos pensar na “ditadura do saber” que naturaliza estruturas burocráticas (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004) como a única forma de conceber a gestão. Além disso, o próprio controle social da ciência, defendido por Chalmers (1993; 1994), Feyerabend (2007) e Santos (2003), chama à responsabilidade da população o próprio direcionamento da ciência. Em uma perspectiva mais ampliada, Feyerabend (2007) critica a posição dos especialistas que decidem sobre o destino de seres humanos sem consultá-los, mostrando que o próprio desentendimento entre os especialistas e seu distanciamento da realidade não garantem que a sua decisão seja a melhor. Santos (2003) aponta ainda que as classes dominantes, que detêm o monopólio do conhecimento científico, não o usam para melhorar as condições de vida da sociedade como um todo. Assim, esta participação, mesmo que ‘precária’, é não só necessária, mas deve ser um direito de quem sofrerá as consequências da decisão. A proposta de Aplicação Edificante do Conhecimento de Santos (2003) é um bom exemplo de como o cientista pode ser um apoio às classes menos esclarecidas neste embate.

Ainda neste sentido, o exemplo da Associação dos Professores Universitários da Bahia (APUB) nos mostra que a educação formal não é garantia de participação, como foi constatado.

Desta forma, mesmo que o Brasil não seja a Alemanha, nem se deseja isto, 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, sem as devidas ressalvas quanto às dificuldades que envolvem processos de participação. 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, organizações da sociedade civil, políticas públicas etc. Estes pesquisadores sentem na prática diária as dificuldades relacionadas a estes entraves apresentados por Pinho (2010), o que é muito importante para a construção do campo.

Os argumentos 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/estratégica e, apesar de citar brevemente, desconsidera várias experiências e instituições que têm mostrado que outras relações de consumo, poder, produção, convivência, etc. são possíveis. Alguns exemplos são o trabalho de Residência Solidária na UFRGS (CARRION; VALENTIM; HELLWIG, 2006), de gestão pública local em Jacobi e Pinho (2006), de Residência Social (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006) e comunidades de prática (SCHOMMER; SANTOS, 2010) na UFBA, o trabalho realizado há quase duas décadas pela EBAPE/FGV (TENÓRIO, 2007a) e os recentes trabalhos do NESol/UFT (CANÇADO; PEREIRA; SILVA JR, 2007; CANÇADO, NASCIMENTO, GONÇALVES, 2008; CANÇADO *et al.*, 2009).

Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008; 2009) apresentam a “precoce” institucionalização da gestão social como um problema a seu próprio desenvolvimento enquanto campo. A preocupação das autoras vem principalmente da criação de cursos de gestão social no país

(na maioria das vezes profissionalizante, mesmo os mestrados) sem ainda haver uma referência concreta acerca do termo.

Segundo Boullosa e Schommer (2008; 2009) a passagem da gestão social de processo de inovação para produto inovador traz limitações para o tema, pois “[...] um processo implica sempre em uma atividade cognitiva coletiva, de aprendizagem, enquanto que um produto quase sempre implica em uma atividade cognitiva limitante, que tende ao isolamento, à definição de fronteiras” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 2). As autoras ainda argumentam que “[...] em processos de construção, todos se veem como aprendizes; quando o processo desemboca em produto, uns ensinam e outros aprendem, travando ou desacelerando um processo de desconstrução que estava em curso” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 2).

As autoras argumentam que, com a modelização, a gestão social assume um viés prescritivo, porém, os instrumentos ainda não estão consolidados, o que leva a um vazio, assim, “a gestão social se difundiu, muitos falam dela, tanto ensinam, muitos e muitos querem aprender e ninguém sabe precisamente do que se trata” (p.11). Este contexto tem gerado um desgaste que, segundo as autoras, é “[...] fortemente escondido pelas próprias comunidades que trabalham por sua institucionalização” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 11).

