



GOVERNANÇA EM PROJETOS DE REDUÇÃO DA POBREZA RURAL: O CASO DE MARAPANIM - PARÁ

Brenda Cordovil Corrêa dos Santos¹

Mário Miguel Amin Garcia Herreros²

RESUMO

Esta pesquisa objetiva analisar a governança no Projeto de Redução da Pobreza Rural (Pará Rural) co-financiado pelo Banco Mundial e executado pelo Governo do Estado do Pará em Marapanim-PA. Para tal foi avaliada a governança, a ação coletiva no desenvolvimento do projeto e como se derão as relações do projeto com o ambiente, com foco no processo constitutivo das instituições e sua influência na formulação estratégica. Quanto a metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com objetivos exploratórios, com abordagem qualitativa e tem como estratégia de pesquisa o estudo de caso. A pesquisa concluiu que a estratégia e a forma como a ação coletiva ocorre influenciam diretamente na governança, sendo ela resultado desses fatores.

Palavras-chave: Governança, Ação Coletiva, Pará Rural

ABSTRACT

This research aims to analyze governance in Reduction Project of Rural Poverty (Rural Pará) co-financed by the World Bank and executed by the Para State government in Marapanim-PA. For such governance was evaluated, collective action in developing the project and how to derão the project's relationship with the environment, focusing on the constitutional process of the institutions and their influence on strategy formulation. As for methodology, it is a nature applied research, with exploratory goals with a qualitative approach and its research strategy case study. The research concluded that the strategy and how the collective action takes place directly influence the governance, it is a result of these factors.

Keywords: Governance, Collective Action, Pará Rural

1. INTRODUÇÃO

A análise da governança em projetos cofinanciados pelo Banco Mundial é de grande relevância para a área de administração por estudar as relações institucionais, bem como as alianças constituídas com o objetivo de fortalecer as atividades produtivas da agricultura familiar e gerar melhores resultados. O estudo da governança se refere, entre outros aspectos, à capacidade de coordenação do Estado e está relacionada à integração de diferentes áreas do governo com a sociedade civil a fim de

¹Aluna do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD - UNAMA. e-mail: brendacordovil@yahoo.com.br

²Doutor em Economia Agrícola. Professor do Program da Pós-Graduação em Administração – PPAD - UNAMA. e-mail: marioamin@gmail.com

Realização:



Apoio:





obter coerência e consistência nas políticas e na construção de novos formatos de relações envolvendo o governo local e a sociedade (CKAGNAZAROFF, I. B. *et al.*, 2008).

A governança engloba uma visão de sociedade como um todo e seus padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e os arranjos institucionais, redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997). As expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação entre os agentes regionais são significativamente elevadas, por exemplo, no campo do mercado de trabalho e das políticas de emprego, desenvolvimento municipal e combate à pobreza (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para entender como se dá a governança, esta pesquisa analisou a ação coletiva presente na comunidade, verificando o comportamento do grupo na busca por objetivos comuns e analisando os interesses na obtenção dos benefícios coletivos, já que os indivíduos obtêm resultados construindo as condições para que reciprocidade, confiança e reputação contribuam para superar ou reduzir os interesses egoístas (SABOURIN, 2010). A pesquisa também utilizou elementos da teoria institucional e seus reflexos na concepção de esquemas interpretativos compartilhados nas organizações, os quais interferem diretamente na construção de sua estratégia. As instituições, a organização e as representações não são unidades autônomas e atomizadas independentes e soberanas, são sim o centro da própria socialidade humana e é o que permite encarar o desenvolvimento como resultado histórico de certas formas determinadas de coordenação (ABRAMOVAY, 2001).

Par melhor entendimento deste trabalho é importante discorrer acerca das origens e do que se trata o Programa Pará Rural. Visando implementar uma estratégia de desenvolvimento rural no Brasil, o Banco Mundial utilizou o formato de Programa de Combate a Pobreza Rural - PCPR que se configura como Acordos de Empréstimos entre os governos estaduais e o Banco Mundial, em que o governo federal assume o papel de avalista de todos os acordos, encerrados e em execução em diversos estados. Em geral envolve subsídios a atividade produtiva, no entanto pode contemplar particularidades regionais, como por exemplo, a construção de cisternas no nordeste e incentivo a reflorestamento e preservação ambiental na região amazônica, em especial no estado do Pará, através do Programa Pará Rural.

O Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Pará (Pará Rural) foi desenhado pelo Governo do Estado do Pará focado em duas áreas críticas consideradas prioritárias: a redução da pobreza rural e o melhoramento da gestão dos recursos naturais. As atividades foram iniciadas em 2007 e a primeira etapa finalizada no ano de 2015. (PARÁ RURAL, 2014).

Realização:



Apoio:





No que se refere ao componente A – investimento produtivo, objeto de análise deste trabalho, o Pará Rural visa o financiamento coletivo (para associações e cooperativas) através de Projetos de Investimento Produtivo – (PIPs) em atividades produtivas agrícolas e não agrícolas, atividades de processamento e de comercialização e em infraestrutura complementar, além do custeio de capacitação; recuperação de áreas alteradas, manejo e conservação dos recursos naturais. (PARA RURAL, 2014).

O formato construído para o Programa Pará Rural, que pressupõe uma interação Banco Mundial, Governo do Estado e comunidades locais, considerando, ainda, as peculiaridades municipais, exige por si só um arranjo denso capaz de interligar diferentes atores sendo, portanto, fundamental pesquisar como a governança se reflete neste tipo de projetos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir serão apresentadas as teorias que foram a base da análise desta pesquisa. São elas: Teoria Institucional, Ação Coletiva e Governança.

2.1. Instituições e Estratégia

É no ambiente institucional, constituído pelas leis, costumes, culturas e tradições, que se estabelecem regras formais e informais que podem limitar ou desenvolver as ações organizacionais (SOUZA; SOUZA FILHO; SERRA, 2005). Com base nas influências do ambiente institucional e fruto de processos cognitivos emergem os esquemas interpretativos gerando significados e interpretações partilhadas na organização e determinando diferentes cursos em face às pressões ambientais existentes (TAKAHASHI; MACHADO-DA-SILVA, 2002). O direcionamento dado determina a estratégia que a organização adotará e suas escolhas influenciam diretamente nos arranjos de governança que deverão ser formados para atingir os objetivos.

Aqueles que tomam decisões são pessoas profundamente enraizadas em sistemas sociais densamente entrelaçados. De acordo com a perspectiva sistêmica da estratégia, a capacidade das organizações planejarem e agirem efetivamente dentro de seu ambiente, por trás da estratégia, são peculiares a determinados contextos sociológicos. A estratégia deve ser sensível do ponto de vista sociológico, logo construída com base nos poderes dos sistemas sociais dos locais onde ela se desenvolve (WHITTINGTON, 2001).

Realização:



Apoio:





A teoria institucional reconheceu que os valores predominam sobre os fatores técnicos na determinação de tarefas da organização, o que chama de processo de institucionalização. Assim, a teoria institucional tem olhado para a importância do ambiente sociocultural para o entendimento da sociedade e do sistema de normas culturais (TAKAHASHI; MACHADO-DA-SILVA, 2002).

Esta perspectiva redirecionou a sociologia do conhecimento insistindo na preocupação com o conhecimento na sociedade. Os sistemas cognitivos dão origem a versão sociológica do novo institucionalismo no estudo de organizações apresentando a noção de ambiente como fenômeno objetivo, porém com interpretações diferenciadas pelas pessoas, cujo significado é subjetivamente interiorizado. Assim, a teoria institucional acrescenta a visão simbólica de um sistema de crenças e normas institucionalizadas, além dos aspectos meramente técnicos (TAKAHASHI; MACHADO-DA-SILVA, 2002).

As organizações estão entre os sistemas mais complexos que se pode imaginar. De acordo com Daft e Weick (2007), a informação sobre o mundo externo deve ser obtida, filtrada e processada pela organização, local onde acontecem as escolhas e as decisões. A organização deve encontrar caminhos para conhecer o ambiente e a interpretação é um dos elementos críticos que distinguem organizações humanas dos sistemas de nível inferior.

Entende-se por esquemas interpretativos o conjunto de ideias, valores e crenças que dá ordem e coerência às estruturas e sistemas em uma organização. Os esquemas interpretativos possuem um papel fundamental no delineamento da estratégia: fornecem a visão de mundo, base da estratégia, e interferem na sua formulação através dos vieses cognitivos (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999).

2.2. Ação Coletiva

O entendimento da ação coletiva presente nas comunidades, bem como dos elementos que a compõem, facilita não só a análise dos seus resultados, mas também do modo como às relações de governança são construídas. É importante observar o comportamento do grupo na busca por atingir objetivos comuns verificando se os interesses são de fato a obtenção de benefícios coletivos.

Na obra denominada “A Tragédia dos Comuns”, o biólogo Garret Hardin sintetizou o estado de disputa por recursos escassos que simboliza a degradação ambiental esperada sempre que muitos indivíduos utilizam recursos comuns insuficientes, assinalando que cada homem está fechado em um sistema que o compele a aumentar cada vez mais suas posses sem limites. A publicação de Hardin

Realização:



Apoio:





trouxe um prognóstico quase apocalíptico sobre o esgotamento dos recursos naturais. Sua argumentação previa que cada indivíduo tende a intensificar o uso e exploração destes recursos impulsionados por uma racionalidade individualista e com resultados coletivos catastróficos (PEREIRA, 2013).

Por sua vez Ostrom (1990) apoia-se analiticamente na categoria instituições, verificando o efeito da introdução de regras, associadas a mecanismos de controle e sanções. Os resultados positivos demonstram que ao contrário do cenário apresentado por Hardin cujas opções baseiam-se no Estado ou no mercado, existe uma terceira via para evitar a tragédia: a gestão comunitária (LAURIOLA, 2009). Outro elemento fundamental identificado por Ostrom (1999) foi a comunicação. Em seus estudos foram utilizadas técnicas de economia experimental aplicada à gestão de recursos comuns para testar as previsões do modelo “tragédia”, envolvendo também o “dilema do prisioneiro”. Os resultados demonstraram ser a comunicação elemento chave para evitar a tragédia, possibilitando procedimentos de aprendizagem, inerentemente coletivos, que permitem alcançar melhores resultados (LAURIOLA, 2009).

A pesquisa sobre grupos de interesse ganha uma nova orientação após a publicação de A Lógica da Ação Coletiva por Mancur Olson em 1965 (republicado em português no ano de 1999). O autor parte da premissa que, ao menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno ou ao menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. O autor define grupo como um número de indivíduos com interesses comuns, logo concluindo que não existe grupo sem interesse. O autor destaca a figura do caroneiro como indivíduos que preferem que outros arquem com as despesas da obtenção do benefício coletivo, para que, desta maneira, possam usufruir as vantagens dele procedentes sem terem que investir seus recursos (OLSON, 1999).

O que o grupo fará dependerá do que os indivíduos desse grupo fizerem e o que os indivíduos farão dependerá das vantagens relativas que lhes oferecerão o grupo. Alguns grupos adequadamente pequenos podem obter uma determinada quantidade de um benefício coletivo através de ação voluntária e racional de um ou mais de seus membros. No entanto, quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo (OLSON, 1999).

2.3. Governança

Realização:



Apoio:





O debate sobre governança toma maior dimensão a partir das reflexões realizadas pelo Banco Mundial que visavam aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente e as formas de exercício do poder. Ao longo do tempo, diversos significados foram atribuídos à palavra Governança dando a ela um caráter diversificado, no entanto sem perder de vista que engloba os relacionamentos e acordos estabelecidos dentro do sistema econômico que vão além de mecanismos tradicionais de articulação, envolvendo também redes sociais informais e associações de diversos tipos.

As pesquisas em governança voltadas para o nível local comumente abordam aspectos relacionados a inclusão social, democratização, além de coordenação, estando preocupadas com a inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais em processo de coordenação e promoção de ações que ampliem a participação dos cidadãos nos processos decisórios ligados a políticas públicas (CKAGNAZAROFF, *et al.*, 2008).

Para assegurar a constituição de um sistema de governança voltado para o desenvolvimento é preciso o vínculo com as forças locais, em vez de importar modelos existentes, reconhecendo o papel do conhecimento local no desenvolvimento. As estratégias devem ser personalizadas e o conteúdo devidamente localizado para oferecer os benefícios destinados aos beneficiários rurais. O desafio encontra-se em elaborar um modelo de negócios para o desenvolvimento rural mesclando parcerias coletivas e incorporadas ao conhecimento tradicional, garantindo o envolvimento e a apropriação dos próprios beneficiários rurais (MALHORTA; CHARRU; CHARIAR, 2007).

Um fator fundamental da governança é a atuação do Estado já que afeta os custos de produção e de transação em uma economia. As regras institucionais em uma democracia são definidas pelo poder legislativo, as disputas são resolvidas no poder judiciário e o poder executivo tem o papel de garantir a sua implementação, assim falhas do Estado como por exemplo a insegurança jurídica, geram desincentivos para a produção, geram valor não explorado, dificultam a realização dos contratos. Em suma aumentam os custos de transação da sociedade (ZYLBERSZTAJN, 2014).

Stoker (1998) destaca que o conceito de governança aponta para a criação de uma estrutura ou uma ordem que não pode ser externamente imposta, mas é o resultado da interação de múltiplos atores. O autor apresenta cinco proposições sobre governança com o objetivo de demonstrar uma série de aspectos para apreciação sobre o tema. As cinco proposições são: 1- Governança refere-se a um conjunto complexo de instituições e atores que são desenhadas a partir do governo, mas também além dele. 2- Governança reconhece a diluição das fronteiras e responsabilidades para combater questões sociais e econômicas. 3- Governança identifica a dependência de esforços envolvida nas relações entre

Realização:



Apoio:





instituições na ação coletiva 4 - Governança envolve a autonomia e o auto-governo da redes de atores.

5- Governança reconhece a capacidade de agir sem repousar sobre o poder do governo para comandar e não usar a sua autoridade, o que se refere a capacidade do governo de usar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com objetivos exploratórios, transversal quanto a sua abrangência de tempo, com abordagem qualitativa e tem como estratégia de pesquisa o estudo de caso.

Ao justificar o porquê da realização da pesquisa qualitativa, Kerlinger (1980) afirma que os pesquisadores estão interessados nas experiências, interações e documento em seu contexto original, logo transformar as situações sociais em texto é uma preocupação central. O autor afirma que a pesquisa qualitativa envolve a busca de respostas para transformar o mundo, sendo a pesquisa qualitativa política e uma ferramenta social usada para entender o mundo e produzir conhecimento sobre ele.

De acordo com Yin (2001), um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Logo o método de estudo de caso é usado quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais, acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo. A técnica básica, no entanto, é considerar todas as estratégias de uma maneira pluralística, como parte de um repertório para se realizar pesquisa em ciências sociais a partir da qual o pesquisador pode estabelecer seu procedimento de acordo com uma determinada situação.

A estratégia de pesquisa do estudo de caso pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. Busca-se apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado (MARTINS, 2008)

Para a coleta de dados foi realizada inicialmente a pesquisa documental, através de uma análise prévia nos documentos que contém a conceituação do projeto, suas concepções, indicadores, metas e objetivos, além dos documentos técnicos objetivando compreender a evolução do projeto em estudo. Em seguida foram realizadas observações e entrevistas junto ao presidente da associação/cooperativa e os membros da comunidade. Entendendo como partícipes do processo o Pará Rural, financiador do

Realização:



Apoio:





projeto, e a prefeitura municipal, órgão do poder público mais próximo à representação local da comunidade, foram realizadas também observações e entrevistas com esses entes.

Para análise do mapeamento das relações, elemento fundamental da governança, optou-se por dividir em quatro eixos as organizações com as quais as comunidades se relacionam. São eles: eixo 01 – Poder Público: órgãos governamentais nas esferas municipal, estadual e federal; eixo 02 – Produção, que compreende as organizações relacionadas à produção, vendas, insumos e logística e eixo 03 – Apoio técnico, que se refere às organizações relacionadas ao apoio da comunidade, tais como ONGs, Universidades, Sindicatos e Organizações ligadas ao Sistema S, tais como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI. O eixo 04 – Organizações privadas que se refere a empresas que se relacionam com a comunidade em assuntos que não ligados diretamente à produção, tais como compra e venda.

4. RESULTADOS

A Associação Agrícola Vale do Paranaíba - AGRIVAP no município de Marapanim - PA recebeu financiamento do Pará Rural no ano de 2011 com o objetivo de fortalecer o processo produtivo da mandioca na comunidade Fazendinha. A operacionalização do projeto se deu por meio da integração entre as atividades de produção de subprodutos da mandioca (farinha, tucupi, ração de casca de mandioca, entre outros) e criação de galinhas.

4.1. Trajetória Histórica da Governança

A AGRIVAP foi fundada em 1994 com o objetivo de conseguir um financiamento na modalidade FNO Agricultura no qual exigia que os beneficiários fossem formalizados através de uma associação. Foi no ano de 2007 que a AGRIVAP protocolou o projeto no Pará Rural, porém segundo o atual presidente da associação, em razão do excesso de exigências administrativas e burocráticas o projeto só foi aprovado em fevereiro de 2011 e o desembolso financeiro iniciou apenas em 2013.

Foi destacado que a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará - EMATER do município apoiou a comunidade desde o começo do projeto, o que foi atribuído em grande parte as relações pessoais, ou seja, o forte laço de amizade do técnico com associados. Além disso, a Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA apoia tecnicamente a comunidade desde 2006 com assuntos relacionados a produção e o Instituto de Terras do Pará-ITERPA atua na área desde

Realização:



Apoio:

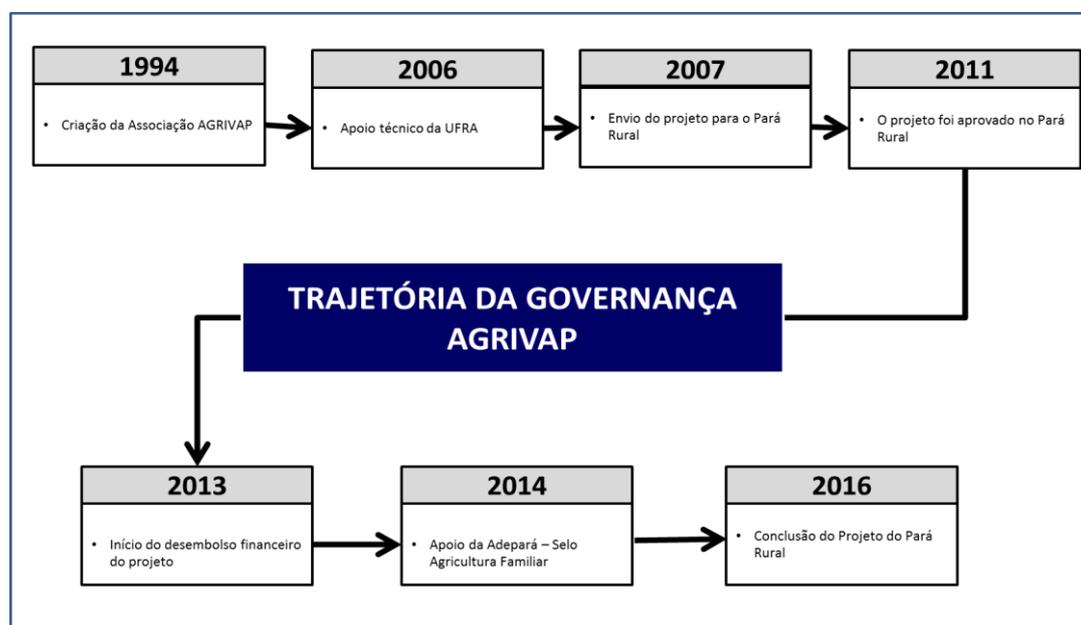


a década de 70, porém foi relatado pelo presidente da associação que predomina a ausência de titulação na região.

Em 2014 a AGRIVAP buscou apoio junto a Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Pará - ADEPARÁ visando à obtenção do selo de produtos oriundos da agricultura familiar com o objetivo de legalizar e inserir esses produtores no mercado, além de contribuir para a geração de emprego e renda. A certificação permite ampliar mercados, expandir as vendas, diferenciar e qualificar os produtos, desenvolver a confiabilidade dos consumidores e gerar riquezas especialmente ao pequeno produtor, no entanto até os dias atuais não concluiu o processo.

A figura 01 apresenta um resumo da trajetória da governança que envolve o projeto de fortalecimento a produção de mandioca apoiado pelo Pará Rural em Marapanim. Foram destacados os eventos que contribuíram para a construção da governança do projeto, logo os anos não citados dizem respeito àqueles onde não houve relatos de eventos significativos associados ao projeto.

Figura 01 – Trajetória da Governança – AGRIVAP



Fonte: Autores

4.2. A comunidade e a estratégia

A AGRIVAP recebeu financiamento do Pará Rural com o objetivo de fortalecer o processo produtivo da mandioca e criação de galinhas. O projeto se propôs a implantar 02 (duas) unidades coletivas de galinha caipira, 01 (uma) unidade de beneficiamento de mandioca, viabilizar a aquisição

Realização:



Apoio:





de 01 (um) caminhão, apoiar o plantio de 40 (quarenta) hectares de açaí consorciado com cupuaçu e 60 hectares de SAFs (viabilização de um viveiro de muda). De acordo com o projeto a casa de farinha produziria 144 ton/ano de amido, 432 ton/ano de farinha de mandioca e 331,2 ton/ano de casca. O empreendimento foi entregue a comunidade em dezembro de 2015.

No que refere a criação de galinha caipira, em razão da ausência de estrutura com condições sanitárias adequadas para o abate de aves na comunidade (item não previsto no projeto), as galinhas são comercializadas no mercado informal para os municípios de Marapanim e Castanhal, fato que faz com que o volume de vendas atual seja baixo e esta não seja considerada a principal atividade da AGRIVAP.

Foi relatado que o presidente e o tesoureiro são os atuais responsáveis pelo gerenciamento da associação, no entanto as ações futuras são definidas por uma equipe composta por parte dos associados. Os custos de produção, receitas e despesas foram definidos com o apoio da empresa prestadora de serviços, porém durante a reunião foi possível identificar que há imprecisão no custo de produção definido, não sendo incluídos em seu cálculo alguns insumos necessários. Para o funcionamento da unidade de beneficiamento de mandioca foram contratadas pessoas da própria comunidade em um regime de trabalho assalariado.

Atualmente a ausência de matéria-prima (mandioca) e a falta de capital de giro para adquiri-la são relatados como os grandes gargalos no projeto. Quando questionados sobre a estratégia adotada para a produção foi mencionada como solução para a falta de matéria-prima o preparo de 400 hectares de área dos associados visando o plantio de mandioca. Foi enfatizada a necessidade do uso de trator e a mecanização da produção visando maiores ganhos e aumento da produtividade.

Também foi relatada como possível estratégia a compra de mandioca de cooperativas vizinhas e comunidades do entorno buscando suprir o volume atual necessário para a agroindústria produzir, no entanto a ausência de capital de giro (que não é item financiável pelo Pará Rural) é destacada como um empecilho para as aquisições de matéria-prima. Vale destacar que no momento da realização da pesquisa, apesar de o empreendimento já ter sido finalizado há mais de um mês, as estratégias voltadas para a produção não apresentam ainda parcerias consolidadas ou em fase de finalização.

Quanto à venda e comercialização, foi relatada que a estratégia é vender para Marapanim e para os municípios vizinhos (Terra Alta, Curuçá, São João da Ponta, Maracanã, Magalhães Barata, Igarapé-Açu, São Francisco do Pará, Castanhal e Belém). Atualmente a associação vende a farinha de mandioca para compradores de Marudá, Marapanim e Curuçá no estado do Pará. Há o interesse de futuramente vender os produtos para fora do estado do Pará e a empresa contrata pela associação para

Realização:



Apoio:





prestar serviços de assistência técnica - AGROTEC apoia a negociação das vendas com compradores em Manaus, Macapá e no Estado do Mato Grosso. Foi destacado como diferencial a qualidade do produto e o fator cultural que atribui destaque a farinha da região Bragantina do Estado do Pará.

Destacam-se como pontos fortes da AGRIVAP a excelente estrutura física (casa de Farinha e galpões de galinha), a proximidade da capital e de centros comerciais e a aquisição de um caminhão (incluso no projeto) o que facilita o escoamento da produção. Porém, o baixo conhecimento de gestão por parte dos associados foi destacado como um ponto negativo. No momento da realização da pesquisa estava sendo comercializada somente a farinha de mandioca e um anseio da comunidade é o aproveitamento dos derivados, tais como tucupi e massa. Para a queima dos fornos é utilizado também o caroço de açaí, o que demonstra já um aproveitamento energético.

A ausência de energia elétrica no local do empreendimento e o longo tempo de realização do projeto causando a consequente defasagem de preços foi citado pelo Gerente Técnico do Pará Rural como os principais fatores que dificultaram a implementação. Foram realizados ajustes no projeto visando torná-lo viável, incluindo na obra civil os custos e atividades para garantir a disponibilidade de energia elétrica para a agroindústria.

Os esquemas interpretativos oriundos dos valores e crenças têm por função possibilitar a interpretação do ambiente e a definição de quais problemas são realmente críticos no contexto da organização, desencadeando o processo de ordenação desse ambiente que vai orientar, em última instância, as ações organizacionais (TAKAHASHI; MACHADO-DA-SILVA, 2002). A gestão do empreendimento é realizada ainda de maneira incipiente, com base nos esquemas interpretativos construídos pela comunidade muito mais relacionados a uma realidade anterior de negócios muito mais caseira e artesanal.

No estabelecimento de estratégias de mudança planejada interferem fatores de natureza cognitiva. Os vieses cognitivos, a percepção do que se entende como ambiente concorrencial e, em sentido mais amplo, o próprio modo de interpretar a realidade, delimitado por valores e crenças compartilhados na organização, influem tanto na constatação da necessidade de mudança como no modo de conduzi-la (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999). Apesar de descritos os objetivos estratégicos não foram demonstrados os caminhos e etapas que pretendem seguir para realizá-los.

4.3. A Ação coletiva envolvida no projeto

Realização:



Apoio:





O projeto inicial contava com 152 (cento e cinquenta e duas) famílias e atualmente fazem parte apenas 50 (cinquenta), sendo que destes participam ativamente das reuniões entre 25 (vinte e cinco) e 35 (trinta e cinco) membros. A presença de caroneiros, conforme descrito por Olson (1999) é marcante na AGRIVAP. Vale destacar que, conforme informado nas entrevistas, o número formal de associados que inicialmente aderiram ao Projeto é bastante superior ao número real daqueles que de fato participam do projeto. Tal fato gera a preocupação na Associação de que futuramente esses associados reivindiquem benefícios, tais como lucros.

Em 2015 foi decidido em Assembleia que só faria parte do projeto quem de fato ajudasse ou por meio de um dia de trabalho semanal dedicado a associação ou pelo pagamento regular de mensalidade. Após essa deliberação verificou-se que em torno de 30 (trinta) sócios apoiaram de fato as ações de finalização do projeto junto ao Pará Rural.

Em grupos grandes, os esforços individuais não têm efeitos sensíveis sobre o provimento ou não de um bem público e os custos privados derivados de seus esforços são superiores aos benefícios advindos do bem comum. Ao mesmo tempo, esse indivíduo poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros, quer tenha ou não colaborado com o grupo. Quanto maior o grupo, menor a possibilidade de que o não colaborador seja descoberto. Essas condições favorecem o tipo de comportamento denominado por Olson de *free-rider* (caroneiro). O *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum custo para a obtenção do mesmo. Seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses ou então por ser impossível excluir o ator que não contribui com a ação do grupo dos beneficiários (FONSECA; BURSZTYN, 2007).

Durante as entrevistas na AGRIVAP, quando questionados sobre a criação de regras e sanções para nortear a utilização dos bens oriundos do projeto, foi informado que ainda não haviam sido definidas tais regras e sanções, sendo que até o momento os bens eram utilizados em conformidade com a conveniência da Associação, sem parâmetros definidos e aprovados pelo grupo.

Ao falar da obra de Elinor Ostrom, Baiardi et al., (2011) afirma que a autora defende que, na maioria dos casos em que um determinado recurso natural, ou mesmo um bem de capital, é propriedade coletiva, existe a possibilidade de, com menor custo e com maior garantia de preservação, serem construídas regras para um desfrute coletivo e sustentável. Isso dependeria unicamente da capacidade de a comunidade criar instituições adequadas por meio da ação coletiva. Em resumo, Ostrom afirmava que as comunidades não são pressionadas por razões de subsistência a desfrutar predatoriamente os recursos, se há possibilidade de fomentar a credibilidade e a confiança entre os

Realização:



Apoio:





integrantes e se são aceitas regras de monitoramento com vistas a dividir custos, benefícios e distribuir responsabilidades, existiriam condições de criação de um autogoverno de bens comuns.

4.4. Governança

4.4.1 Mapeamento das Relações na AGRIVAP

Em reunião realizada com a comunidade, foram mapeadas as organizações com que a AGRIVAP se relaciona e o tipo de relacionamento. Na ocasião foram listadas 09 (nove) organizações com as quais se relacionam, sendo 05 (cinco) ligadas ao eixo 01 – poder público, 03 (três) ligadas ao eixo 02 – produção, 01 (uma) ligada ao eixo 03- apoio técnico e nenhuma relacionada ao eixo 04 – organizações privadas.

Eixo 01 – poder público. No eixo 01 foi mencionado inicialmente o Pará Rural cujo objetivo era o financiamento do projeto, sendo avaliado como bom e com alto nível de confiança. O tempo do relacionamento de 08 (cinco) anos foi citado como longo, destacando os entraves burocráticos enfrentados ao longo dessa trajetória que fez com que houvesse uma diferença de quatro anos entre o protocolo do projeto e a sua aprovação pelo Pará Rural e de mais dois anos da aprovação ao primeiro desembolso financeiro, sendo destacado que se esperava um menor tempo de execução. Também foi listada a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – EMATER que atua junto à associação há 08 (oito) anos atendendo as expectativas dos associados, sendo avaliado como bom e nível de confiança alto, destacando especialmente a atuação do técnico local. Ainda em se tratando de órgãos ligados a esfera estadual, foi mencionado o relacionamento com a ADEPARÁ iniciado em 2015 com o objetivo da certificação de produto artesanal que até o momento não foi obtida.

A Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Agricultura, se relaciona com a comunidade há 08 anos, oscilando entre momentos de maior apoio e outros mais distantes. Ao longo desse período, destacou-se a disponibilização de máquinas para abrir a estrada que dá acesso ao empreendimento. A Secretaria de Meio Ambiente do município, no final de 2015, fez parceria com a associação visando realizar vistorias e dar orientações. Apesar disso, foi relatado que se esperava uma parceria maior com a prefeitura no apoio do projeto. O novo secretário de Agricultura em visita ao empreendimento comprometeu-se em oferecer novas formas de parceria.

Eixo 02 – produção. No eixo 02 foram listados os compradores da farinha de mandioca produzida por eles. Trata-se de três compradores em três municípios diferentes: Marudá, Marapanim e

Realização:



Apoio:

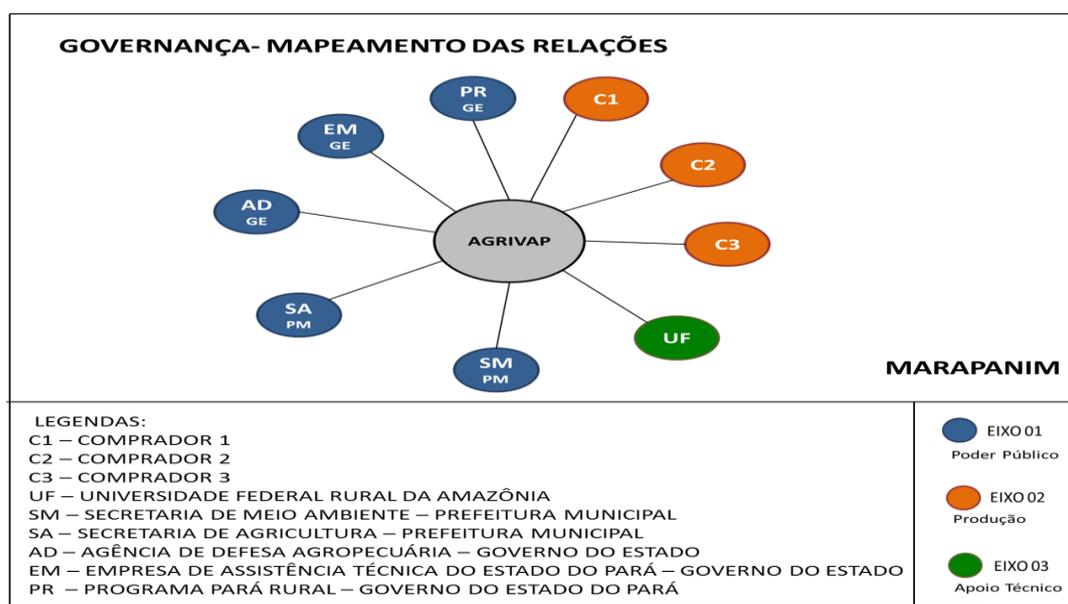


Curuçá. Em virtude do pouco tempo de conclusão do projeto, somente há um mês a farinha de mandioca é produzida na agroindústria e comercializada pela AGRIVAP. Apesar do pouco tempo, esses compradores foram avaliados como bons e com alto nível de confiança.

Eixo 03- apoio técnico. Neste eixo a Universidade Federal Rural da Amazônia- UFRA atua há dez anos junto à comunidade, inclusive desde antes da elaboração do projeto e envio para o Pará Rural com orientações técnicas referentes ao plantio da mandioca. Destaca-se o fato da comunidade listar apenas uma organização na área de apoio técnico, enfatizando suas carências e necessidade de maior articulação nesta área.

A figura 02 apresenta o mapeamento das relações realizado na AGRIVAP de acordo com o seu respectivo eixo, sinalizado com cores específicas, conforme a legenda.

Figura 02 – Governança - Mapeamento das Relações – AGRIVAP



Fonte: Autores

4.4.2 Participação

Em se tratando primeiramente da aderência do projeto a realidade local, foi relatado que durante sua execução foram realizados diversos ajustes, muitos deles atribuídos ao longo prazo entre a elaboração até o primeiro desembolso (06 anos) o que gerou defasagens de preços e tecnologias. Além disso, o descolamento da comunidade com o Núcleo de Gerenciamento do Programa Pará Rural, gera desconhecimentos das regras e normas e conseqüente atrasos na implementação.

Realização:



Apoio:





Ao falar sobre governança e participação, Kissler e Heidemann (2006) afirmam que sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Na prática envolve uma atuação próxima entre a sociedade civil e o governo onde, no caso estudado, a comunidade, a partir do conhecimento do que é o Pará Rural e suas regras, ajustaria as suas necessidades e a transformaria em um projeto que de fato atendesse os interesses locais.

Em se tratando do acompanhamento do projeto, foi bastante prejudicial à falta de conhecimento da comunidade das regras de aquisição, em especial as normas e diretrizes para aquisições adotadas por projetos financiados no todo ou em parte por empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), créditos ou doações da Associação de Desenvolvimento Internacional (AID), ou por doações do Banco ou dos fundos fiduciários administrados pelo Banco e executados pelo beneficiário, adotadas no Brasil, juntamente com a lei de licitações nº 8.666/93.

Assim, de acordo com o modelo operacional do Pará Rural, cabia à comunidade solicitar as aquisições ao Núcleo de Gerenciamento do Programa responsável por executá-las, deixando muitas vezes a comunidade à parte do processo administrativo de compras e contratações de serviços. Vale ressaltar que, apesar de ser executado de maneira diferente pela associação após a conclusão do projeto não precisando mais utilizar as normas e diretrizes e nem a lei de licitações, a aprendizagem que poderia ser gerada com a capacitação nestes métodos de aquisição seria de extrema valia para aquisições futuras da associação. Foi relatado que não houve capacitações neste sentido.

Ao tratar da governança como um processo interativo que envolve várias formas de parceria, Stoker (1998) descreve os modelos de relacionamentos como do tipo: agente-principal, negociações inter-organizacionais e coordenação sistêmica. O agente-principal trata sobre uma parte (o principal) contratar outro (o agente) para empreender uma tarefa particular. O inter-organizacional envolve organizações na negociação de projetos conjuntos e suas capacidades de satisfazer objetivos de sua própria organização. Já a coordenação sistêmica envolve uma parceria que vai um passo além, estabelecendo um nível de compreensão mútua e a imersão das organizações desenvolvendo uma visão compartilhada e a capacidade de articulação que leva a uma rede de “auto-governo”.

Pelo próprio formato dos projetos do Pará Rural e seus objetivos, a parceria a ser construída entre o Núcleo de Gerenciamento do Programa e a comunidade, segundo os modelos de Stoker (1998), deveria ser no mínimo do tipo negociações inter-organizacionais ou mesmo de coordenação sistêmica, tendo em vista que a comunidade como principal beneficiário do projeto teria enfatizado a sensação de

Realização:



Apoio:





pertencimento se sentindo parte atuante e assim com capacidade para interferir nos seus rumos, o que não correu na prática, conforme relatado.

5. CONCLUSÕES

A pesquisa demonstrou que a estratégia e a forma como a ação coletiva ocorre influenciam diretamente na governança, sendo ela resultado desses fatores. Foi verificado que mesmo quando as alianças estabelecidas estão em sintonia com os objetivos da comunidade gerando um conjunto de atores com ações individuais, alinhados em busca de resultados específicos voltados para o atingimento de um bem comum se o pensamento estratégico não se faz presente e a ação coletiva é frágil, as relações estabelecidas se configuram numa governança desfavorável ao sucesso dos empreendimentos.

Há diversos elementos intrínsecos e extrínsecos à comunidade que devem ser observados anteriormente e durante a implantação de projetos de desenvolvimento rural. Os arranjos que podem ser constituídos para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento depende de onde aquela comunidade quer chegar, necessitando que ela saiba qual caminho deseja seguir.

A partir do relato da trajetória dos projetos é possível compreender como a governança foi construída ao longo da história de cada associação, o caminho trilhado na construção de alianças e especialmente o motivo pelo qual as parcerias foram estabelecidas. Com base nessa trajetória é demonstrado como a governança é moldada de acordo com a realidade de cada ambiente e suas especificidades. A trajetória da governança da AGRIVAP foi marcada por longos intervalos temporais entre a aprovação e execução do projeto e pela formação de parcerias, quase que exclusivamente, com órgãos ligados ao Governo Estadual com afinidades temáticas com o órgão responsável pelo projeto.

Para que uma organização defina o caminho que ela deverá seguir primeiramente ela necessita compreender a sua realidade atual e a realidade posterior a implantação do projeto. É neste momento que transparecerá a visão de esquemas interpretativos, ou seja, o conjunto de ideias, valores e crenças que dá ordem e coerência às estruturas e sistemas em uma organização. São os esquemas que determinam o modo de perceber e sentir os problemas e possuem um papel fundamental no delineamento da estratégia: fornecem a visão de mundo e interferir na formulação estratégica através dos vieses cognitivos

Quando questionados a respeito da estratégia da associação, foi descrita uma percepção da realidade muito próxima da situação anterior do projeto, onde a infraestrutura de produção e a dimensão da atividade agrícola era significativamente inferior a aquela obtida após os recursos do Pará

Realização:



Apoio:





Rural. Ao descrever o que almejavam e as ações futuras, o caminho de realização não foi explicitado de forma clara demonstrando que os esquemas interpretativos não se alinharam à nova realidade organizacional que, por comportar uma nova estrutura de maior porte e coletiva, traz consigo aumentos de custos inerentes à manutenção da nova realidade do negócio.

O projeto apresentou redução de aproximadamente 60% no número de associados do início aos dias atuais. Quando questionados sobre esta redução, foi dito que muitas famílias decidiram participar, sem entender ao certo do que se tratava, além de ter sido confirmada a presença de caroneiros. A falta de conhecimento e divulgação adequada faz com que haja uma grande adesão inicial ao projeto, no entanto a falta de clareza na comunicação de quais serão os custos envolvidos para a obtenção do benefício coletivo torna o projeto mais vulnerável a ações oportunistas. A ausência de regras e sanções também dificulta a ação coletiva na comunidade.

A pesquisa identificou que as alianças devem ser construídas de forma a estabelecer uma rede caracterizada pela soma de esforços, onde cada agente, atuando em sua ação específica, contribua para um objetivo comum a todos. Esta nova forma de governo a que se propõe a governança refere-se a essa multissetorialidade e a capacidades dos atores de estabelecerem uma sinergia capaz de transformar a realidade vigente, no entanto é preciso que, antes de qualquer coisa, a comunidade entenda aonde quer chegar e quais mudanças quer que aconteça.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. “Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica”. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro & ABRAMOVAY, Ricardo (orgs.). Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo, Edunesp/Edusp, pp. 165-177, 2001.

BAIARDI, Amilcar et al. **Elinor Ostrom, a premiação da visão unificada das Ciências Humanas**. Caderno CRH, v. 24, n. 61, p. 203-216, 2011.

CKAGNAZAROFF, I. B. *et al.* **Governança em planejamento e Desenvolvimento local: uma análise teórica**. Revista de Ciências Humanas, Vol. 8, Nº 2, p. 171-191, Jul./Dez. 2008.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. **Organizações como sistemas interpretativos: em busca de um modelo**. In: Teoria das organizações. (Cap. 11). (Série RAE-Clássicos). São Paulo: Atlas, 2007.

FONSECA, I. F. D., & BURSZTYN, M. **Mercadores de moralidade: retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável**. *Ambiente & Sociedade*, 10(2), 169-186. (2007).

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. Epu, 1980.

Realização:



Apoio:





KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006
LAURIOLA, V. **Elinor Ostrom: um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança?** Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Brasília, n. 21, p. 3-8, 2009.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, VS da; FERNANDES, B. H. **Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional.** Administração contemporânea: perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, p. 102-118, 1999.

MALHORTA, CHARRU, CHARIAR, V.M., DAS, L.K. **ICT for Rural Development: An Inclusive Framework for e-Governance.** Adopting e-Governance, p. 216-222, 2007.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil.** RCO – Revista de Contabilidade e Organizações. FEARP/USP, v. 2, n. 2, p. 8-18, jan/abr., 2008.

OLSON, M.; **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** Edusp, 1999.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____ **Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems.** Transnational Corporations Review, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2010.

PARÁ RURAL- **Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Pará. Volume I - Concepção e Implementação do Programa.** Janeiro de 2014. Disponível em <http://www.pararural.pa.gov.br/documentos.php>.

PEREIRA, M. A. **Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema socioecológico (SES) do Parque Nacional da Serra da Bodoquena-MS.** 2013.

PIVOTO, D., FINGER, M. I., WAQUIL, P., & de Souza, M.. **O problema do carona nas cooperativas agropecuárias do Rio Grande do Sul.** Revista de Política Agrícola, 22(4), 109-122. 2013

SABOURIN, E. **Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate.** Sustentabilidade em Debate, Brasília, v. 1, n. 2, p. 143-158, 2010.

SANTOS, M. C. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo legislativo no Brasil pós-constituente.** Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SOUZA, M. P ; SOUZA FILHO, Theophilo Alves de ; SERRA, Nara Elina Miller ; BORIS, Moacir . **Governança em Cadeias Produtivas Agroindustriais.** In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMICA E SOCIOLOGIA RURAL, 2005, Ribeirão Preto -São Paulo : FAE/USP, 2005.

Realização:



Apoio:





STOKER, G. **Governance as theory: five propositions**. International Social Sciences Journal, 155, p. 17-28. 1998

TAKAHASHI, A. W.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. **Ambiente, Interpretação e Estratégia: Estudo Comparativo de Casos em duas Organizações Escolares**. XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira, 2001.

ZYLBERSTAJN, D. **Coordenação e Governança de Sistemas Agroindustriais**. In: Antônio Márcio Buainain; Eliseu Alves; José Maria da Silveira; Zander Navarro. (Org.). O mundo rural no Brasil do século 21. 1 ed. Brasília:v. 1, p. 267-294, 2014

Realização:



Apoio:

