

GOVERNANÇA EM ASSENTAMENTOS RURAIS DE SANTA CATARINA - BRASIL

Paulo Henrique Simon

Fernando Antônio Forcellini

Manoel Agrasso Neto

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

O artigo apresenta resultados parciais de pesquisa, em nível de doutorado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. A pesquisa tem por objetivo propor um Sistema de Governança para Assentamentos Rurais. O estudo tem como enfoque e marco conceitual o conceito de governança de Sorensen e Torfing (2008), que define governança como: (1) uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônoma; (2) que interagem através de negociações; (3) que ocorrem dentro de um marco regulatório, normativo e imaginário; (4) que, por sua vez, se auto-regulam dentro dos limites estabelecidos por mecanismos externos; e (5) contribuem para o mesmo propósito. Para identificar a percepção dos assentados e principais dirigentes do assentamento em relação ao conceito de governança foram realizados estudo de caso e estudo de campo. Apesar da pesquisa, até o momento, ter sido realizada apenas em uma parte da amostra, os resultados refletem a evidencia de problemas de governabilidade e fornecem subsídios para a correção dos mesmos.

Palavras chaves: Governança, Assentamentos Rurais, Gestão Pública.

Abstract

The paper presents partial results of research at the doctoral level, held at the Postgraduation Program in Production Engineering. The research aims to propose a System of Governance for Rural Settlements. The study focuses on the conceptual framework and the concept of governance of Sorensen and Torfing (2008), which defines governance as: (1) a relatively stable horizontal articulation of interdependent actors, but operationally autonomous, (2) that interact through negotiations; (3) that occur within a regulatory framework, regulatory and imaginary, (4) that, in turn, regulate themselves within the limits established by external mechanisms, and (5) contribute to the same purpose. To identify the perception of the settlers and the main leaders of the settlement in relation to the concept of governance were performed case study and field study.

Despite the research, so far, have been performed only in a part of the sample, the results reflect the evidence of governance problems and provide subsidies for the correctness thereof.

Keywords: *Governance, Rural Settlements, Public Management.*

1. Introdução

O artigo apresenta resultados parciais de pesquisa, em nível de doutorado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina. A pesquisa tem como objetivo propor um Sistema de Governança para Assentamentos Rurais do Estado de Santa Catarina, Brasil.

O estudo tem como enfoque e marco conceitual o conceito de governança de Sorensen e Torfing (2008), que define governança como: (1) uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônoma; (2) que interagem através de negociações; (3) que ocorrem dentro de um marco regulatório, normativo e imaginário; (4) que, por sua vez, se auto-regulam dentro dos limites estabelecidos por mecanismos externos; e (5) contribuem para o mesmo propósito.

Para identificar a percepção dos assentados e principais dirigentes do assentamento em relação ao conceito de governança foram realizados estudo de caso e estudo de campo. Portanto, são apresentados a seguir os objetivos, a metodologia, os resultados, as conclusões e as referências.

2. Objetivos

A pesquisa tem por objetivo propor um Sistema de Governança para os Assentamentos Rurais do Estado de Santa Catarina, Brasil. Para alcançar o objetivo geral foram definidos objetivos específicos dentre os quais conhecer a percepção dos assentados e principais dirigentes do assentamento em relação ao conceito de governança, conforme se observa na figura 1.



Figura 1. Estrutura do Trabalho. Fonte: elaborado pelo autor.

3. Metodologia

A pesquisa se desenvolverá em oito etapas, e a segunda etapa compreende a definição dos procedimentos metodológicos. O método de investigação é teórico e conceitual, complementado com estudo de caso e estudo de campo, conforme mostra a figura 2.



Figura - Procedimentos Metodológicos. Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 2. Metodologia. Fonte: elaborado pelo autor.

4. Resultados

Nesta seção se apresenta os resultados parciais de pesquisa, ou seja, a percepção dos assentados e principais dirigentes do assentamento em relação ao conceito de governança.

4.1 Caracterizações da amostra

Nesta seção se apresenta a caracterização da amostra. A figura 3 mostra o mapa dos assentamentos em Santa Catarina, por região.

