

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE AÇÃO TEMÁTICA DE UMA ORGANIZAÇÃO NÃO- GOVERNAMENTAL

Daniel Gustavo Fleig*
Luis Carlos Ferreira de Sousa Oliveira**
Mozar José de Brito***

RESUMO

Este trabalho procura discutir a gestão de organizações não governamentais (ONGs) sob a perspectiva dos movimentos sociais e de seu papel na consolidação da democracia participativa. Busca-se desvelar as influências do ambiente institucional e cultural na gestão de ONGs, particularizando os limites e alcances da gestão participativa na construção dos programas de ação temática do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM). Utilizou-se a abordagem interpretativa como perspectiva teórico-metodológica de investigação social, visto que, em determinados momentos (tempo e espaço), algumas reivindicações de verdade são mais adequadas que outras, fruto de um processo histórico de construção social da realidade. Em seus resultados, evidencia-se que os desafios inerentes à democracia - a questão da representatividade e da burocracia - fazem parte da gestão do CAA-NM. Por sua gestão ser participativa e por ser uma organização eminentemente política, inserida numa realidade complexa (desigualdades sociais e econômicas), enfrenta os desafios inerentes à legitimação das demandas sociais a partir da socialização política. Para tanto, procura criar canais de interlocução dos movimentos sociais com o mercado, Estado e a própria sociedade civil, buscando-se reduzir a assimetria de informação "social".

ABSTRACT

The purpose of this work is to discuss the administration of non-governmental organizations (NGOs) under the perspective of the social movements and their roles in the consolidation of participative democracy. It is intended to reveal the influences of the institutional and cultural environment in the administration of NGOs, emphasizing the limits and reaches of the participative administration as to the construction of the programs of thematic action of the Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM). The interpretative approach was used as a theoretical-methodological perspective of social investigation, because at certain moments (time and space), some claims are more appropriate than at others, fruit of the historical process of social construction of reality. From their results, it is evident that inherent challenges to the legitimization of democracy - the question of the representation and of bureaucracy - are part of the administration of CAA-NM. For its administration to be participative and, for being an eminently political organization, to be inserted in a complex reality (social and economic inequality), it faces the inherent challenges to the legitimization of social demands starting from the political socialization. Because of this, it creates dialogue channels between the social movements and the market, state, and its own civil society, looking for to reduce the asymmetry of "social" information.

* Prof. Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá (FAFIPAR)

** Prof. DAE/PPGA/UFLA - Universidade Federal de Lavras

*** Prof. DAE/PPGA/UFLA - Universidade Federal de Lavras

INTRODUÇÃO

As transformações tecnológicas e produtivas ocorridas no século passado remetem a mudanças sociais que se potencializam na complexidade da realidade social contemporânea, múltipla e fragmentada. A complexa rede de relações intersubjetivas e interinstitucionais que emergem dessa realidade social contemporânea requer constante construção social da realidade, tendo em vista a superação dos dilemas da modernidade. Apesar das tentativas dos cientistas sociais de compreenderem o processo de desenvolvimento do capitalismo, acredita-se que tal construção ocorre em torno dos três elementos macro-constitutivos da vida social: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Nesse dilema de construção de alternativas de desenvolvimento, as relações decorrentes do jogo político, de interesses e significados, desvelam os desafios da construção da democracia, num contexto de desigualdades socioeconômicas. A democracia participativa requer maior interlocução dos atores sociais para a tomada de decisão política. As questões políticas e econômicas não devem ser desassociadas, sob o risco de se construir teorias sobre as *organizações sociais* que tematizem e reflitam, de forma equivocada ou inadequada, o significado e o papel das ONGs dentro da construção de novas formas de gestão social e de desenvolvimento, na busca de uma nova arquitetura societal.

A criação de canais de comunicação limita-se pela assimetria de informação e pelos vieses culturais presentes na *psicologia social brasileira*, caracterizada pela baixa institucionalização social. Nessa perspectiva de democracia participativa, os movimentos sociais latino-americanos, principalmente no Brasil, configuram-se espaços de articulação da sociedade com o objetivo de legitimar seus significados e interesses em disputa no contexto da política nacional. No entanto, as relações sociais inerentes ao sistema de ação cultural brasileiro condicionam a gestão da ONG aqui pesquisada, seja pelos aspectos culturais e institucionais como, também, pelos desafios próprios da gestão participativa. Tais desafios revelam-se na gestão cotidiana, mormente, no que concerne ao processo de tomada de decisão e comunicação. Esses desafios são potencializados ao se buscarem soluções para a adequação dos objetivos econômicos e sociais na consecução de formas alternativas de desenvolvimento, principalmente, na construção de significados para legitimar a ação dos agricultores familiares norte-mineiros com o Estado, o mercado, as agências financiadoras e a sociedade.

Para tanto, o presente trabalho buscou compreender os desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não-governamental (Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA-NM), sob a perspectiva dos movimentos sociais direcionados para a legitimação das demandas sociais dos agricultores norte-mineiros perante o Estado, as agências financiadoras, o mercado e a sociedade. Assim, este trabalho foi organizado em quatro tópicos principais. Primeiro, faz-se uma análise do papel da participação na consolidação da democracia, destacando-se sua inserção no contexto cultural brasileiro, o que imprime limites e desafios para a gestão participativa das ONGs. Em seguida, quanto à perspectiva teórico-metodológica, destaca-se a importância da abordagem interpretativa, visto o processo coletivo de construção de significados ser pertinente aos movimentos sociais. O terceiro tópico refere-se à gestão dos resultados de análises das informações. Finalizando, tecem-se considerações finais sobre os desafios da gestão participativa do CAA-NM, concernentes à construção dos programas de ação temática, destacando-se os limites da pesquisa, bem como as possibilidades de novos ensaios teóricos e empíricos sobre democracia, participação e gestão social de ONGs.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: DESAFIOS DA GESTÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL

Na busca de consubstanciar a discussão teórica, ressaltando o papel fundamental da participação na consolidação da democracia, destaca-se, nesse processo, a ação dos movimentos sociais no Brasil. O contexto político, econômico e cultural brasileiro desvela-se repleto de limites, tanto na baixa institucionalização dos processos participativos na esfera pública, quanto no sistema de ação cultural brasileiro, condicionado por vieses autoritários, paternalistas e assistencialistas.

É importante sublinhar que a formação de arenas públicas de participação, de espaços de inter-relação do Estado com a sociedade civil significa contraposição às práticas centralizadoras e autoritárias tradicionalmente vinculadas à formulação de políticas públicas no Brasil. Devem-se considerar, igualmente, os limites da ação coletiva, ou seja, dificuldades de consenso na definição de estratégias e redução dos "caronas", principalmente em *novas democracias*.

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

O papel do Estado deve orientar-se por uma teoria democrática, em que a cidadania transcenda a questão eleitoral, com uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa, que institucionalize instâncias e elementos sociais de participação da sociedade na formulação de políticas públicas. Para tanto, Santos (1996) considera necessárias a redefinição e a ampliação radical do campo político, ou seja, uma ampliação do Estado para muito além do estatal, construindo-se novas relações de imbricamento, de inter-relacionamento do público com o privado (EVANS, 1996).

Os grandes dilemas contemporâneos da democracia não são novos e referem-se à democratização do capitalismo e das burocracias. No entanto, a ideologia liberal descaracterizou-os, instituindo uma ideologia hegemônica de democracia representativa elitista (SANTOS e AVRITZER, 2002). Para esses autores, os movimentos sociais, em países como o Brasil, possibilitam maior visibilidade política de atores sociais excluídos. Contudo, tem-se o grande desafio de articular as inovações sociais, com novos arranjos institucionais que dêem conta da perda de diversidade cultural, das inter-relações do local com o global e dos perigos da cooptação na complementaridade entre a democracia representativa e a participativa.

Outro desafio da democracia reside em seus mitos e suas patologias. Dentre os mitos, destaca-se o do progresso (OFFE, 1999: 11), o qual atualmente "é concebido como a capacidade de evitar continuamente a recaída no barbarismo e em formas catastróficas de des-civilização". Esse progresso traz a técnica e a ciência como aportes ideológicos (HABERMAS, 1987), levando a sociedade a uma progressiva racionalização das relações sociais, principalmente via mercado e Estado.

Esse mito do progresso deixa transparecer uma das patologias da modernidade, que, segundo Habermas (1987), é a apatia participativa dos cidadãos, tendo em vista a visão homogeneizante, tanto de democracia como de modernidade. Segundo Offe (1999), tudo isso acaba por legitimar a regra de TINA¹. Destarte, um redesenho da ordem social deve ser produzido pelos cidadãos e suas associações cívicas.