Por outro lado, a “incompletude” da gestão social seria sua grande riqueza, apesar de ser evidência de sua imaturidade (BOULLOSA, 2009). Porém, a autora reconhece que “a gestão social já conta com importantes avanços na construção de um arcabouço teórico-metodológico que a identifique melhor e promova a expansão de suas fronteiras” (BOULLOSA, 2009, p. 4).

Outro problema identificado pelas autoras, que parte do esforço da academia para delimitar o campo da gestão social, é a criação de hierarquias, antes inexistentes, que vêm da própria institucionalização acadêmica do campo. Segundo Boullosa e Schommer (2009, p. 8) “todo esse movimento vem instaurando certa hierarquia, antes inexistente, entre atores promotores da gestão social e seus estudiosos. Em decorrência, a gestão social passou a correr o risco de perder seu potencial de inovação, enquanto campo de experimentação e espaço de diversidade de práticas contra-hegemônicas, aproximando-se de campos e modos de gestão aos quais pretendia se opor, em sua gênese”.

Para as autoras, esta situação “[...] começa a alterar o panorama da gestão social como campo de conhecimento, além de conferir a alguns o status de autoridade no assunto, no uso e na propagação de seus instrumentos” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p. 7).

Entende-se a preocupação das autoras em relação à rápida institucionalização do termo, talvez reflexo das próprias demandas sociais, tanto materiais quanto políticas. A população tem sentido mais necessidade de participar, a partir do momento que percebe que a democracia representativa não tem atendido a suas aspirações (LÜCHMANN, 2007).

Voltando ao alerta das autoras, faremos algumas considerações. Acreditamos que a evolução do campo da gestão social passa pela própria delimitação do campo, não vemos problema na institucionalização em si, mas em como a institucionalização acontece e para quê acontece. A construção de um campo com as características da gestão social não pode ter um viés prescritivo, sob pena de descaracterizar o próprio campo e esvaziá-lo de significado. Por outro lado, Boullosa e Barreto (2009; 2010) apresentam sinais positivos para a criação desses cursos.

Todavia, aquela mesma aceleração parece ter funcionado como terreno fértil para a inovação da relação entre ensino e aprendizagem em tais cursos, carentes, por dizer, de um passado, ainda que recente. De fato, até mesmo um olhar panorâmico sobre a oferta de formação em gestão social pode revelar a multiplicidade de interpretações não da temática em si, mas também diferentes explorações de componentes curriculares e estratégicas [sic] de ensino-aprendizagem que buscam relacionar teoria e/com prática, ensino e/com vivência, aprendizagem individual e /com aprendizagem social (BOULLOSA; BARRETO, 2010, p. 184).

Assim, entendemos de forma positiva a criação de cursos de gestão social, bem como a proliferação de encontros, projetos e periódicos sobre o tema como forma de discutir as possibilidades e desafios do próprio campo e de suas práticas. A única ressalva é o caráter dialógico que deve permear este processo. O caminho das comunidades de prática (LAVE; WENGER, 1991) é bastante promissor neste sentido (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA, SCHOMMER, 2008, 2009; MEIRELLES, PEREIRA, 2010; SCHOMMER, FRANÇA FILHO, 2006, 2008, 2010). Se a gestão social se transformar em um conjunto de metodologias pré-fabricadas, como temem as autoras, com um arcabouço teórico monolítico, estaremos no caminho da prescrição. Porém, se a educação dialógica, nos moldes de Freire (1987, 1996, 2001) e a construção de comunidades de prática for o caminho seguido, dificilmente a gestão social terá contornos prescritivos. A própria rede de pesquisadores em gestão social (RGS) e os encontros realizados pela rede têm aberto espaço em seus eventos, não sem dificuldades, para a sociedade civil organizada e o próprio poder público, no intuito de ampliar a discussão sobre o tema. Porém, acreditamos, e este trabalho é uma prova disto, que devemos, conceitualmente, delimitar a gestão social para que possamos pensá-la, repensá-la e estabelecer seus limites para mudá-los quando necessário. Uma das discussões mais avançadas em relação à filosofia da ciência é que não existe conhecimento certo, todo conhecimento é temporário e passível de ser substituído por um novo que explique melhor a realidade (CHALMERS, 1993; DEMO, 2007; FEYERABEND, 2007; KUHN, 1978; LAKATOS, 1999; POPPER, 2007; SANTOS, 2003).

A delimitação do campo da gestão social, principalmente se realizada de forma dialógica, não deve “engessar” o próprio desenvolvimento do campo, nem coibir novas práticas diferenciadas e inovadoras.

Em relação à hierarquização e ao estabelecimento de “autoridades” nas relações dentro do campo da gestão social, temos justamente a percepção contrária. Talvez seja a área da Administração onde mais exista abertura para entrada de novos participantes, haja vista a criação de novos centros de pesquisa em universidades menos tradicionais fora do sul e sudeste, a expansão do ENAPEGS e a própria relação entre os pesquisadores que compõem a rede. Os três primeiros ENAPEGS foram realizados por pesquisadores mestres, que provavelmente não seriam nem considerados pesquisadores em outros ambientes acadêmicos (no máximo aprendizes até a titulação de doutor). Além disso, desde 2010 o ENAPEGS estimula a participação de pesquisadores da graduação por meio da modalidade “Artigo de Iniciação Científica/Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo IC/TCC”, dando um tratamento diferenciado a estes trabalhos no intuito de formar novos pesquisadores. O apoio da Fundação CAPES, por meio do Edital Pró-Administração nº 09/2008, é outra prova da importância que o tema gestão social tem tido na academia nos últimos anos. Entendemos que, com a institucionalização do campo, esta abertura possa ser cada

vez mais restrita. Mais uma vez argumentamos que o que importa é como a institucionalização acontece, e como ela se renova.

Outra crítica apresentada pelas autoras é em relação ao fato de a “precoce” institucionalização do campo exigir instrumentos de gestão que não existem, o que estaria sendo “[...] fortemente escondido pelas próprias comunidades que trabalham por sua institucionalização” (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008, p. 11). Mais uma vez temos a percepção diferente das autoras, assim como França Filho (2003; 2008) apresenta a falta destes instrumentos e a urgência em construí-los, a crítica de Pinho (2010) já apresentada também relata estes problemas. A avaliação do PEGS/EBAPE/FGV (TENÓRIO, 2006; 2008c), PDGS/UFBA (BOULLOSA, BARRETO, 2009; 2010; FISCHER *et al.*, 2006, 2007, 2008; FISCHER, MELO, 2006; GONDIM, FISCHER, MELO, 2006a; 2006b) e do Programa de Residência Solidária da UFRGS (CARRION, 2008; CARRION, VALENTIM, HELLWIG, 2006) são outros exemplos, além dos próprios trabalhos das autoras (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA, SCHOMMER, 2008; 2009). Outros trabalhos (CANÇADO, PEREIRA, 2011; CANÇADO, PROCÓPIO, PEREIRA, 2010; OLIVEIRA, CANÇADO, PEREIRA, 2010) também abordam os problemas da gestão social, bem como os de Pimentel *et al.* (2011) e Pimentel e Pimentel (2010).

A seguir serão apresentadas contribuições para a delimitação do campo do conhecimento em gestão social.

Gestão social: contribuições para a delimitação do campo

Pode-se notar, pelo exposto, que o campo da gestão social vem sendo delineado por diferentes autores nos últimos anos. O momento é oportuno, pois os alertas da provável vulgarização do campo, que no médio prazo poderiam ser irreversíveis, já foram dados (FRANÇA FILHO, 2003; 2008; OLIVEIRA, CANÇADO, PEREIRA, 2010).

A opção pela delimitação inicial do campo foi pensada em termos de características da gestão social, no sentido de delimitar o significado desse termo.