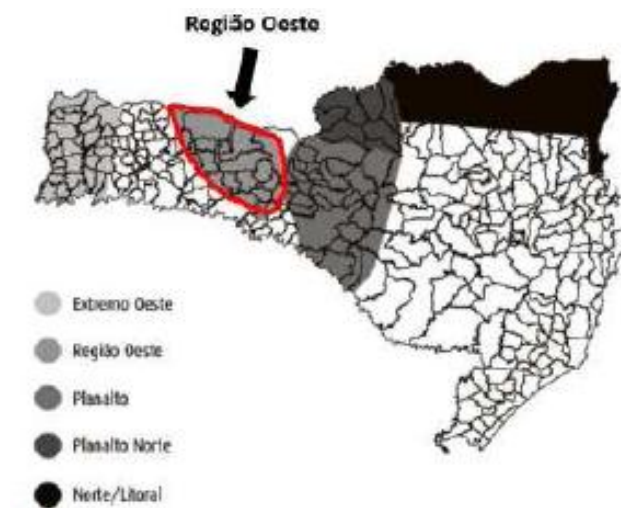
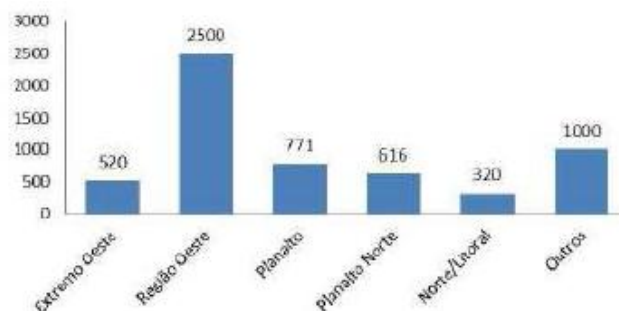


Figura 3. Mapa dos assentamentos em Santa Catarina, por região. Fonte: Adaptação de Strapazzon, 2011.

O quadro 1 mostra o número de famílias assentadas em Santa Catarina, por região.



Quadro 1. Número de famílias assentadas em Santa Catarina, por região. Fonte: INCRA, 2011.

O número de famílias assentadas na região ocidental de Santa Catarina é o mais significativo. A figura 4 mostra o mapa de localização de Abelardo Luz, município localizado na região ocidental.



Figura 4. Mapa de localização de Abelardo Luz. Fonte: Wikipédia, 2011.

O quadro 2 mostra o número de famílias assentadas por município na região ocidental.

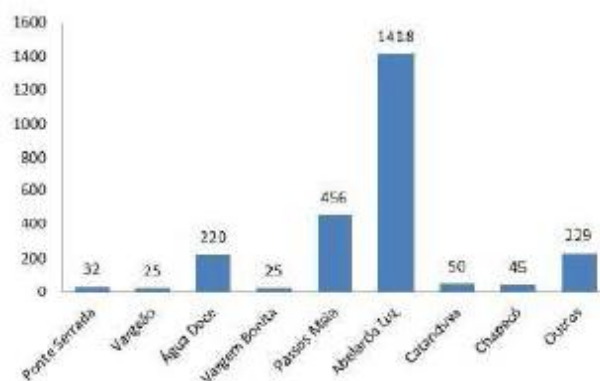


Figura 5. Número de famílias assentadas por município na região ocidental. Fonte: INCRA, 2011.

Como se pode observar Abelardo Luz é o município mais significativo em termos de famílias assentadas. A figura 6 mostra o mapa de localização dos assentamentos rurais no município de Abelardo Luz.

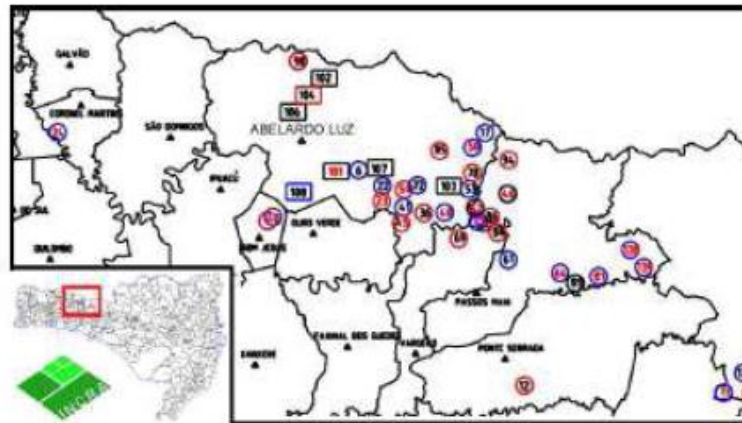
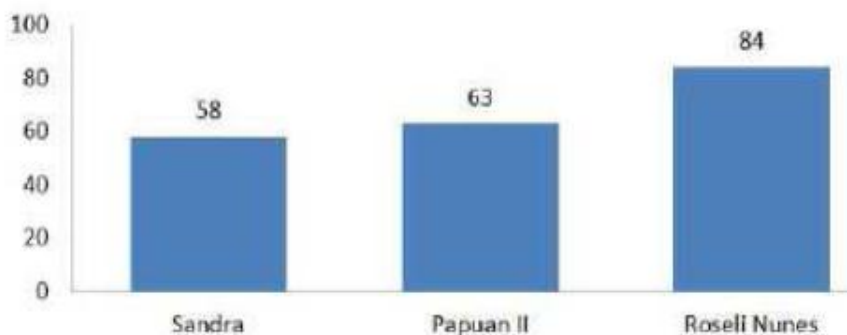


Figura 6. Mapa de localização dos assentamentos rurais no município de Abelardo Luz. Fonte: INCRA, 2011.

O quadro 3 mostra o número de famílias assentadas nos três assentamentos selecionados para realizar a pesquisa.



Quadro 3. Número de famílias assentadas nos três assentamentos selecionados para a pesquisa. Fonte: INCRA, 2011.

Como se podem observar os assentamentos selecionados para realizar a pesquisa são: Sandra com 58 famílias, Papuan II com 63 famílias e Roseli Nunes com 84 famílias.

4.2 Percepções dos assentados e dirigentes em relação ao conceito de governança

Sorensen e Torfing (2008) definem governança como: (1) uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônoma; (2) que interagem através de negociações; (3) que ocorrem dentro de um marco regulatório, normativo e

imaginário; (4) que, por sua vez, se auto-regulam dentro dos limites estabelecidos por mecanismos externos; e (5) contribuem para o mesmo propósito.

Para identificar a percepção dos assentados e principais dirigentes do assentamento em relação ao conceito de governança, conforme definido por estes autores, foram realizados estudo de caso e estudo de campo nos assentamentos Sandra com 58 famílias, Papuan II com 63 famílias e Roseli Nunes com 84 famílias.

As questões de pesquisa para o estudo de campo foram: (1) Existe articulação horizontal relativamente estável entre os atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos? (2) Os atores interagem por meio de negociações? (3) As negociações ocorrem dentro de um marco legal comum? (4) Os elementos normativos estão dentro dos limites estabelecidos por mecanismos externos? (5) Todos contribuem para a produção do mesmo propósito?

4.2.1 Resultados do estudo de campo

O gráfico 1 mostra as percepções dos assentados e principais dirigentes, considerando todos os assentamentos, em relação ao conceito de governança, de Sorensen e Torfing (2008).

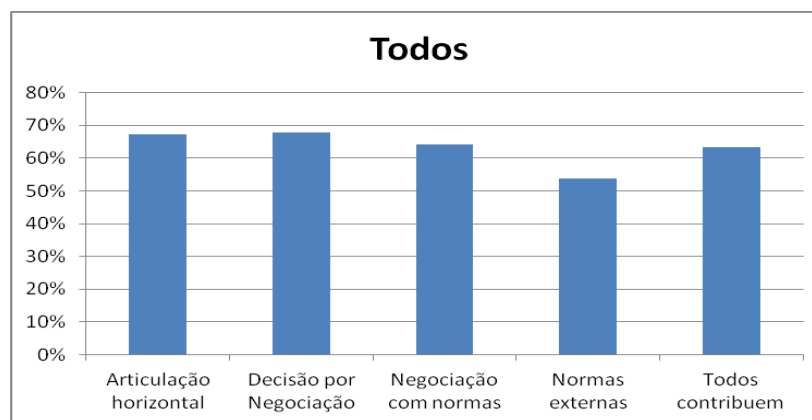


Gráfico 1. Percepções dos assentados e dirigentes, todos assentamentos, em relação ao conceito de governança. Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 2 mostra as percepções dos assentados e principais dirigentes, considerando todos e por assentamento, em relação ao conceito de governança, de Sorensen e Torfing (2008).

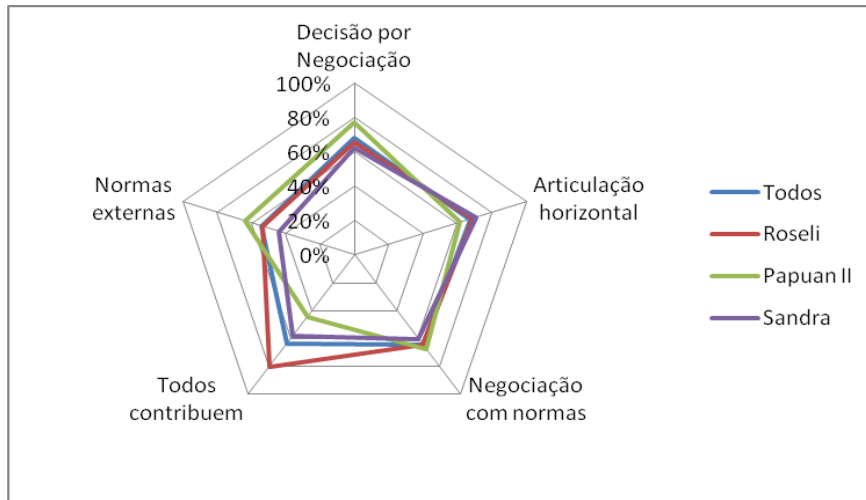


Gráfico 2. Percepções dos assentados e dirigentes, todos e por assentamento, em relação ao conceito de governança. Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 3 mostra as percepções dos assentados e principais dirigentes, considerando todos e por assentamento, em relação ao conceito de governança, de Sorensen e Torfing (2008).

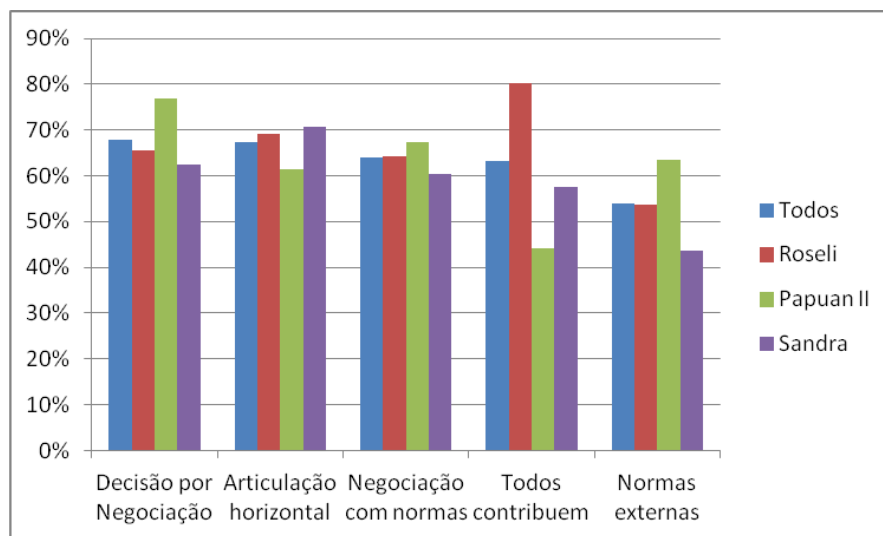


Gráfico 3. Percepções dos assentados e principais dirigentes, considerando todos e por assentamento, em relação ao conceito de governança. Fonte: elaborado pelo autor.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que a percepção dos assentados e principais dirigentes em relação a articulação horizontal, considerando todos os assentamentos, pode ser lida como uma média

ponderada de aproximadamente 67%. Considerando a percepção dos assentados e principais dirigentes por assentamento, mostram que: (a) no assentamento Roseli a articulação horizontal pode ser lida como uma média ponderada de 69%; (b) no assentamento Papuan II a articulação horizontal pode ser lida como uma média ponderada de 615%; e (c) no assentamento Sandra a articulação horizontal pode ser lida como uma média ponderada de 71%.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que mostram que a percepção dos assentados e principais dirigentes em relação a decisão por negociação, considerando todos os assentamentos, pode ser lida como uma média ponderada de 67%. Considerando a percepção dos assentados e principais dirigentes por assentamento, mostram que: (a) no assentamento Roseli a decisão por negociação pode ser lida como uma média ponderada de 65%; (b) no assentamento Papuan II a decisão por negociação pode ser lida como uma média ponderada de 76%; (c) no assentamento Sandra a decisão por negociação pode ser lida como uma média ponderada de 63%.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que mostram que a percepção dos assentados e principais dirigentes em relação a negociação com normas, considerando todos os assentamentos, pode ser lida como uma média ponderada de 64%. Considerando a percepção dos assentados e principais dirigentes por assentamento, mostram que: (a) no assentamento Roseli a negociação com normas pode ser lida como uma média ponderada de 64,5%; (b) no assentamento Papuan II a negociação com normas pode ser lida como uma média ponderada de 67%; (c) no assentamento Sandra a negociação com normas pode ser lida como uma média ponderada de 60%.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que mostram que a percepção dos assentados e principais dirigentes em relação a todos contribuem, considerando todos os assentamentos, pode ser lida como uma média ponderada de 63%. Considerando a percepção dos assentados e principais dirigentes por assentamento, mostram que: (a) no assentamento Roseli todos contribuem pode ser lida como uma média ponderada de 80%; (b) no assentamento Papuan II todos contribuem pode ser lida como uma média ponderada de 44%; (c) no assentamento Sandra todos contribuem pode ser lida como uma média ponderada de 58%.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que mostram que a percepção dos assentados e principais dirigentes em relação a normas externas, considerando todos os assentamentos, pode ser lida como uma média ponderada de 54%. Considerando a percepção dos assentados e principais dirigentes por assentamento, mostram que: (a) no assentamento Roseli normas externas pode ser lida como uma média ponderada de 53,5%; (b) no assentamento Papuan II normas externas pode ser lida como uma média ponderada de 63%; (c) no assentamento Sandra normas externas pode ser lida como uma média ponderada de 44%.

Conclusões

Observa-se neste modo de governança o fato da sociedade civil, em especial no tocante a política, ser chamada a assumir um papel não de confrontação com o Estado, mas de co-responsabilidade; uma relação teoricamente de iguais, onde agentes e organizações da sociedade civil, agências governamentais e organizações econômicas partilham a responsabilidade pela definição/identificação dos problemas e pela sua resolução.

Se atendermos aos casos das parcerias multi-setoriais locais nas políticas sociais que vêm se desenvolvendo em vários países, verifica-se uma reconfiguração do papel do Estado. Ele assume agora dois papéis, o de parceiro co-responsável e co-interessado na identificação e resolução de problemas sociais, promotor do desenvolvimento local, co-responsável pela produção da qualidade de vida local, etc.

Ele é também o organizador destas parcerias, desenhando os seus quadros normativos, providenciando os recursos organizativos que permitem aos atores locais envolver-se na construção do interesse comum do lugar.

As novas formas de governança parecem paradoxais, pois, por um lado apontam para uma crescente capacidade dos grupos sociais participarem na definição dos problemas e nas suas soluções, por outro lado, apontam para o controle crescente do Estado nos pressupostos que permitem a capacidade desses mesmos atores sociais participarem (em nível da meta-governança).

Têm potencialidades em termos de abertura de espaços de democracia participativa mas têm também deficiências que resultam das diferentes capacidades dos atores sociais para essa participação e das seletividades que os seus mecanismos incorporam. Tratando-se de espaços que funcionam na interseção das diferentes racionalidades dos diferentes atores, os seus mecanismos de democracia e prestação de contas são mais indefinidos e variáveis, dependendo das relações de poder e das negociações existentes dentro desses espaços.

Observa-se, nos assentamentos estudados, as características que o conceito de governança de Sorensen e Torfing (2008) encerra. Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que tais características, nos assentamentos estudados, não apresentam uma simetria.

Em determinado assentamento uma determinada característica se sobressai, por exemplo, decisão por negociação ganha destaque no assentamento Papuan II; articulação horizontal prevalece no assentamento Sandra; negociação com normas ganha destaque no assentamento Papuan II; todos contribuem é destaque no assentamento Roseli; e normas externas se sobressai no assentamento Papuan II.

Os resultados indicam que, no geral, todos os aspectos estudados merecem atenção por parte do Estado, no sentido de melhorá-los, seja com ações diretas ou com ações indiretas. Indicam também, quais aspectos merecem mais atenção em quais assentamentos.

As ações a serem desenvolvidas no assentamento Roseli devem focar: (a) normas externas; (b) negociação com normas; e (c) decisão por negociação. As ações a serem desenvolvidas no assentamento Papuan II devem focar: (a) todos contribuem; (b) articulação horizontal; e (c) decisão por negociação. As ações a serem desenvolvidas no assentamento Sandra devem focar: (a) normas externas; (b) todos contribuem; (c) negociação com normas; e (d) decisão por negociação.

Referências

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao>. Acesso em: 04 ago.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2011). *O INCRA e a Reforma Agrária em Santa Catarina – 1985-1986*. Março.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2005). *Plano Regional de Reforma Agrária. Florianópolis*: Superintendência Regional do INCRA/SC.

Sorensen, E.; Torfing, J. (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. Nova York: Palgrave Macmillan.

Zapata, Tania. (2009). *A Importância da Nova Governança para construir uma Outra Cultura Política no Brasil*. In: IADH - Instituto de Assessoria Para o Desenvolvimento Humano. *Desenvolvimento Local e a Nova Governança*. Recife: Ed. Livro Rápido.

Correspondência

Paulo Henrique Simon, paulohsimon@gmail.com, Fone: (55+48) 99725882, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Centro Tecnológico – CTC, Campus Universitário – Trindade – Florianópolis – SC, Caixa Postal 476 – CEP 88040-900, Florianópolis – Santa Catarina – Brasil.