¹ A "regra de TINA" designa a idéia veiculada recentemente, de forma freqüente, de que não há alternativas para a atual situação internacional globalizada e para o receituário neoliberal de ajuste. Originou-se das iniciais da frase inglesa: "There Is Not Alternative" (OFFE, 1999: 131).

Portanto, frente às estruturas hegemônicas dominantes, que constroem modos comuns de interpretação e compreensão da realidade, os movimentos sociais, enquanto produto das tensões endêmicas próprias do Capitalismo, têm constituído caminhos de veiculação de verdades, que não aquelas edificadas por essas estruturas (GASPARE e NEPOMUCENO, 1997, p. 15).

Nesse sentido, Habermas (1999) afirma que a esfera cultural é influenciada pela *mass-mídia* e sua cultura de massa, que legitimam valores econômicos e políticos e mantêm o *status quo* das elites econômicas, políticas e culturais. Essa mídia de massa caracteriza-se pelo apego à publicidade em detrimento de uma comunicação pública crítica que permita fluxos de comunicação eficazes entre os atores sociais (KOFF, 2003; MOTTA, 1986; SODRÉ, 1984a).

Para Sodré (1984a, p. 82), a mídia televisiva, no seu processo de construção dos fatos econômicos, políticos e sociais, produz um sombreamento da moral pública pela moral doméstica. Ou seja, "os conflitos sociais reduzem-se a conflitos entre pessoas", havendo uma personificação, uma redução dos conflitos à esfera privada. Nesse tipo de comunicação, há um monopólio da fala e, conseqüentemente, da 'verdade', num processo moderno que serve de apoio doutrinário à ideologia do consumo (KOFF, 2003).

Ressalta-se que os movimentos sociais são espaços públicos políticos de discussão dos dilemas da ação coletiva perante à confusão do sentido de participação num contexto de democracia representativa elitista. "A incapacidade de cooperar para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade", pois, "quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm que renunciar – pesarosamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo" (PUTNAM, 1996, p. 173-4). A falta de confiança mútua, portanto, é o dilema fundamental da ação coletiva. Para esse autor, a cooperação voluntária é mais fácil em comunidades com bom estoque de capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. A ação coletiva em contextos modernos, mais complexos, "tanto a informação precisa quanto a executoriedade" [da fiscalização] "são fundamentais para uma efetiva cooperação" (PUTNAM, 1986, p. 174).

Quanto à executoriedade referida por Putnam (1986), ou seja, a coerção de um terceiro, é de se destacar o papel do Estado nesse processo. Nesse sentido, Santos (1993) acredita não haver uma lógica geral da ação coletiva, preferindo estabelecer relações entre ação coletiva e regulação estatal, para evidenciar a conexão entre ação coletiva e corporativismo subdesenvolvido. Assim, o modo de solucionar o problema da ação coletiva e reduzir o número de "caronas", produz impactos sobre os conflitos distributivos, pois o poder diferencial dos grupos de interesse varia conforme seu grau de organização e controle sobre os membros potenciais.

No caso brasileiro, há indicações de hibridismo institucional, fruto de um Estado autoritário imbuído de minimalismo social e de cultura cívica predatória, calcada na punição errática e, até, na impunidade (SANTOS, 1993). Nesse sentido, Kriskhke (2001) reconhece o caráter precário, provisório e interativo da dimensão da identidade no contexto estratégico da ação coletiva, principalmente em identidades 'restritas', que tenham de superar a apatia, a atomização ou submissão, inerentes a regimes autoritários.

Num Estado de inspiração liberal-democrata, as ações e estratégias governamentais incidem essencialmente em políticas sociais compensatórias. Tais políticas não têm poder e, freqüentemente, não se propõem a alterar as relações desiguais estabelecidas na sociedade.

Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania (HOFLING, 2001, p. 39).

Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças dentro do marco de questionamento sobre o papel do Estado como regulador da sociedade. As práticas participativas representam efetiva possibilidade de ampliação do espaço público, superando a tradição histórica de identificá-lo como sinônimo de governamental. Percebe-se, de forma latente, um dos maiores desafios para a construção da democracia, ou seja, sua relação antagônica e ao mesmo tempo complementar, entre as três esferas macrossociais: o mercado, o Estado e a sociedade civil (OFFE, 1999).

A questão da participação na consolidação da democracia, considerando-se o contexto cultural brasileiro, é abordada a seguir.

PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO CULTURAL BRASILEIRO

A construção da gestão participativa de uma ONG, por meio de uma intervenção de cunho educativo, requer o resgate do sentido da cidadania num processo dialógico de amplo debate político, pois a participação política é definida pela estrutura de poder entre seus atores. Deve-se empreender a reconstrução dos conceitos de cidadania, de sujeito e de emancipação, aprofundando o campo político para todos os espaços estruturais de interação social (SANTOS, 1996).

No entanto, o conceito de participação permeia as áreas da sociologia, direito, ciências políticas, psicologia e administração, fazendo com que as fronteiras entre o micro e o macro sejam facilmente atravessadas. Por isso, atualmente, o conceito encontra-se impregnado de dúvidas em decorrência da multiplicidade de definições presentes, da diversidade dos enfoques e dos diversos objetivos atribuídos (MENDONÇA, 1987).

A participação requer algum consenso, ou seja, uma regulação de conflito. Todos os conflitos são de poder e seus processos de regulação tornam-se provisórios, justamente em função dos rearranjos das relações de poder vigentes (LOPES MELO, 1984). Sendo assim, a participação é vista como construção social da realidade, tanto no âmbito mais amplo como no mais restrito. A microparticipação deve ser base para a macroparticipação. No entanto, "Nem na escola, nem na família, nem na fábrica e nem mesmo no partido político se ensina a participar" (BORDENAVE, 1994, p. 57). Esse autor destaca ser uma grave deficiência da democracia liberal a pretensão de que os cidadãos exerçam a macroparticipação sem necessariamente passarem pela aprendizagem da microparticipação.

Nesse sentido, Demo (1986, p. 70) não imagina uma situação ideal de participação, nem suficiente, pois é uma "construção que não acaba, que recomeça todo dia, porque é reflexo da própria dinâmica infundável da realidade social". Duas posições quanto à participação, segundo o autor, devem ser evitadas. Primeira, a posição que supervaloriza a participação, atribuindo a uma comunidade capacidade ilimitada de autodesenvolvimento (não contextualiza a situação de pobreza); segunda, a posição oposta, a de subestimar os conhecimentos, valores, cultura e criatividade diferentes, em que se tem a transferência indevida de uma ótica dominante sobre uma dominada.

Os limites dos processos participativos na gestão e intervenção das ONGs são ampliados pelo fato de nas "novas democracias", como o Brasil, a construção dos processos participativos ocorrerem em meio às condições políticas de transição que impedem a completa eliminação do passado autoritário.

Além disso, essa construção se dá em meio às circunstâncias criadas por uma crise social e econômica que acentua as situações de desigualdade social extrema, bem como de crescente desigualdade. Em consequência, as novas democracias estão tomando (...) formas institucionais peculiares que enfatizam mais a delegação do que a representação (ou a participação) (WEFFORT, 1992, p. 85)

Um dos maiores entraves à consolidação de um processo participativo no campo político no Brasil é reflexo de nossa cultura forjada pela ideologia do colonialismo, do autoritarismo e do compadrio, segundo Sodré (1984b).

Nesse sentido, Sorj (2000), procurando construir um modelo explicativo capaz de simplificar a realidade social brasileira sem obliterar fenômenos sociais fundamentais, aponta para mecanismos básicos que organizam a sociedade e que podem explicar boa parte dos processos de integração e conflito social presentes na cultura brasileira. Ela destaca sete faces da sociedade brasileira, mostrando como o patrimonialismo (apropriação privada de recursos do Estado) cria uma promiscuidade entre o público e o privado, fragilizando o sistema institucional. Essa fragilidade é alavancada por um modelo de Estado racionalizador, propulsor de um capitalismo de

mercado incapaz de prover o consumo de bens coletivos de forma igualitária. Todas essas desigualdades acabam por criar padrões diferenciados de sociabilidade, de cidadania e de representação política, que influem para a falta de equidade social e para a presença da impunidade jurídica no Brasil.

Ao estudarem o estilo brasileiro de administrar, Barros e Prates (1996) constroem um sistema de ação cultural brasileiro para compreender as matrizes valorativas próprias dos processos organizacionais de tomada de decisão e relações de poder. Em seus resultados, podem-se observar alguns traços culturais (paternalismo, personalismo, concentração de poder, postura de expectador e de evitar/negar o conflito) que perpassam os âmbitos organizacional e individual da sociedade brasileira. Tais traços culturais inibem a criação de canais para a construção e revalorização do significado de participação e cidadania no campo político brasileiro, impondo limites a uma gestão social participativa.

Percebe-se que os aspectos culturais devem ser considerados ao analisar-se a participação, tanto em contexto amplo como, também, no restrito. Para Mendonça (1987, p. 112), é "muito importante considerar no contexto brasileiro a questão do traço autoritário da nossa psicologia social". Todas essas questões culturais inerentes à esfera pública cerceiam as possibilidades de ampliação do cânone democrático no Brasil. Dessa forma, os movimentos sociais representam uma alternativa na construção de novos significados para o desenvolvimento, pois a busca de solução conjunta para os desafios internos e externos dos movimentos sociais possibilita a criação de espaços de socialização política capazes de construir solidariedade política, significados compartilhados e identidades frente ao mundo, suas práticas e representações culturais (SCHERER-WARREN, 1993).

GESTÃO SOCIAL PARTICIPATIVA

O conceito de gestão social é importante para entender o caráter epistemológico do problema de pesquisa, pois este é visto como a tentativa permanente da sociedade civil de construir coletivamente novas possibilidades produtivas, nas relações Sociedade-Estado, como, também, nas relações trabalho-capital (TENÓRIO, 1998). No contexto macrossocial contemporâneo, a gestão social não exclui a dificuldade de construção de um conceito que elimine os dilemas das questões do trabalho e das políticas públicas.

No caso brasileiro, o modelo de desenvolvimento levou grande parte da população à exclusão econômica e política. A "nova democracia" não se consolida como um sistema distributivo equânime, conformando-se em uma sociedade estruturalmente desigual. Tais desigualdades fazem emergir a discussão sobre novas formas de resolver uma velha questão, a questão do trabalho (TENÓRIO, 1997, 1998). Procura-se elaborar alternativas conceituais facilitadoras da participação dos trabalhadores na gestão dos sistemas organizados.

Várias abordagens procuram a resolução de "novas" formas de geração de trabalho e alternativas de renda. Inserem-se na discussão os conceitos de economia solidária (FRANÇA FILHO, 2003), economia do trabalho, dos setores populares (KRAYCHETE *et al.*, 2000), terceiro setor (TEODÓSIO, 2002), gestão social (TENÓRIO, 1998). Tais formas buscam analisar as mudanças nas relações da sociedade civil com o Estado e o mercado, na construção de opções para os dilemas da modernidade. Essas abordagens destacam a necessidade de uma relação capital/trabalho diferenciada, mormente quanto à formulação de políticas públicas, em que seja possível a emergência de novas formas de solidariedade, principalmente a solidariedade política² (SOUZA, 2002).

² Para Souza (2002), deve-se distinguir solidariedade tradicional (tradicionalmente vinculada às políticas públicas implementadas no Brasil) e solidariedade política. Para esse autor, a solidariedade tradicional, sem dúvida, cumpre o papel de aliviar o sofrimento do próximo, contudo, por operar na lógica da dívida, reforça os valores da gratidão e da fidelidade entre os sujeitos de diferentes posições na hierarquia social, possibilitando, fundamentalmente, a reprodução dessa hierarquia ao eleger o campo privado como espaço de solução dos problemas sociais. A solidariedade política, em contrapartida, opera articulada à identidade entre os sujeitos que se reconhecem atores constrangidos pelas mesmas forças sociais e idealizam estratégias comuns de ação no espaço público de disputa.

Entretanto, é mister uma distinção entre economia social e gestão social, principalmente quanto à sua forma de ver o mundo e de relacionar-se com ele. Economia social é “uma espécie de ação corretiva dos efeitos negativos da produção mercantil voltada para a concorrência” (SERVA, 1997b, p. 44). Os estudos da economia social limitam seu enfoque ao princípio da redistribuição, afastando questões relativas à produção, ao trabalho, das discussões da economia política.

A matriz epistemológica tomada como base para a análise da realidade social molda sobremaneira a ação individual perante tal construção social, ou seja, a visão de mundo determina a ação sobre a própria realidade (SERVA, 1997; TENÓRIO, 1998).

O fundamento epistemológico da gestão social deve ser o oposto àquele da teoria tradicional, enfoque teórico que fundamenta a gestão estratégica – monológica –, como os sistemas-empresa estão para o mercado. Ao contrário, a base epistemológica da gestão social deve ser a intersubjetividade – dialogicidade –, como a política, o bem comum, contemplando o envolvimento da cidadania no espaço público e do trabalhador no espaço privado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública (TENÓRIO, 1998, p. 22).

A abordagem da economia solidária está inserida na discussão de novas formas de gestão social. Tal abordagem corresponde a uma contraposição à economia social e seus aspectos racionais e pragmáticos, ou seja, “a economia solidária pode ser apreendida como uma problemática, tanto econômica quanto política, suscetível de engendrar uma crítica das práticas da economia social” (LAVILLE *apud* SERVA, 1997b, p. 45). O crescimento da economia solidária depende fundamentalmente das parcerias com o Estado, cuja consolidação talvez seja o maior desafio.

O terceiro setor apresenta-se, nesta discussão, também com características distintas da economia solidária que, segundo Teodósio (2002), atua como um conjunto de iniciativas da sociedade civil de caráter não-lucrativo, na provisão de políticas públicas de caráter social, embora extremamente heterogêneas. No entanto, considera-se tal conceito um apêndice das empresas capitalistas, suas fundações e institutos, no âmbito da responsabilidade e da ética que as empresas, em busca de sua legitimação, demonstram no contexto social. Para Serva (1997b), o termo terceiro setor deriva de uma corrente economicista que considera de importância secundária todas as ações e práticas empreendidas em uma economia não-mercantil.

Percebe-se uma tensão muito grande entre as abordagens quanto à questão da racionalidade, tanto no processo de tomada de decisão organizacional como nas práticas sociais cotidianas (SERVA, 1997a). Para o autor, nas gestões modernas, as práticas socialmente aceitas passam a ser legitimadas pela racionalidade econômica, pois a eficiência e a eficácia tornam-se os grandes parâmetros de análise, tanto econômica como social. Essa tensão fica mais evidente na relação entre o Estado e as ONGs, principalmente, quanto às seguintes questões: a) racionalidade na tomada de decisão (instrumental *versus* substantiva); b) significado de desenvolvimento (mercado *versus* aspectos sociais); c) formas de representação política (criação de espaços públicos autônomos para diálogo e manifestação, pautados na ética – racionalidade comunicativa); d) formas de gestão que possibilitem amenizar a despolitização da economia, sobrepondo a ética ao utilitarismo (SERVA, 1997b).

Mesmo os espaços públicos, criados com base em processos democráticos e participativos, ao se institucionalizarem, correm o risco de cooptação pela racionalidade estratégica, em face da necessidade de eficiência requerida pelo Estado e mercado, como é o caso do movimento cooperativista. Schenneider, *apud* Fleury (1983), procura discutir a natureza e o desempenho das cooperativas em relação aos desequilíbrios estruturais que caracterizam a sociedade brasileira. Em muitos casos, afirma esse autor, as cooperativas reforçam as desigualdades regionais de concentração de renda e recursos e, conseqüentemente, um pluralismo na agricultura brasileira.

O poder, o controle e a participação em organizações cooperativas podem ser apreendidos pela análise do nível de assimetria de informações entre os sócios e diretoria. Bertolin (2003: 150-51), ao estudar a assimetria de informação em uma cooperativa, observou a falta de canais de informação, “configurando-se a inexistência

de uma cultura de informação, e que é agravada pela visão reducionista dos dirigentes quanto ao valor da informação aos associados". Para essa autora, há barreiras institucionalizadas nas relações de poder, fruto da patronagem e da baixa faculdade crítica encontrada entre os associados, impedindo que a informação seja instrumento para a participação mais efetiva dos sócios no processo de tomada de decisão organizacional. Tal situação colabora para a criação de um sentimento de desconfiança dos associados com a diretoria, impossibilitando uma efetiva participação.

No entanto, mesmo com a assimetria de informação no seu ambiente institucional interno, as organizações cooperativas irão criar mecanismos de participação dos associados. Os espaços criados para a participação, em muitos casos, são formais e esporádicos, utilizando "a assembléia geral como único instrumento de participação de seus associados" (MACHADO e LEITE, 2002, p. 1). O princípio da gestão democrática no cooperativismo tem o desafio de construir novos modos institucionalizados de gestão, tendo em vista a necessidade de os sócios terem o controle da organização. A pequena participação nas assembléias contribui para uma redução da esfera da participação no processo de construção da realidade dos seus atores sociais. Da análise do processo de gestão participativa das cooperativas, observa-se que os desafios concernentes às mesmas assemelham-se aos de outras organizações de cunho coletivo.

GESTÃO DE ONGs: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

Dando seguimento às discussões anteriores, deve-se destacar que as ONGs oriundas de movimentos sociais apresentam, na sua maioria, uma abordagem participativa de gestão, fruto das exigências das agências financiadoras (ONGs do hemisfério norte) e do caráter político de atuação dos atores envolvidos (Igreja, outras ONGs, sindicatos, técnicos, Estado e agricultores familiares norte-mineiros). Por serem organizações complexas e eminentemente políticas, sua gestão participativa requer constante articulação e diálogo com os demais atores sociais presentes nessas relações sociais e organizacionais. Portanto, seu modo de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades administrativas do seu cotidiano tende a ser flexível.

Para Mendonça (1987), a participação nas organizações efetiva-se no processo de tomada de decisão que, necessariamente, requer informações tanto do contexto em que estão inseridos os cidadãos-beneficiários, como do fluxo de informações internas para melhor execução das tarefas organizacionais (TENÓRIO, 2003). Para tanto, as ONGs têm de pensar continuamente em outras formas de acrescentar às suas peculiaridades novos instrumentos de gestão, dotando seus quadros de habilidades, conhecimentos e atitudes que assegurem o cumprimento dos objetivos institucionais. Busca-se minimizar a assimetria de informação por meio da criação de canais de comunicação, tanto dentro das organizações como entre elas, capazes de institucionalizar formas de resolução dos principais desafios enfrentados na gestão de ONGs.

Carvalho (1998), ao estudar as ONGs espanholas, verificou que o modelo de controle na sua gestão era do tipo difuso. Esse controle difere do direto e estrutural, pois seus meios não se caracterizam pela imposição de ordens (taylorista) ou hierarquias (burocracia), mas sim por pressupostos culturais, ou seja, são organizações institucionalizadas. Esse modelo difuso está associado ao caráter alternativo, contra-hegemônico, de contestação, predominante nas ONGs pesquisadas.

A participação na gestão de ONGs possibilita a construção de significados compartilhados, ajudando a criar e consolidar uma identidade, tanto da luta social como de formas institucionalizadas de participação na gestão. Para Carvalho (1999, p. 1), a preservação da identidade dessas organizações com base em valores como a cooperação e a solidariedade, na busca de padrões de eficiência e de eficácia requeridas pelas agências financiadoras, mercado e Estado, propicia sua condução para uma "crescente profissionalização e burocratização (...) num processo complexo de institucionalização do terceiro setor e dos novos movimentos sociais".

O ambiente externo ou institucional das ONGs, com seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, extremamente complexos e fragmentados, conduz,

segundo Roesch (2002), a uma maior profissionalização de sua gestão. A gestão de ONGs é influenciada, principalmente, pela organização social em seu entorno, seus cidadãos-beneficiários, por sua relação com as políticas públicas e com os agentes financiadores, internacionais e nacionais.

O contexto institucional dessas relações reforça os valores considerados universais, como a solidariedade, o voluntariado e a cooperação. No entanto, Carvalho (2000) constata o deslocamento de alguns parâmetros em direção a modelos de estruturação e de gestão do trabalho, caracterizados: pela complexidade e formalização de processos organizacionais; pela dependência de instituições do seu ambiente e pela submissão a critérios de eficiência técnica. Para a autora, essas profundas mudanças, já verificadas nas ONGs européias, parecem agora ser responsáveis por alterações significativas na configuração das ONGs brasileiras, num processo de isomorfismo mimético-normativo.

Teodósio (2001), ao analisar a modernização gerencial do terceiro setor, procura levantar os impasses, perspectivas e mitos em torno da difusão de novas técnicas gerenciais na esfera pública não-governamental e as especificidades do gerenciamento na esfera social. A heterogeneidade e fragilidade do conceito de terceiro setor - associadas aos riscos de focalização demasiada em demandas sociopolíticas pontuais e somadas à possibilidade da "captura" dos movimentos sociais por parte de instituições estatais e privadas e à conseqüente reedição do clientelismo e competição perversa por recursos - exigem uma problematização mais precisa da modernização da esfera pública não-estatal no cenário brasileiro, principalmente quanto aos mitos.

Verdadeiros mitos em torno do Terceiro Setor estão associados à sua capacidade de gerar postos de trabalho nas economias centrais e periféricas, ao uso de mão-de-obra voluntária, à relação estabelecida entre projetos sociais de empresa e a comunidade e, finalmente, à difusão de técnicas de gestão privadas e estatais entre as organizações públicas não-estatais (TEODÓSIO, 2001, p. 7).

Ao se enfrentar os mitos e desafios do terceiro setor, deve-se considerar a complexidade da transformação no nível macrossocial contemporâneo, pois isto significa "descortinar novas perspectivas de reordenamento das relações Estado - sociedade civil na sociedade" (TEODÓSIO, 2001, p. 11).

Há, também, a necessidade de reordenamento das relações das ONGs com as agências financiadoras, principalmente com base na necessidade de sistematização do Planejamento, Monitoramento e Avaliação - PMA de suas atividades, objetivando maior controle da eficiência e eficácia dos recursos financeiros por meio de relatórios, melhorando a comunicação e, dessa forma, melhorando também seus métodos internos de trabalho (PMA, 2000). O PMA está inserido numa discussão maior de desenvolvimento institucional de ONGs, principalmente a partir de meados dos anos de 1990. As agências financiadoras destacam a necessidade de as ONGs desenvolverem sua capacidade de aprender fundamentada no aprimoramento do seu PMA.

Novos direitos e novos espaços de atuação institucional levam a uma ampliação das demandas e exigências de trabalho para os atores sociais (movimentos sociais e ONG), fazendo com que eles tenham de se preparar para uma intervenção técnica e politicamente muito mais qualificada e adequada aos novos espaços de luta social. Segundo Armani (2003), após vários anos de existência dos conselhos de gestão de políticas sociais, "descobre-se" que a gestão participativa das políticas públicas exige recursos, capacidades e tempos difíceis de conjugar com a dinâmica dos movimentos sociais.

Entre os novos desafios colocados às ONG estão a sua visibilidade, legitimidade e responsabilidade pública (*accountability*), ou seja, sua sustentabilidade. Para Armani (2003), ser capaz de se constituir e projetar-se no espaço público como protagonista relevante, seja pela mídia, na relação direta com a população e/ou mediante parcerias com o poder público e outras instituições, como as universidades, passou a ser condição *sine qua non* para a consolidação da ação no espaço público. Nesse sentido, a eficiência organizacional, a capacidade de inovação, a produção de impactos sociais demonstráveis e a política de comunicação adequada constituem fatores decisivos para a sustentabilidade das ONGs e movimentos sociais.

PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Toda investigação científica da realidade social necessita de uma orientação teórico-metodológica que sustente o alcance de seus objetivos. Nesta terceira parte do artigo, apresentam-se questões referentes à metodologia social crítica utilizada e sua respectiva abordagem epistemológica de investigação do contexto macrossocial contemporâneo. Na seqüência, justifica-se a escolha do objeto de estudo e destacam-se os momentos da pesquisa de campo e as técnicas utilizadas na coleta e análise das informações.

Os paradigmas que norteiam qualquer pesquisa social constituem o conjunto básico de valores e crenças do pesquisador (GUBA e LINCOLN, 1994), definindo o que o pesquisador deve responder em referência às questões fundamentais de natureza ontológica (forma e natureza da realidade e o que pode ser conhecido sobre ela); de natureza epistemológica (natureza da conexão entre pesquisador e o que pode ser pesquisado); e a metodológica (como o pesquisador deve se orientar para encontrar o que acredita poder ser conhecido).

A pesquisa social crítica é variada e flexível e só assume uma forma específica quando aplicada ao estudo de um fenômeno particular. Isto porque o conhecimento está sempre historicamente especificado, não implicando, contudo, em uma epistemologia relativista. Não obstante, em determinados momentos (tempo e espaço) algumas reivindicações de verdade são mais adequadas que outras (transitoriedade), fruto de um processo histórico, de uma determinada construção social da realidade. A metodologia da pesquisa social crítica adota uma lógica dialética que considera essencial o estudo do desenvolvimento histórico de um fenômeno para revelar mudanças em sua conceituação através do tempo (RICHARDSON, 1999).

O presente estudo é de cunho qualitativo e a relação com a realidade se dá por meio do paradigma epistemológico interpretativo de investigação social. O paradigma interpretativo, em contraposição ao positivista-consenso, busca interpretar, entender as teorias dos atores sociais na construção da sua realidade, colaborando para a construção de novas teorias sociais que suportem a complexidade do contexto (ALENCAR, 1999). Ou seja, dá-se voz aos atores nos desafios da gestão do CAA-NM.

Da construção social da realidade (BERGER e LUCKMANN, 1985), tem-se uma interação dos atores na criação e recriação de uma determinada realidade social, por meio da externalização, objetivação e internalização. Esse mecanismo de transformação de necessidades objetivas em necessidades interiorizadas pelos atores sociais mostra-se importante foco de análise e pesquisa, fundamental para os estudos sobre movimentos sociais. Os atores sociais interpretam, atribuem sentidos, posicionam-se como sujeito frente ao Estado, ao mercado e à própria sociedade civil, ou seja, constroem socialmente sua realidade. Nas representações construídas sobre as contradições e conflitos engendrados no sistema social estão presentes elementos tanto de contradições como de conformismo, possibilitando observarem-se tanto pontos de transformação como de resistência. A ação está condicionada, basicamente, pela forma de re-interpretação do mundo.

Portanto, procura-se compreender os desafios da construção dos programas de ação temáticas de uma organização não governamental por meio do aporte teórico sobre democracia, participação e gestão social. Esse processo de análise permite ao pesquisador melhor compreender como se processa o fenômeno da vivência de uma carência coletiva ao se transformar em plano e operacionalizar-se junto a uma organização. Esses movimentos são, na verdade,

um lugar privilegiado onde a noção abstrata de igualdade pode ser referida a uma experiência concreta de vida. (...) Essa vivência de comunidade, isto é, da coletividade de iguais criada pela ação conjunta de todos, se dá numa dimensão própria que implica uma novidade muito importante: o reconhecimento da pessoa num plano público e não privado (DURHAM, apud SOUZA e TRIGUEIRO, 1986, p. 262-3).

O estudo de caso em si não é uma metodologia, é a escolha do objeto a ser estudado, vinculado à abordagem interpretativa, pois, ao procurar compreender os significados atribuídos pelos indivíduos às suas ações e às ações de outrem, a pesquisa trabalha com cenários sociais específicos, ou seja, um caso (ALENCAR, 1999). Para

Godoy (1995), utiliza-se o estudo de caso quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

No presente trabalho, busca-se apreender os limites e alcances da gestão participativa, com base no caso do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), considerando-se o contexto da região norte desse estado brasileiro. O CAA-NM é uma ONG que trabalha com modelos alternativos de agricultura e tecnologia, voltados para agricultores familiares excluídos do processo de desenvolvimento brasileiro. Sua gestão e seu modo de intervenção caracterizam-se como participativo (WEID, 1997), constituídos sob bases da teologia da libertação e da ação ideológica de técnicos. Situa-se na cidade de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, uma das regiões mais pobres desse estado, no cerrado brasileiro. Nessa região, segundo Dayrell (1998), ocorreu um processo de desenvolvimento durante o processo de modernização da agricultura brasileira, principalmente a partir da década de 1980, com a agricultura empresarial da soja e do algodão e programas de reflorestamento com eucaliptos. Tal processo de desenvolvimento na região foi conduzido pelo poder público e não considerou as populações de camponeses, posseiros, indígenas, quilombolas, geraizeiros, pescadores, catadores e outros que ali viviam secularmente, mas apenas critérios de eficiência econômica.

As condições de adversidades econômicas, políticas e sociais da região norte de Minas Gerais, advindas principalmente de modelos de desenvolvimento excludente, dual, desenham um cenário específico de desafios para a gestão participativa do CAA-NM. Isto se dá, principalmente, em virtude de uma demanda reprimida por serviços públicos, principalmente educação, geração de renda e saúde por parte da população norte-mineira.

A pesquisa de campo constituiu-se de duas etapas. A primeira foi de aproximação e definição da participação do pesquisador nas atividades cotidianas do CAA-NM, ou seja, a construção do plano de ação do pesquisador. Na segunda etapa, buscou-se, com base no contato diário com a equipe do CAA-NM e na observação das suas práticas diárias e dos processos organizacionais, uma percepção mais objetiva do contexto em que se investigam os alcances e limites da gestão participativa, inseridos no contexto, principalmente do norte de Minas Gerais.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: pesquisa documental, observação participante, entrevista semi-estruturada e anotações de campo. Ressalta-se que as técnicas não foram utilizadas de forma linear, mas de forma combinada, a fim de possibilitar melhor flexibilidade das ações do pesquisador.

Ao final de cada período da pesquisa de campo, realizou-se uma análise parcial dos dados, com a leitura do material disponibilizado pela organização pesquisada e com a transcrição das fitas das entrevistas e de parte da assembléia. Em cada seqüência de análise parcial, visto ser um processo circular interativo de pesquisa (ALENCAR, 1999), buscaram-se evidências de padrões e regularidades e categorias de codificação por meio dos discursos, ou seja, de esquemas de análise capazes de responder aos objetivos e às questões fundamentais de natureza ontológica, epistemológica e metodológica concernentes ao presente trabalho.

A seguir, apresentam-se a descrição e análise dos resultados, com base nas discussões e reflexões teórico-metodológicas.

O DESAFIO DE LEGITIMAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DO CAA-NM: DEMANDAS SOCIAIS VERSUS SOCIALIZAÇÃO POLÍTICA

A GESTÃO DO CAA-NM NO CONTEXTO NORTE-MINEIRO

A abordagem da gestão do CAA-NM, tanto em suas práticas de intervenção nas ações desenvolvidas pelos agricultores familiares como na gestão do cotidiano administrativo, pauta-se por princípios participativos. Nos processos de intervenção, o diagnóstico, a implementação e a avaliação das ações empreendidas pressupõem a

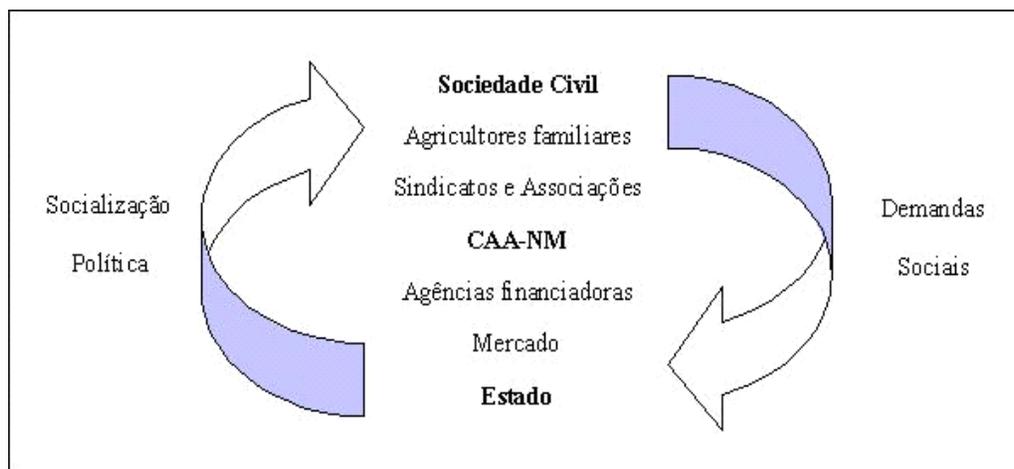
participação social, assim como nas ações do seu cotidiano administrativo. No entanto, ressaltam-se os desafios da gestão social, da ação coletiva, na construção de possibilidades de geração de renda e melhoria das condições de vida, em razão do acesso restrito aos serviços públicos e aos mercados de uma grande parte da população norte-mineira. No seu âmbito interno, os processos de comunicação e de tomada de decisão são caracterizados pelo dilema da burocracia, da participação como uma relação dialética entre consenso e conflito coletivo.

O começo foi atribulado devido à falta de verbas, infra-estrutura e de discussão de uma base física destinada ao CTA. Além disso, existiram dúvidas quanto ao teor da pesquisa sugerida pelos órgãos financiadores e ao próprio planejamento do trabalho, já que praticamente não existia, anteriormente, nenhuma discussão a respeito de TAs e de política agrícola com os pequenos agricultores, estando a principal luta dos trabalhadores rurais da região centrada na questão da terra, o que tornaria a implantação imediata de um CTA temerário e de cima para baixo, sem haver um público devidamente sensibilizado e mobilizado para participar deste trabalho (Relatório de Atividades CAA-NM, 1987).

Mesmo com as mudanças após a redemocratização do país, as relações do Estado com a sociedade tendem a uma forma autoritária, paternalista e assistencialista. Assim, a criação e institucionalização de canais e espaços de participação política são viesadas e, conseqüentemente, desestimuladas. Contribui para isso o fato de a implementação dos planos para o desenvolvimento se dar com base em 'grandes projetos', de forma descontinuada e centralizada, longe das reais demandas sociais da região.

A busca por maior legitimidade para as demandas sociais requer da gestão do CAA-NM uma socialização política, tanto no ambiente interno como externo, das informações, técnicas e políticas, tanto entre os atores participantes diretos em sua gestão, como os agricultores familiares das comunidades norte-mineiras. Essa socialização das informações permite maior agilidade e transparência na tomada de decisão interna e, também, possibilita uma socialização política pública com menor assimetria de informação, conhecimento e, portanto, de poder na consecução do desenvolvimento brasileiro, conforme Figura 1.

Figura 1 - Relação entre as Demandas Sociais e Socialização Política



Fonte: Dados da pesquisa

A socialização política ocorre com base em canais e espaços públicos de participação, e sua construção é um grande desafio para a gestão do Centro, pois a interpenetração da gestão com o contexto imbrica, na sua gestão, desafios referentes ao contexto brasileiro. Observa-se que a gestão do CAA-NM, organização de cunho eminentemente político, apresenta questões limitantes à construção de parcerias entre os âmbitos público e privado.

A sugestão é de que política pública seja tema de encontros e cursos de formação dados pelo CAA e entidades parceiras. É necessário pensar em como viabilizar um banco de dados de informações para subsidiar a luta dos movimentos, com instrumentos concretos. Os agricultores precisam de uma fonte de informações própria e confiável para os momentos de embate (Trecho da ata da 4ª Assembléia Extraordinária do CAA-NM, realizada em dezembro de 1996).

Dessa maneira, o papel do CAA-NM caracteriza-se pela interlocução com a sociedade civil, o mercado e o Estado, na construção das demandas sociais e na socialização de informações sobre o contexto, na busca de saídas técnicas e políticas para os desafios enfrentados pelos agricultores familiares norte-mineiros.

Acho que eles se abriram um pouco para conversar com a sociedade, negociam, a articulação melhorou um pouco. De uma análise de fora, acho que está melhor, acho que a atitudes deles é correta. Porém, tem algumas situações que são antagonicas, a relação tem que amadurecer. Como você vai sentar para conversar com alguém que não te reconhece em nada? Em determinados pontos tem que abrir, mas acho que isto é um problema, pois o trabalho deles requer muita negociação, articulação, são projetos abrangentes, que envolvem muita gente. Acho que tem hora que não dá para só trabalhar com sindicatos, vai ter que trabalhar com prefeituras, câmara de vereadores, mas isto é coisa muito difícil. Mas a sociedade norte-mineira está mudando e isto os ajuda muito; estão sendo criados alguns mecanismos de controle: fóruns, seminários, audiências públicas. O CAA amadureceu muito também. Mas tem também pessoas mal intencionadas, a gente sabe disso, o CAA conhece bem isto, tentam tirar proveito destas parcerias, articulações e estas situações desagradáveis causam uma série de preconceitos que não são fáceis e têm dos dois lados (Relato de entrevista – professor universitário).

RELAÇÕES INTRA-ORGANIZACIONAIS: DESAFIOS DE SEU COTIDIANO ADMINISTRATIVO

As relações interorganizacionais estão intrinsecamente ligadas às relações intra-organizacionais, haja vista ser o CAA-NM uma organização política, sendo uma das formas de institucionalização dos movimentos sociais norte-mineiros. Portanto, os desafios do ambiente institucional refletem diretamente nos alcances e limites da gestão participativa do cotidiano administrativo do Centro. Assim, os aspectos econômicos, políticos e sociais do contexto norte-mineiro, os desafios inerentes aos movimentos sociais na construção e a legitimação de significados alternativos para o desenvolvimento tornam-se limitantes e, ao mesmo tempo, questões de reflexão a serem discutidas, tanto na gestão interna como nas suas ações dirigidas ao Estado, ao mercado e à sociedade civil³.

O CAA-NM é uma organização de cunho participativo, portanto, sua gestão interna tem a característica específica de explicitar o conflito em vez de escamoteá-lo. Essa característica é imprescindível para a construção coletiva de significados compartilhados numa gestão participativa, porém, requer a institucionalização de algumas normas e processos para que o consenso possa ser alcançado, “das diferenças devemos fazer nosso capital” (Relato de entrevista – colaborador). Isso, no entanto, nem sempre é fácil, pois, para definir os objetivos do CAA-NM “tinha um embate muito grande, porque tinha uma parte dos agricultores que achava que o centro tinha que experimentar e comercializar, e outros [os técnicos] que achavam que tinha que fazer a experimentação e acabou” (Relato de entrevista - agricultor). Ou seja, “a gente discutia uma nova relação do homem com a natureza (...) mas não tinha uma proposta que dava respaldo, não tinha uma proposta que gerava renda” (Relato de entrevista – agricultor).

³ Para saber mais sobre o histórico e as relações interorganizacionais do CAA-NM, ver Fleig (2004). O autor destaca o papel do Estado, em virtude do seu preponderante papel no desenvolvimento brasileiro, dos seus agentes financiadores e da sua dependência de recursos monetários, bem como do contexto econômico, político e social, tendo em vista suas especificidades econômicas, sociais e culturais.

Essa institucionalização de normas e processos, entretanto, é necessária para balizar as ações cotidianas da gestão a fim de que não se retroceda, em cada decisão, a discussões gerais, “procedimentos elementares devem ser discutidos e postos em prática” (Relato de entrevista – colaborador). No entanto, observa-se uma dificuldade de “desengavetar” e operacionalizar algumas questões discutidas exaustivamente.

O CAA-NM passa por um período de intensa efervescência, de redefinição das estratégias de ação e dos papéis de cada ator social dentro da gestão, principalmente, após a assembléia de 2001, quando houve uma mudança na estrutura interna referente à coordenação geral. Portanto, a seguir, descrevem-se a missão, objetivos e estrutura dos programas de ação temática, de forma a se analisar a construção de seus programas de ação, do processo de comunicação e tomada de decisão no que se refere ao planejamento, monitoramento e avaliação de suas atividades.

MISSÃO, OBJETIVOS E PROGRAMAS DE AÇÃO TEMÁTICA DO CAA-NM

O CAA-NM constitui-se uma associação civil, filantrópica, sem fins lucrativos, apartidária e de duração indeterminada. Foi constituída em 4 de março de 1989 com sede e foro em Montes Claros. No ano de 1996, alterou seu estatuto social por causa da ampliação de sua missão para além da formação e experimentação, em virtude de novas demandas e desafios sociais requeridos pelo contexto norte-mineiro, pelos agentes financiadores, pelos agricultores familiares e suas comunidades. Tem como missão colaborar na construção de propostas de desenvolvimento rural sustentável do ponto de vista sócio-cultural, econômico e ecológico; desenvolver e difundir experiências baseadas nos princípios e métodos agroecológicos e colaborar no fortalecimento econômico e sócio-político da agricultura familiar.

Dentre os objetivos gerais destacam-se: a) colaborar no fortalecimento da organização dos pequenos agricultores e assessorar na identificação e busca de soluções para os principais problemas encontrados nos seus sistemas de produção e na relação com o Estado, para, assim, melhorar suas condições de vida e de enfrentamento das forças políticas e econômicas adversas; b) colaborar na elaboração e proposição de experiências de desenvolvimento rural sustentável do ponto de vista sócio-cultural, econômico e ecológico; e c) desenvolver programas e projetos que contribuam com a melhoria da produção, alimentação e renda das comunidades dos pequenos agricultores rurais carentes.

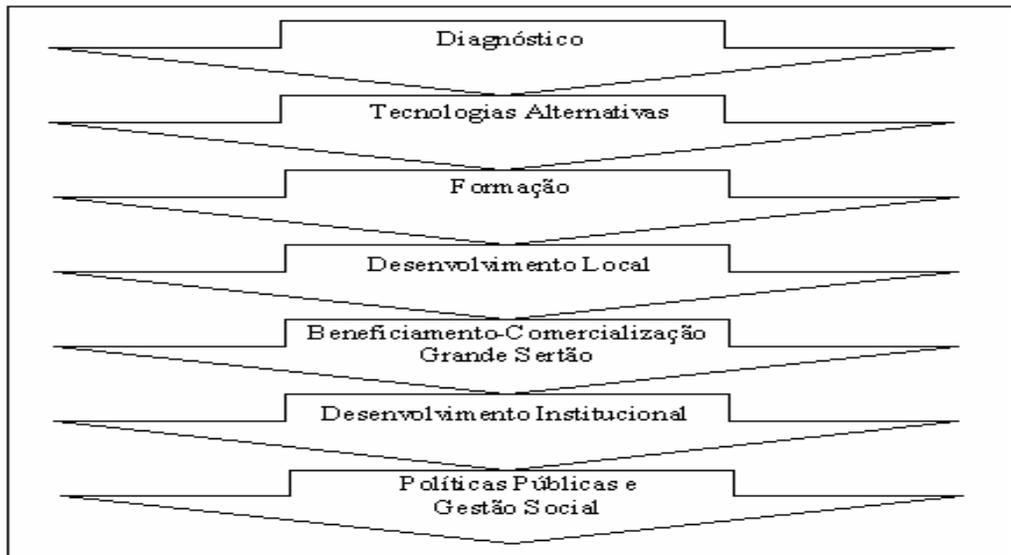
A partir de 2001, com a alteração da estrutura da coordenação geral e dos programas de ação, o CAA-NM passou a ter a estrutura atual. Descrever-se-ão, a seguir, didaticamente, as etapas de construção dos programas de ação, evidenciando-se os principais desafios dessa construção coletiva. Destaca-se que as etapas foram aglutinando as discussões do Centro e que não são estanques.

No período de emergência - 1983-1990 - do CAA-NM, não havia informações precisas sobre a região. Assim, iniciou-se um grande diagnóstico das comunidades e das unidades familiares, em busca de suas características sócio-culturais e produtivas, na compreensão de suas principais demandas. Esse diagnóstico faz parte até hoje das atividades, principalmente por meio dos Diagnósticos Rural Rápido Participativo (DRRP), dada a necessidade de um constante diagnóstico da realidade para melhor ação interventora.

No início das atividades do CAA-NM, entre os anos de 1989 e 1993, procurou-se organizar as ações temáticas em dois programas de trabalho: Programa de Desenvolvimento de Sistemas Agroecológicos de Produção e Programa de Formação e Assessoria. No entanto, as demandas sociais apreendidas extrapolavam a questão das unidades familiares, exigindo uma discussão sobre desenvolvimento local, para que fosse possível incorporar as comunidades no planejamento do Centro. Nesse período, as ações do Centro estavam restritas a algumas comunidades, ampliando-se sua atuação geográfica a partir de então, por meio de uma ação menos técnica e mais política.

Assim, em 1994, foi incorporada a questão do desenvolvimento local à sua ação programática. A partir de 1996, surgiu a demanda dos agricultores por soluções que gerassem renda e que os introduzissem no mercado, ensejando a discussão da necessidade de um programa de beneficiamento e comercialização de produtos do Cerrado. Por pressões dos agentes financiadores surgiu, também, a discussão do desenvolvimento institucional, com a sistematização do planejamento, monitoramento e avaliação de suas atividades, principalmente por meio da incorporação dos agricultores sócios nas ações cotidianas da organização (Figura 2).

Figura 2 - Etapas da Construção dos Programas de Ação do CAA-NM



Fonte: Dados da pesquisa.

Em 1999, os programas de ação estavam divididos assim: a) Programa de Desenvolvimento Local; b) Programas de Abrangência Regional, incluindo as discussões a respeito de recursos genéticos e hídricos, sistemas agroflorestais, beneficiamento e comercialização, formação e articulação; e c) Programa de Desenvolvimento Institucional. Todos os programas fazem menção à formação, articulação, organização e animação dos agricultores na execução conjunta das ações.

Com a assembleia ordinária de 2001, intensificaram-se as discussões sobre as políticas públicas e gestão social e alteraram-se os programas de ações temáticas do Centro (Quadro 1).

Quadro 1 - Estrutura Programática das Atividades do CAA-NM

Programa de Desenvolvimento Local – tem por objetivo construir e consolidar propostas técnicas e metodológicas dentro dos princípios do desenvolvimento sustentável, em parceria com organizações de agricultores, movimentos e outras organizações da sociedade civil.
Programa Grande Sertão – com o objetivo de fortalecer a economia familiar dos agricultores e extrativistas pela consolidação de uma rede de articulação entre grupos de agricultores agroecológicos e organizações da sociedade civil, estimulando a produção e viabilizando a transformação e a comercialização dos seus produtos.
Programa de Gestão Social e Políticas Públicas – tem por objetivo promover a articulação e a capacitação de atores sociais pela formação, intercâmbio e difusão de experiências que possam estimular a apropriação de propostas que contribuam para a sustentabilidade da agricultura familiar e para a formulação e implementação de políticas públicas.
Programa de Desenvolvimento Institucional – entendido como o conjunto articulado de estratégias mobilizadas pela entidade no sentido do fortalecimento de sua missão direcionada ao público trabalhado. Essas estratégias prevêem participação dos agricultores e de outros parceiros na gestão institucional; mobilização de recursos para o desenvolvimento do trabalho; qualificação do seu quadro de recursos humanos (sócios, diretores, funcionários, monitores e colaboradores); política de comunicação para dar visibilidade a suas propostas e aos resultados do seu trabalho, com parcerias no setor popular e público. O desenvolvimento dessas estratégias tem como meta manter uma gestão institucional transparente, ética e qualificada para responder à atualidade dos problemas e desafios enfrentados.

Fonte: CAA-NM. Relatório de Atividades 2002.

As incorporações de tais discussões consolidaram esses quatro programas temáticos de ação atuais do CAA-NM. Ressalta-se, porém, que, atualmente, as discussões sobre desenvolvimento local estão sendo ampliadas, incorporando-se questões de territorialidade, questões de gênero, de segurança alimentar e nutricional bem como o acesso e manejo da água em zonas de escassez. Essa ampliação dá-se em virtude das discussões do desenvolvimento local estarem se sobrepondo, principalmente, ao programa de gestão social e políticas públicas.

Quanto ao programa Grande Sertão, ressalta-se que a microempresa responsável pela coleta, beneficiamento e comercialização transformou-se em Cooperativa Grande Sertão. Essa medida deu-se, principalmente, pela questão da autonomia requerida para os agricultores em suas ações e pela necessidade do CAA-NM atuar em outras comunidades ainda não atendidas pelo programa.

O grande desafio para a elaboração dos programas de ação temática do Centro é:

abrindo-se novas frentes de trabalho, qual a capacidade de execução do CAA? E posteriormente, será necessário definir responsáveis pela execução? Incorporando-se novas frentes de trabalho, o que vai ser deixado de lado? (Relatório reunião fev./ 2003, CAA-NM). Em todas estas articulações que a gente está, corremos o risco de perder o contato com a dinâmica local. Acho que estamos vivendo este dilema (Relato de entrevista – colaborador).

Essa é a fase do Centro em que uma profunda discussão das ações temáticas será priorizada. Segundo um colaborador, “o senso de prioridade está em baixa”, o que demonstra o desafio de construção coletiva dos programas de ação temática, visto que, em virtude do atual momento político brasileiro, as demandas sociais estão ganhando maior visibilidade e legitimidade junto à sociedade. Ou seja: “não podemos jogar de salto alto, o jogo não está ganho, apenas temos uma expectativa de que as regras sejam mais justas, limpas” (Relato de entrevista – colaborador).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o desenvolvimento resultado de uma disputa política, de interesses, de significados e valores, resultado das inter-relações sociais do mercado com o

Estado e a sociedade civil, o CAA-NM, por meio da sistematização de conceitos agroecológicos, constrói seu aporte técnico e político permitindo legitimar valores e significados dos agricultores familiares norte-mineiros. Tal legitimação frente ao Estado, mercado e sociedade civil contribui para uma inserção mais contundente da agricultura familiar no campo político e econômico, propondo-se um modelo de desenvolvimento menos excludente.

O CAA-NM desenvolveu suas estratégias centradas na construção de uma crítica ao modelo de desenvolvimento brasileiro, fundamentada na agroecologia e na participação. No campo político, o CAA-NM dá enfoque e apoio às lutas pela terra, buscando no resgate dos conhecimentos tradicionais e nos fundamentos da agroecologia sua base de legitimação frente aos demais atores na disputa política da questão agrária, no processo de desenvolvimento brasileiro. No entanto, foi destaque na assembléia ordinária, em 2003, a dificuldade de articulação e comunicação entre as bases e o CAA-NM, na construção de significados para um "outro" desenvolvimento⁴.

Essa dificuldade é em grande parte atribuída à necessidade de criação e fortalecimento de canais ou espaços de comunicação, que permitam ampliar as discussões e críticas em torno das atividades realizadas pelo CAA-NM. Contribuem para esse desafio a dispersão geográfica, a falta de articulação e a formação entre sindicatos e associações da região e de *poder de convencimento* frente a um contexto em *permanente movimento*.

A falta de poder de convencimento, destacada pelas bases e pelos avaliadores externos, pode ser atribuída aos desafios da ação coletiva, uma vez que é preciso elaborar estratégias para diminuir os "caronas" pela incorporação dos atores sociais não contemplados por ações passadas do CAA-NM, dos sindicatos e das associações participantes.

Dessa forma, a construção e a consolidação de fóruns e redes são vistas como possibilidade de amenizar essa frágil e incipiente comunicação, que prejudica sobremaneira a construção de significados compartilhados de desenvolvimento. A necessidade de articulações regionais e nacionais por parte do CAA-NM é ressaltada por todos. No entanto, todos os participantes da gestão do CAA-NM são unânimes em afirmar que é um período de redefinição estratégica.

Essa dificuldade de compartilhamento de significados é inerente tanto à diversidade de interesses entre os atores sociais como, também, em virtude da sua dificuldade propositiva de contraposição, as ações do Estado, fazendeiros, reflorestadores e demais integrantes das disputas econômicas e políticas na região. Há uma dificuldade na construção de bandeiras de luta que preencham, de forma técnica e política, as ações empreendidas pelo CAA-NM e seus parceiros. Da ocorrência do alto índice de analfabetismo ou baixos níveis de instrução formal, observa-se uma potencialização das referidas dificuldades, havendo, portanto, uma relação assimétrica. Ou seja, há uma assimetria de informação e dificuldade de acesso à informação sobre produção e mercados, logo, tem-se uma dependência econômica contribuindo para a construção de relações sociais de compadrio e assistencialismo.

Os agricultores reclamam de um esvaziamento de alguns conceitos, principalmente em relação às discussões sobre desenvolvimento sustentável e participação, o que dificulta seu poder de convencimento. Destarte, na assembléia ordinária de 2003, nas discussões finais, os participantes tecem um novo significado para o desenvolvimento, como "bem viver". Sendo um termo de origem indígena, resgata valores locais, de cooperação, de coletividade, numa aproximação com a natureza, de novos valores nas relações sociais, engendrada com base em princípios agroecológicos e participativos.

⁴ *Percebe-se este desafio de consolidar e legitimar a agricultura familiar e os assentamentos como possibilidade de distribuir renda e gerar divisas para o Brasil, principalmente quando considerando apenas argumentos de viabilidade econômica. Observa-se a partir de artigo da Revista Veja, intitulado "O Brasil da solução... E o Brasil do Problema.", em que Secco (2003, p. 48-9) afirma: "enquanto o agronegócio distribui riquezas, o MST defende a distribuição da miséria" e, "segundo alguns especialistas, a reforma agrária não faz mais sentido econômico".*

Essa concepção de desenvolvimento resgata e permite novos significados do saber local e das tradições. Ela incorpora criticamente novas informações e conhecimentos oriundos do processo de construção coletiva da gestão, reclamando uma reorientação de enfoques e uma revitalização de dinâmicas que incluam os desdobramentos dos resultados produzidos e as novas demandas geradas pelos atores sociais, decorrentes das relações, tanto interorganizacionais como intra-organizacionais, do CAA-NM, nas esferas do Estado, mercado e comunidade.

No entanto, essa busca por novos parceiros e novos canais de socialização é um grande desafio, tanto para os movimentos sociais como para a gestão do Centro. Essa institucionalização das demandas sociais dos agricultores familiares possibilita-lhes adquirir tanto capacidades como capitais para a construção de uma relação mais equânime, participativa e democrática entre o mercado, o Estado e a própria sociedade civil.

Assim, argumenta-se que os limites da pesquisa referem-se tanto aos desafios da construção social da realidade num contexto homogeneizado pela ideologia liberal, como aos desafios advenientes da democracia e dos movimentos sociais e igualmente dos limites do pesquisador como observador de um contexto tão complexo e repleto de possibilidades.

Sendo um assunto de relevante importância para a construção de uma outra globalização, de um outro desenvolvimento, apresentam-se repletas novas possibilidades de pesquisa no campo da gestão participativa de ONGs, propiciando aprofundamento de cada relação com os atores de seu ambiente institucional. Ou, ainda, proporcionando análise mais aprofundada de cada uma das atividades do Centro com os agricultores familiares, na busca dos desafios de sua atuação frente aos limites e alcances da organização social, na busca da consolidação de uma democracia participativa.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. *Introdução à metodologia de pesquisa social*. Lavras: UFLA, 1999. 131 p.
- ARMANI, D. *O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil*. Disponível em : < <http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/sustenta/desenvol.htm> >. Acesso em: 28/maio /2003.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1985. 247 p.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 84 p.
- CARVALHO, C. A. P. A transformação organizacional das ONGs no Brasil: um processo de isomorfismo com as ONGs do norte. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 1., 2000, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2000. 1 CD.
- CARVALHO, C. A. P. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 22., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.
- CARVALHO, C. A. P. *El control organizativo en las organizaciones no gubernamentales: un estudio de la realidad española*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 22., 1998, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 1998. 1 CD.
- DAYRELL, C. A. *Geraizeiros e biodiversidade no norte de Minas: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais*. 1998. 188 p, Andalucia. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável) – Universidade Internacional de Andalucia, Andalucia.
- DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. Fortaleza: UFC, 1986. 137 p.
- EVANS, P. Introduction: development strategies across the public-private divide. *World Development*, Oxford, v. 24, n. 6, p. 1033-1037, jun./ 1996.

- FLEIG, D. G. *Desenvolvimento, participação e gestão social: análise interpretativa da gestão de uma organização não governamental*. Lavras: UFLA, 2004. 123 p. (Dissertação - Mestrado em Administração)
- FLEURY, M. T. L. *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Global, 1983. 152 p.
- FRANÇA FILHO, G. C. A temática da economia solidária e suas implicações originais para o campo dos estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 11-31, jan./fev. 2003.
- GASPAR, R. M.; NEPOMUCENO, A. L. O desafio da democracia e da liberdade: a dominação nas estruturas social e organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 20, 1997, Angra dos Reis. *Anais...* Angra dos Reis: ANPAD, 1997. 1 CD.
- GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. S. *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 1994. p. 105-117.
- HABERMAS, J. "O espaço público", 30 anos depois. Tradução de Vera L. C. Westin; Lúcia Lamounier. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*. Belo Horizonte, v. 7 n. 12, p. 7-28, abr. 1999.
- HABERMAS, J. *Técnica e ciências como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1987. 147 p.
- HECHT, S.B. A evolução do pensamento agroecológico. In: ALTIERI, M. A. (Org.). *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedom*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2002.
- KOFF, R. F. *A cultura do espetáculo: sete estudos sobre mídia, ética e ideologia*. Santa Maria: FACOS/UFSM, 2003. 160 p.
- KRISCHKE, P. J. Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica. In: VIOLA E. J. et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 1995. p. 181-217.
- LOPES MELO, M. C. Participação como meio não institucionalizado de regulação de conflitos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 24, n. 4, p. 1-17, out./dez. 1984.
- MACHADO, L. S. F.; LEITE, F. T.; Gestão participativa nas cooperativas agropecuárias do estado do Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD.
- MENDONÇA, L. C. *Participação na organização: uma introdução aos fundamentos, conceitos e formas*. São Paulo: Atlas, 1987. 143 p.
- MOTTA, F. C. P. *Organização e poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas, 1986. 143 p.
- OFFE, C. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNEP; Brasília: ENAP, 1999, p. 119-145.
- PMA - *Construindo pontes em PMA* - Orientações para uma boa prática de projetos de desenvolvimento com base comunitária implementados por ONGs dos países do Sul com o apoio de agências ecumênicas européias. Países Baixos: ICCO, 2000. 99 p.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 206 p.
- RICHARDSON, R. J. E. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

- ROESCH, S. Gestão de ONGs – Rumo a uma Agenda de Pesquisas que Contemple a sua Diversidade. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD.
- SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 148 p.
- SERVA, M. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 108-134, mar./abr. 1997a.
- SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 41-54, nov./dez. 1997b.
- SODRÉ, M. *O monopólio da fala: função e linguagem da televisão no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984a. 156 p.
- SODRÉ, N. W. *A ideologia do colonialismo: seus reflexos no pensamento brasileiro*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1984b. 200 p.
- SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.
- SOUZA, I. S. F.; TRIGUEIRO, M. G. S. A luta pela terra: considerações preliminares sobre suas características no Brasil. In: FIGUEIREDO, W. M (Coord.). *Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília: UnB, 1986, p. 255-290.
- SOUZA, N. R. A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba). ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. *Anais...* Niterói: UFF, 2002. 1 CD.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 7. edição. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 132 p.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 203-217, set./out. 1998.
- TENÓRIO, F. G. O trabalho numa perspectiva teórico-crítica: um exercício conceitual. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 1 n. 10, p. 11-26, set./dez. 1997.
- TEODÓSIO, A. S. S. O terceiro setor e a provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 10., 2002, Diamantina. *Anais...* Diamantina: [s.n.]. 2002, 1 CD.
- TEODÓSIO, A. S. S. Pensar o terceiro setor pelo avesso: dilemas e perspectivas da ação social organizada na gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: ANPAD, 2001. 1 CD.
- UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT - UNRISD). Mãos visíveis: assumindo responsabilidade pelo desenvolvimento social. *Resumo Executivo*, Genebra, p. 34, jan. 2002.
- VIEIRA, M. M. *A análise de uma trajetória. Centro de Agricultura Alternativa: de movimento social a organização não governamental*. 1994. 237 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.
- WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 165 p.
- WEID, J. M. *A trajetória das abordagens participativas para o desenvolvimento na prática das ONGs no Brasil*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1997. 40 p.