A característica que perpassa toda a discussão realizada até aqui é a **tomada de decisão coletiva** como uma das bases da gestão social. Tenório (2008a, 2008b, 2010, 2011) propõe a cidadania deliberativa na esfera pública, França Filho (2008) fala da subordinação da lógica instrumental (baseada no poder hierarquizado) às outras lógicas, Fischer (2002) e Fischer e Melo (2003, 2006) apresentam a questão da articulação de múltiplos níveis de poder e 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.

Para que a decisão seja efetivamente coletiva, ela deve ser livre de coerção e todos devem ter a liberdade de manifestar o que pensam (TENÓRIO, 2008b). Além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Estas características, justamente por estarem baseadas em Tenório (2008^a, 2008b), aproximam-se da ação comunicativa habermasiana. Estas condições são interdependentes, pois, se a decisão é realmente coletiva, a coerção é estranha ao processo, e o entendimento (e não a

negociação) deve ser seu caminho. Emerge aqui a **dialogicidade** como outra característica da gestão social.

A **transparência** surge como condição necessária para as outras características, pois o segredo e a assimetria de informação tornam inviável a tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido. Neste sentido, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes. Mais uma vez nos aproximamos da ação comunicativa de Jürgen Habermas no sentido da dialogicidade necessária à transparência pública.

Baseado em Freire (1987, 1996, 2001) e Tenório (2008a), temos a **emancipação** do homem como fim da gestão social, baseada nas características anteriores, no processo democrático deliberativo e no exercício pleno da cidadania. 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.

As características discutidas acima 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 (ou pelo menos improváveis) de se verificar de forma plena na prática. Ser apresentada como tipo ideal não diminui a importância da construção teórica acerca da gestão social, pois pode-se argumentar que todos os tipos de gestão podem ser enquadrados como tipos ideais. 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. A participação periférica legítima que pode ser definida como um processo por meio do qual os aprendizes (ou novatos, ou ainda os que não conhecem determinado processo e suas regras) se tornam membros completos e obtêm legitimação através da participação na prática sócio-cultural da comunidade ou esfera pública é um constructo que reforça este argumento. O principiante vai construir sua participação legitimada pela ajuda de membros mais experientes do grupo, aprendendo por meio da observação da prática dos participantes com maior habilidade e conhecimento do processo e das regras do jogo. Porém, é importante constatar que a “participação periférica legítima” prevê mais do que a simples observação, envolvendo também a participação (cada vez mais qualificada, como um espiral em direção ao centro) como uma forma de aprendizado da cultura da prática (LAVE; WENGER, 1991).

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Esta síntese não tem caráter prescritivo, em outras palavras, pode haver gestão social para além dela. O intuito aqui é a delimitação do campo não para “cercar o que tem dentro” e sim para criar fronteiras para serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área.

Considerações Finais

Neste texto é apresentada uma contribuição que não esgota as possibilidades do campo, mas apresenta características para uma delimitação inicial do próprio significado da gestão social. Por ser uma contribuição inicial se fazem necessárias mais contribuições para esta empreitada.

Uma análise mais profunda dos aportes ao campo da gestão social pode dar algumas pistas do que pode ser importante para continuar no caminho da construção do campo. Schommer e França Filho (2006; 2008; 2010), Boullosa (2009), Boullosa e Schommer (2008; 2009) e Meirelles e Pereira (2010) apontam o conceito de comunidades de prática (LAVE; WENGER, 1991) como possibilidades para a formação do gestor social, indo um pouco além, 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; FRANÇA FILHO, 2006, 2008, 2010), próxima à educação dialógica proposta por Freire (1987; 1996; 2001) em uma perspectiva que inclui a participação periférica legítima. Assim, um dos caminhos que se apresentam é a análise teórica das comunidades de prática como possibilidades de delimitação do campo da gestão social.

A perspectiva de Tenório (2008a, 2008b, 2010, 2011), 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. Da mesma forma, a comunicação dialógica de Paulo Freire (1987) é outro aporte que pode ser central nesta busca, pois o respeito ao interlocutor está presente nas características da gestão social. É importante considerar que o processo em si é dialógico.

Finalmente, aqui não se considerou a gestão social como a “salvação” quanto ao esgotamento conceitual da Administração como área de conhecimento, a gestão social é uma alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico. Na percepção dos autores deste texto, a gestão social é antitética a gestão estratégica, uma vez que a sua preocupação é com o envolvimento de todos os concernidos nos processo de tomada de decisão contrária, portanto, a gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental não potencializa processos decisórios participativos, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando, cada vez mais, a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade. A visão social de mundo da gestão social tem como o seu determinante a sociedade, enquanto o enfoque adotado pela gestão estratégica é o mercado.

Referências

BIANCHETTI, L. Aspectos históricos da educação especial. **Revista Brasileira de Educação Especial**, 1995. Disponível em http://scholar.google.com.br/scholar?q=leito+de+procurto&hl=pt-BR&lr=lang_pt. Acesso: 31 out. 2010.

BOTREL, M. de O.; ARAÚJO, P. G. de; PEREIRA, J. R. Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. *In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 4, 2010, Lavras. **Anais...**, Lavras: INCUBACOOOP, 2010. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R. de F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da *policyanalysis* e da abordagem social da aprendizagem. *In: Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R. de F; ARAÚJO, E. T. de; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P.; BARRETO, Maria Leonesy da Silveira. Avaliação participativa de práticas de ensino que vinculam intervenção e pesquisa em programas de formação em gestão social. *Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM. (Oficina)

BOULLOSA, R. de F; BARRETO, M. L. da S. Revisando a experiência transdisciplinar da residência social na formação em gestão social e desenvolvimento através da perspectiva da aprendizagem situada e significativa. *In: Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R. de F.; BARRETO, M. L. da S. A Residência Social como experiência de aprendizagem situada e significativa em cursos de gestão social e gestão pública. **NAU - Revista Eletrônica da Residência Social do CIAGS/UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, pp. 181-202, Jun/Nov, 2010.

BOULLOSA, R. de F, SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.

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

CANÇADO, A. C.; FINCO, M. V. A.; FINCO, F. D. B. A.; CANÇADO, A. C. M. G. **Economia solidária e desenvolvimento sustentável**: resultados da atuação do NESol/UFT no Bico do Papagaio/TO. Goiânia: Grafset, 2009.

CANÇADO, A. C.; NASCIMENTO, I. Q.; GONÇALVES, A. C. A. **Economia solidária, autogestão e inclusão social**: os desafios e resultados das ações do IES em Camaçari, no Estado da Bahia. Salvador: Provisão, 2008.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Pereira. Gestão Social: por onde anda o conceito? *In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Org.). Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios*. Viçosa: UFV, 2011, 350p.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA JUNIOR, J. T. **Economia solidária, cooperativismo popular e autogestão**: as experiências em Palmas/TO. Palmas: NESol/UFT, 2007.

CANÇADO, A. C.; PROCÓPIO, M. L.; PEREIRA, J. R. Marketing Social: Origens, Desenvolvimento e Perspectivas. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 4, 2010, Lavras. **Anais...**, Lavras: INCUBACOOP, 2010. 1 CD ROM.

CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas: Provisão, 2008.

CARMO, E. D. do; SILVA, F.; FONSECA, S. 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, R. da S. M.; CALOU, Â. Pensar a gestão social em terras de ‘Padinho Cícero’ (Prefácio). *In*: SILVA JR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CARRION, R. da S. M.; VALENTIM, I. V. L.; HELLWIG, B. C. (Org.). **Residência solidária: vivências de universitários com o desenvolvimento de uma tecnologia social**. Porto alegre: UFRGS, 2006, 208p.

CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. (Org.) **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006, 358p.

CATTANI, A. D.; LAVILLE, J-L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009, 346p.

CHALMERS, A. F. **O que é ciência afinal?** Tradução Raul Fiker. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CHALMERS, A. F. **A fabricação da ciência**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: UNESP, 1994, 188p. (Coleção biblioteca Básica)

COSTA, P. de A. A abordagem territorial para a economia solidária: um desafio para os processos de gestão social do desenvolvimento. *In*: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

DALLABRIDA, V. R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *In*: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 10, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2006. 1 CD ROM.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DICIONÁRIO POLÍTICO MARXISTS INTERNET ARCHIVE. **Sovkhoz**. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/s/sovkhoz.htm>. Acesso: 13 jan. 2011.

DREHER, M. T.; ULLRICH, D. R.; TOMIO, C. Gestão Social, Sustentabilidade e Terceiro Setor: Análise dos Programas Stricto Sensu em Administração. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 4, 2010, Lavras. **Anais...**, Lavras: INCUBACOOP, 2010. 1 CD ROM.

FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa: UFV, 2011, 350p.

FEYERABEND, P. K. **Contra o método**. São Paulo: UNESP, 2007, 376p.

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

FISCHER, T. M D; MELO, V. P. Gestão Social do Desenvolvimento e Interorganizações. *In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. Anais..., Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.*

FISCHER, T. M D; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. *In: FISCHER, T. M D.; ROESCH, S.; MELO, V. P. Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, pp. 13-41, 2006.

FISCHER, T. M D; MELO, V. P.; SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F.; ARAÚJO, E. T. de. Avaliação de Programas de Pós-graduação em Gestão Social. *In: Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade - EnEPQ, 1, 2007, Recife. Anais..., Recife: ANPAD, 2007. 1 CD ROM.*

FISCHER, T. M D; MELO, V. P.; SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F.; ARAÚJO, E. T. de. Avaliação de Programas de Pós-graduação em Gestão Social. **Gestão.Org**, Número Especial I ENEPQ, pp. 48-58, nov., 2008

FISCHER, T. M D; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R. de; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 5, pp. 789-808, Outubro, 2006.

FISCHER, T. M D; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão Social: um conceito em construção. *In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. Anais..., Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.*

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido Gestão Social. *In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987, 186p.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

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

GIANELLA, V. Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. *In*: CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008.

GOMES, G. da S.; OLIVEIRA, E. M. de; ANDREACI, C.; MORAES, N. R. de; ROZA, F. L. da; AMARAL, L. D. P. do; AMORIN, P. D. F.; MARTINELLI, E. L.; BOWERCK, D. A.; MOREIRA, S. R. da S.; SANTANA, L. G.; TORRES, L. V. N. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. *In*: CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas: Provisão, 2008b.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, Tânia; MELO, V. P. Formação em Gestão Social: Um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 30, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: ANPAD, 2006a. 1 CD ROM.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. *In*: FISCHER, T. M. D.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, pp. 43-61, 2006b.

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

JACOBI, P.; PINHO, J. A. G. de (Orgs). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P.; VINHAS, F. D.; PERRET, N.; TEIXEIRA, A. F. Parcerias e redes sociais: a busca pela gestão social eficaz - um estudo de caso. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

KLIKSBERG, B. **Pobreza: uma questão inadiável**. Tradução de Cláudia Schiling. Brasília: ENAP, 1994a.

KLIKSBERG, B. A gerência social, uma gerência diferente. *In* KLIKSBERG, B. **Pobreza: uma questão inadiável**. Tradução de Cláudia Schiling. Brasília: ENAP, 1994b.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

LAKATOS, I. **Falsificação e metodologia dos programas de investigação científica**. Tradução de Emília Picado Tavares Marinho Mendes. Edições 70, 1999, 208p. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea 28)

LAVE, J.; WENGER, E. **Situated learning: legitimate peripheral participation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991.

- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n.70, pp. 139-170, 2007.
- MAIA, M. Gestão social – reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, Ano IV, dez. 2005.
- MATOS, I. M.; OLIVEIRA, L. G. L.; RAMOS, R. R.; COSTA, F. J. da. Importância percebida e intenções de envolvimento com a gestão social e ambiental: uma análise comparativa junto a estudantes de cursos de administração. *In: Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.
- MEIRELLES, D.; PEREIRA, J. R. Entraves Culturais De Aprendizagem Organizacional No Contexto Da Gestão Social. *In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 4, 2010, Lavras. **Anais...**, Lavras: INCUBACOOP, 2010. 1 CD ROM.
- MICHAELIS - MODERNO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Social**. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=social>. Acesso: 01 mar. 2011.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. rev. São Paulo: Thomson Learning, 2004, 294p.
- NASCIMENTO, L. F. **Histórico das Ações pró-criação da Divisão Sustentabilidade e Gestão Social e Ambiental**. Mensagem recebida por airtoncardoso@yahoo.com.br em 21 abr. 2010.
- OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cad. EBAPE.BR [online]**, v. 8, n. 4, pp. 613-626, 2010.
- PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C.; BRITO, M. J. de; PEREIRA, J. R. *In FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L; GAVA, R. (org.).* **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa: UFV, 2011, 350p.
- PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. 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. pp. 1-16.
- PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. *In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C.* **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.
- POPPER, K. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007, 568p.
- RAMOS, R. R.; MATOS, I. M.; OLIVEIRA, L. G. L.; COSTA, F. J. da. Importância percebida e intenções de envolvimento com a gestão social: uma análise junto a estudantes de cursos de administração. *In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org.) **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, 231p.

RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

RIZOTTI, M. L. A.; NISHIMURA, S. R. 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, G. 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.

SANTOS, B. de S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003, 178p.

SASAKI, K.; SOUZA, R. C. de A. 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, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. de. A metodologia da residência social e a aprendizagem em comunidades de prática. *In: FISCHER, T. M D.; ROESCH, S.; MELO, V. P. Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, pp. 63-82, 2006.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. *In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. de. A metodologia da Residência Social e a aprendizagem em comunidade de prática. **NAU - Revista Eletrônica da Residência Social do CIAGS/UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, pp. 203-226 Jun/Nov, 2010.

SCHOMMER, P. C.; SANTOS, Í. G. dos S. **Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes na relação entre universidade e sociedade**. Salvador: CIAGS/UFBA, FAPESB; SECTI; CNPq, 2010, 162p.

SILVA JR, J. T. Descentrando a pesquisa: o laboratório interdisciplinar de estudos gestão social (LIEGS). *In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

SILVA JR, J. T. O futuro da gestão social. *In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. Introdução. *In:* SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; RAMOS, R. R.; MEDEIROS, A. C.; VIANA, T. de A. Articulando diferentes metodologias de aprendizagem no ensino de gestão social na graduação: uma proposta do Curso de Administração da UFC-Campus Cariri. *In:* CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social.** Palmas-TO: Provisão, 2008b.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. *In:* RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org.) **Gestão social: uma questão em debate.** São Paulo: EDUC; IEE, 1999, 231p.

SUBIRATS, J. Cidadania e espaço público: a perspectiva da gestão social. (posfácio) *In:* TENÓRIO, F. G. (Org). **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007, 632p.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 6, dez., 2006.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social: metodologia e casos.** 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007a.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007b, 632p.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). *In:* SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. *In:* RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda.** Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. 2011. *In:* CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR, J. T. (Org.) **Gestão Social? Aspectos teóricos e aplicações.** Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2011.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, H. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. *In:* MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 340p.

WANDERLEY, L. S. O.; LIMA, S. M. da S.; PASA, C. 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.

Sobre os autores

Airton Cardoso Cançado

Doutor em Administração pela UFLA (2011). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da UFT. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Cooperativas, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão social, cooperativismo e economia solidária.

Antônio José Pedroso Neto

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de Comunicação Social-Jornalismo da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pesquisa os agentes, processos e instituições das elites políticas e econômicas do estado do Tocantins e do espaço do mercado imobiliário de Palmas-Tocantins

Alex Pizzio

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Coordenador e Professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Possui experiência na área de pesquisa aplicada à Sociologia. As áreas de interesse concentram-se em estudos que abordem os seguintes temas: pobreza, vulnerabilidade, resiliência, reconhecimento social e capital social, tendo como campo empírico, comunidades e territórios da região norte. De forma complementar, desenvolve estudos acerca das interfaces entre as áreas do conhecimento da sociologia e do desenvolvimento regional.

Fernando Guilherme Tenório

Doutorado em Engenharia da Produção pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996). Professor colaborador do PPGDR, da Universidade Federal de Tocantins (UFT). Pesquisador visitante na COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desenvolve pesquisa no âmbito das teorias organizacionais, na relação trabalho-capital, gestão social e desenvolvimento.

Héber Rogério Gracio

Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programas de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Gestão de Políticas Públicas e no curso de graduação em Medicina da Universidade Federal do Tocantins (UFT). As áreas de interesse concentram-se em estudos que abordem os seguintes temas: Povos Indígenas e Territórios Tradicionais, Regularização Fundiária de Terras Indígenas, Aspectos Culturais e Sociais do Povos Indígenas, Etnodesenvolvimento e Sobreposição de Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

José Roberto Pereira

Doutor em Sociologia, Universidade de Brasília (2000). Professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins. Professor Titular em Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Lavras. O foco teórico de suas pesquisas está fundamentado na abordagem da Teoria da Ação Comunicativa voltada para a construção e delimitação dos campos de pesquisa em gestão social e administração pública.

José Rogério Lopez

Doutorado (1997) em Ciências Sociais pela PUC de São Paulo. Atualmente é Professor Titular do PPG em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, RS, Professor do PPG em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins e Coordenador do LaPCAB-Laboratório de Políticas Culturais e Ambientais no Brasil. Tem experiência nas áreas de Sociologia, com ênfase em Políticas Públicas, e Antropologia, com ênfase em Antropologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas culturais, processos de patrimonialização, colecionismos, religiosidade popular, identidade e ação social.

Lia de Azevedo Almeida

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de Administração e da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Atua em pesquisas na área de políticas públicas e administração pública, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de políticas públicas (ênfase nos modelos de policy making), análise das capacidades estatais de governos para a implementação de políticas públicas, avaliação de programas/políticas governamentais com ênfase ao estudo de casos de políticas ambientais. É Líder do Grupo de Pesquisa do CNPq Gestão e Avaliação de Políticas Públicas.

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pesquisa na área de políticas públicas, com ênfase em avaliação de políticas e programas governamentais. Também tem interesse nos seguintes temas: políticas públicas para a educação superior em perspectiva comparada; e desenvolvimento regional; Universidade, Oportunidades Educacionais e Desenvolvimento Regional; Educação, Relações Intergovernamentais e Federalismo brasileiro; Instituições, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. É líder do Grupo de Pesquisa do CNPq Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Reijane Pinheiro da Silva

Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora no curso de Nutrição e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Tem experiência nas áreas de

Antropologia e Sociologia com ênfase em cultura e identidade regional. Desenvolve pesquisas e extensão sobre etnodesenvolvimento, saúde indígena e políticas públicas, especialmente na Reserva Indígena do Funil e na terra indígena Xerente do Tocantins.

Ricardo Corrêa Gomes

Doutor em Public Management pela Aston Business School (2003). Professor da Escola de Administração e Economia da Fundação Getúlio Vargas (EASP/FGV), e do Programa de Pós-graduação em administração Pública e Governo (EASP/FGV). Possui experiência na área de pesquisa na área de administração pública. As áreas de interesse concentram-se em estudos que abordem os seguintes temas: teoria de stakeholders, estratégia no setor público e governança do setor público.

Temis Gomes Parente

Doutora em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora no curso de História e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Atua nas seguintes áreas: história do Tocantins; história regional; história oral; história e gênero; história das mulheres, história cultural, gênero e desenvolvimento regional.



EDUFT

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS