



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

CAIO TÚLIO POMPEU BORGES

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A GOVERNANÇA DO ARRANJO
PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO
AJURU/PA**

BELÉM/PA
2021

CAIO TÚLIO POMPEU BORGES

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A GOVERNANÇA DO ARRANJO
PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO
AJURU/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal
Linha de Pesquisa: Gestão pública do desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva.

BELÉM/PA
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B732g Borges, Caio Túlio Pompeu.
 Gestão pública municipal e a governança do Arranjo Produtivo
 Local (APL) do açaí no município de Limoeiro do Ajuru/PA / Caio
 Túlio Pompeu Borges. — 2021.
 130 f. : il. color.

 Orientador(a): Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
 de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
 Gestão Pública, Belém, 2021.

 1. Arranjo Produtivo Local (APL). 2. Governança em
 Arranjo Produtivo Local. 3. Gestão pública municipal. 4.
 Governança pública. 5. Gestão Pública. I. Título.

CAIO TÚLIO POMPEU BORGES

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A GOVERNANÇA DO ARRANJO
PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO
AJURU/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva.

Data da aprovação: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador:
Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
UFPA/NAEA

Examinador interno:
Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
UFPA/NAEA

Examinador externo:
Prof. Dr. Alexandro Rodrigues Ribeiro
UFMT/PPGE

A Deus, pela dádiva de tudo; à minha mãe guerreira, Dinalva, pela garra e força nos momentos mais difíceis das nossas vidas; e à Maíra, companheira e amor da vida toda, por toda paciência, compreensão, amizade, carinho e amor, assim como pelo(a) nosso(a) primeiro(a) filho(a). Dedico-lhes essa conquista com profunda gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à gestão pública municipal de Limoeiro do Ajuru, aos secretários e servidores, bem como a todos os produtores, batedores, atravessadores e as cooperativas e associações envolvidas na produção e comercialização do açaí no município, que, sem as suas contribuições, esta pesquisa seria inviável.

Agradeço às instituições que contribuíram para este êxito, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), que possibilitou a estabilidade material desta caminhada, e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (NAEA/UFPA), pela oportunidade em cursar um programa de excelência, que busca contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado do Pará e da região amazônica.

Sou grato ao Prof. Dr. Fábio Carlos, por me apresentar os Arranjos Produtivos Locais (APLs), assim como por me orientar e conduzir com imensa competência, compreensão e sensibilidade neste momento pandêmico que nos acomete.

Agradeço a todos que diretamente ou indiretamente contribuíram para esta pesquisa, destaco o Prof. Dr. Luís Airoza, por me apresentar o município de Limoeiro do Ajuru e por ser o interlocutor deste pesquisador com a gestão pública municipal e os principais atores do APL do Açaí, e ao Igor Reis, pela atenção e ajuda. Assim como aos professores que integraram a minha banca de qualificação: Prof. Dr. Adagerno Ribeiro e, especialmente, à memória do Prof. Dr. Mario Amin, que sempre estará conosco por meio dos seus ensinamentos e exemplo de dedicação à educação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha sogra, Stela, minha irmã, Adriana, ao meu pai, Geraldo, e aos amigos pelo apoio e dedicação.

RESUMO

Diante dos desafios para o desenvolvimento sustentável dos municípios amazônicos e da dependência econômica do município de Limoeiro do Ajuru/PA em relação a sua produção e comercialização do açaí no Arranjo Produtivo Local (APL), esta dissertação tem como objetivo geral analisar a relação da gestão pública municipal com o Arranjo Produtivo Local do Açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru/PA. Para isso, definiu-se, quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa como qualitativa. A etapa inicial foi constituída de uma pesquisa de natureza exploratória, a coleta de dados foi efetuada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas e a análise dos dados coletados durante o trabalho de campo se constituiu no tratamento e na interpretação crítica, sendo utilizada a análise de conteúdo. Os dados coletados e analisados demonstraram que, apesar da atuação pública municipal para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí no município, o tipo de governança identificada no arranjo é mista, tendo a predominância da governança privada sobre a pública, assim como a APL do açaí limoerense é classificado como insipiente.

Palavras-chave: Arranjo Produtivo Local (APL); Governança em Arranjo Produtivo Local; Gestão pública municipal; Governança pública.

ABSTRACT

Faced with the challenges for the sustainable development of Amazonian municipalities and the economic dependence of the municipality of Limoeiro do Ajuru/PA in relation to its production and marketing of açai in the Local Productive Arrangement (APL, this dissertation aims to analyze the relationship of municipal public management with the Local Productive Arrangement of Açai, from the perspective of production and marketing, in Limoeiro do Ajuru/PA. For this, it was defined, regarding the methodological approach, this research as qualitative. The initial stage consisted of an exploratory research, data collection was carried out through semi-structured interviews and the analysis of data collected during fieldwork consisted of the treatment and critical interpretation, using the analysis of contents. The data collected and analyzed showed that despite the municipal public action to strengthen the production and marketing of açai in the municipality and the type of governance identified in the arrangement is mixed, with the predominance of private over public governance, as well as the APL of Limoerense açai is classified as incipient.

Keywords: Local Productive Arrangement (APL); Governance in Local Productive Arrangement; Municipal public management; Public governance.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Espaço que compreende parte do estuário amazônico.....	58
Figura 2 – Região de Integração Tocantins - PA.....	59
Figura 3 – Mapa de Uso do Território da Cidadania do Baixo Tocantins (PA), 2011.....	60
Figura 4 – Localização de Limoeiro do Ajuru no Estado do Pará.	63
Figura 5 – Resultados das atividades econômicas do município de Limoeiro do Ajuru, entre os anos de 2010 e 2017.....	64
Gráfico 1 – Dados da produção extrativa vegetal e silvicultura.....	66
Figura 6 – Equipe da Secretaria de Agricultura de Limoeiro do Ajuru realizando a distribuição de mudas.....	68
Figura 7 – Aula prática do curso de Manejo de Açaizal Nativo.	70
Figura 8 – Casa do Açaí em Limoeiro do Ajuru.	74
Figura 9 – Trapiche público de Limoeiro do Ajuru.....	76
Figura 10 – Protesto da população Limoeiro de Ajuru.	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dimensões e o tipos de governança.....	52
Tabela 2 – Categorias de análise.	55
Tabela 3 – Produção do extrativismo em Limoeiro do Ajuru em 2017.	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A GOVERNANÇA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	16
1.1 Gestão pública municipal e a governança pública	16
1.1.1 Evolução e contextos da administração pública	22
1.1.2 Governança pública: gestão compartilhada e dinâmica em rede	30
1.2 Arranjo produtivo local (APL): inovação, aprendizagem e cooperação	37
1.2.1 Estilos de governança em Arranjos Produtivos Locais	44
1.3 Abordagem metodológica	48
2 CARACTERÍSTICAS DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ EM LIMOEIRO DO AJURU/PA	57
2.1 A Região Integrada Tocantins, Pará, município de Limoeiro do Ajuru e a produção e comercialização no Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí	57
2.1.1 A constituição da Região de Integração Tocantins	58
2.1.2 O município de Limoeiro do Ajuru e a produção e a comercialização no Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí	62
3 A GOVERNANÇA NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ DE LIMOEIRO DO AJURU/PA	67
3.1 Atuação pública municipal e a participação social no planejamento de ações e políticas públicas para o desenvolvimento do APL do açaí em Limoeiro do Ajuru ..	67
3.2 Articulação entre os atores no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru	81
3.3 A governança no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru	86
4 PROPOSIÇÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ EM LIMOEIRO DO AJURU/PA	90

4.1 Proposições para aperfeiçoamento da produção, comercialização e governança no APL	90
4.1.1 Reativação do Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento e o de meio ambiente.	91
4.1.2 Proposta de criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural (AMUDER).	92
4.1.3 Proposta de constituição do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL).....	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICE A	109
APÊNDICE B	111
APÊNDICE C	113
APÊNDICE D	115
APÊNDICE E	120
APÊNDICE F	129
APÊNDICE G	130

INTRODUÇÃO

A região amazônica, caracterizada por grandes projetos e práticas econômicas voltadas para a exploração de recursos naturais de prejuízos inquestionáveis ou benefícios sociais discutíveis para a sociedade, possui grandes desafios para o seu desenvolvimento sustentável. Isso porque essas práticas são predominantes na região e acentuam os impactos socioambientais, devido às externalidades produzidas que afetam a qualidade de vida da população, o meio ambiente e as potencialidades econômicas regionais e locais (COSTA, 2013). Em virtude dessas circunstâncias, surge a necessidade de desenvolver estudos que visem entender o processo de desenvolvimento na região a partir da relação da gestão pública com os atores dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A partir da análise dos resultados econômicos da comercialização do açaí sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Limoeiro do Ajuru, que demonstraram a importância do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí para o desenvolvimento econômico do município, assim como do contato estabelecido com um interlocutor da gestão pública municipal, que propiciou a participação da equipe responsável pela gestão do Espaço Cultural Casa Açaí, implementado como parte do Festival do Açaí Limoeirense, e possibilitou o levantamento de informações sobre o objeto de estudo, a delimitação do campo de trabalho e a identificação dos principais atores do arranjo do açaí no município, surgiu a oportunidade em desenvolver esta pesquisa.

Diante dessa oportunidade, o interesse em desenvolver este estudo, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP), deu-se com intuito de buscar compreender a relação existente entre a gestão pública municipal e os atores do APL do açaí limoeirense, a fim de identificar as características e a governança predominante no arranjo, uma vez que Porter (1999), ao definir os Arranjos Produtivos Locais (APL), defende que esses sejam um ambiente de articulação, cooperação e interação, especialização produtiva e aprendizagem entre atores privados, do terceiro setor e governamentais, com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo, assim como melhorar os índices socioeconômicos locais.

Para tanto, faz-se necessário uma boa governança, elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, manutenção e sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de desenvolvimento dos arranjos sujeito a sua forma (SUZIGAN et al., 2007), pois é a partir dela que os atores são regidos e se pode identificar como se relacionam e organizam, visto que a governança possibilita a criação de mecanismos institucionais para a melhor coordenação e orientação das atividades econômicas.

Diante do exposto, sabendo da relevância do APL do açaí para o desenvolvimento do município de Limoeiro do Ajuru, e que os arranjos produtivos brasileiros, conforme Castro (2009), são incapazes de proporcionar um salto à consolidação em razão da cultura econômica, em que a competição promove a estagnação e não o desenvolvimento regional, a interferência do governo pode proporcionar o desenvolvimento dos arranjos locais e, conseqüentemente, regionais. A questão central deste estudo sintetiza-se na seguinte pergunta: Qual o relacionamento entre a gestão pública municipal e o arranjo produtivo local (APL) do açaí na perspectiva da produção e comercialização no município de Limoeiro do Ajuru – PA?

Partindo-se da hipótese de que a atuação pública municipal é ineficiente para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, bem como para viabilizar uma boa governança no Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí no município, outras questões foram levantadas para se atingir o propósito da investigação, as quais se tornaram os objetivos desta pesquisa.

Assim, esta dissertação tem como objetivo geral analisar as relações da gestão pública municipal e da governança na produção e comercialização do açaí no Município de Limoeiro do Ajuru/PA. Para isso, objetivou-se especificamente: analisar os fundamentos teóricos referentes à gestão pública, governança pública e arranjo produtivo local (APL); caracterizar a dinâmica do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí no Município de Limoeiro do Ajuru/PA; identificar as características e a governança do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru/PA; e propor mecanismos institucionais para a melhoria do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí em Limoeiro do Ajuru/PA.

Para tanto, a pesquisa seguiu um cuidadoso plano de utilização de procedimentos metodológicos, que cumpriu um roteiro preciso e em função de um método. Assim, para garantir a objetividade, o modo adequado de investigação dos fenômenos existentes no arranjo estudado e a validade do conhecimento, definiu-se, quanto à abordagem metodológica, esta investigação como qualitativa. A abordagem se preocupou em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento dos atores do APL e a interação entre variáveis (MARCONE; LAKATOS, 2009), buscando informações fidedignas em profundidade para o significado e as características de cada contexto em que se encontra o objeto de pesquisa, a fim de dar atenção às especificidades de diferentes agentes.

O estudo foi desenvolvido em diferentes etapas, que, ao término, foram correlacionadas e interpretadas. A etapa inicial foi constituída de uma pesquisa de natureza exploratória, que ocorreu em decorrência da indispensabilidade de levantar informações sobre o objeto para

proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa, com vistas a torná-las mais explícitas, assim como delimitar um campo de trabalho e mapear as condições de manifestação do objeto (SEVERINO, 2007).

A pesquisa em fontes secundárias foi efetuada com fins de levantamento bibliográfico em registros disponíveis, decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, dissertações etc., em bibliotecas públicas, privadas e virtuais, os quais possibilitaram o aprofundamento do conhecimento relacionado, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento e às características socioeconômicas da região integrada do Tocantins, APL do açaí no Município de Limoeiro do Ajuru e a coparticipação social no planejamento de ações e políticas públicas municipais para o desenvolvimento do arranjo.

A coleta de dados foi materializada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista que esta técnica “permite que as pessoas respondam mais nos seus próprios termos do que as entrevistas padronizadas [...]” (MAY, 2004, p. 148); enquanto a análise dos dados coletados durante o trabalho de campo se constituiu no tratamento e na interpretação crítica, sendo utilizada a análise de conteúdo, que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que possui o objetivo de obter, por meio de processos sistêmicos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não) que possibilitem a dedução de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016). Para tanto, a análise de conteúdo apresentou as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados e interpretação, seguidos das orientações de uma trajetória de análise em pesquisa social (MINAYO, 2020; BARDIN, 2016).

Em relação à estruturação, além desta introdução e das considerações finais, esta dissertação está dividida em quatro capítulos: gestão pública municipal e a governança em Arranjos Produtivos Locais: fundamentos teóricos e conceituais; características do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí em Limoeiro do Ajuru/PA; a governança no Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí de Limoeiro do Ajuru/PA; e proposições para o aperfeiçoamento da governança do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí em Limoeiro do Ajuru/PA.

No primeiro capítulo, são apresentados os fundamentos teóricos e conceituais norteadores da pesquisa, que compreendem os temas: gestão pública municipal; governança pública; Arranjo Produtivo Local (APL): inovação, aprendizagem e cooperação; e governança em arranjos. O segundo capítulo caracteriza o APL do açaí em Limoeiro do Ajuru, sendo apresentada a Região Integrada Tocantins, Pará, Município de Limoeiro do Ajuru e a produção e comercialização no APL do Açaí.

No terceiro capítulo, é realizada a análise da atuação pública para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí no APL e da articulação entre os atores para identificar o tipo de governança predominante e a classificação do arranjo estudado em Limoeiro do Ajuru. Já o quarto capítulo apresenta uma proposição com vistas à melhoria do escoamento da produção de açaí no município e ao aperfeiçoamento da governança no arranjo, bem como para a melhoria da interação e cooperação entre a gestão pública municipal e os diversos atores do arranjo, sendo defendida a instituição de três medidas consideradas estratégicas também para a consolidação da produção e comercialização de açaí no município.

1 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E GOVERNANÇA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Este capítulo tem o propósito de reunir a fundamentação teórica e conceitual que relaciona os temas gestão pública municipal e governança pública, assim como Arranjos Produtivos Locais (APLs) e governança. Inicialmente, buscou-se conceituar administração pública e gestão pública municipal, caracterizar a gestão municipal e o contexto da gestão pública no Brasil. Em seguida, definiu-se o processo de descentralização que redefiniu o papel do município e as suas responsabilidades, objetivando demonstrar a importância da governança pública para o desenvolvimento local. Na sequência, abordou-se o conceito de arranjo produtivo local e a importância da governança em arranjos para o fortalecimento da produção e comercialização de produtos e para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

1.1 Gestão pública municipal e a governança pública

A reforma do Estado e de sua administração, devido às transformações econômicas e sociais nas últimas décadas, foi trazida para o eixo central das agendas políticas em diversos países. Além disso, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir as economias nacionais (PAULA, 2005). Contudo, a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio, especialmente diante de pressões sociais para mais e melhores serviços públicos, uso eficiente de recursos e transparência dos atos na gestão pública (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

Nessa perspectiva, segundo Bergue (2011), a sociedade tem passado a exigir do Poder Público, em suas dimensões local, regional, nacional e supranacional, com crescente intensidade, melhorias dos serviços públicos prestados e a satisfação de demandas sociais. Isto é, a gestão pública, que possui a responsabilidade com despesa, conservação e aperfeiçoamento dos bens, serviços e interesses da sociedade (CORDEIRO, 2012), além de perseguir a eficiência almejada pelas instituições públicas, também deve prezar pela eficácia e efetividade das ações governamentais, que são diretrizes necessárias e prioritárias para suprir tais demandas. Isso porque, no setor público, não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem às necessidades sociais (MARTINS; MARINI, 2010).

Diante desse cenário, cabe aos gestores e à administração pública apresentarem respostas adequadas e necessárias à sociedade, sendo que o Estado, por meio da administração

pública, possui a responsabilidade de solucionar as demandas sociais, com serviços públicos de qualidade e transparência (VIDAL, 2011). Conforme Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000, p. 10), a administração pública é “o conjunto das atividades diretamente destinadas a execução concreta de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. Isso implica que o papel dela é de atuar como eixo transmissor entre o Estado e a sociedade, seguindo princípios de eficiência e racionalidade, contribuindo para o fortalecimento institucional e a modernização administrativa dos serviços públicos prestados, focados em responsabilidades desde a formulação de políticas públicas até sua implementação e execução administrativa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Desse modo, a administração pública compreende todas as instituições ou sujeitos que exercem funções administrativas que envolvem planejamento, execução e controle das atividades organizacionais no setor (MATIAS-PEREIRA, 2008). Contudo, ela não pode ser entendida enquanto sinônimo de Poder Executivo, pois todos os poderes exercem atividades administrativas, não apenas a União, mas também os outros entes federativos, procurando atender à sociedade. Por conseguinte, a administração pública pode ser definida como um complexo de instituições estatais de mediação que mobilizam recursos humanos ou serviços em determinado território para efetivação dos objetivos do Estado (LINCZUK, 2012).

Já no entender de Matias Pereira (2010, p. 23), a administração pública, no sentido amplo, é “todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta” que estabelecem a forma de distribuição e exercício de autoridade e de atendimento de interesses públicos. Além desse entendimento, ela também pode ser apreendida como o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados e necessários para coordenar e implementar as políticas públicas e as decisões políticas (SILVA, 2004). Segundo Santos (2018), a administração pública ainda pode ser definida objetivamente enquanto atuação efetiva e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, portanto, é um conjunto instrumental que ele possui para realizar os objetivos políticos selecionados pelo governo.

Todavia, apesar de um conjunto instrumental de execução de políticas públicas, não significa que a administração pública não tenha o poder de decisão. Entretanto, tal poder restringe-se às áreas de sua atuação e nos limites legais de sua competência, só podendo opinar e decidir sobre assuntos técnicos, financeiros, jurídicos ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria (MEIRELLES, 2010). Evidencia-se, assim, que a administração pública é um instrumento de ação do Estado, estabelecido por lei, e no sentido geral, refere-se ao conjunto de instituições, agentes e serviços,

com o “propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas” (MARQUES, 2008, p. 03).

Além disso, de acordo com Carvalho Filho (2015), existe consenso entre os autores sobre a existência de mais de um sentido para explicar a administração pública, devido à dimensão de tarefas, funções e responsabilidades complexas que integram o objetivo do Estado, bem como a quantidade de instituições e agentes públicos que possuem por missão a execução das atividades administrativas. Para Di Pietro (2013), o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos: em sentido objetivo, material ou funcional, em que a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, referente à própria gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos destinados à população; e em sentido subjetivo, formal ou orgânico, em que se pode definir a administração pública como sendo o complexo de instituições para as quais são atribuídas o exercício da função administrativa do Estado.

O sentido subjetivo “pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”, todavia, “não deve ser confundida com qualquer dos poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 11-12). Assim, a administração pública refere-se à própria função administrativa e, desse modo, permite evidenciar que todos os órgãos e agentes que integram as instituições estatais, quais sejam, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por exercer função administrativa, integram a administração pública (CARVALHO FILHO, 2015).

Desse conjunto da administração pública, o município, ente federativo mais próximo do cotidiano do cidadão, adquiriu especial importância, passando, sobretudo após a Constituição de 1988, a ser concebido como ator político relevante, capaz de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado (BORJA; CASTELLS, 1996). Para Marin Filho et al. (2008), apesar da complexidade e dos desafios locais gerados por suas características, o município passou a ser ente federativo mais pertinente em desenvolver e implementar a política de desenvolvimento local diante dos mais diversos problemas enfrentados pela população, tendo por objetivo organizar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de todos.

No Brasil, nas últimas décadas, em especial após a promulgação da Constituição Federal, os governos municipais, em decorrência das pressões sociais e do processo de

descentralização, vêm assumindo novas responsabilidades, inclusive das outras esferas de governo, e modificando formas de atuação no que se refere a políticas públicas cuja finalidade é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (REZENDE, 2011). O processo de descentralização tirou do governo federal o monopólio sobre o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, voltadas para diversas áreas sociais, uma vez que os governos subnacionais passaram a usufruir de autonomia financeira, administrativa e política, tendo assim uma divisão de poderes (BEACK, 2009). Conforme Santos Junior (2004), esse processo aumentou o papel dos governos subnacionais e buscou o fortalecimento financeiro e político dos estados e, sobretudo, dos municípios em relação ao governo federal.

A descentralização possuiu como objetivo mais amplo a reforma do Estado e a sua redemocratização, baseadas na tese de que o processo de descentralização da gestão pública brasileira era o trajeto mais adequado para a melhoria contínua da eficiência da utilização dos recursos públicos, da eficácia e efetividade das políticas públicas, da transparência do processo de tomada de decisões e da geração de condições propícias à responsabilização dos governantes locais diante de seus cidadãos (SANABIO et al., 2008). Para Silva (2000), ela é definida como a transferência de poder do governo federal para as instâncias subnacionais planejarem, executarem e tomarem as decisões, enquanto, no âmbito das políticas públicas, significa um processo de reestruturação do aparelho do Estado, que ocorre pelas diversas esferas de governo e abrange aspectos administrativos, financeiros e políticos. Desse jeito, com a descentralização e o redesenho das relações entre os entes federativos, houve um fortalecimento do poder local e os municípios ganharam autonomia político-administrativa, novas responsabilidades, competências legislativas e recursos tributários (SANTOS JUNIOR, 2004).

Nesse sentido, a descentralização representa uma efetiva mudança da escala de poder federativo, conferindo às unidades municipais autonomia, capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação, bem como sobre a gestão de programas e projetos (ARAÚJO, 2002). Assim, a hierarquia e os controles centralizados deram lugar a princípios como flexibilidade, coordenação, participação cidadã e transparência administrativa para fazer frente à complexidade de relações que passam a se estabelecer entre o global, nacional, regional e o local (BECK, 2009).

Para tanto, segundo Santos Junior (2015), tornou-se necessária a abertura das estruturas estatais para a participação efetiva da sociedade local no processo decisório, estabelecendo assim um processo democrático de cogestão, pois a divisão de poder e responsabilidade é fundamental para a governabilidade social. Entretanto, a descentralização formatada constitucionalmente demanda capacidade burocrática e recursos para responder às demandas

da coletividade. Desse modo, apresentou-se o desafio para o governo, especialmente o municipal, de lidar com uma maior participação de atores e com as complexidades referentes à articulação e à participação dos cidadãos no processo decisório de gestão (SANTOS JUNIOR et al., 2004).

Como solução ao processo de participação social, foram estabelecidas novas formas de relação entre governo e sociedade, como o processo de “participação da sociedade na sua gestão e controle” por meio de conselhos (SANTOS JÚNIOR et al., 2004, p. 22). A proposta seria a de estender o conceito de cidadania com o objetivo de integrar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social mais ampla, além de ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa. Apesar de a descentralização permitir o fortalecimento da sociedade local, é a criação de novos espaços institucionais de participação social que pode possibilitar maior eficiência da gestão pública (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Desse modo, observa-se que, no processo de descentralização, não se trata apenas de implementar, no município, formas mais democráticas de gestão, mas também mais eficientes, eficazes e efetivas para a implementação de políticas públicas e das decisões de governo, pois a instituição de mecanismos de participação cria condições para a redução das pressões e a implementação das políticas encontra menores resistências (ABRUCIO; COUTO, 1996). Logo, a participação social, por meio de conselhos, representa, na experiência brasileira, um exemplo de elemento de transformação das relações Estado-sociedade, uma vez que a participação da sociedade organizada no processo de planejamento municipal permite maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribui para a constituição de novos sujeitos políticos, buscando superar a consciência clientelística da relação Estado-sociedade (ANDION, 2012).

Entretanto, conforme destaca Abrucio (2007), apesar da ampliação da descentralização entre as esferas de governo e do estabelecimento de novos espaços de participação da sociedade civil na esfera pública, não ocorreu, ainda, uma mudança substancial nos padrões de relação entre Estado e sociedade, sendo forte ainda a influência dos padrões patrimonialistas e burocráticos e o desafio da gestão pública na coordenação de tantos atores, instituições, organizações, alternativas, interesses, decisões e projetos políticos, principalmente na esfera municipal (ABRUCIO, 2007). Ainda assim, a necessidade de trabalhar em conjunto com outros atores, compartilhar responsabilidades, riscos e poder para alcançar resultados são imprescindíveis (SILVA, 2017).

A base da democratização da gestão pública pressupõe tanto a descentralização sob o viés constitucional do poder aos municípios, quanto uma mudança na relação entre Estado e sociedade que signifique a participação desta na gestão (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012). Nesse sentido, compreende-se que a descentralização e a participação social, sozinhas, não levam à democratização, sendo faces da mesma moeda. É preciso que ocorra o fortalecimento do poder local, não só quanto à posse de uma maior autonomia do nível municipal em relação às outras esferas, mas também da multiplicação de canais de intervenção na ação estatal (BALASSIANO; BLOCH, 1999).

Vieira e Caldas (2006) defendem que há um momento de transição do papel do Estado, que busca uma governança ampliada e que envolve novos princípios e novas práticas da administração pública, da participação dos cidadãos na coprodução do bem público e dos novos arranjos institucionais. Essa interação entre governo e sociedade leva ao surgimento, nos municípios, de novos padrões de governo, baseados nos princípios de governança que propõem uma nova síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas (MARTINS; MARINI, 2014).

Nesta conjuntura, considerando a esfera local e as áreas de intervenção, de acordo com Réus (2012), a gestão pública municipal, considerada como sendo a administração pública dos bens e interesses municipais e executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa e atos de gestão (CASTRO JUNIOR, 2006), passou a ter um novo papel de agente de desenvolvimento local. Esse desenvolvimento abarca um sistema de governança pública, que descreve um processo político no qual o poder já não está concentrado em uma poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, em grupos do setor econômico e privado, bem como na sociedade civil, implicando agregação de novos atores do setor público não governamental e do setor privado, que devem atuar em redes.

No entanto, durante as últimas décadas, a capacidade do Estado de oferecer respostas efetivas e legítimas aos problemas sociais foi impactada por um conjunto de transformações no cenário mundial, que afetou os fundamentos do estado de bem-estar, gerando um ceticismo crescente em relação aos modos tradicionais de governo (BLANCO; GOMÁ, 2003 apud REZENDE, 2011). Nesse contexto, observou-se, em muitos países, uma transição progressiva, em vários aspectos ainda sem resultados, para modelos alternativos de gestão pública, com reflexos também no Brasil. Historicamente, é possível verificar esse processo a partir dos três

modelos de administração pública que se sucedem no tempo sem serem totalmente abandonados: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2010).

1.1.1 Evolução e contextos da administração pública

A administração pública teve início no Brasil com a chegada da família real portuguesa à colônia. Por conseguinte, o Estado brasileiro nasceu patrimonialista, ou seja, o aparelho do Estado, a administração pública, funcionava como uma extensão do poder pessoal do soberano, e seus auxiliares, servidores possuíam *status* de nobreza. Mesmo após a independência, as estruturas governamentais se baseavam na administração política de favores e como um assunto pessoal do governante, e, de igual modo, a propriedade pública era considerada parte de seu patrimônio pessoal (SCHOMMER, 2017).

A administração pública patrimonialista, em vigência no Brasil do período colonial até a década de 1930, é um modelo de gestão no qual o aspecto mais proeminente de sua caracterização é a falta de dissociação entre o patrimônio público e o do governante (BERGUE, 2011). Além desta, Freitas Junior (2009) descreve que as principais características do patrimonialismo na administração pública são: i) personalismo, evidenciado quando a administração pública é tratada como sendo assunto pessoal do governante ou dos grupos que dominam o poder; ii) propriedade, quando a coisa pública é considerada parte do patrimônio pessoal dos que governam; e iii) nepotismo, que consiste no favorecimento de parentes ou amigos, especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseada no mérito ou em critérios de justiça.

Desse modo, pode-se caracterizar, no modelo patrimonialista, que o poder ocorre através de um grupo de privilegiados que desconsideram as diferenças entre o interesse privado e o interesse público, bem como se apropriam do espaço público como se fosse privado. Ou seja, privatizam o patrimônio público transformando a propriedade pertencente à esfera pública em propriedade privada (TRAUB, 2018). Entretanto, de acordo com Traub (2018), para combater tais características e valores na administração pública, e assim buscar corrigir os problemas deixados pelo patrimonialismo, a administração pública burocrática, fundamentada na teoria desenvolvida por Max Weber, foi utilizada como solução.

Para Bresser-Pereira e Spink (2006), o modelo burocrático era fundamental para conter os valores que predominavam na administração pública patrimonialista. Conforme os autores, para a melhoria administrativa e de gestão, assim como dos serviços públicos prestados à sociedade, eram imprescindíveis procedimentos rígidos no sentido de combater a corrupção que

derivava das suas características, além de ser reconhecido como necessário para que houvesse uma clara diferenciação entre o que era público e o que era privado, e, sobretudo, para impor a efetiva separação entre o poder político e o administrador público (BRESSER- PEREIRA, 1996).

Isto posto, pode-se compreender a administração pública burocrática como o formalismo do Estado, sendo conhecida como modelo racional-legal, ou seja, seu funcionamento tem como base normas, leis e regulamentos, independentemente de interesses privados (BERGUE, 2011). Além desses atributos, o modelo é caracterizado pela “ação direta, a impessoalidade e a padronização e controle de procedimentos preestabelecidos” (PIMENTA, 1998, p. 175), e por se responsabilizar mais pelo controle dos processos de trabalho do que pelos resultados.

Em consonância com essa linha de pensamento, Matias-Pereira (2010), ao definir as características do modelo burocrático, afirma que ele se caracteriza pela disposição legal das normas e regulamentos; profissionalização dos participantes e total previsibilidade de funcionamento; hierarquia de autoridade; impessoalidade nas relações; formalidade das comunicações; aspecto racional e divisão do trabalho; rotinas e competência técnica e meritocracia; administração especializada e separada da propriedade. Ainda segundo o autor, o modelo é fundamentado na racionalidade instrumental, que, por meio da adequação dos meios e objetivos, busca garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos e metas estabelecidos pelas instituições (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na administração burocrática, “o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição” (SECCHI, 2009, p. 05). Para Secchi (2009), desta premissa fundamental resultam as três principais características do modelo: a formalidade, o profissionalismo e a impessoalidade. No que se refere à formalidade, a administração pública burocrática impôs deveres e responsabilidades aos servidores públicos, instituiu a legitimidade de uma hierarquia administrativa e estabeleceu normas e formalizações para os processos administrativos e decisórios internos e externos, buscando garantir a continuidade e a normatização dos serviços prestados (SECCHI, 2009).

O profissionalismo está ligado à meritocracia, em que os servidores públicos são promovidos aos cargos por meio de competições que devem demonstrar suas competências. Dessa forma, essa característica busca combater os efeitos negativos do nepotismo que predominavam no modelo patrimonialista. Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e a privada, trabalho remunerado,

divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho (BRESSER-PEREIRA, 1996; SECCHI, 2009).

Já a impessoalidade estabelece a relação entre os servidores e entre instituição e ambiente externo, além das definidas funções e linhas de autoridades, sendo que o chefe ou diretor é o único que tem o poder de representar a organização. Ademais, ela implica a ideia de que as posições hierárquicas são pertencentes à organização e não aos servidores que estão ocupando o cargo. Desse modo, busca-se evitar a apropriação individual do poder, prestígio e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização (SECCHI, 2009).

Assim sendo, com o modelo burocrático, pretendia-se que a administração pública se estabelecesse por meio de normas legais fixas, com hierarquia, vitaliciedade, fiscalização e discricionariedade, e que fosse profissionalizada com base em critérios racionais e formais. Contudo, ela tornou-se lenta e ineficiente para atender às demandas estatais e sociais (MATIAS-PEREIRA, 2018), dado que, devido ao excesso de controles administrativos e formalidades, o modelo fez com que a administração pública fosse pouco eficiente, morosa e rígida. Consequentemente, o “Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade” (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO [MARE], 1995, p. 21).

As regras e métodos rígidos acarretaram problemas para o desempenho da gestão pública, considerando a ineficiência no atendimento, produção de bens e execução de serviços disponibilizados à população (PIMENTA, 1998). Ao mesmo tempo, o Estado não conseguiu manter os serviços com qualidade e quantidades necessárias para suprir as demandas crescentes da sociedade (COSTA, 2009). De acordo com Bresser-Pereira (1996, p. 5), a administração pública burocrática foi instituída no Brasil por ser

[...] uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Dessa maneira, devido a tais características, à lentidão e à ineficiência diante da dinâmica e complexidade dos desafios impostos ao país pela globalização econômica e pela crise do Estado, delineada no final da década de 1970 e definida a partir da década de 1980, substituiu-se o modelo burocrático na administração pública pela New Public Management

(NPM¹) ou Nova Administração Pública. A NPM foi estabelecida com propósito de descentralizar e flexibilizar as decisões, atividades e funções do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998); além disso, surgiu como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Para Guerrero (2003), a NPM surgiu no início dos anos de 1980, nos países anglo-saxônicos, como Austrália, Inglaterra e Nova Zelândia. Para o autor, o desenvolvimento desse modelo ocorreu a partir do pensamento econômico, especialmente o neoclássico, com influência da Escola Austríaca, assim como pela Teoria da Escolha Pública, fundada a partir da Escola da Virgínia, bem como sofreu influência da Escola de Chicago (GUERRERO, 2003). Já para Alcântara (2009), o modelo foi inspirado em David Osborne, reconhecido como um dos principais idealistas, que, inclusive, influenciou o governo norte-americano a estabelecer as bases deste modelo no setor público (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Para Osborne e Gaebler (1995 apud ARAÚJO; PEREIRA, 2012), o problema das organizações estatais está centrado nos sistemas de gestão. Eles defendem que os servidores não são o problema maior para as novas demandas de eficiência, eficácia e efetividade desse tipo de organização, e que somente por meio de reformas institucionais e dos incentivos à burocracia se tornará apta a responder a essas novas demandas.

A reinvenção do governo, para os autores, é baseada em um conjunto de 10 princípios, quais sejam: governo catalizador – navegando em vez de remar; o governo pertence à comunidade – dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo; governo competitivo – introduzindo a competição na prestação de serviços; governo orientado por missões – transformando órgãos burocratizados; governo de resultados – financiando resultados, não recursos; governo e seus clientes – atendendo às necessidades do cliente e não à burocracia; governo empreendedor – gerando receitas em vez de despesas; governo preventivo – a prevenção em lugar da cura; governo descentralizado – da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe; governo orientado para o mercado – induzindo mudanças por meio do mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Nessa lógica, segundo Martins (2005), a NPM é uma mudança do paradigma burocrático para um modelo mais orgânico de burocracia, fundamentada na visão neoliberal que buscava diminuir o papel e o tamanho do Estado. A revolução gerencial no aparelho estatal passa a ter como finalidade a busca por soluções à crise dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha

¹ A partir deste ponto do trabalho, quando se referir a New Public Management ou Nova Gestão Pública, será utilizada a nomenclatura NPM.

na década de 1980, o que ocasionou o entendimento de que um Estado atuante, uma administração pública ativista, cuja finalidade é, todavia, inspirada em critérios de eficiência empresarial, prescreve métodos e técnicas de administração de empresa (MARTINS, 2005).

Por consequência, seus fundamentos são ligados à melhoria do desempenho, ou seja, busca-se conscientizar mais os governos em relação a investimentos e custos eficazes, eficientes e compreensivos voltados à satisfação dos “cidadãos clientes”, sendo baseado na adaptação e na transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público (MATIAS-PEREIRA, 2008). Todavia, conforme Bevir et al. (2003), o movimento de transformação do setor refere-se à administração e não à política, sendo direcionado para a avaliação de desempenho e eficiência, além de possuir o propósito de desagregar a burocracia existente nas organizações públicas, com ênfase na redução de custos, e se instituiu como uma forma de administração com foco no objetivo de produção, limites dos termos de contrato, incentivos monetários e liberdade para administrar (BEVIR et al., 2003).

Dessa forma, pode-se afirmar que esse modelo imita os métodos gerenciais do setor privado; por isto, deste fato é que decorre a denominação de reforma gerencial na administração pública. O foco desse modelo “é quase inteiramente em processos e gerenciamento intraorganizacionais e enfatiza a economia e a eficiência dessas unidades de serviço na produção de serviços públicos (conceituados como os resultados desses processos)” (OSBORNE, 2006 apud SANTOS, 2018, p. 58). Para Hood (1995 apud SECCHI, 2009), a administração pública gerencial possui as seguintes orientações: desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho; avaliação centrada nos *outputs*.

Assim sendo, o novo paradigma gerencial da administração pública, introduzido pela NPM, abordou novos objetivos, tais como: o foco no cidadão, isto é, a percepção do cidadão em toda a sua amplitude, abrangendo suas necessidades e demandas como usuário e cliente, como contribuinte e ator político principal, e a busca do seu atendimento de modo inequivocamente preferencial e com qualidade; e a gestão por resultado, em que a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas, visando o aumento da eficiência, eficácia, efetividade e *accountability* da gestão pública (GOMES, 2016).

No Brasil, conforme Paula (2005), a primeira geração de reformas, sob os princípios da NPM, tem início durante o governo Color. Ela foi orientada para o mercado, objetivava a estabilidade da economia e aconteceu por meio dos programas de privatização. A segunda, nos anos 1990, tem por finalidade a reconstrução do aparelho estatal por meio da reforma da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998), assim como possui o objetivo de tornar o Estado “mais forte do ponto de vista administrativo, e, assim criando condições para que seja também mais forte em termos fiscais e em termos de legitimidade democrática” (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 158).

Entre os anos de 1995 e 1998, foi instituído o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), com o compromisso de desenvolver e implementar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE²). O PDRAE foi uma estratégia gerencial do Estado, que, além de estabelecer diretrizes e objetivos para a reconstrução da administração pública brasileira, possuía a missão de implantar um novo modelo de administração pública direcionada ao gerencialismo. Nesse novo paradigma denominado NPM ou gerencialista, destaca-se a eficiência como forma de alcançar o cidadão, considerando que este, “numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado” (CARDOSO, 1995, p. 10).

Para tanto, a reorganização das estruturas estatais no Brasil foi direcionada para a descentralização administrativa e política, controle dos resultados, profissionalização do servidor público, ênfase na produtividade e qualidade dos processos (CARDOSO, 1995). O PDRAE indica, como resposta à superação da crise do Estado, os seguintes fundamentos para a reforma: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) as reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO [MARE], 1995).

Desse modo, o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento socioeconômico para ser o promotor e regulador, ou seja, no âmbito do PDRAE, a proposta foi realizar uma mudança na estratégia gerencial do Estado e esta deveria ser desenvolvida em uma

² A partir deste ponto do trabalho, quando se referir ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, será utilizada a nomenclatura PDRAE.

estrutura que já teria recepcionado a reforma. Todavia, deveriam ser estabelecidos o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Essa proposta, divisão das funções governamentais, possibilitou a criação de novas organizações na burocracia pública, como organizações sociais, agências executivas e agências regulatórias (REZENDE, 2002), que se demonstraram necessárias devido ao Estado se posicionar como menos executor e prestador direto de serviços, e mais regulador e provedor deles (COSTA, 2008).

Assim, possibilitou-se a descentralização do processo de tomada de decisão baseada na flexibilização da divisão dos setores, bem como dos setores responsáveis pela execução das atividades, e a concessão de autonomia às instituições ou setores para a definição das melhores formas de realizar determinado serviço, além de permitir a prevenção do escalonamento vertical de competências organizacionais e profissionais (BRESSER-PEREIRA, 2000a, 2000b). Logo, o PDRAE instituiu e definiu a Administração Pública gerencial como “resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior” (BRASIL, 1995). Trata-se de um instrumento utilizado para transformar a Administração Pública burocrática brasileira, misturada a práticas patrimonialistas, em uma Administração Pública gerencial fundamentada nos princípios da Nova Gestão Pública ou New Public Management; e, desse fato, a Reforma Gerencial de 1995 foi também denominada de Reforma da Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2000b).

Observa-se que, no caso brasileiro, o PDRAE aponta que a Administração Pública gerencial possuiu inspiração na administração de empresas (BRASIL, 1995). Sobre esse fato, Guerrero (2003) afirma que a presença de componentes do mercado ocasiona mudanças nas funções tradicionais do setor público, inclusive sobre a forma de gerência, privatização, plano de incentivo de competitividade e desregulação. Por conseguinte, o modelo foi a estratégia utilizada para se alcançar a redução de custos e a eficiência na administração pública dos serviços estatais, bem como um instrumento de proteção do patrimônio público contra a corrupção aberta (BRESSER-PEREIRA, 1997a).

Em consonância com essa visão, Matias-Pereira (2008) defende que o objetivo da reforma era a manutenção do equilíbrio das contas públicas, assim como o aumento da capacidade da ação estatal. Portanto, a adoção do modelo gerencialista, como uso da lógica e de ferramentas de mercado no setor público, possuía o foco de projetar um novo padrão de gestão pública que tivesse, enquanto fundamento, princípios como flexibilidade, ênfase em

resultados, foco no cliente e controle social. Além destes, Bresser-Pereira (1997b) destaca, como característica do modelo adotado, a descentralização política e administrativa, a confiança limitada e a orientação ao cidadão, além da redução de níveis hierárquicos no setor público.

Todavia, embora seja considerada uma evolução em relação aos modelos de gestão pública adotados anteriormente, a administração pública gerencial brasileira possui limites que se reproduzem, tais como: criação de elites burocráticas; complexidade dos sistemas administrativos e do aspecto sociopolítico de gestão pública; dificuldade de adaptar técnicas do setor privado ao setor público; incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público (PAULA, 2005). Ademais, segundo Paula (2005), esse modelo apresenta caráter centralizador, assim como também não consegue tratar ainda algumas dinâmicas da política, pois o gerencialismo não é voltado para questões que envolvem a complexidade da gestão, como, por exemplo, a integração entre os aspectos técnicos e políticos.

Além disso, de maneira geral, a autora critica esse modelo quanto ao fato de ele não tratar da dimensão sociopolítica, apesar de seu discurso participativo. O gerencialismo dificulta o comprometimento com a participação cidadã e a ampliação da democratização do Estado, uma vez que se constata, ao analisar a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, uma clara concentração do poder no núcleo estratégico, não se vislumbrando canais que permitam a infiltração das demandas populares, tampouco mecanismos para que ocorra o controle e a transparência esperados (PAULA, 2005). Logo, ela dificultou “a implementação de um modelo mais democrático de gestão pública” em virtude das suas limitações e características com ênfase nas instituições e processos administrativos (PAULA, 2005, p. 150).

Apostou-se na eficiência do controle social e se delegou a formulação de políticas públicas para os burocratas, e o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade (PAULA, 2005). Isto é, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas, o que acaba por colocar o interesse público em segundo plano, na medida em que incentiva o individualismo do decisor, abrindo espaço para o neopatrimonialismo e para uma autocracia que recorre a técnicas não democráticas, desvalorizando a soberania popular (PAULA, 2005).

Desse modo, a estrutura e a dinâmica do aparelho de Estado pós-reforma não apontam os canais que permitem a infiltração das demandas populares e a participação da sociedade, especialmente nos municípios, no processo de gestão e no desenvolvimento de políticas públicas relevantes para o desenvolvimento sustentável local. Colaborando com essa

perspectiva, Meuleman (2008) aponta que as técnicas de mercado do gerencialismo no setor público demonstraram ser inadequadas, inclusive porque, ao considerar o cidadão como cliente, restringiriam as ações de governo a apenas fornecer serviços e produtos.

Dessa percepção, ocorreu um movimento de valorização da participação social no processo decisório público e, após o ano de 1995, surgiu a nova governança pública, sob o fundamento de governança de rede, que se harmonizava com a governança hierárquica (MEULEMAN, 2008). Para Meuleman (2008), o movimento possibilitou o desenvolvimento de um sistema democrático aberto e participativo em relação à população, estabelecendo-se o sistema de rede como alternativa de coordenação horizontal, fundamentado nas relações sociais, além de promover a responsabilidade, transparência, controle e integridade, mas com participação das partes interessadas. Diante dessa realidade, a governança pública ganha espaço e incentiva uma administração pública focada menos nos processos e resultados, e mais na concepção e implementação de políticas públicas de desenvolvimento, por meio de mecanismos de rede de articulação que envolvem todos os atores e setores sociais (governo, setor produtivo, universidades e sociedade civil).

1.1.2 Governança pública: gestão compartilhada e dinâmica em rede

O termo “governança” é amplo e cada vez mais pesquisadores utilizam em seus estudos, contudo, não há consenso definido sobre sua conceituação, sendo quase unanimidade entre estudiosos que se trata de um termo carregado de diversos significados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; MARTINS; MARINI, 2014; RHODES, 1996). Nas últimas décadas, o termo se alastrou, sendo conceituado dentro de organizações privadas (governança corporativa), organismos internacionais/multilaterais (governança global e boa governança) e organizações públicas (governança pública). Assim, a utilização do conceito em diversas áreas por diversos atores dificulta um esclarecimento do termo, visto que eles “possuem diferentes teorias e valores que os levam, razoavelmente, a descrever diferentes entendimentos para o conceito de governança” (BEVIR, 2010, p. 11).

Na administração empresarial, a governança consiste na aplicação de princípios que buscam aumentar a efetividade de controle dos *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas (SECCHI, 2009). Para o setor, a governança é denominada como Governança Corporativa e, para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2010), ela é definida como o sistema pelo qual as organizações são direcionadas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração,

diretoria e instituições de controle. A sua instrumentalização é desenvolvida por meio de boas práticas, convertendo princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, 2010).

Nesse sentido, uma empresa com Governança Corporativa adota, como linhas fundamentais, a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa, sendo definida como o modelo de sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle (IBGC, 2010). Desse modo, conforme defende Paula e Silva (2001), a governança corporativa constitui-se nome novo, dado às relações entre seus *stakeholders*, ou seja, conselheiros, acionistas, auditores independentes e executivos da organização empresarial, além de fornecedores, empregados, clientes e cidadãos.

Já no cenário internacional, a governança é compreendida como modelo em que a gestão das demandas transnacionais é efetivada de forma colaborativa, a partir das relações de poder entre atores estatais e não estatais no contexto internacional (SECCHI, 2009). Para Raquel (2012), baseada no relatório *Nossa Comunidade Global* da Comissão para a Governança Global, ela é definida como as diferentes formas pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns, de forma a harmonizar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Dessa forma, para a autora, a governança global

vai além de um conjunto de relações intergovernamentais, passando a ser vista como um modelo de gerir os problemas transnacionais de forma articulada com as organizações não governamentais, os movimentos civis, empresas privadas multinacionais e os mercados de capitais globais. (RAQUEL, 2012, p. 77).

Alguns organismos multilaterais, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, trabalham com o conceito de “boa governança”, que envolve “serviço público eficiente, sistema judicial independente e uma estrutura legal para cumprimento de contratos” (WORLD BANK, 1992 apud RHODES, 1996, p. 656).

Governança, para o Banco Mundial, consiste na maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento, ou seja, refere-se ao exercício de poder para resolver os assuntos sociais e econômicos de uma nação (RHODES, 1996). Esses organismos, FMI e Banco Mundial, exigem dos países que requerem seu apoio técnico e econômico que pratiquem a “boa governança”. Secchi (2009) cita como exemplo de boas práticas em direção à “boa governança” aquelas que melhoram a

eficiência administrativa, a *accountability* democrática e o combate à corrupção. Na prática, a “boa governança” exigida por esses organismos se caracteriza pelo uso dos mercados, concorrência e gestão empresarial no setor público, sendo amarrada à Nova Gestão Pública (RHODES, 1996; BEVIR, 2010).

Nesta dissertação, antes de discutir governança pública, faz-se necessária a observação do quanto esse tema é amplo e confuso. Conforme Mattia (2014), tal confusão poderia ser resolvida com a adjetivação do termo, pois, quando se fala em governança em um sentido geral vinculado à atividade de governar, condução de assuntos governamentais, pode-se então chamar de governança pública muitos modelos de gestão usados na administração pública. Assim, tanto o modelo burocrático como a nova gestão pública seriam formas de governança no setor público. Contudo, conforme apontado por diversos autores do tema, o uso do termo “governança” passa a ser empregado cada vez mais para discernir um estilo de governo (SANTOS JUNIOR, 2004; RHODES, 1996; MEULEMAN, 2013; BEVIR, 2011; PROCOPIUCK, 2013), que se moveu da hierarquia e burocracia para os mercados e as redes (BEVIR, 2011).

Diante dessa obscuridade que cobre a palavra “governança”, ainda há autores que optam por adjetivar o termo. Dessa maneira, temos Governança Local, usada por Santos Junior (2004), Governança Democrática, usada por Bevir (2010), Governança Democrática em Rede, usada por Denhardt (2012); Governança em Rede usada por Meuleman (2013). Entretanto, a maioria dos autores usa apenas Governança Pública para se referir a esta nova perspectiva da atuação do Estado, e por esta dissertação trabalhar com as contribuições de diversos atores – tanto os que adjetivam a Governança Pública quanto os que não –, iremos tratar os termos apenas como Governança Pública.

Para Kissler e Heidemann (2006), mesmo que não exista apenas um conceito que defina a governança pública, o seu ponto de partida é a concepção de uma estrutura renovada de relações entre governo, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos e privadas. Portanto, quando há atores do Estado, do mercado e da sociedade civil trabalhando de forma cooperativa em arranjos institucionais estabelecidos, pode-se pensar que se trata de um modelo de governança pública. Nesse sentido, Mattia (2014) entende a governança pública como uma forma renovada de relação e atuação do Estado ao dirigir a coisa pública porque

[...] não nega todos os pressupostos burocráticos e da Nova Gestão Pública; ou seja, na governança aspectos formais da burocracia continuam sendo importantes, bem como a busca por uma gestão pública eficaz. Mas a governança a que nos referimos é aquela que traz uma nova prioridade na discussão da administração pública. Enquanto isso, o modelo burocrático e a NGP traziam pressupostos técnicos, orientados pela eficiência

e, como segundo plano, lembravam de que tudo isso estava numa democracia (às vezes, na prática, isso talvez nem fosse lembrado). A Governança Pública inverte essa relação, buscando colocar como pressuposto a necessidade de haver uma preocupação com o cidadão, a responsividade, e então buscar medidas administrativas que vão ao encontro dos pressupostos iniciais de democracia. (MATTIA, 2014, p. 56).

Nessa perspectiva, conforme Bliacherine et al. (2013), a governança pública surge da necessidade do envolvimento do cidadão no processo de desenvolvimento, implementação e controle de políticas públicas, especialmente nos municípios, sendo o termo utilizado para caracterizar a relação entre a sociedade (principal) e os governos/políticos (agentes), os modelos e as formas organizacionais por eles utilizados. Assim, ela pode ser entendida como um arranjo institucional que possui a finalidade de possibilitar a interrelação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, nos processos de desenho de políticas públicas para a sociedade, bem como a avaliação e o monitoramento dos gastos do governo, o qual deve ser coordenado dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favoreçam os resultados e a qualidade (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017; CKAGNAZAROFF, 2009).

Ademais, segundo Gaventa (2012), pode-se considerá-la ainda como um mecanismo de inclusão da população nas estruturas de tomada de decisão sobre as políticas públicas, que permitem incrementar e fortalecer as capacidades de intervenção das camadas sociais mais desfavorecidas e superar as estruturas políticas e de poder tradicionais. Portanto, a governança pública procura estabelecer instâncias de intervenção que vinculam a ação governamental com os cidadãos por meio de relacionamentos nos espaços deliberativos, que servem para envolver os indivíduos, os movimentos sociais, as empresas e outros grupos de interesse no setor público, o que pode garantir maior legitimidade às iniciativas governamentais (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Isso é possível porque a governança pública, ao se orientar para o processo de elaboração de políticas públicas, possibilita um equilíbrio de poder entre os envolvidos (governantes, gestores, servidores e cidadãos), visando o estabelecimento do bem comum em detrimento dos interesses de determinados indivíduos ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse ponto de vista, Simione e Ckagnazaroff (2017) defendem que a governança pública englobaria tanto as visões que embasam a democracia participativa quanto as que defendem a democracia deliberativa nos espaços públicos (fóruns locais, conselhos, consulta comunitária, audiência pública, associações públicas etc.).

Todavia, Kissler e Heidemann (2006) ressaltam ainda que a governança pública não pode ser imposta, pois é um processo de permutação que oscila entre o topo e a base em todo o processo decisório. Portanto, a cultura de governança deve estar impregnada em todos os

participantes da estrutura, de forma que “os parceiros, liderando uma coalizão em rede ou uma aliança, irão construir efetivamente as bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 496). Dessa forma, Matias-Pereira (2010b, p. 124) acrescenta que, para que ocorra uma boa governança no setor público, deve estar presente o fator “participação proativa de todos os atores envolvidos: dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada”. Contudo, para isso, é preciso entender a governança pública como “[...] a prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios que conduz, a partir do consenso, as deliberações de uma dada rede, objetivando articular e facilitar ações do projeto de desenvolvimento traçado pelos próprios participantes [...]” (VILLELA; PINTO, 2009, p. 1075).

Nessa perspectiva, Martins e Marini (2014) evidenciam que a governança pública é um processo de geração de valor público a partir da estrutura e competência da gestão pública, bem como da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria da qualidade de oferta. Por isso, fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não fazem sentido se não forem direcionados para resultados e para a geração de valor público, que, por sua vez, não ocorre de forma espontânea, mas demanda o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.

Assim, um dos aspectos que mais chama a atenção neste estilo de governança é o resgate do aspecto político para a gestão pública. Age-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas, formando redes para atuar em conjunto, onde o Estado abandona um papel de controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes atores sociais. Heidemann e Kissler (2006) apontam essa mudança do papel tradicional do Estado. Para os autores, o Estado passa

[...] de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 483).

O Estado, nesta concepção de governança pública, não é responsável único pela tomada de decisão, mas coordena o processo em que os atores discutem e agem em redes, chegando então à melhor solução desejada. Trata-se então de um Estado com papel de ativador e coordenador (MATTIA, 2014). Nesse novo papel, como aponta Raquel e Van Bellen (2012), o Estado fica responsável por envolver os diversos atores harmonicamente e facilitar as interações

sociopolíticas. Nesse sentido, a adoção da governança na administração pública põe em evidência a noção de redes como arranjo de governança (BEVIR, 2011), dado que as redes aparecem como conjunto de relacionamentos por meio de competências de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades para atingir os objetivos e os propósitos públicos, em que padrões mistos de hierarquia, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas (KOLIBA; MEEK; ZIA 2011 apud MARTINS; MARINI, 2014).

Desse modo, segundo Pinto et al. (2017), a ideia de rede é vista como uma alternativa aos modelos burocrático e gerencialista de administração, uma vez que busca envolver diferentes atores interessados em determinada questão em processos caracterizados pela influência mútua, complementariedade de recursos e coordenação. Para os autores, significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não-governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos (PINTO et al., 2017). Nessa perspectiva, a governança pública e a dinâmica em rede tratam-se de uma desmonopolização dos processos decisórios pela realização de mudanças nas formas tradicionais de administração, com a realização de transformações administrativas que visam reduzir a intervenção técnica exclusiva da administração e o monopólio do poder decisório dos burocratas e políticos, a fim de favorecer a intervenção coletiva e formação de redes que ampliam o diálogo e a intervenção junto ao Estado (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

O fundamento central desses argumentos, como destaca Gonzáles (2015), é que, na abordagem participativa, a interação entre os cidadãos e o governo gera envolvimento efetivo nas etapas cruciais de tomada de decisão das políticas públicas, elevando a confiança e a legitimidade. Na mesma linha, Koch (2013) pontua que os arranjos institucionais engendrados pela governança pública podem melhorar o papel político da sociedade civil e promovem a inclusão política, favorecendo a formação de identidades coletivas que possibilitam uma efetiva partilha de poder e de recursos que estão disponíveis. Esses espaços de participação têm um grande potencial para gerar resultados positivos nas ações implementadas pela máquina pública, por exemplo, consensos sobre os conteúdos da política pública local, orçamentos, prioridades de intervenção a considerar, entre outros aspectos.

Contudo, apesar da diversidade de ideias e do direito de o cidadão participar no processo decisório, o questionamento central nesse contexto é a qualidade da participação e a crença de que o processo de descentralização e participação podem, por si só, trazer soluções para os

problemas locais (FURTADO, 2016). Isso porque os maiores dilemas das ações coletivas são resultados da ausência da capacidade política dos seus membros, ou seja, carência de capital social que “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177).

Para Furtado (2016), o capital social facilita a cooperação espontânea, entretanto, para a constituição deste capital, os grupos envolvidos devem estabelecer relações de confiança mútua e as estruturas sociais nas quais o cidadão ou organização estão inseridos devem se tornar um bem público. Dessa forma, a participação política deve contribuir para a formação de capital social e político, isto é, possibilitar a qualificada atuação dos cidadãos no jogo político (BUARQUE, 2008). Contudo, sem o desenvolvimento de competências, papel educativo, para a participação política popular, o processo de desenvolvimento de capital social pode resultar em ilusão de participação social na governança do processo decisório público e, assim, dar continuidade ao monopólio do poder pelas elites locais.

Dessa forma, faz-se necessário o estabelecimento de procedimentos que possibilitem o envolvimento ativo da comunidade no processo participativo social, sendo preciso desenvolver competências para que a população possa participar, de forma qualificada, de debates, e não apenas para que seja utilizada como ferramentas de legitimação dos processos de tomada de decisões por grupo dominantes (SAUZA, 2006). Além disso, de acordo com Réus (2012), o Estado, representado por governos e líderes políticos, deve ser o entusiasta de procedimentos afirmativos para a efetivação de ações comunitárias e cidadãos nas decisões públicas, especialmente quando identificar a inexistência do senso de participação social no processo.

Para Moraes (2003), apesar de os avanços e possibilidades de o planejamento público ser baseado na governança, fazem-se necessários instrumentos de gestão que possibilitem articulação dos governos com as instituições privadas locais e a sociedade, como os conselhos gestores municipais e o orçamento participativo, que são espaços institucionais de participação social, fazendo com que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na tomada de decisões públicas. De acordo do Jacobi (2003), as formas mais relevantes de participação popular, na última década, estão centradas principalmente nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas – saúde, educação, meio ambiente, agricultura etc. –, qualificados como espaços públicos de participação paritária e deliberativa e nas experiências de orçamento participativo.

Para o autor, mesmo que ambas as formas de participação representem arranjos institucionais inovadores, a relação entre o Estado e a sociedade está sendo afetada pela recusa

do primeiro em compartilhar o poder de decisão, devido às dificuldades de ampliar a participação, além da dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento democrático. Assim, a efetividade das ações participativas está relacionada com as vontades políticas dos gestores públicos envolvidos, com a superação das assimetrias de informações e com a constituição de uma nova cultura de direitos (FURTADO, 2016).

Contudo, além de assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão por meio da criação de conselhos, realizando audiências públicas, fóruns, o Estado deve, sobretudo, garantir que a participação assuma um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições políticas e sociais, e potencialize a ampliação da consciência e da organização social, de forma a preparar a população para reclamar seus direitos e, assim, exercer seus deveres e responsabilidades (JACOBI, 2003).

Procopiuck (2011) discorre que os governos seguem como atores centrais e vitais nos processos de elaboração de políticas públicas, entretanto, sem que haja uma monopolização das decisões, dado que uma variedade de outros atores, detentores de outros recursos (informações, capacidades e competências), passam a influenciar e interagir nas diversas arenas políticas. Abreviadamente, portanto, o argumento essencial para a governança pública é a premissa de que a governança deve operar em diversos níveis para que possa capturar as variações inerentes ao alcance territorial de externalidades políticas (HOOGHE; MARKS, 2001). Desse modo, percebe-se que a nova gestão pública brasileira, no cenário que descentraliza competências específicas para o ente municipalizado, a ausência, a insuficiência ou a ineficiência de instrumentos ou políticas efetivas de aprimoramento da governança dos municípios, tem reflexos negativos no desenvolvimento local e regional, e na vida dos cidadãos que dela dependem.

1.2 Arranjo produtivo local (APL): inovação, aprendizagem e cooperação

A literatura econômica convencional considera pequena ou nula a relevância da localização de empresas e tende a contextualizá-las em termos de cadeias, setores e complexos industriais, entre outros. Na maior parte do século XX, as teorias econômicas hegemônicas deixaram de lado a influência da dimensão territorial, ou local, da atividade econômica, descartando a importância de entender as sinergias entre a concentração espacial de atividades produtivas e o desenvolvimento econômico. No entanto, essa indiferença, característica da

análise econômica tradicional, tem sido, nas últimas décadas, crescentemente contestada pela aceleração do processo de globalização (CASSIOLATO; LASTRES, 2015).

A dimensão territorial passou a ser compreendida não somente como um espaço de recursos específicos, mas também como modo de estabelecimento de grupos em determinado ambiente, com atividades que propiciem as relações entre os atores a partir da comunicação e do aprendizado coletivo (JUSTEN; PAES-DE-SOUZA, 2017), especialmente devido aos esforços para a compreensão das razões que propiciaram o desenvolvimento de aglomerações de média e pequenas empresas (MPEs) dinâmicas, eficientes e competitivas em certas localidades, como a Terceira Itália e o Vale do Silício nos EUA.

Desse modo, conforme Cassiolato e Lastres (2015), o interesse das análises socioeconômicas deixou de concentrar-se exclusivamente na empresa e passou a refletir sobre as relações entre as empresas e entre estas e os demais atores dentro de um espaço geográfico definido, assim como a privilegiar o entendimento das características do ambiente onde as empresas se inserem. Como consequência, tal direcionamento passou a orientar as novas formas de intervenção do Estado e o desenvolvimento de políticas públicas para a promoção de políticas industriais e tecnológicas em Arranjos Produtivos Locais (APLs)³.

Essa nova compreensão influenciou diversas escolas do pensamento econômico, resultando em diferentes abordagens conceituais. Segundo Fuini (2013), no conjunto maior do pensamento científico, a discussão sobre APLs deriva de três linhas principais, exploradas, no espaço industrial pós-fordista, como caminhos mais flexíveis de organização:

- a) A abordagem sobre Distritos industriais italianos, de inspiração marshalliana, com autores como Becattini, Garofoli, Brusco, Bagnasco, e que atribuem o sucesso de segmento da indústria italianos localizados no nordeste do país eficientes, às forças aglomerativas criadas pela concentração de pequenas empresas e à construção social e cultural do saber-fazer local enraizados em determinadas atividades industriais semi-artesanais;
- b) A abordagem de Clusters, apoiada na obra de Michael Porter, pautada na concepção de vantagens competitivas e fatores de competitividade, como a proximidade do mercado consumidor, o acesso a recursos e infra-estrutura e a organização político-institucional, elementos que poderiam ser catalisados em aglomerados de empresas consorciadas em associações representativas e no apoio estatal;
- c) Nas abordagens sobre Meios inovadores, Sistemas locais de inovação e Tecnopolos, de inspiração neo-schumpeteriana, que apostam na aglomeração de empresas como um fator importante para a geração de inovações (em ferramentas, processos e produtos) em segmentos de cadeia produtivas territorializadas, funcionando como "regiões" estratégicas da difusão inovadora para todo o tecido industrial nacional. (FUINI, 2013, p. 03).

³ Daqui em diante, ao tratar de Arranjos Produtivos Locais, utilizarei "APLs".

Destaca-se, neste trabalho, a abordagem de inspiração neo-schupeteriana que desenvolveu o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI)⁴, enfatizando o caráter local e específico dos processos de inovação e aprendizado (CASSIOLATO; LASTRES, 2015). Para a abordagem, as instituições, suas políticas públicas ou privadas e todo o ambiente sociocultural passam a ter grande relevância no desenvolvimento desses processos no território onde estão inseridos os agentes econômicos, assim como o conhecimento tácito local.

A corrente aborda a temática APLs a partir da perspectiva do campo da inovação e de mudanças técnicas, isto é, os economistas da abordagem incluem a sistemática dos APLs e os setores nos quais estão inseridos como relevantes para a questão da inovação (SANTOS et al., 2017). Além destes, existe tal relevância na análise sobre a ótica do SNI, uma vez que ações de cooperações, interações com instituições de ensino e sindicatos, grau de formalização e hierarquia das relações entre instituições são determinantes também para a complexidade das inovações. Logo, de acordo Santos et al. (2017), a abordagem recai nas relações de aprendizado, conhecimento e inovação para o desenvolvimento econômico.

No Brasil, a partir da abordagem dos meios inovadores, sistemas locais de inovação e tecnopolos, a temática sobre APLs foi popularizada por uma definição inicial e ampla da Rede de Pesquisa Sobre Sistemas Locais de Inovação (RedeSist)⁵, que, desde os anos 1990, já desenvolvia pesquisas sobre “sistemas nacionais e locais de inovação” e “meio inovadores”. O enfoque conceitual e analítico básico adotado pela RedeSist consiste no argumento de que, onde houver produção de qualquer bem ou serviço, sempre irá existir um arranjo ao redor, envolvendo atores e atividades relacionais à aquisição de matérias-primas e demais insumos (LASTRES; CASSIOLATO, 2004).

Posto isto, a RedeSist define os APLs como “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes” (ALBAGLI; BRITO, 2003, p. 03). Sendo Sistemas Produtivos Locais (SPLs)⁶:

(...) aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, operando em atividades correlacionadas e que apresentam vínculos expressivos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Incluem-se não apenas empresas — produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc. e suas variadas formas de apresentação e associação — mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento. (VARGAS, 2002, p. 10).

⁴ Daqui em diante, ao tratar do Sistema Nacional de Inovação iremos, utilizarei “SNI”.

⁵ Daqui em diante, ao tratar da Rede de Pesquisa Sobre Sistemas Locais de Inovação, utilizarei “RedeSist”.

⁶ Daqui em diante, ao tratar do Sistemas Produtivos Locais, utilizarei “SPLs”.

De acordo com tais definições, os arranjos variarão desde aqueles mais rudimentares até aqueles mais complexos e articulados. Levando em consideração sistemas locais ainda não inteiramente estruturados, a RedeSist assume o conceito auxiliar de APLs para designar “aglomerações produtivas cujas articulação entre os agentes locais não são suficientemente desenvolvidas para caracterizá-las como sistemas”, enquanto os SPLs são aglomerações produtivas locais, “especializadas ideais”, que possuem forte capacidade endógena para gerar inovações. Dessa forma, esses sistemas “são aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (ALBAGLI; BRITO, 2003, p. 03).

Nessa perspectiva, Erber (2008), ao conceituar APLs, defende que são agrupamentos de agentes políticos, sociais e econômicos concentrados em um determinado território, vinculados por elementos comuns e complementares sobre uma nova forma de se entender as economias. Já Porter (1999) descreve os APLs como um ambiente de articulação, cooperação, interação, especialização produtiva e aprendizagem entre os diversos atores privados, do terceiro setor e governamentais, com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo. Nesse sentido, ressaltam que, além de concentrar firmas de um mesmo segmento, os APLs também reúnem uma série de organizações e instituições provedoras de insumos e serviços que aumentam a eficiência coletiva e a integração entre os agentes (WEGNER et al., 2004). Colaborando com essa perspectiva, para Nagamatsu et al. (2011, p. 33):

(...) o APL inclui desde fornecedores especializados, universidades, associações de classe e instituições governamentais, além de outras organizações que oferecem educação, informação, conhecimento e apoio técnico às empresas locais. Uma característica relevante dos APLs é a existência de um capital social, definido como o grau de cooperação e confiança entre as empresas e instituições integrantes do APL. A presença de redes de cooperação estimula a especialização e a subcontratação, que permitem a criação de ganhos de escala e contribuem para a melhoria de qualidade dos produtos.

Dessa forma, a partir desses conceitos e da abordagem da Redesist, evidencia-se a relevância central de se compreender empresas, instituições públicas, outros agentes e as atividades conexas como fatores que caracterizam quaisquer APLs, assim como a inovação e os processos de aprendizado interativos, como vetores de competitividade sustentada para o seu desenvolvimento (MATOS et al., 2016). Para Calda et al. (2005), a abordagem APL oferece um novo instrumental para entender e orientar o desenvolvimento industrial e tecnológico, além de compreender a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da

articulação de distintos atores e competências. Para tanto, deve-se privilegiar a investigação dos fluxos de conhecimento, em particular, sua dimensão tácita; das estruturas dos processos de aprendizado para as capacitações produtivas, inovativas e organizacionais; das interações entre os conjuntos das empresas e destas com outros atores; da relevância da proximidade territorial e a identidade cultural, social, histórica e institucional como fontes de competências, diversidade e vantagens competitivas (LASTRES; CASSIOLATO, 2004).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos representam fundamentalmente um quadro de referências, no qual busca-se compreender processos de geração, difusão e uso de conhecimentos e da dinâmica produtiva e inovativa, sendo nítida a relevância da noção de território, não somente como um recorte do espaço geográfico, mas, especialmente, como um campo de forças, que forma uma rede de relações sociais, em que a confiança é o elo mais importante do processo de desenvolvimento (CONEJERO; CESAR, 2017).

Essas redes abrangem atores políticos, sociais e econômicos e suas interações no território com atividades produtivas e inovativas, com diversas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais, assim como de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente (MATOS et al., 2016). O resultado dessa valorização das relações no território, do processo de aprendizado e da inovação explica por que as novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo visam mobilizar esses elementos, com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos de maneira a organizar suas demandas em um plano de desenvolvimento único para a ação coletiva (CALDAS et al., 2005).

A própria ação coletiva entre os atores é a chave do sucesso dos APLs, pois fortalece as possibilidades de desenvolvimento e sobrevivência, além de constituir uma relevante fonte de vantagens competitivas duradouras. Conforme Albagli e Brito (2003), a participação dinâmica e coletiva em APLs tem auxiliado empresas, especialmente as de micro, pequeno e médio portes, a ultrapassarem as barreiras locais ao crescimento, a produzirem eficientemente e a comercializarem seus produtos em mercados nacionais e até internacionais. Essas ações incluem a compra de matérias-primas, a promoção de cursos de capacitação gerencial e formação profissional, a criação de consórcios de exportação, o estabelecimento de centros tecnológicos de uso coletivo, as cooperativas de crédito, entre outros (CEZARINO; CAMPOMAR, 2006; SUZIGAN et al., 2007).

Dessa forma, o desenvolvimento e a manutenção dos APLs encontram-se geralmente associados à formação de vínculos territoriais (locais e regionais) e das trajetórias históricas de construção de identidades a partir de uma base cultural, social, econômica e política comum. Segundo Castro (2009), é possível diferenciá-los por seu nível de desenvolvimento em arranjos incipientes, arranjos em desenvolvimento e arranjos desenvolvidos.

Os arranjos incipientes, primeiro nível de desenvolvimento, são caracterizados pela falta de integração entre os atores, seja entre as empresas, o poder público e a iniciativa privada, isto é, esses são desarticulados, carentes de governança, cooperação, entidades de classe estruturadas, investimentos em ciência e tecnologia e há uma carência no âmbito financeiro. Entretanto, são relevantes positivamente em termos locais por gerarem impactos socioeconômicos, como a geração de empresa e o aumento da arrecadação dos municípios, mas os resultados obtidos estão aquém da sua potencialidade (CASTRO, 2009).

O segundo nível são os arranjos em desenvolvimento e, de acordo com Castro (2009), são importantes para o desenvolvimento local e sua atuação promove uma força de atração de novos empreendimentos, incentivando os empreendedores a investirem em competitividade como condição de sobrevivência. Ou seja, existe um reconhecimento do processo de desenvolvimento que possibilita a atração de novas empresas e incentiva os empreendedores locais a também participarem da geração de renda em novos movimentos empresariais, impactando o desenvolvimento de novas tecnologias. Esses arranjos são organizados em classes com foco no regional e não no individual, preocupam-se com os demais elos da cadeia produtiva, com impacto direto sobre a qualidade de seus produtos, defendendo interesses regionais em vez de particulares. Além disso, apresentam uma incipiente integração entre o poder público e o empresarial.

Já os arranjos desenvolvidos ou SPLs, terceiro nível de desenvolvimento, são caracterizados pela interdependência, articulação e vínculos consistentes que resultam em movimentos de confiança, interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando a inovação de processos, produtos e formatos organizacionais, bem como maior competitividade empresarial e capacitação social (CASTRO, 2009). Desse modo, eles apresentam grande relevância para o desenvolvimento local, devido à capacidade de atrair novos empreendimentos, fornecedores, prestados de serviços, bancos e outros, assim como possui maior disponibilidade de recursos financeiros oferecidos pelos bancos e entidades financeiras, e suas lideranças atuam, principalmente, em entidades de classe, com relacionamentos formais.

Assim, é mais propício que APLs se desenvolvam em ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores. Neste sentido, de acordo com Cassiolato e Lastres (2003a), as principais vantagens da abordagem sobre APLs propostas pela RedeSist são:

- Simbolizar uma referência de investigação que permite estabelecer uma associação entre o território e as atividades socioeconômicas, superando a visão tradicional fundamentada na organização individual (empresa), setor ou cadeia produtiva, além de, também, não se restringir às delimitações espaciais clássicas, como os níveis municipais, as microrregionais e estaduais;
- Evidenciar diferentes grupos de atores (Estado, em suas três esferas, empresas e organizações de diversos setores econômicos, sociedade civil organizada, cidadãos etc.) e atividades conexas que normalmente constituem qualquer arranjo ou sistema produtivo e inovativo local;
- Resguardar o território que demonstre onde ocorre o processo de aprendizado, são desenvolvidas e instrumentalizadas as qualificações e capacitações produtivas e inovativas e onde prosperam os conhecimentos tácitos;
- Simbolizar o grau pelo qual as políticas públicas e privadas de desenvolvimento e promoção de inovação, aprendizado e criação de qualificação e capacitação podem ser mais efetivas. Neste cenário, os autores defendem que se deve ressaltar a importância dos atores locais individuais e coletivos, assim como a relevância da cooperação, coerência e coordenação regionais e nacionais (CASSIOLATO; LASTRES, 2003a)

Todavia, independentemente dessas vantagens, das características, dos vetores e do modo como os APLs se estabelecem no território, por meio de políticas voltadas a este fim ou espontaneamente, o que é mais frequente de ocorrer (ERBER, 2008), faz-se necessária a implementação de políticas públicas. Ademais, elas devem ser eficientes e eficazes devido às economias externas que podem ser geradas, como, por exemplo, desenvolvimento e melhoria da qualidade da mão de obra, fornecedores especializados de matérias-primas, serviços e/ou componentes, bem como pelas externalidades obtidas, tais como: aumento da arrecadação de impostos; crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); melhoria da balança comercial; inovação tecnológica; geração de empregos indiretos etc. (CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003; SUZIGAN et al., 2004; LASTRES; CASSIOLATO, 2005; ERBER, 2008).

Para tanto, essas políticas devem buscar, dentro de uma visão sistêmica, por um lado, estimular as múltiplas fontes de conhecimento, assim como as interações entre os diferentes agentes, visando dinamizar localmente os processos de aprendizado e de inovação; e, por outro,

fomentar a difusão – entendida como parte do processo inovativo – do conhecimento codificado e tácito por toda a rede de atores individuais e coletivos locais. Nesse sentido, para o desenvolvimento de APLs, a atuação governamental possui diversas funções, entre as quais, destacam-se: a promoção de infraestrutura que suporte o crescimento dos APLs; o apoio ao ensino e treinamento de mão de obra; e o apoio a atividades e centros de pesquisa e desenvolvimento (MATOS; DIAS, 2013).

O exercício dessas funções deve se dar de modo abrangente, envolvendo todos os interessados no arranjo (principalmente a comunidade diretamente envolvida), com a finalidade de se formar um capital social forte e necessário para o alcance de diferencial competitivo, baseando-se nas características particulares do local. Desse modo, à medida que as ações se tornam mais coletivizadas, aumenta a necessidade de coordenação dessas ações, ou seja, da existência de governança do arranjo ou sistema produtivo voltada à viabilização de interesses comuns.

Dessa forma, para melhor entender a dinâmica e dar sugestões de como promovê-la, mostra-se necessário conhecer, em profundidade, as especificidades do arranjo e seu peso e papel dentro das cadeias, complexos e setores em que se inserem, assim como das economias regionais e nacionais (MATOS et al., 2016). O desenvolvimento e a própria sobrevivência de aglomerações produtivas e APLs dependem do tipo de comando e coordenação entre agentes que direcionam as relações produtivas e não produtivas, que alimentam os sistemas de empresas em suas bases territoriais (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2004 apud BAPTISTA; ALVAVEZ, 2007).

1.2.1 Estilos de governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs)

A governança é um elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, a manutenção e o sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de desenvolvimento do arranjo sujeito a sua forma (SUZIGAN et al., 2007). Devido a essa importância e complexidade, o tema tem sido objeto de estudos e discussões sobre as diversas formas de organização de atividades produtivas, especialmente sobre as coletivas, dado que, a partir da governança, os atores dos APLs são regidos e se pode identificar como se relacionam e organizam, pois ela possibilita a criação de mecanismos institucionais para a melhor coordenação e orientação das atividades econômicas.

Desse modo, em APLs, a governança representa as forças organizacionais e institucionais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos e é colocada como o grau de hierarquia e liderança na coordenação das relações no arranjo ou sistema produtivo local (CAMPOS et al., 2009). Assim, ela abrange os modos de coordenação, intervenção e participação nos processos de tomadas de decisões, de maneira que se compreenda os diversos atores envolvidos com a organização dos fluxos de produção, com o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos (ALBAGLI; BRITO, 2003).

Nessa perspectiva, Vilpoux e Oliveira (2010) defendem que uma boa governança pode assegurar condições a partir de suas transações, de um bom relacionamento entre os atores e o fortalecimento dos APLs, possibilitando, assim, melhores resultados socioeconômicos no processo de desenvolvimento local. Assim, Suzigan et al. (2007) compreendem a governança em APLs como a capacidade de coordenação e comando que certos atores desempenham sobre as interrelações comuns, influenciando a manutenção e o desenvolvimento do arranjo, além de incentivar o processo de tomada de decisões de forma participativa e compartilhada.

Já Albagli e Brito (2003) entendem a governança em APLs como as diversas formas de participação, coordenação e intervenção em processo de tomadas de decisões dos variados atores, como empresas, Estado, em suas várias esferas de poder, organizações não governamentais, cidadãos, trabalhadores etc. Entretanto, destaca-se que não existem modelos genéricos de aplicação para a governança em APLs e que a existência e a forma dela irão depender das características particulares a cada realidade territorial (CONEJERO; CESAR, 2017).

Corroborando essa perspectiva, para a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, 2004), a governança em APLs pode ser compreendida e analisada a partir das seguintes características: precisa ser particularizada, ajustada à cultura de cada território e cenário do APL; não há um único modelo de governança, por isso, cada APL deve adaptar seu modelo ao seu contexto socioeconômico-cultural; competitividade continuada, para isso, os arranjos devem inovar e adaptar suas políticas de governança. Essas características são de natureza evolutiva, tendo que ser reexaminadas quando houver alterações relevantes internas ou externas aos arranjos.

Ainda conforme a OECD (2004), a governança pode ser subdividida em duas categorias principais: a) processo decisório governamental, relativo às três esferas de governo, à administração pública, aos servidores públicos e às políticas públicas na região dos APLs; e b) processo decisório comunitário, referente aos processos comuns e complementares aos atores dos arranjos de forma coletiva. Diante destas, segundo Vilpoux e Oliveira (2010), os atores dos

APLs são organizados em forma de rede, constituindo vínculos sistemáticos e de caráter cooperativo, o que representa uma forma alternativa de coordenação de atividades econômicas, exigindo formas diferenciadas de governança e considerando as especificidades das relações que ocorrem entre os atores inseridos no âmbito dessas organizações.

Todavia, do ponto de vista de governança em arranjos e sistemas produtivos locais, para Albagli e Brito (2003), existem duas formas principais: a hierárquica e a em redes. A governança hierárquica é caracterizada quando a autoridade é internalizada em grandes empresas que possuem capacidade de coordenar as relações tecnológicas e econômicas no âmbito local. Para os autores, essa forma ocorre em duas dimensões: i) quando grandes empresas funcionam como “âncora” na economia regional, como provedores de atividades de serviços e fornecedores ao entorno delas, estabelecendo, assim, importantes relações técnicas e econômicas com fornecedores locais, criando um círculo virtuoso de cooperação, estimulando o desenvolvimento de capacitações e estabelecendo uma competitividade sistêmica; e ii) o mercado majoritariamente atendido por cada arranjo é uma dimensão importante, na medida em que se privilegia, no conceito de arranjo produtivo, a proximidade entre os diferentes atores para a acumulação de capacitações e processos coletivos de aprendizado (ALBAGLI; BRITO, 2003). O destino da produção é, portanto, relevante para se compreender a lógica de funcionamento das relações entre empresas e instituições, assim como para propor alternativas que visem à transformação de aglomerações em efetivos arranjos e sistemas produtivos locais (CASSIANATO; SZAPIRO, 2003).

A outra forma de governança, para os autores, é em redes, caracterizada pela existência de aglomerações de micro, pequenas e médias empresas, sem grandes empresas localmente instaladas que possam exercer o papel de coordenação das atividades econômicas e tecnológicas, sendo evidenciada pela forte intensidade de relações entre um amplo número de agentes, em que nenhum deles é dominante. Tais aglomerados onde se observa ausência de formas locais de governança são aquelas de MPEs e a governança, neste caso, é típica de redes. (CASSIANATO; SZAPIRO, 2003). Esses dois tipos de governança representam duas formas de poder na tomada de decisão – centralizada e descentralizada.

Já para Colletis et al. (1999), a caracterização da governança pode ocorrer por meio da análise de suas bases estruturais definidas pelo modo de atuação e articulação dos agentes, isto é, a partir da articulação dos atores-chave com os mecanismos regulatórios globais, forma-se uma dinâmica territorial que se traduz na natureza da governança local, permitindo propor caracterizações mais precisas das estruturas instituídas nos APLs. Para os autores, a análise permite propor caracterizações mais precisas e diferenciadas de acordo com situações

produtivas localizadas, podendo distinguir quatro tipos de governação territorial, observados através do carácter público ou privado, dos objetivos atribuídos e dos modos como os atores se apropriam dos recursos territoriais assim produzidos. Os tipos de governança são: privada, privada coletiva, pública e mista. Eles podem servir de fundamentação conceitual para fins de análise da estrutura de governança em APLs, desde que sejam feitas complementações conceituais no sentido de ajustar esta proposta ao objeto de estudo pesquisado (FRACISCO, 2019).

– Governança privada: caracterizada por atores privados dominantes que impulsionam e dirigem mecanismos de coordenação e criação de recursos com objetivo de apropriação. O ator privado é a força motriz do sistema, como, por exemplo, a constituição de um grande grupo, que estrutura o espaço produtivo local. Dessa forma, ocorre a Governança privada em APLs quando grandes empresas ou grupos empresariais, com elevado poder econômico e capacidade produtiva – o que as colocam em posição de destaque –, podem influenciar a atuação de outros atores do arranjo, sobretudo no que concerne às relações mercadológicas de compra e venda de bens e serviços, como o poder público, os fornecedores, as agências de fomento, os concorrentes etc.

– Governança privada coletiva: neste caso, o ator principal é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de suas estratégias. Encontram-se, neste tipo, as Câmaras de Comércio, os sindicatos profissionais e qualquer forma de associação, reunindo operadores privados, devido ao fato destas organizações atuarem como elementos catalisadores do processo de desenvolvimento local por meio de ações de fomento à competitividade e de promoção de um conjunto das empresas (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007).

– Governança pública: são instituições públicas que possuem métodos de gestão e recursos que diferem da apropriação privada, especialmente em relação à produção de bens ou serviços coletivos, portanto, por definição, são utilizáveis por todos os atores do APL, sem rivalidade ou exclusão de uso. Estes são o Estado, as autarquias e todas as formas de intercoletividades, inclusive os centros de investigação pública. Nessa perspectiva, a governança pública busca estabelecer instâncias de intervenção que vinculam a ação governamental com os cidadãos por meio de relacionamentos nos espaços deliberativos, que servem para envolver os cidadãos, movimentos sociais, empresas e outros grupos de interesse no setor público, o que pode garantir maior legitimidade às iniciativas governamentais (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Dessa forma, Martins e Marini (2014) defendem que a governança pública é um processo de geração de valor público a partir da estrutura e competência da gestão pública, bem como da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria da qualidade da oferta. Assim, um dos aspectos que mais chama a atenção neste estilo de governança é o resgate do aspecto político para a gestão pública. Age-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas, formando redes para atuar em conjunto, em que o Estado abandona um papel de controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes atores sociais.

– Governança mista: na realidade, situações puras são raras; encontra-se geralmente uma associação de diferentes tipos de governança, mas com uma dominante, o que torna possível caracterizar cada território como um caso específico que entra numa categoria geral (antes público ou privado), com uma dosagem específica e variável. Desse modo, observa-se que, se houver no mesmo Arranjo Produtivo mais de um dos tipos de governança descritos até aqui, esta poderá ser definida como mista, o que poderá ser delineado por meio da associação e harmonização de interesses individuais e coletivos, privados e públicos, capazes de gerar vários formatos de acordo com a dinâmica produtiva estabelecida no território, criando bases de coordenação das relações entre os agentes no APL.

Destaca-se que tais modalidades de governança podem se modificar no tempo, fruto dos processos de inovação social e tecnológica pelos quais passam os APLs, alterando a relação e cooperação interinstitucional no interior da aglomeração. Ademais, os possíveis formatos da governança apontados por Colletis et al. (1999) são definidos pelo modo como os agentes atuam no APL, configurando a dinâmica deste. A partir dessa teoria, conclui-se que o tipo de governança depende fundamentalmente de dois fatores: atuação governamental, através de implementação de políticas públicas interessantes para todos os agentes; e das interrelações e estratégias mercadológicas dos atores econômicos no Arranjo (FRACISCO, 2019).

1.3 Abordagem metodológica

A pesquisa científica segue um cuidadoso plano de utilização de procedimentos metodológicos, que deve cumprir um roteiro preciso e se dá em função de um método (SEVERINO, 2007). Para Marconi e Lakatos (2009), o método é um elemento fundamental do processo de conhecimento científico, sendo um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permite alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros, que contribuem para a compreensão

e interpretação de fenômenos que proporcionam bases para transformações de situações ou problemas existentes. Nessa perspectiva, Severino (2007) define o método como um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais científicas que permitem atingir os objetivos preestabelecidos na elaboração do projeto de pesquisa, além de identificar relações causais existentes entre os fenômenos que “pressupõe um planejamento, com a utilização de instrumentos adequados (técnicas), para consecução dos objetivos” (OLIVEIRA, 2014, p. 48).

Todavia, existem diferenças relevantes no modo de se praticar a pesquisa científica, em decorrência da variedade de “perspectivas epistemológicas que podem ser adotadas e de enfoques diferenciados que se podem assumir no trato com objetivos pesquisados e eventuais aspectos que se queira destacar” (SEVERINO, 2007, p. 118). Por esse motivo, várias são as modalidades de pesquisa que se podem praticar, que implicam coerência epistemológica, metodologia e técnica para o seu adequado desenvolvimento. Assim, para garantir a objetividade, o modo adequado de investigação dos fenômenos existentes no APL do açaí no município de Limoeiro do Ajuru/PA e a validade do conhecimento, definiu-se, quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa como qualitativa.

A abordagem se preocupa em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e a interação entre variáveis (MARCONE; LAKATOS, 2009), além de oferecer contribuições no processo das mudanças, criação ou formação de opiniões de determinados grupos e interpretação particular dos comportamentos ou atitudes individuais, buscando privilegiar a consciência do sujeito para entender a realidade social a ser estudada, ao estabelecer uma interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados (TRIVIÑOS, 1987; MINAYO, 2020).

Por isso, a adoção, para obtenção de dados e informações da pesquisa qualitativa, pode ser caracterizada como sendo um estudo detalhado de um determinado fato, objeto, grupo de pessoas, ator social e fenômenos da realidade dentro da APL do açaí no município de Limoeiro do Ajuru. Esse procedimento visou buscar informações fidedignas em profundidade para o significado e as características de cada contexto em que se encontra o objeto de pesquisa, dando atenção às especificidades de diferentes agentes, um importante instrumento de pesquisa que pode auxiliar em estudos realizados na região Amazônica.

A pesquisa foi desenvolvida em diferentes etapas, que, ao término, foram correlacionadas e interpretadas. A etapa inicial foi constituída de uma pesquisa de natureza exploratória, que ocorreu em decorrência da indispensabilidade de levantar informações sobre o objeto para proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa, com vistas a torná-las mais explícitas, assim como delimitar um campo de trabalho e mapear as condições de

manifestação do objeto (SEVERINO, 2007). Procura-se obter um primeiro contato com a situação a ser pesquisada e do levantamento de hipóteses a serem confirmadas, e assim contribuir para o alcance dos objetivos desta pesquisa por meio de dados secundários, que favoreceram a pesquisa documental.

A pesquisa em fontes secundárias foi efetuada com fins de levantamento bibliográfico em registros disponíveis, decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, dissertações etc., para sustentação teórica em bibliotecas públicas, privadas e virtuais. Além destes, foram utilizados bancos de dados físicos e virtuais de instituições governamentais, associações, cooperativas, empresas e particulares, de forma a possibilitar acesso aos dados necessários, os quais possibilitaram o aprofundamento do conhecimento relacionado, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento e às características socioeconômicas da região integrada do Tocantins, APL do açaí no município de Limoeiro do Ajuru e a coparticipação social no planejamento de ações e políticas públicas municipais para o desenvolvimento do arranjo.

Para Silva (2001), é fundamental que se disponha de uma base mínima de informações para que se possa definir as etapas posteriores da coleta de dados. Dessa forma, com a realização dos levantamentos, iniciaram-se as pesquisas do trabalho de campo, realizadas em momentos distintos devido à pandemia da COVID-19 que nos acomete desde março de dois mil e vinte, que detém a finalidade de estabelecer um conhecimento empírico, considerado relevante para quem faz pesquisa social (MINAYO, 2020). Inicialmente, foram realizadas visitas em novembro e dezembro de 2019 para acompanhar o Projeto Casa Açaí e o XXXIII Festival do Açaí Limoeirense, que possibilitaram o levantamento de informações sobre o objeto de estudo e a delimitação do campo de trabalho, bem como a identificação dos principais atores do APL do açaí no município.

Posteriormente, no segundo momento do campo, novembro e dezembro de 2020, possibilitado pela diminuição no número de novos casos e óbitos, ou seja, o sentimento de diminuição do agravamento do quadro pandêmico regional, oportunizou o estabelecimento da interação com diversos atores (servidores públicos, produtores, batedores e atravessadores) que fazem parte da realidade local e a caracterização destes no APL do açaí limoeirense. Contudo, devido à necessidade de complementação de dados e informação para o término desta dissertação, em abril e maio de 2021, foi realizada a terceira e última etapa do trabalho de campo, com realização de entrevistas com servidores públicos municipais (técnicos e agentes de desenvolvimento rural), representantes de associações, sindicatos e da cooperativa local.

Ocorreu, também, a investigação da participação social nos processos de tomada de decisões públicas sobre o desenvolvimento e a manutenção de políticas para o APL do açaí, o que requereu a utilização da pesquisa descritiva, a qual possibilitou a análise do problema de pesquisa em relação a diferentes aspectos socioeconômicos, comportamentais e transformacionais que poderiam explicitar fatores que influenciam as relações dos atores atuantes no APLs e a identificação da sua governança. Essas pesquisas não só explicam a relação entre variáveis, como procuram determinar a natureza dessa relação, fundamentando, com precisão, os pressupostos ou as hipóteses do objeto de estudo.

A coleta de dados foi efetuada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista que esta técnica “permite que as pessoas respondam mais nos seus próprios termos do que as entrevistas padronizadas [...]” (MAY, 2004, p. 148). A coleta ocorreu, primeiramente, por meio do questionário (Apêndice A), que tinha o objetivo de possibilitar a análise das relações e características dos atores privados do APL. A aplicação dele aconteceu em diferentes momentos do trabalho de campo, conforme citado anteriormente, por meio de entrevistas com quatro produtores rurais, dois atravessadores, três batedores de açaí, com o presidente, três cooperados da Cooperativa Mista dos Pescadores e Agricultores de Limoeiro do Ajuru (COOMPALA) e três representantes de classe de instituições consideradas relevantes nas coparticipações nos processos de tomada de decisões sobre o APL: um representante da Associação de Pescadores e Pescadoras Artesanais de Limoeiro do Ajuru – ASPALA e o presidente e um representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Limoeiro do Ajuru – STTR.

Em seguida, buscando dados complementares à primeira fase de entrevistas que possibilitassem analisar e definir o tipo de governança que existe atualmente no arranjo, bem como procurando identificar os mecanismos coordenados utilizados pelas secretarias municipais para dinamizar a cadeia produtiva do açaí, foi aplicado, por meio de entrevistas, o segundo questionário (Apêndice B) com gestores e servidores públicos municipais. As entrevistas foram realizadas com dois ex-secretários, o secretário e dois servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, assim como ocorreu a entrevista com secretário e um servidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Dando continuidade ao trabalho de campo, com objetivo de complementar e analisar a perspectiva do poder público, tal como dos atores do APL sobre a coparticipação social no planejamento e implementação de ações e políticas públicas, foi aplicado, por meio de entrevistas, mais um questionário. Tal documento (Apêndice C) foi empregado junto aos

agentes de desenvolvimento locais⁷ para compreender-se como ocorre o processo de interação entre a gestão pública municipal e as comunidades rurais, bem como a coparticipação social dessas comunidades no processo de tomada de decisões públicas que afetam o APL. Buscou-se também compreender os principais desafios enfrentados pelos agentes e as potencialidades e possibilidades de melhorias tanto da interação quanto das garantias de participação social nos processos de tomada de decisões públicas.

As questões levantadas nos questionários (Apêndice A, B e C) foram desenvolvidas de acordo com o referencial teórico desta dissertação. Elas buscaram discernir dados e informações coletadas durante as entrevistas que propiciassem a análise dos diversos elementos que compõem e definem as características e o tipo de governança no APL do açaí limoieirense, bem como os mecanismos coordenadores utilizados pela gestão pública municipal e a coparticipação social no planejamento de ações e políticas públicas voltadas ao APL, conforme a síntese na tabela 1.

Tabela 1 – Dimensões e o tipos de governança.

	ASPECTOS	AUTORES	OBJETOS DE ANÁLISE
DIMENSÕES	Participação	Albagli e Brito (2003), Bliacherine et al. (2013), Gaventa (2012), Beck (2009), Santos Junior et al. (2004), Abrucio e Couto (1996), Andion (2012), Ferrarezi e Oliveira (2012), Vieira e Caldas (2006), Paula (2005), Meuleman (2008), Matias-Pereira (2010b), Furtado (2016).	Participação dos atores no processo de tomada de decisões públicas e privadas sobre as políticas e planejamento de ações para o desenvolvimento e manutenção do APL.
	Coordenação	Beck, 2009, Meuleman (2008), Pinto et al. (2017), Cassiolato Lastres (2003a), Suzigan; Garcia; Furtado (2004), Campos et al. (2009), Albagli e Brito (2003), Suzigan et al. (2007), Vilpoux e Oliveira (2010).	Coordenação conjunta entre atores de ações e políticas públicas e privadas no APL.
	Cooperação	Santos et al. (2017), Albagli e Brito (2003), Erber (2008), Porter (1999), Nagamatsu et al. (2011), Calda et al. (2005), Lastres e Cassiolato (2004), Cassiolato e Lastres (2003 ^a), Cassiolato e Szapiro (2003).	Cooperação entre agentes no APL; Relações de confiança entre agentes através de acordos, contratos ou transações comerciais.
	Interação	Vargas (2002), Martins e Marini (2014), Gonzáles (2015), Vargas (2002), Albagli e Brito (2003), Porter (1999), Cassiolato e Lastres (2003a).	Articulação entre atores públicos e privados, bem como representantes de classes.
Tipo	Mercado	Colletis et al. (1999), Suzigan, Garcia e Furtado (2007), Benko (2004),	Influência de atores sobre outros; Participação ou influência pública na comercialização.
	Políticas públicas	Colletis et al. (1999), Meuleman (2008), Secchi (2009), Matias-Pereira (2010b).	Políticas públicas

⁷ Empregados públicos vinculados à gestão pública municipal que moram e atuam como interlocutores das demandas de suas comunidades diante da gestão municipal.

			para o APL; Atenção pública às necessidades do APL; Capacitação dos atores; Processo de formulação e implantação de políticas públicas.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração do autor (2021).

A análise dos dados coletados durante o trabalho de campo se constituiu no tratamento e na interpretação crítica, sendo utilizada a análise de conteúdo. Para Bardin (2016), ela é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que possui o objetivo de obter, através de processos sistêmicos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não) que possibilitem a dedução de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. Dessa forma, conforme sugere Godoy (1995), a análise de conteúdo é um processo de compreensão das características ou estruturas que estão ocultas nos fragmentos de mensagens, sendo um esforço duplo do pesquisador no momento da análise, em que se busca compreender o sentido da comunicação e, principalmente, detectar outra significação, outras mensagens.

Em outros termos, por meio da análise de conteúdo, pode-se caminhar pela descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado (MINAYO, 2020). Isto é, com a adoção desse modelo de análise, procurou-se explorar além da matéria e, com base nas inferências, buscou-se discutir os resultados do campo numa perspectiva mais ampla, procurando atribuir um grau de significação mais aos conteúdos analisados, articulando a superfície do texto descrito e analisado com fatores que determinam suas características.

Para realizar a interpretação, Minayo (2020) defende que, além da necessidade de ter uma base de inferências, que conseguimos realizar com os resultados da nossa pesquisa, é preciso também ter uma sólida fundamentação teórica acerca do que estamos investigando. Para a autora, só chegamos a uma interpretação quando conseguimos realizar uma síntese entre as questões da pesquisa, os resultados obtidos a partir da análise de material coletado no campo, as inferências realizadas e a perspectiva teórica (MINAYO, 2020).

Dessa forma, pode-se considerar que a interpretação consiste em relacionar as estruturas semânticas (sindicantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados presentes na mensagem (MINAYO, 2006). Assim sendo, consideraram-se, para esta dissertação, as técnicas da análise de conteúdo para fins desta pesquisa social, tendo em vista o objeto da pesquisa, pois a decodificação dos dados das entrevistas e as descrições fundamentadas no

referencial teórico permitiram reconstruir indicadores, visões, valores e opiniões, ou seja, a dinâmica e complexidade econômica, social e política existentes no APL estudado. Esses fatores são relevantes e responsáveis por definir as relações de confiança, interação, cooperação e coordenação de ações existentes entre os agentes, bem como a maneira como eles se articulam no APL a fim de atingir seus objetivos, definindo, assim, a governança existente.

Para tanto, a análise de conteúdo apresentou as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados e interpretação, seguidas das orientações de uma trajetória de análise em pesquisa social (MINAYO, 2020; BARDIN, 2016). A primeira etapa, pré-análise, teve como objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais da pesquisa, de modo a coordenar um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, em um plano de análise. Inicialmente, foi realizada a audição das informações coletadas nas entrevistas para um conhecimento inicial, sendo que as entrevistas gravadas foram transmitidas (na íntegra) e, em seguida, foi realizada a leitura flutuante, que “consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2016, p. 125), com objetivo de conhecer, com mais detalhes, o conteúdo das mensagens gravadas durante a aplicação dos questionários.

A exploração do material consistiu essencialmente em operações de codificação dedutiva para a delimitação das unidades de registro. Essas são definidas como a unidade de significação codificada e correspondem ao segmento de conteúdo considerado unidade de base da análise, visando a categorização e a contagem frequencial. A partir dessa definição, por meio da ênfase em palavras e sentidos mais frequentes nas entrevistas, as categorias que objetivam alcançar o núcleo central das transcrições foram definidas, sendo identificadas com auxílio do *software* “ATLAS.ti”.

Com a definição das categorias, foram efetuados certos recortes a um nível semântico, comparação de enunciados e repetições de termos, temas e frases nas transcrições para, em seguida, destacá-los e separá-los para posterior análise temática. A análise consistiu em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação, cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido (BARDIN, 2016). Com isso, os trechos evidenciados foram agrupados em subcategorias (atributos inerentes às categorias), possuindo as unidades de contexto que concorrem para caracterizá-los, pois possuem conceitos de ordem hierarquicamente inferior aos da subcategoria.

Dessa forma, a definição das subcategorias e das unidades de contexto, imprescindíveis para a categorização dos resultados desta pesquisa, foi alinhada ao embasamento teórico referendado para definição do tipo de governança, bem como para a análise da coparticipação

social no planejamento das ações e políticas públicas da gestão municipal para o desenvolvimento do APL do açaí do município de Limoeiro do Ajuru. Assim, conforme a tabela 2, as categorias definidas foram: “Atuação pública”, que, por sua vez, foi repartida nas subcategorias “ações”, “programas” e “participação social”; e “Articulação entre atores”, dividida nas subcategorias “confiança”, “coordenação”, “cooperação” e “interação”.

Tabela 2 – Categorias de análise.

Unidade de registro	Categorias	Subcategorias	Conceito norteador	Unidade de contexto
Atuação pública no APL deve ser percebida a partir da execução de ações e a implementação de programas, projetos ou plano.	Atuação pública	Ações	Investimento na base da infraestrutura física do APL.	Infraestrutura física.
			Incentivo público aos atores do APL.	Fomento público.
		Programas	Execução de programas e projetos de desenvolvimento do APL.	Programa e projetos.
		Participação social	Participação social de diversos atores no planejamento e execuções de ações e programas públicos.	Coparticipação na atuação pública.
A articulação dos atores no APL depende do nível de confiança, cooperação, interação e coordenação conjunta de ações, programas e políticas.	Articulação entre atores	Confiança	Relações de confiança entre atores através de acordos, contratos ou transações comerciais.	Confiança entre os atores do APL.
		Coordenação	Gestão conjunta de ações, programas e políticas públicas e privadas no APL.	Coordenação de ações entre os atores do APL.
		Cooperação	Ajuda mútua, ações e vantagens coletivas.	Cooperação entre os atores do APL.
		Interação	Relação político, social e comercial entre dos atores do APL.	Relacionamentos entre os atores do APL.

Fonte: Francisco (2019), com adaptações.

Na última etapa do processo de análise de conteúdo, tratamento dos resultados e interpretação, as informações obtidas por meio da segunda etapa foram trabalhadas a fim de torná-las significativas e válidas. Inicialmente, colocaram-se em destaque as informações obtidas e foram propostas inferências; depois, realizaram-se interpretações, inter-relacionando-as com o quadro teórico desenhado (Apêndices D e E), com o intuito de embasar as análises e, assim, dar sentido às interpretações, a fim de identificar as variáveis relevantes para

identificação do tipo de governança existente no APL do açaí limoeirense, bem como a análise da coparticipação social no planejamento das ações e políticas públicas municipais para o seu desenvolvimento. Além disso, a análise possibilitou o desenvolvimento de outras pistas em torno de novas dimensões teóricas e interpretativas, sugeridas pela leitura do material (MINAYO, 2006).

2 CARACTERÍSTICAS DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ EM LIMOEIRO DO AJURU/PA

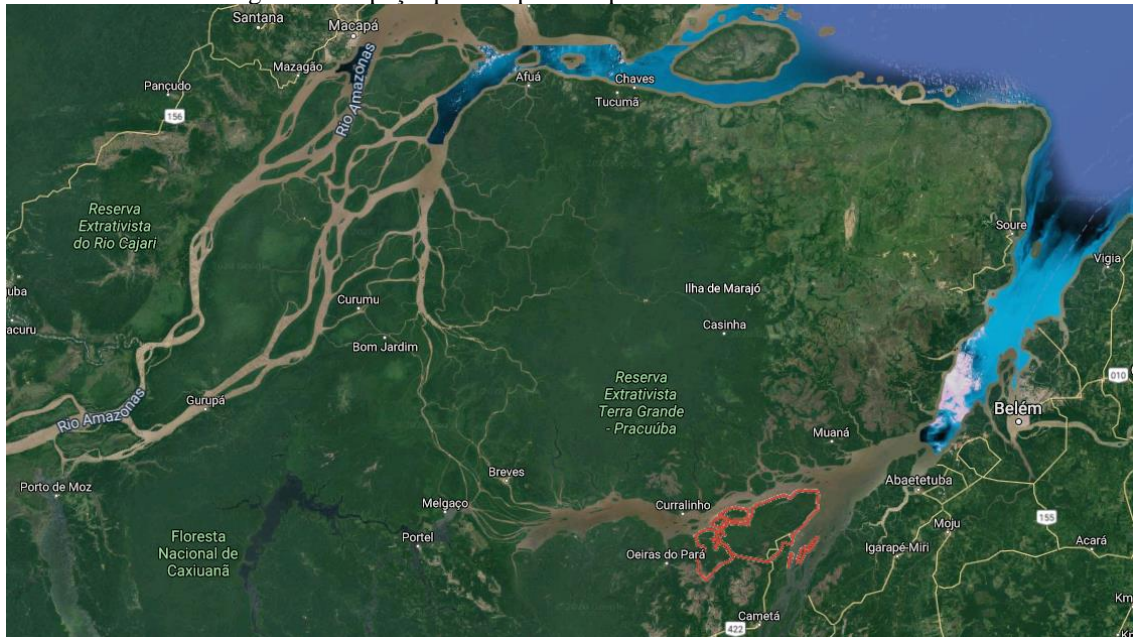
Neste capítulo, buscaremos caracterizar a importância socioeconômica do extrativismo de açaí para o município de Limoeiro do Ajuru, Região de Integração Tocantins, Pará, bem como do arranjo produtivo local. Iniciaremos a abordagem caracterizando ambientalmente o território no qual se encontra o município de Limoeiro do Ajuru, no estuário Amazônico. Além disso, apontaremos elementos sobre o processo de ocupação humana do território, perfil do município de Limoeiro do Ajuru e o processo de produção e comercialização do açaí no município, buscando mapear a cadeia produtiva e a governança.

2.1 A Região Integrada Tocantins, Pará, município de Limoeiro do Ajuru e a produção e comercialização no Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí

A Região Integrada Tocantins está inserida no ambiente do estuário amazônico, este abriga a maior população de açaizais nativos do planeta devido às suas características ambientais. Conforme Miranda (2002), o termo “estuário” faz referência aos ambientes de transição entre o oceano e o continente, onde os rios encontram o mar e promovem uma diluição mensurável da água salgada. As águas estuarinas, devido principalmente às características hidrodinâmicas da circulação que aprisionam nutrientes, algas e outras plantas, estimulando a produtividade desses corpos, em média, são mais produtivas biologicamente do que as do rio e do oceano adjacente (MIRANDA, 2002).

Este cenário pode ser mais bem compreendido a partir da figura 1, pois ela possibilita a visualização da localização do município de Limoeiro do Ajuru, uma grande porção da Região de Integração Tocantins, assim como o arquipélago do Marajó e as capitais Macapá e Belém, situadas no estuário amazônico.

Figura 1 – Espaço que compreende parte do estuário amazônico.



Fonte: Google Maps. Consultado em novembro de 2020.

A região que compõe o estuário amazônico é constituída predominantemente por florestas de várzea que dominam a paisagem (ANDERSON, 2018). Essas florestas são dominadas por poucas espécies, ocorrendo algumas situações que tais espécies se apresentam com um elevado número de indivíduos, sendo, portanto, o açaí uma dessas espécies que apresentam elevado grau de dominação na paisagem da região.

Dessa forma, as condições naturais da região integrada e do estuário Amazônico possibilitam ao território a reputação de centro de origem e diversidade genética do açaizeiro (OLIVEIRA (1995). Sendo assim, tais características conferem condições naturais marcantes no que diz respeito não só às principais atividades econômicas desenvolvidas na região, como também à sua influência na vida de sua população no que tange aos seus hábitos alimentares e às opções existentes para o desenvolvimento de atividades econômicas predominantes, assim como na própria formação do território.

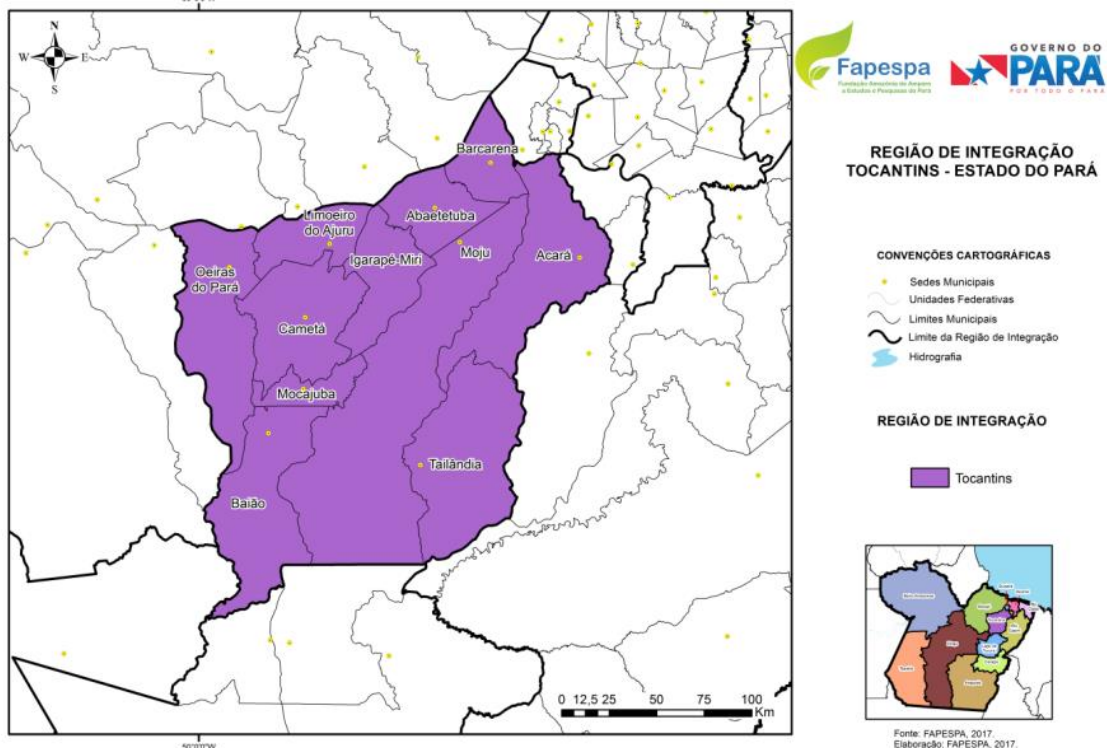
2.1.1 A constituição da Região de Integração Tocantins

A Região de Integração Tocantins⁸, criada a partir do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, é constituída por 11 municípios, quais sejam: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e

⁸ Daqui em diante, ao tratar da Região de Integração Tocantins, utilizarei “RI Tocantins”.

Tailândia (figura 1). A região abrange uma área territorial de 35.838 km², equivalente a 3% da área total do estado, fica localizada na região nordeste do estado do Pará e é cortada pelos rios Tocantins e Pará, bem como pela rodovia PA-150. Segundo Bastos et al. (2010), a RI Tocantins apresenta dinâmicas de ocupação e desenvolvimento socioeconômico diferenciados de outras regiões do estado do Pará e foi fundamental para o avanço das estratégias de dominação e ocupação do território devido à sua localização estratégica e riqueza em termos de disponibilidade de recursos naturais.

Figura 2 – Região de Integração Tocantins - PA.



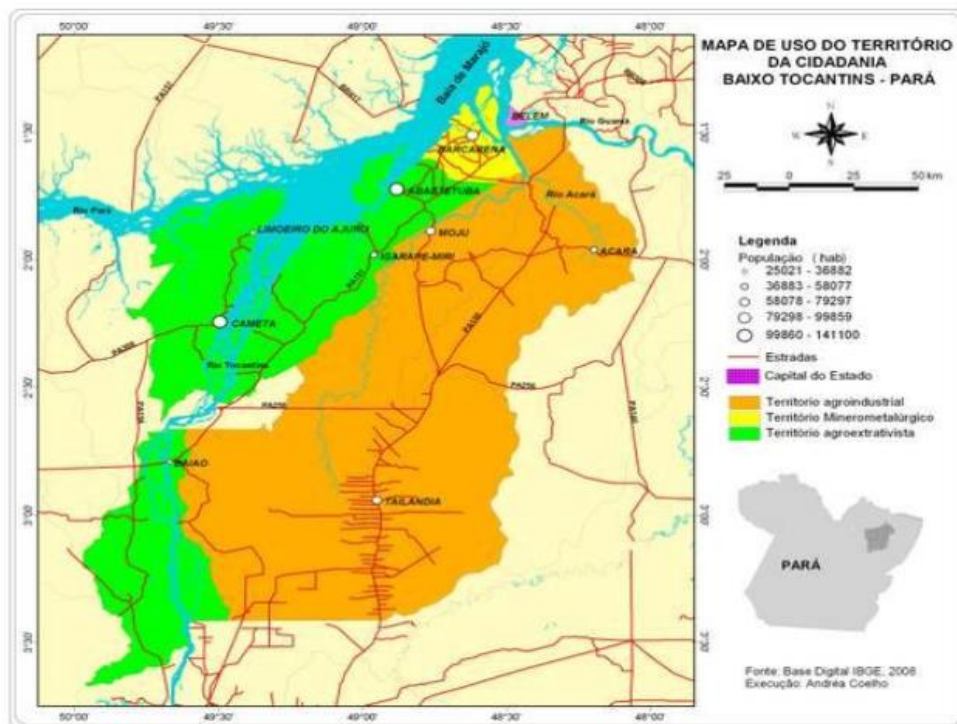
Fonte: FAPESPA (2019).

O processo de ocupação do território, devido às áreas de várzea e de terra firme, apresenta duas realidades distintas (BASTOS et al., 2010). A mais tradicional, definida como ribeirinha, é caracterizada geralmente por pluriatividades baseadas, principalmente, no extrativismo vegetal, na pesca e nas atividades agrícolas de pequena escala. A outra forma, ainda conforme Bastos et al. (2010), é relacionada à terra firme e caracteriza-se por imigrantes que se ocupam geralmente de atividades madeireiras e agropecuárias, sobretudo em áreas situadas próximas às rodovias estaduais, e que ganharam maior relevância econômica a partir anos 1970.

A partir da década de 1980, a região passou a se caracterizar pelas transformações socioespaciais devido à lógica desenvolvimentista introduzida na Amazônia oriental (SOUZA, 2013). Assim, passou-se a incentivar a implantação de grandes projetos econômicos e de infraestrutura voltados para a exploração de recursos naturais e práticas econômicas de prejuízos inquestionáveis ou benefícios sociais discutíveis, possibilitando a implantação do maior distrito industrial e o maior porto exportador do estado.

Além disso, a RI Tocantins possui intensa atividade econômica contraditória de produção, como a atividade madeira e a do carvão, reconhecidas por seu alto poder de degradação ambiental, e atividades referentes ao extrativismo de produtos não-madeireiros, reconhecidas por sua sustentabilidade, como o açaí (MAGALHÃES et al., 2012). Portanto, a RI Tocantins é um espaço sub-regional com grande potencial produtivo, assim como mantém constantes fluxos migratórios intra e inter-regionais, com alto grau de integração à economia regional, nacional e internacional. Para Souza (2013), pode-se identificar três dinâmicas produtivas no interior do mesmo território, assim se configuraram três subterritórios com graus diferenciados de integração e articulação, conforme figura 2:

Figura 3 – Mapa de Uso do Território da Cidadania do Baixo Tocantins (PA), 2011.



Fonte: Souza (2013).

Observa-se, primeiro, o território agroextrativista com predomínio das áreas de várzeas e com forte presença da agricultura familiar, por isso com menor nível de concentração da terra, menores taxas de desmatamento, combinando práticas de monocultura de açaí e sistemas agroflorestais (Abaetetuba, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará); segundo, o território dos projetos agroindustriais, caracterizado pelo avanço da monocultura do dendê (biodiesel) e do coco-da-baía, com sistemas de integração da agricultura familiar, concentração de terras, elevado nível de desmatamento e conflitos socioambientais (Acará, Moju, Tailândia e áreas de Concórdia do Pará, Tomé-Açu); terceiro, o território mineiro-metalúrgico, praticamente centrado no município de Barcarena (economia de enclave).

Em relação à desigualdade social, em 2010, a porcentagem de pobres no estado do Pará era de 32,33%, sendo mais que o dobro apresentado no país, 15,2% (FAPESPA, 2019). Destaca-se que, na RI Tocantins, 48,11% da população vive abaixo da linha da pobreza, o triplo da porcentagem nacional. Em âmbito municipal, o Programa Cadastro Único (CadÚnico)⁹, principal instrumento do estado brasileiro para a seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais, identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo, especialmente a esfera federal, conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população, sendo registradas informações, como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade e situação de trabalho e renda.

Baseando-se nas informações do CadÚnico de 2018, de acordo com a FAPESPA (2019), na RI Tocantins, 64,3% da população dos municípios localizados nela estava inscrita no cadastro. Desse universo, 88,10% possuem renda igual ou inferior à da linha da pobreza e 78% das famílias inscritas receberam recursos descentralizados pelo programa de transferência de renda Bolsa Família. Ainda em relação aos beneficiários do programa, os municípios da região com maior número de famílias atendidas foram: Oeiras do Pará (87,4%) e Limoeiro do Ajuru (85,6%).

Quando se observam os valores que constituem o Índice de Desenvolvimento Humano Médio do estado do Pará (IDHM), percebe-se que seu valor é de 0,68, típico de regiões consideradas de médio desenvolvimento humano. Entre os indicadores que compõem o IDHM, as melhores médias estão nos índices de educação (média de 0,77) e de longevidade da população (0,74). Quando se leva em consideração os indicadores que compõem a renda econômica (média de 0,53), esse fator contribui para derrubar a média geral do IDHM. O índice

⁹ Daqui em diante, ao tratar da Região de Integração Tocantins, utilizarei “RI Tocantins”.

de Gini para esse indicador, que mede a desigualdade de distribuição de renda, ainda é muito elevado – com valor médio de 0,57, segundo dados do ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000 apud STI/MDA, 2011).

Já do ponto de vista da distribuição demográfica, segundo dados do IBGE (2010), a população total do território é de 739.047 habitantes e mais da metade está presente em espaços rurais. A população rural supera em cerca de 05% a população urbana, totalizando 389.750 habitantes, sendo que, destes, 205.643 são homens e 184.107 são mulheres. Verifica-se que tal proporção possui exceção apenas nos municípios de Mocajuba e Tailândia, que possuem população inferior à população urbana, enquanto os outros nove municípios possuem sua população mais concentrada em áreas rurais, sendo Limoeiro do Ajuru o município menos habitado e que apresenta mais de 2/3 da sua população vivendo em áreas rurais, com a maior parte delas situada em ilhas dispersas no espaço dos municípios.

Dessa forma, conforme Santos (2018), tais condições naturais do território, aliadas ao fato de possuir um importante contingente de sua população em espaços rurais, conferem ao território e ao município de Limoeiro do Ajuru condições que os colocam na posição de detentores de recursos, que estruturam a base das economias locais e da segurança alimentar das famílias.

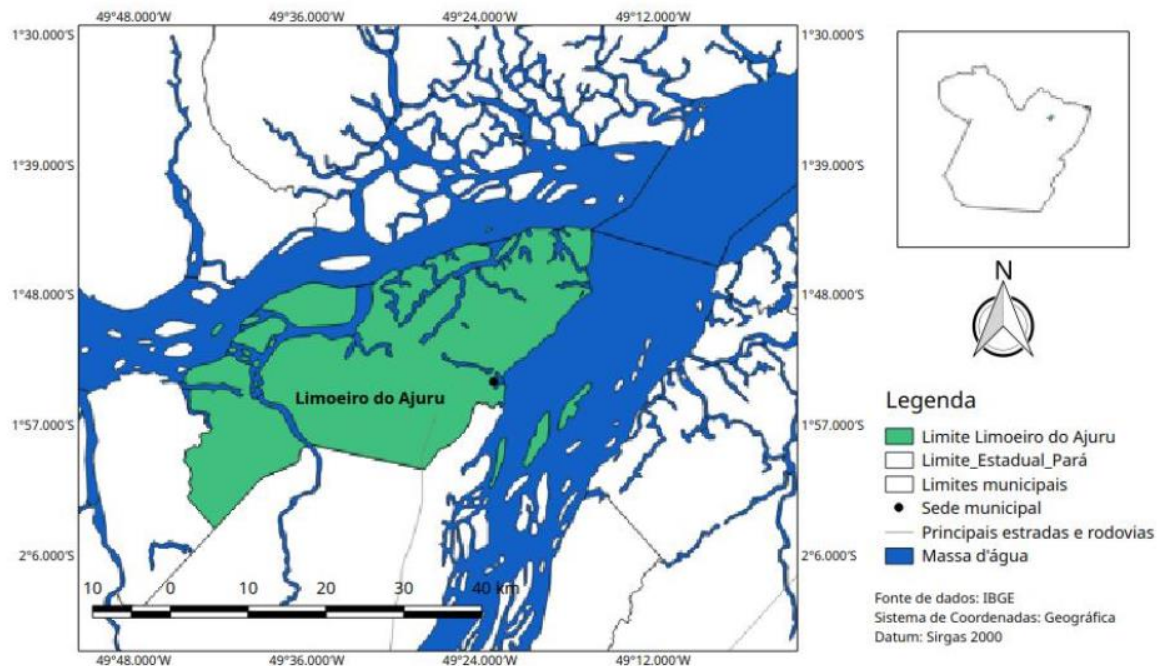
2.1.2 O município de Limoeiro do Ajuru e a produção e a comercialização no Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí

As condições naturais predominantes, graças à posição estratégica do furo do Rio Limoeiro, também conhecido como furo de Santa Maria, possibilitaram a ocupação e consolidação da localidade que deu origem ao município de Limoeiro do Ajuru (IBGE-CIDADES, 2017), uma vez que essa característica viabiliza o acesso de forma segura do Rio Tocantins ao Baixo Amazonas.

Segundo IBGE-CIDADES (2017), a povoação do município é anterior a 1895 e, neste ano, ele foi elevado à categoria de vila pertencente ao município de Cametá pela Lei nº 924, de 06 julho. Somente em dezembro de 1961, por meio da Lei /estadual nº 2.460, foi criado o município de Limoeiro do Ajuru, com terras desmembradas dos municípios de Cametá e de Oeiras do Pará. Seu nome foi originado do rio Limoeiro, que banha o território municipal, e do vocábulo tupi *Ajuru*, que faz referência “à árvore da família das rosáceas, de madeira dura e frutos comestíveis, e ao papagaio cujo nome científico é *Amazona aestiva*” (SANTOS, 2018).

O município de Limoeiro do Ajuru, conforme IBGE (2010), possui uma área que compreende 1.490,186 km² e fica situado na mesorregião nordeste do estado do Pará, microrregião de Cametá e RI Tocantins, segundo figura 1, sendo que o município apresenta 873,6 km² de área de floresta, correspondendo, portanto, a 58,47% da área total, possuindo ainda uma considerável área hidrográfica, composta por rios, furos e igarapés, correspondendo a 507,8 km², ou seja, a 33,99% do total da área do município (INPE14/PRODES15, 2018). Desse modo, somando-se os espaços de floresta e hidrográficos, temos que estes dois ambientes ocupam, juntos, 92,46% de todo o território do município, correspondendo a 1.381,4 km² dos atuais 1.494 km² de área total do município (figura 4).

Figura 4 – Localização de Limoeiro do Ajuru no Estado do Pará.



Fonte: Oliveira (2019)

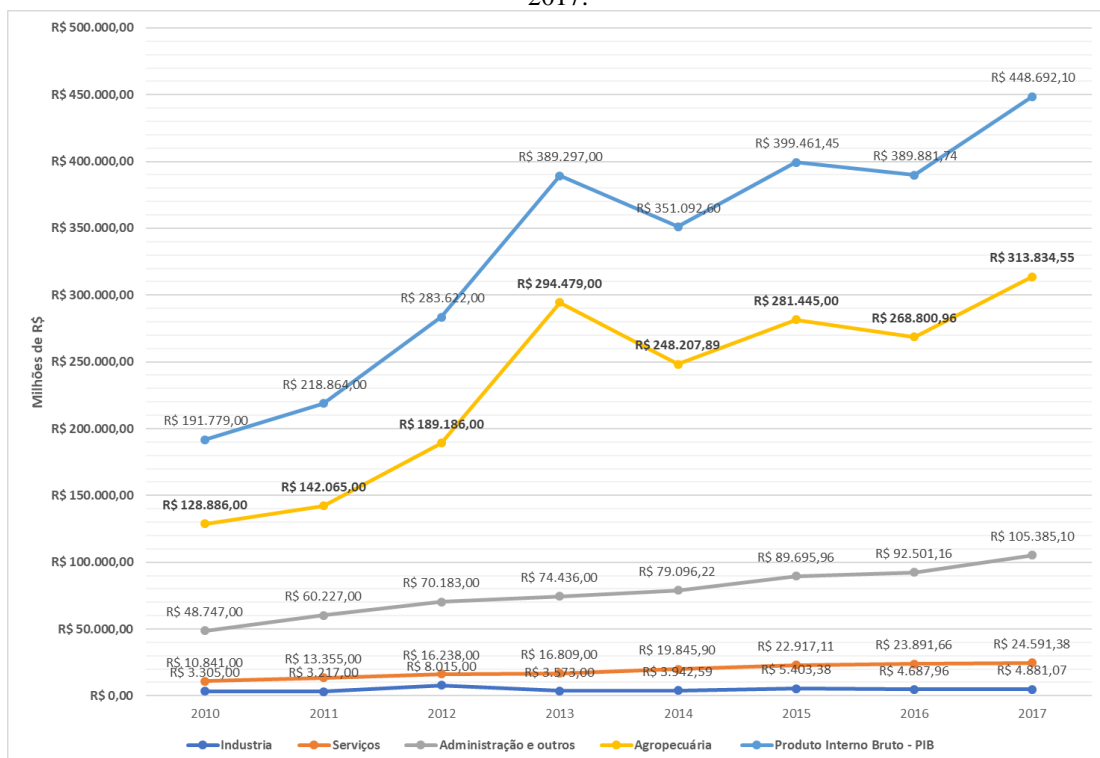
Esse território é composto por 28 comunidades rurais e 23 ilhas fluviais banhadas pelas águas do estuário do rio Tocantins, formado por vários cursos d'água conhecidos como furos e igarapés. Conforme IDESP (2012), eles compõem-se pelos rios Tocantins (sentido sudeste-nordeste) e Pará (sentido oeste-leste), além dos furos do Cupijó e Marujucá-Açu. Isto é, o território é um ambiente rico em água e floresta, possuindo inúmeros cursos d'água de diferentes dimensões, entrecortando a mata, formando um conjunto de ilhas que abriga várias comunidades de famílias ribeirinhas, as quais desenvolvem principalmente atividades de

extrativismo florestal não-madeireiro, em especial de frutos de açaí, além de atividades de pesca artesanal (SANTOS, 2018).

A população do município em 2010 era de 25.021 habitantes e a estimativa para o ano de 2019 é que tenha alcançado o número de 28.935 habitantes. Desta população identificada pelo IBGE no ano de 2010, 18.824 habitantes (75,23%) viviam nos espaços rurais e 6.197 habitantes (24,77%) viviam na área urbana. Ainda de acordo com o IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M16), em 2010, atingiu o patamar de 0,541, estando entre os 300 municípios brasileiros de menor IDH, na posição de 5.287°. Em relação ao estado, ocupa a posição 117°, encontrando-se entre os 30 municípios de menor IDH.

Em relação ao desempenho econômico, conforme IBGE-Cidades, o Produto Interno Bruto de Limoeiro do Ajuru, em 2017, foi de R\$ 448.692,10. As principais atividades econômicas municipais encontram-se no setor de agropecuária, que proporcionou, no referido ano, um valor de R\$ 313.834,55 milhões, seguido pelas atividades de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; de serviços e indústria. A comparação entre as rendas das atividades econômicas supracitadas pode ser visualizada na figura 5. Ainda de acordo com o IBGE-Cidades, o PIB per capita do município em 2017 foi de R\$ 16.120,18, ocupando, portanto, 39º lugar no estado e 2860º no Brasil.

Figura 5 – Resultados das atividades econômicas do município de Limoeiro do Ajuru, entre os anos de 2010 e 2017.



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do IBGE-Cidades (2020).

Observa-se que, entre os anos de 2010 e 2017, o PIB de Limoeiro do Ajuru evoluiu de R\$ 191.779.000,00 milhões para R\$ 448.692.100,00 milhões (figura 5). Neste mesmo período, o PIB agropecuário saltou de R\$ 142.065.000,00 milhões para R\$ 313.834.550,00 milhões, portanto, se o PIB do município aumentou cerca de 133,96%, tal resultado deve-se, principalmente, ao PIB Agropecuário do município, que, no mesmo período, foi acrescido de cerca de 143,49%.

Das atividades econômicas desenvolvidas no município, o extrativismo é o destaque, haja vista o valor da produção da silvicultura e da extração vegetal no ano de 2017, que correspondeu a 49,15% do valor do PIB Agropecuário do município. Além do açaí, que é o principal produto da extração vegetal de Limoeiro do Ajuru, também se apresentam, enquanto produtos do extrativismo de relevância econômica para o município, o carvão vegetal, a lenha, a madeira em tora e, mais uma vez, o próprio açaí, por meio da extração do palmito. Tais dados podem ser visualizados e comparados na tabela 1:

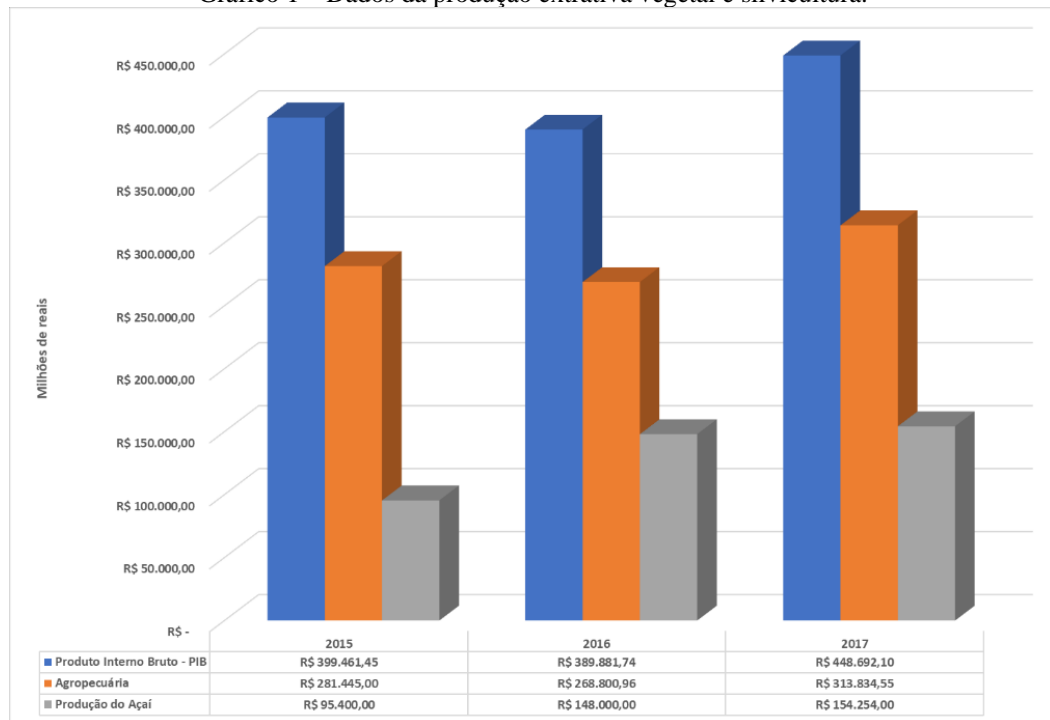
Tabela 3 – Produção do extrativismo em Limoeiro do Ajuru em 2017.

Produto	Quantidade	Valor da produção (R\$)
Açaí	40 toneladas	R\$ 148.000.000,00
Palmito	300 toneladas	R\$ 1.050.000,00
Lenha	65.000 m ²	R\$ 1.625.000,00
Carvão Vegetal	10 Toneladas	R\$ 24.000,00
Madeira em tora	7000 m ²	R\$ 3.555.000,00
TOTAL		R\$ 154.254.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados do PEVS/IBGE (2017)

Quanto às atividades extrativistas, Limoeiro do Ajuru destaca-se por ser o município brasileiro que mais produz açaí de origem extrativa, segundo dados da produção extrativa vegetal e silvicultura (IBGE/PEVS, 2017). Em 2017, o município produziu 40.000 toneladas de frutos.

Gráfico 1 – Dados da produção extrativa vegetal e silvicultura.



Fonte: Elaboração do autor (2021).

Nitidamente, do ponto de vista econômico, o município apresenta dependência considerável em relação à produção de frutos de açaí. Se o resultado econômico do Produto Interno Bruto (PIB), em 2017, foi de R\$ 448.692.100,00 milhões, a soma dos resultados econômicos da produção de frutos de açaí atingiu o patamar de R\$ 148.000.000,00 milhões. Isso corresponde, portanto, a cerca de 34,37% do PIB do município do ano de 2017 (IBGE/Cidades e PAM). Dessa forma, devido à dependência econômica da produção e comercialização de frutos de açaí, faz-se necessário mapear o arranjo produtivo local e identificar o tipo de governança predominante.

3 ANÁLISE DA GOVERNANÇA NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ DE LIMOEIRO DO AJURU/PA

A fundamentação teórica sobre Arranjos Produtivos Locais (APLs) evidenciou a relevância dos diversos atores: Estado, na esfera federal, estadual ou municipal, empresas, organizações do terceiro setor, entre outros, bem como das atividades correlacionadas aos fatores que caracterizam o APL e às ações coletivas entre atores como vetores de competitividade sustentada para o seu desenvolvimento. Dessa forma, uma boa governança pode assegurar condições a partir de suas transações e de um bom relacionamento entre os atores, de fortalecimento do APL, possibilitando, assim, melhores resultados socioeconômicos no processo de desenvolvimento local (VILPOUX; OLIVEIRA, 2010).

Desse modo, neste capítulo, objetivando identificar o tipo de governança predominante no APL estudado, serão apresentadas as percepções dos atores do arranjo, obtidas nas entrevistas (Apêndice F) realizadas durante o trabalho de campo, tendo como fundamentação as transcrições das suas respostas, conforme a abordagem metodológica definida. Além disso, busca-se apresentar a análise e a compreensão dos diversos elementos que compõem o arranjo, bem como os mecanismos coordenadores utilizados pela gestão pública municipal e a participação social no planejamento de ações e políticas públicas voltadas ao arranjo. Assim, foi realizada a análise qualitativa, elaborada a partir das categorias “atuação pública” e “articulação entre os atores”, para o desenvolvimento das inferências e interpretações, respaldadas no referencial teórico.

3.1 Atuação pública municipal e a participação social no planejamento de ações e políticas públicas para o desenvolvimento do APL do açaí em Limoeiro do Ajuru

Os arranjos produtivos brasileiros, conforme Castro (2009), são incapazes de proporcionar um salto à consolidação devido à cultura econômica, em que a competição promove a estagnação e não o desenvolvimento regional, sendo que a interferência do governo pode proporcionar o desenvolvimento dos arranjos locais e, conseqüentemente, regionais. Para tanto, as iniciativas públicas, no sentido de promoção e apoio aos APLs, podem executar ações como: i) proporcionar a base da infraestrutura apropriada para o exercício e o desenvolvimento do arranjo; ii) fomentar a capacitação e qualificação dos trabalhadores; iii) incentivar o desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D); iv) propiciar subsídios

fiscais; e v) investir em programas, projetos e ações para o desenvolvimento de produtos e processos (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004; CERVIERI, 2008).

Diante dessa perspectiva, conforme observado em diversos relatos, nos últimos anos, a gestão pública municipal de Limoeiro do Ajuru atuou buscando fortalecer a produção e a comercialização do açaí por meio de ação de fomento, execução de projetos e programas, bem como da tentativa de desenvolver uma base de infraestrutura para o APL do açaí. Em relação às ações e aos projetos para o fortalecimento da produção do açaí no arranjo, a prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, realizou o repasse, ação de fomento, de aproximadamente quarenta mil mudas de diferentes espécies (figura 5), especialmente de açaí, para os agricultores familiares.

Figura 6 – Equipe da Secretaria de Agricultura de Limoeiro do Ajuru realizando a distribuição de mudas.



Fonte: Arquivo pessoal/Raimundo Sampaio.

A ação buscou incentivar o desenvolvimento de cultivos consorciados do açaí com outras culturas, como o cacau e hortaliças, com o objetivo de melhorar a qualidade da produção do açaí, pois “esses arranjos permitem que essa palmácea se beneficie dos tratamentos culturais e dos fertilizantes, químicos e orgânicos, aplicados para suprir as necessidades das culturas anuais e perenes” (LAMEIRA, 2005, p. 30), assim como propiciar renda ao produtor rural, ou seja, buscou-se fortalecer a produção agrícola de outras culturas durante o período da entressafra do açaí, que vai de janeiro a junho, momento em que o agricultor procura outras formas de

produção para sua subsistência e fonte de renda, como a retira de palmito ou o corte da madeira, e poderia desenvolver uma atividade econômica com as outras culturas, conforme a percepção evidenciada no trecho da entrevista.

Quando eu estive à frente da Secretaria de Agricultura (e abastecimento), nós é que fizemos uma cadeia de produção de mudas, nós produzimos em 2019, 40.000 mudas de espécies diferentes, sendo elas frutíferas e essências florestais por entender que essas espécies são fundamentais para a produção do açaí e também por entender que a safra do açaí, ela dura 4 ou 5 meses, quando acaba esse açaí, esses agricultores vão viver do que? Era a pergunta que eu fazia para eles, e muitas vezes a resposta obtida era “olha eu tiro madeira, corto palmito...”, “sim, mas e aí...?”, quando nós produzimos essa muda eu fui para dizer assim, “olha quando eu sair daqui com 2 ou 3 anos, vocês vão ter o maracujá, e depois do maracujá e etc...”, [...] nós incentivamos a horta familiar (informação verbal¹⁰, grifo do autor).

Observou-se que, para secretaria municipal, além da melhoria da produtividade dos açazais, o desenvolvimento da ação foi relevante para melhorar a qualidade de vida de pequenos produtores rurais, especialmente nos períodos da entressafra do açaí, em que a bolsa família era a única fonte regular de recursos financeiros e os agricultores poderiam desenvolver canteiros de horta familiar para a comercialização.

Em relação aos projetos implementados, a gestão pública municipal priorizou, nos últimos quatro anos, a melhoria da qualidade e o aumento da produção do açaí limoieirense. Para tanto, foi implementado o projeto de capacitação para produtores rurais, denominado de “Manejo de Açazal Nativo”, em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará¹¹ (EMATER), que teve o objetivo de aprimorar as boas práticas de manejo de açazais nativos, buscando fortalecer o processo produtivo de açazais e salvaguardar a biodiversidade da várzea, relevante para a qualidade do produto. Isto é, a capacitação foi relevante por propiciar a qualificação do produtor rural nas boas práticas de colheita e manuseio do açaí, buscando assim aumentar a produtividade com mais qualidade e maior área.

¹⁰ Entrevistado 16 – Ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

¹¹ A partir deste momento, quando se referir à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará, será utilizada a nomenclatura EMATER.

Figura 7 – Aula prática do curso de Manejo de Açaizal Nativo em Limoeiro do Ajurú.



Fonte: Arquivo pessoal/Raimundo Sampaio.

Conforme um dos servidores, que também é técnico em agropecuária e tem atuado na Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento há 12 anos, os eventos de capacitação eram ministrados em diferentes comunidades, sendo ofertados no máximo para vinte e cinco famílias por região, ocorrendo aulas teóricas e práticas para a melhoria da produtividade dos açaizais.

[...] para que ele (curso de capacitação) possa se desenvolver da melhor maneira possível, dentro da nossa forma de planejamento, a gente trabalhou levando os eventos para as localidades, aí a gente orientava as famílias em relação a importância do curso, são de vinte a vinte e cinco famílias por região, aí a gente vai leva para lá o curso, leva os profissionais, faz a parte teórica, depois a gente vai para prática e trabalha como deve trabalhar essa questão na produtividade sempre visando o aumento da produtividade.” (Informação verbal¹², grifo do autor).

Além deste curso para os produtores, relevante para a produtividade e qualidade do açaí produzido, outra capacitação foi ofertada no município, mas sobre a responsabilidade da

¹² Entrevistado 18 – Servidor da secretaria municipal de agricultura e abastecimento, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tendo como público-alvo os batedores de açaí. Os cursos foram ministrados por meio do projeto municipal “Açaí Legal”, com objetivo de qualificar os batedores de açaí a utilizarem as técnicas do branqueamento do fruto, que assim determina o decreto nº 326, de 20 de janeiro de 2012, do Governo do Estado do Pará, que estabelece requisitos higiênico-sanitários para a manipulação de açaí e bacaba por batedores artesanais, de forma a prevenir surtos de Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA) e minimizar o risco sanitário, garantindo a segurança dos alimentos para os consumidores.

Constatou-se que o projeto foi desenvolvido para o fortalecimento do arranjo, buscando evitar novos surtos da Doença de Chagas¹³ por transmissão oral dentro do arranjo produtivo e do consumo familiar e, conseqüentemente, a diminuição da comercialização do vinho do açaí no município. Ademais, procurou-se, por meio da publicitação dos cursos, garantir a confiabilidade e o sentimento de segurança dos consumidores locais em relação ao consumo do produto, conforme relato sobre os seus resultados: “[...] foi muito bom (o curso) de manusear a questão do batedor de açaí, como é que ele tem que fazer lá na máquina dele, eu acho assim muito interessante porque a gente compra um açaí mais seguro” (Informação verbal¹⁴, grifo do autor).

Outra atuação pública para o fortalecimento do APL do açaí no município foi a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar¹⁵ (PAA), efetivado em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O projeto possibilitou a geração de renda aos agricultores familiares e a doação de alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de entidades socioassistenciais que atuam no município.

O PPA foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e possui os objetivos de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para tanto, são comprados alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Em Limoeiro do Ajuru, a coordenação do programa foi realizada pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, que efetivou o cadastro

¹³ Condição médica causada pelo protozoário *Trypanosoma cruzi*, micro-organismo retransmitido às pessoas por meio do mosquito conhecido como barbeiro, encontrado comumente nas palmeiras de açaí na região amazônica.

¹⁴ Entrevistado 11 – Cooperado da COMPALA. Informação concedida em abril de 2020. Trecho da resposta referente a pergunta 4: Você sabe se ocorre alguma relação da prefeitura com produtores, batedores, atravessadores etc. para melhorar a produção e comercialização do açaí? Se sim, quais? Caso não ocorra, sabe o motivo?

¹⁵ A partir deste momento, quando se referir ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, será utilizada a nomenclatura PPA.

dos agricultores familiares, recebeu os alimentos, especialmente o vinho do açaí, e entregou ao Centro de Referência da Assistência Social¹⁶ (CRAS) para a destinação final às famílias em situação de insegurança alimentar, conforme trecho da entrevista.

(...) nós trabalhamos um período agora do final de 2019 pra 2020, a entrega do açaí no PAA. Nós cadastramos as famílias (de produtores rurais) e elas deveriam entregar na secretaria, mas secretaria de agricultura acabou indo buscar essa produção na estrada, nos interiores conseguimos a embarcação, combustível, para que eles pudessem se interessar, em retorno nós não tínhamos nada, eles iriam receber, cada agricultor poderia vender no máximo até 6 e 500, então os 6.500 dele sem despesa nenhuma estaria na conta dele, a gente mandava buscar, a gente pegava combustível, e ia pegar na casa deles e mandava até no CRAS, que fica numa zona de difícil acesso, fica bem na periferia, aí nós iríamos deixar lá, chegando lá nós tínhamos o trabalho de pesar a lata de açaí, e ensacava pra dar pras famílias que era atendidas pelo CRAS, nós fazemos isso, a secretaria, que era dever do CRAS, os seus funcionários fazer uma pesagem, e fazer entrega, e nós fazíamos o serviço. (Informação verbal¹⁷, grifo do autor).

Como destacado pelo entrevistado, a secretaria ficou responsável por quase todo processo logístico de distribuição dos produtos vinculados ao PPA. Para tanto, a viabilidade e o andamento desse programa, assim como da ação de fomento e dos projetos de capacitação, só foram possíveis devido à implementação do projeto de governo¹⁸ denominado “Agentes de Desenvolvimento Rural (ADR)”. Esse projeto foi desenvolvido com a finalidade de melhorar o acompanhamento dos agricultores rurais familiares, assim como para apoiar a atuação das secretarias municipais, especialmente a de agricultura e abastecimento e a de meio ambiente, nas comunidades longínquas do município.

Os Agentes de Desenvolvimento Rural (ADRs), que conheciam a realidade local, vivenciando o dia a dia da comunidade, e eram os representantes da gestão pública municipal na comunidade, atuavam no mapeamento e diagnóstico das necessidades e potencialidades locais de produção e comercialização, especialmente do açaí. Ademais, eles realizavam a mobilização dos agricultores sobre a importância das ações da gestão pública municipal em desenvolvimento e realizavam orientações junto aos técnicos municipais, quando necessário, do mesmo modo que possuíam a responsabilidade de encaminhar relatos e/ou relatórios às secretarias, que subsidiavam o processo de planejamento e execução de ações, projetos e

¹⁶ A partir deste momento, quando se referir ao Centro de Referência da Assistência Social Familiar, será utilizada a nomenclatura CRAS.

¹⁷ Entrevista 16 – Ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

¹⁸ O projeto ADR foi uma proposta de campanha implementada pela gestão municipal do ex-prefeito Carlinhos (2016-2020).

programas no município. Dessa forma, as atividades desenvolvidas pelos ADRs possibilitam que atuações públicas (ações, projetos e programas) não fiquem restritas às áreas próximas ao núcleo urbano municipal, devido à instituição passar a ter mais clareza sobre as condições de produção e comercialização, além das potencialidades das diversas comunidades.

Essa percepção é evidenciada no trecho retirado da entrevista com o então secretário municipal de agricultura e abastecimento:

“com a implementação desses ADR nós conseguimos expandir a agricultura de uma forma geral, a agricultura familiar do município, e esses agentes funcionam atualmente como uma ponte de ligação entre nós, a secretaria da agricultura aqui, e os agricultores dessas localidades, nós damos suporte, apoio, e esses ADR fazem uma intensificação naquela área, quando a gente começou cada um fazia entre 15 agricultores, fazia visitas técnicas nas áreas (...) e identificava alguns problemas, mas dependendo da visita técnica deles eles recorreram a secretaria, e aí que a gente encaminhava uma equipe volante para aquela área fazer encaminhamentos, o engenheiro agrônomo, e os técnicos dando suporte, para todos os agricultores. (informação verbal¹⁹, grifo do autor).

Observou-se que, diante da atuação dos agentes para o desenvolvimento do APL do açai, especialmente para os produtores rurais das comunidades mais longínquas, o projeto, segundo relato, proporcionou “a expansão da área de atuação da secretaria para comunidades ribeirinhas rurais, pois as ações, programas e projetos eram restritos ao núcleo urbano da cidade e a BR-422 e não chegavam as zonas mais afastadas” (informação verbal²⁰).

Além desses projetos já mencionados, desenvolvidos sob a responsabilidade das secretarias municipais de agricultura e abastecimento e a de meio ambiente, objeto de análise desta dissertação, outras atuações públicas municipais que visavam o fortalecimento do arranjo merecem ser destacadas por sua relevância, como, por exemplo, a celebração do Termo de Cooperação Técnico-Pedagógico-Científica entre o Município de Limoeiro do Ajuru e o campus universitário do Tocantins da Universidade Federal do Pará²¹ (UFPA) em janeiro de 2017. O termo contemplou o funcionamento do núcleo universitário da UFPA no município, com a oferta dos cursos em âmbito de graduação de Educação do Campo, Geografia, Letras, Matemática E Pedagogia, assim como o curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Educação Básica. Além da realização de atividades de formação no âmbito da cadeia produtiva

¹⁹ Entrevistado 17 – Secretário municipal de agricultura e abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açai no município?

²⁰ Entrevistado 18 – Técnico agropecuária da secretaria municipal de agricultura e abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açai no município?

²¹ A partir deste momento, quando se referir à Universidade Federal do Pará, será utilizada a nomenclatura UFPA.

de açaí (processamento, gestão e produção), como a assessoria técnica para a realização do Festival do Açaí de Limoeiro do Ajuru.

Também merece destaque o projeto desenvolvido com a finalidade de fortalecer o arranjo, em especial a valorização de identidade local, econômica, cultural e ambiental, denominado de “Espaço Cultura Casa Açaí”, implementado como parte do Festival do Açaí Limoeirense. Segundo relatado em entrevista, o festival “[...] é o maior evento de açaí do mundo, Festival do Açaí, e dentro dele tem uma atração que a gestão botou que é a Casa Açaí que ajuda a valorizar a comercialização e a cultura de açaí do nosso município e abriga artesãos e artistas de Limoeiro” (informação verbal²²).

Figura 8 – Casa do Açaí em Limoeiro do Ajuru.



Fonte: Arquivo pessoal/Maíra Airoza.

Conforme os relatos, o Espaço Cultura Casa Açaí, organizado pela Secretaria Municipal de Cultura, Desporto e Turismo, foi um espaço de exposições e oportunidades aberto à visitação. O espaço teve como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental do município, e contribuiu para a valorização de identidade local, haja vista sua produção, beneficiamento e consumo do açaí.

²² Entrevistado 03 – Produto Rural. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí município? Se sim, o que você achou?

Desse modo, o Festival do Açaí, por meio do Espaço Cultural Casa Açaí, promoveu a divulgação e a comercialização de produtos artesanais provenientes do açaí, como alimentos e artesanatos elaborados a partir de partes da planta. Além disso, proporcionou a valorização cultural e histórica do açaí com a população limoeirense, por meio de exposições e apresentações culturais que possibilitaram um espaço de salvaguarda e reconhecimento dos bens patrimoniais tidos como fundamentais para seus moradores, além da realização do concurso de redação na temática do açaí para os estudantes do município, que contou com a participação de cerca de dois mil alunos de todas as escolas municipais.

Em relação à base de infraestrutura física para o fortalecimento da comercialização no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru, observou-se que as principais demandas identificadas, com a realização das entrevistas com os diversos atores, envolvem a transformações do Terminal Hidroviário de Passageiros e Cargas em porto municipal para o escoamento da produção do açaí, e a estabilização da energia elétrica rebaixada da Hidroelétrica de Tucuruí para o município. Quanto ao terminal hidroviário, reformado pelo Governo do Estado do Pará e repassado para a administração local em março de 2020, que poderia contribuir para escoar a produção de açaí do município, as reivindicações são direcionadas às condições precárias, falta de infraestrutura adequada, de embarque, desembarque e armazenamento da produção, sendo considerado um “trapiche público”, conforme trecho retido da entrevista.

Pra ter um bom escoamento da produção e o prefeito é quem coordena o trabalho na cidade, então ele tem como fazer um porto para o embarque do açaí, tirar o trapiche público e fazer um porto de embarque e desembarque de açaí, então tem que ter, eles são pessoas principais no município. (Informação verbal²³).

Percebeu-se que, além da falta de infraestrutura adequada para o escoamento da produção disponibilizado pelo terminal (figura 8), existem reclamações em relação à falta de coordenação e atuação da gestão pública municipal para transformar o trapiche em porto, adequando-o para o escoamento da produção.

²³ Entrevista 12 – Presidente da STTR. Informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 1: A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí município? Se sim, o que você achou?

Figura 9 – Trapiche público de Limoeiro do Ajuru.



Fonte: Ascom/CPH.

Ademais, constatou-se que existe uma ingerência histórica em relação à orla do município, apropriada por atores privados, onde a infraestrutura existente foi viabilizada por meio de recursos dos próprios agentes e o escoamento da produção do açaí acaba sendo realizado nesses espaços, ocasionando custos de comercialização mais elevados.

Então, o porto público só é o trapiche, que a gente fala de trapiche público, né? Então os outros são tudo porto particular, é uma das primeiras cidades que eu vejo, que não tem porto de embarque e desembarque (de produtos), justamente por causa que, os comerciantes, cada um pegou um pedaço do rio e fez um porto particular, então ficou a cidade sem porto. Isso causa um prejuízo muito grande, né? Pra venda, pra compra da produção. (Informação verbal²⁴, grifo do autor).

Diante dessas afirmações, a atuação da gestão pública municipal para o fortalecimento da comercialização e a melhoria da base de infraestrutura do açaí no APL ficou aquém do esperado, conforme relato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Limoeiro do Ajuru²⁵ (STTR): “não, nenhum tipo de investimento assim (para a melhoria da

²⁴ Entrevista 14 – Associado da ASPAL. Informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 1: A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí município? Se sim, o que você achou?

²⁵ A partir deste momento, quando se referir ao Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais de Limoeiro do Ajuru, será utilizada a nomenclatura STTR.

infraestrutura de escoamento da produção)” (Informação verbal²⁶, grifo do autor). Assim como não ocorreu a melhoria da infraestrutura e organização para o escoamento da produção no município: “[...] para gente (produtores de açaí) ter onde desembarcar, a gente ter um porto pra gente vender, escoar nossa produção, não teve (investimento da prefeitura)” (Informação verbal²⁷).

Com relação à instabilidade energética no município, existe uma insatisfação social generalizada (figura 9), devido às frequentes oscilações e interrupções do fornecimento de energia elétrica no município, que causam transtornos aos consumidores e comerciantes, bem como dificuldades na prestação de serviços públicos essenciais. Observou-se que essa situação, além de prejudicar o dia a dia da população, também contribui para a inexistência da verticalização da produção do açaí no município, isto é, a criação de uma agroindústria, segundo trecho da entrevista: “[...] não existe condições (de verticalizar a produção do açaí no município), tem... o grande problema nossa aqui ainda é a energia muito instável, as máquinas são muitas sensíveis a quedas de energia e oscilação e podem queimar” (informação verbal²⁸).

²⁶ Entrevista 12 – Presidente do STTR. Informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 1: A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí município? Se sim, o que você achou?

²⁷ Entrevista 12 – Presidente do STTR. Informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 10: Na produção e comercialização ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação produtores, batedores etc.?

²⁸ Entrevista 15 – Secretário Municipal de Meio ambiente. Informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 10: Na produção e comercialização ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação produtores, batedores etc.?

Figura 10 – Protesto da população Limoeiro de Ajuru.



Fonte: Arquivo Pessoal/Jocinaldo Miranda.

Dessa forma, segundo relatos, a instabilidade energética prejudica a realização de investimentos no beneficiamento do açaí no município, que geraria empregos formais e atividades produtivas diretas e indiretas, assim como possibilitaria o aumento da arrecadação pública municipal de impostos, ou seja, a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. Isso demonstra a importância da realização de debates públicos sobre a situação da política energética no município para buscar soluções e, assim, viabilizar a efetivação de investimentos na verticalização da produção, conforme trecho destacado.

“Qual é o empresário que vai querer vir aqui para Limoeiro e colocar uma indústria com a energia que nós temos? a gente precisa ir para outro caminho, discutir essa política energética [...] houve rebaixamento (da energia de Tucuruí para Limoeiro do Ajuru), foi importante, mas energia de péssima qualidade.” (Informação verbal²⁹, grifo do autor).

Assim, a continuidade desse debate, mesmo com diversas audiências públicas realizadas pela gestão pública municipal e outros órgãos, como a Promotoria de Justiça de Limoeiro do

²⁹ Entrevista 16 - Ex-secretário da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 2: Você sabe quais são os principais resultados das ações da prefeitura para o Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no município?

Ajuru, com a participação da Equatorial Energia Pará, empresa de distribuição de energia no Estado do Pará, é importante para solucionar o problema energético que há anos prejudica o desenvolvimento municipal, dado que, com a estabilização da energia elétrica, a viabilização da verticalização da produção do açaí poderá se tornar mais factível no município.

Isso poderá garantir mais segurança na realização de investimentos privados para a criação da agroindústria, gerando oportunidades de trabalho e melhoria das condições de vida, especialmente no meio rural. Ademais, será capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico da região, uma vez que, economicamente, a implantação de uma agroindústria poderá agregar valor aos produtos e gerar renda, podendo tornar-se, em muitos casos, a principal fonte de renda da propriedade rural.

Contudo, apesar das audiências públicas para tratar da questão da instabilidade da energia elétrica no município, e das atuações descritas implementadas pela gestão pública municipal para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, a participação social nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação dessas foi insuficiente para garantir uma boa governança pública municipal. Isto é, a elaboração e implementação das atuações públicas municipais, ainda que tenha ocorrido a participação social em momentos específicos, não ocorreram de maneira relevante para a efetivação e implementação das ações, conforme trecho da entrevista

Não, não tem (reuniões com os diversos atores do APL), é bem pouca a comunidade né que senta com o poder público pra discutir esse assunto aí (planejamento público para a melhoria da comercialização do açaí) ... [...] eu ainda participei dumas reuniões com os batedores de açaí né aqui do município, aqui da cidade né... Mais ou menos era por aí pra esse rumo que ia [...] Só que parou né, não foi pra frente (as reuniões). (Informação verbal³⁰, grifo do autor).

Corroborando essa perspectiva, observou-se, segundo relato do ex-secretário de agricultura e abastecimento, que os projetos de capacitação, assim como a ação de fomento, foram desenvolvidos pela equipe técnica da secretaria sem a participação de outros atores do APL e não ocorreu o acompanhamento social das ações efetivadas. Dessa forma, a comunidade, em geral, assim como diversos atores atuantes no arranjo, não foi incluída nos processos de planejamento e acompanhamento, ocasionando o sentimento de abandono da comunidade para

³⁰ Entrevista 10 – Cooperado COMPALA, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 8: Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

discussões sobre políticas públicas para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, de acordo com trecho da entrevista com um produtor rural.

Eu acho que a comunidade é deixada muito de lado as vezes, pra tratar desses problemas né, de escoamento, de comercialização e tudo mais do açaí, ela é meio deixada de lado nesse ponto. Eu acho que seria importante a participação de toda a comunidade, porque eles que vivenciam tudo isso né, eles que tão lá naquela realidade então eles precisam tá junto, é... formulando os projetos né. (Informação verbal³¹).

Outro fator que dificulta a participação social é a inatividade dos conselhos de agricultura e abastecimento e o de meio ambiente, que existem por lei, mas não estão ativos. Essa situação ocorreu em decorrência da desatualização dos membros que deixaram de atuar e não são substituídos nos conselhos municipais, o que inviabiliza a atuação de ambos. Assim, instituições relevantes para o desenvolvimento da agricultura e a preservação do meio ambiente, além do fortalecimento da produção e comercialização do APL do açaí limoieirense, estão inativos devido à desatualização dos membros, e acabam não contribuindo, por exemplo, para a garantia de repasse de recursos para as secretarias poderem atuar de maneira mais efetiva.

[...] Ele (Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento) é fundamental porque ele pode ajudar a prefeitura tentando descentralizar esse recurso (para a manutenção das ações e projetos), e fazer com que venha esse repasse direto da secretaria de agricultura de alguma forma para que a secretaria possa trabalhar. (Informação verbal³², grifo do autor).

No entanto, observou-se nos relatos que, apesar das imperfeições para garantir a participação social nos processos decisórios municipais para o desenvolvimento de políticas públicas, a falta de participação social não pode ser contabilizada somente à gestão municipal. Existe também o desinteresse, seja por falta de confiança ou de vontade, no estabelecimento de interações e cooperações de diversos atores em participarem de reuniões que tratem de ações, projetos e programas de fortalecimento da produção e comercialização do açaí no município, segundo relato do trecho da entrevista: “É mais falta (de interesse)... negação da própria comunidade (em participar de reuniões públicas). (Informação verbal³³, grifo do autor).

³¹ Entrevista 04 – Atravessador, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 2: Foi realizada alguma reunião com a prefeitura, cooperativa, associação etc. para tratar da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?

³² Entrevista 17 – Servidor da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, informação concedida em maio de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 6: Para você qual é a importância da criação/ ou manutenção do Conselho do meio ambiente/agricultura e abastecimento para o município?

³³ Entrevista 02 – Produtor rural, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 3: Ocorre a participação da comunidade no planejamento das ações da prefeitura para desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município? Se não, você acha que é por quê? Se sim, o que achou das participações?

Em relação ao exposto, constatou-se que a gestão pública municipal atuou para o fortalecimento do APL do açaí no município, tanto com a implementação de ações e projetos municipais quanto com o programa PPA em parceria com o governo federal. Contudo, apesar das tentativas exíguas para garantir a participação social no processo de elaboração de políticas públicas para fortalecimento do arranjo estudado, a governança pública municipal mostrou-se insuficiente, de acordo com trecho do relato do ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento: “(...) na verdade o conselho em si não funcionou, mas a gente alguma coisa a gente fazia no sentido de estar dialogando com as partes, associações, cooperativas” (informação verbal³⁴).

Essa insuficiência ocorreu em razão de que não se estabeleceram instâncias de intervenção que possibilitassem a interrelação entre governo, agentes de mercado e atores sociais em espaço deliberativos, nos processos de desenho de políticas públicas para a sociedade, bem como a avaliação e o monitoramento dos gastos do governo. Espaços que devem ser coordenados dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favorecem os resultados e a qualidade, podendo garantir maior legitimidade às iniciativas governamentais (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017; CKAGNAZAROFF, 2009).

Desse modo, a gestão pública municipal não deve ser o único responsável pela tomada de decisão, tendo o dever de coordenar o processo de governança em que os atores discutem e agem em redes, chegando-se, então, a melhor solução desejada, ou seja, trata-se assim de um Estado com papel de ativador e coordenador, que fica responsável por envolver os diversos atores harmonicamente e facilitar as interações sociopolíticas. Portanto, a ausência, a insuficiência ou a ineficiência de instrumentos ou políticas efetivas de aprimoramento da governança dos municípios têm reflexos negativos no desenvolvimento local e regional e na vida dos cidadãos que dela dependem (MATTIA, 2014).

3.2 Articulação entre os atores no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru

O desenvolvimento, a manutenção e o sucesso dos APLs são associados, geralmente, à formação de vínculos no território e às trajetórias históricas de construção de identidades, a partir de uma base cultural, social, econômica e política comum, sendo mais propício seu

³⁴ Entrevista 16 – Ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 5: Existe conselho municipal de meio ambiente/agricultura no município? Se não, por quê? Se sim, qual é a importância dele?

desenvolvimento em ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores. Para Franco (2000), a cooperação e a interação entre os atores são promovidas pela confiança, sendo que quanto maior o nível de confiança entre os atores, maior a probabilidade de haver cooperação e interação, e a própria cooperação e interação gera confiança.

Todavia, em relação ao arranjo estudado, os discursos identificados nas entrevistas e na coleta de dados secundários demonstram uma realidade de baixa confiança entre os atores, tendo como exceção a relação entre produtores rurais de açaí e os atravessadores, que geralmente são pessoas próximas do convívio familiar, por serem da mesma comunidade ou por possuírem laços de parentesco e amizade, que possuem uma parceria descrita como solidificada. Essa relação confere aos atores condições para efetuarem a compra de açaí nas comunidades, e acabam ocupando o espaço vazio que a gestão pública não consegue monitorar e as associações e cooperativas não conseguem ocupar.

Dessa forma, a comercialização dos frutos não consegue se estabelecer por meio da ação coletiva, e ao que tudo indica, além da confiança estabelecida, essa realidade está relacionada à incompreensão ou descrença dos produtores em relação aos princípios do cooperativismo ou associativismo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável local, conforme trecho da entrevista abaixo.

Na verdade, eu observo assim, aqui no município, como o pessoal não entendeu muito o que é cooperativismo, e parece que ele (produtor) não acredita (na cooperação no APL) ainda, eu tenho escutado alguns produtores dizerem assim, “ah é o seguinte pra nós o que vale é essa questão do cooperativismo (Informação verbal³⁵, grifo do autor).

Além desse fator, as práticas comerciais vêm colaborando para o enfraquecimento das iniciativas de articulação entre os produtores e os outros atores do APL, em especial para o insucesso das cooperativas e associações de produtores em suas tentativas de comercializar a produção de frutos de açaí de seus membros. A principal prática é a venda direta da produção para o atravessador por conta do pagamento à vista e da facilidade de comercialização da produção no local, o que diminui os custos com o transporte do produtor.

Exatamente, os atravessadores dificultam ainda mais (a interação e cooperação entre os diversos atores), porque eles vão lá na casa deles (produtores), eles encosta no porto, então ele já diminui o custo do produtor, aí tem a questão da embarcação, do

³⁵ Entrevista 16 – Ex-secretário municipal de Agricultura e Abastecimento, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 4: Para você ocorre a participação da sociedade no processo de elaboração, avaliação e monitoramento desses projetos, programas e políticas públicas? Se sim, como?

combustível, a logística de trazer... eles cortam tudo isso, os gastos de ter que carregar e ainda paga o açaí na hora. (Informação verbal³⁶, grifo do autor).

A outra prática é mais recente, sendo a implantação de venda antecipada, na entressafra, da produção do açaí para estes intermediários.

Eu conheço, em localidade aqui próxima, que o próprio atravessador do açaí ele faz isso aí (financiamento da produção) com os produtores, eu conheço a pessoa. Eu sou o comprador do açaí né, agora nesse período eu lhe financio, e você é o produtor né. Eu lhe financio pra você preparar o seu açazal né, limpar sua área toda. Quando é no período da safra você me retorna esse financiamento com a sua produção (Informação verbal³⁷, grifo do autor).

Ou seja, observou-se que as relações dos atravessadores com os produtores rurais são coesas, baseadas na credibilidade e na confiança uns nos outros, possibilitando uma maior interação e cooperação do que a articulação entre outros grupos de atores no arranjo que carece de confiança. Isto é, esse cenário ajuda a compreender as dificuldades nas relações existentes e os desafios para a melhoria da articulação de outros atores, como cooperativas e associações, com os produtores rurais. Ademais, constatou-se que esse baixo nível de confiabilidade também ocorre entre os produtores rurais, sobretudo entre os pequenos, acarretando fortemente na queda da interação e cooperação entre estes, seja na luta para garantir direitos sociais ou na busca de vantagens comerciais, como elevação ou manutenção do preço do açaí, que, nos últimos anos, tem caído consideravelmente para eles, impactando na lucratividade dos produtores.

Dessa forma, a confiança que pode propiciar a melhoria da interação e cooperação possui baixos níveis, o que prejudica a articulação entre os atores privados do arranjo, deixando de gerar reciprocidade e possibilidades de formação de uma rede sólida ou mesmo de cooperativas ou associações de classe, como, por exemplo, a criação da Cooperativa dos Batedores de Açaí de Limoeiro do Ajuru, que possibilitaria a atuação desses atores em outros mercados, mas, devido ao baixo nível de interação, cooperação e confiança, não foi constituída, conforme trecho da entrevista a seguir.

A gente saía fazendo pesquisa com os batedores, nós falávamos muito da questão da organização deles quanto categoria, para eles criarem uma cooperativa ou associação de batedores pra poderem comercializarem o produto também pra merenda escolar,

³⁶ Entrevista 17 – Servidor da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 11: Para você o que tem mudado na dinâmica da produção/comercialização do açaí no município?

³⁷ Entrevista 10 – Cooperado COMPALA, informação concedida em dezembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 8: Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

pra comercializar o produto já beneficiado pro mercado externo. Só que não tem interação entre eles aqui e a cooperação tá longe da realidade. (Informação verbal³⁸, grifo do autor).

Constatou-se uma tentativa de constituição de uma cooperativa, porém, a falta de confiança, bem como interação e cooperação, foi um fator que marcou a não concretização dessa. Um dos fatores que influenciam este aspecto, além da falta de confiança, foi o pensamento e a atuação independente de alguns batedores, uma vez que atuar em rede requer que cada parceiro dê sua contribuição para agregar valor à rede, requer comprometimento, cooperação mútua, confiança entre os parceiros, tendo em mente que todos os cooperados estão do mesmo lado e possuem objetivos semelhantes.

Entretanto, apesar desses desafios para o desenvolvimento da articulação entre os atores do APL do açaí limoieirense, verificou-se que ainda ocorrem situações pontuais de cooperação e interação entre alguns atores privados para o desenvolvimento e melhoria da produção e comercialização do açaí no município, como a articulação entre cooperativas e a Associação dos Pescadores e Pescadoras Artesanais de Limoeiro do Ajuru (ASPAL), que, diante da falta de um porto público adequado para o escoamento da produção, busca estabelecer um novo porto em parceria, segundo trecho do relato de um associado.

[...] as cooperativas junto com a associação, nós estamos discutindo um meio de fazer um porto de embarque e desembarque de açaí, que vai ser lá no Tauari, a gente já tá, aquela área que é minha lá, a gente tá organizando um porto de embarque e desembarque, onde os caminhões de empresas vão buscar o açaí lá, então, mas não tem discussão com a prefeitura, infelizmente deveria ter com a Secretaria de Abastecimento, o com a secretaria de ... as outras secretarias terem uma parceria aí, mas a gente não tá conseguindo (Informação verbal³⁹).

No entanto, de acordo com relatos, a discussão sobre a proposta de implantação do porto não conta com participação nem com a cooperação da gestão pública municipal, demonstrando a dificuldade da gestão em estabelecer articulação com os atores do APL, uma vez que essa situação não é única, pois se constatou que, mesmo com a instabilidade energética no município, existiram tentativas de articulação desses agentes, associações e cooperativas com a prefeitura para o desenvolvimento da agroindústria de açaí, com objetivo de garantir a

³⁸ Entrevista 15 – Secretário municipal de Meio Ambiente, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

³⁹ Entrevista 14 – Associado ASPAL, informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 10: Na produção e comercialização ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação produtores, batedores etc.?

verticalização da produção do açaí no município e, assim, melhorar os índices socioeconômicos municipais.

Diante dessa perspectiva, quanto à articulação da gestão pública municipal com os atores do APL, observaram-se dois cenários de relacionamentos e articulações distintos. O primeiro com instituições governamentais ou empresas públicas com parcerias formalmente celebradas por meio de termos de cooperação, como a parceria com a UFPA para o funcionamento do núcleo universitário no município e o outro termo com a EMATER, que contemplou a seção de dois servidores municipais para ela e a parceria para a implementação do projeto de capacitação de manejo. Além desses, ocorreu a parceria com o CRAS para a execução do PPA no município.

O outro cenário é caracterizado por uma irrisória interação e cooperação envolvendo a prefeitura e suas secretarias, especialmente a secretaria de agricultura e abastecimento e a secretaria de meio ambiente, com os atores privados, sendo a articulação e o bom diálogo caracterizados como oscilantes, pois foi percebido que a afinidade político-partidária em diversas situações pode facilitar ou dificultar a articulação com os mais diversos atores, o que contribui para o baixo nível de confiança no APL.

Essa oscilação prejudica o desenvolvimento e a própria sobrevivência do APL, que depende, além da confiança, interação e cooperação entre atores, de uma coordenação conjunta que deve direcionar as relações produtivas e não produtivas e suas bases territoriais (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2004). No arranjo estudado, constatou-se que não existe essa relação entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa etc., nem essa coordenação da gestão municipal sobre o APL, sendo que, para o desenvolvimento do arranjo, falta organização e uma maior interação entre os atores para aproveitar os potenciais presentes no município.

[...] nosso município é produtor de açaí, a gente acaba produzindo só açaí natural vendendo ele em caroço ou em vinho que a gente não aproveita os outros potenciais que o açaí tem, tudo isso por falta de organização, por falta dessa discussão, entre o agricultor e o gestor (público), o agricultor e o sindicato, o agricultor e o banco, isso faz com que se torne difícil porque há muito dessa questão desse olhar voltado para o financiamento. (Informação verbal⁴⁰, grifo do autor).

Com relação aos relatos observados, esse cenário resulta na inexistência de ações coletivas, ou seja, atuação de lideranças locais e interação delas com instâncias governamentais

⁴⁰ Entrevista 12 – Presidente do STTR, informação concedida em maio de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 8: Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

com vistas a um objetivo comum, pois a articulação dos atores no APL depende do nível de confiança que estimula a cooperação, interação e coordenação conjunta de ações, programas e políticas públicas ou privadas, sendo que a confiança é o que permitiria à sociedade superar o oportunismo, uma vez que relações baseadas na confiança reduzem a incerteza, propiciando prever o comportamento mútuo, e possibilitam aos indivíduos agir coletivamente. Dessa forma, em relação à articulação, especialmente a cooperação que se constitui em uma importante estratégia de desenvolvimento de grupos e regiões enquanto estes partilham de objetivos comuns, principalmente se estiverem conectados em redes interorganizacionais, dos diversos atores privados com a gestão pública municipal, observou-se que a articulação com os produtores é insipiente.

3.3 A governança no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru

Porter (1999), ao definir os Arranjos Produtivos Locais (APL), defende que esses sejam um ambiente de articulação, cooperação e interação, especialização produtiva e aprendizagem entre atores privados, do terceiro setor e governamentais, com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo, assim como melhorar os índices socioeconômicos locais. Nessa perspectiva, é nítida a relevância da noção de território, não somente como um recorte do espaço geográfico, mas, especialmente, como um campo de forças, que forma uma rede de relações sociais, na qual a confiança é o elo mais importante do processo de desenvolvimento (CONEJERO; CESAR, 2017).

Para tanto, faz-se necessário uma boa governança, elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, manutenção e sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de desenvolvimento dele sujeito a sua forma (SUZIGAN et al., 2007). A partir da governança, os atores dos APLs são rígidos e se pode identificar como se relacionam e organizam, pois ela possibilita a criação de mecanismos institucionais para a melhor coordenação e orientação das atividades econômicas. Contudo, observou-se que a governança no APL do açaí em Limoeiro do Ajuru é insipiente e pouco abrange os modos de coordenação conjunta, cooperação e participação nos processos de tomadas de decisões, principalmente os processos decisórios envolvendo o planejamento e a implementação de políticas públicas, como os cursos de capacitação e as ações de fomento.

Ou seja, a governança em APLs defendida por Albagli e Brito (2003) como as diversas formas de participação, coordenação e intervenção em processo de tomadas de decisões dos

variados atores, como empresas, Estado, em suas várias esferas de poder, organizações sociais e produtores, batedores e atravessadores de açaí, é pouca observada. Isso ocorre devido ao baixo nível de relacionamento da gestão pública municipal com os diversos atores do arranjo estudado, em que o processo de planejamento e a implementação de ações, projetos e programas contaram com a participação social em poucos momentos, e de parcerias entre o público e os atores privados, conforme relato extraído da entrevista com o cooperado da COMPALA.

Não eu acho que (não tem articulação entre a prefeitura e os atores do APL)... porque nesse momento (de planejamento) quem tem que exigir isso (participação no planejamento) é o poder público né, o poder público que tem que tomar iniciativa né, pra tomar as devidas soluções para os problemas né que as comunidades vão enfrentando com relação a produção do açaí né. (Informação verbal⁴¹, grifo do autor).

Além disso, a governança defendida pelos autores também possui baixa observância nas relações dos atores privados do APL, com exceção da relação produtores rurais e atravessadores, sendo baixos os mecanismos de coordenação e negociação entre os produtores rurais e destes com as organizações sociais, visando soluções para o desenvolvimento da produção e comercialização no arranjo. Diante desse cenário, e de acordo com a proposta de Colletis et al. (1999), que permite distinguir o tipo de governança por meio do caráter público ou privado a partir dos modos como os atores se apropriam dos recursos territoriais assim produzidos, constatou-se que ocorre no APL do açaí limoeirense mais de um tipo de governança. Isto é, a governança é definida como mista, ou seja, uma governança público-privada, definida por meio da associação e harmonização de interesses privados e públicos, capazes de gerar vários formatos conforme a dinâmica produtiva estabelecida no território, criando bases de coordenação das relações entre os agentes no APL.

Sendo predominante a governança privada sobre a pública, devido ao baixo nível de coordenação conjunta, cooperação e interação entre a gestão pública municipal e os atores do APL, especialmente em razão do grau elevado de interferência dos atravessadores na produção e comercialização do açaí, uma grande parcela dos produtores rurais, principalmente os ribeirinhos, conforme descrito anteriormente, possuem laços consolidados com esses intermediários que prejudicam a ação coletiva no APL.

Já tem, já tem (interferência dos atravessadores, na produção e comercialização). Só que realmente eles tão aí, só puxando cada um pro seu prato, né, e não tem que ser isso,

⁴¹ Entrevista 10 – Cooperado COMPALA, informação concedida em dezembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 8: Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

nós temos que expandir, nós temos que ajudar nosso companheiro, é isso que tá faltando (interação entre os atores locais), né. (Informação verbal⁴², grifo do autor).

Ou seja, atualmente, no APL, existe uma dominância maior desses atores privados que possuem mecanismos de coordenação com vistas a atender seus próprios interesses; além disso, influenciam significativamente a forma de atuação dos produtores rurais e, conseqüentemente, a forma de atuação de associações e cooperativas existentes no APL. Esse comportamento ocasiona o desestímulo do desenvolvimento econômico local, uma vez que esse tipo de governança consiste em um processo que não promove a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população local, principalmente dos produtores rurais, conforme defendem Ckagnazaroff et al. (2008).

A partir dessa caracterização do tipo de governança e dos resultados encontrados, constata-se que o APL do açaí de Limoeiro do Ajuru é caracterizado por uma falta de coordenação conjunta e de um debate entre gestores públicos, cooperativas e associações e os agricultores, batedores e atravessadores de açaí que atuam no município, o que vem prejudicando e impossibilitando a melhoria da produção e comercialização do açaí, sendo necessária a aproximação e união desses atores, de acordo com trecho da entrevista com o presidente da COMPALA.

[...] nossos representantes de entidades têm que se unir e provocar um debate junto com a secretaria (municipal de agricultura e abastecimento), seja até através do governo municipal, seja através de uma *live*, para que a gente realmente possa fazer esse debate e tentar fazer entender a gestão (prefeitura) que se nós não nos postamos dessa forma (em cooperação) que é a nova tecnologia de gerar emprego e renda para nossa população cada vez o município vai ficar na miséria. (Informação verbal⁴³, grifo do autor).

A ausência dessa coordenação, bem como a falta de interação, cooperação e baixa confiança entre os atores, contribui para o enfraquecimento e declínio de redes que deveriam abranger os atores políticos, sociais e econômicos e suas interações no território com atividades produtivas e inovativas, com diversas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais, assim como de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando

⁴² Entrevista 03 – Produtor Rural, informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 10: Na produção e comercialização ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação produtores, batedores etc.?

⁴³ Entrevista 09 – Presidente da COMPALA, informação concedida em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta 8: Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

local, nacional ou internacionalmente (MATOS et al., 2016). Assim como a instituição e o desenvolvimento das organizações coletivas, como cooperativas e associações, devido à ausência de mecanismos de articulação entre produtores rurais e destes com os movimentos políticos e sociais, demonstrando uma significativa desvalorização e desarticulação do capital social rural, traduzidas pelo baixo nível de confiança, solidariedade, integração social, cooperação e coparticipação.

Dessa forma, tais características – falta de integração entre os atores, seja entre empresas, poder público e a iniciativa privada; desarticulação e carência de governança e cooperação entre entidades de classe estruturadas; escassez de investimentos em ciência e tecnologia no APL; e a existência de uma carência no âmbito financeiro – nos levam a classificar, conforme Castro (2009), o APL do açaí no município de Limoeiro do Ajuru como incipiente, mesmo sendo relevante positivamente em termos locais por gerar impactos socioeconômicos, como a geração de renda e o aumento da arrecadação do município, mas os resultados obtidos estão aquém da sua potencialidade (CASTRO, 2009).

4 PROPOSIÇÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇÃ DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ EM LIMOEIRO DO AJURU/PA

A partir da fundamentação teórica e conceitual, bem como das percepções obtidas por meio dos depoimentos dos atores entrevistados, tendo como apoio a transcrição das respostas e análises interpretativas dos relatos, de acordo com a metodologia adotada, neste capítulo, serão apresentadas as proposições de aperfeiçoamento para o fortalecimento da produção e comercialização no Arranjo Produtivo Local do Açaí de Limoeiro do Ajuru. Elas são baseadas na análise das características e do tipo de governança predominante identificados no arranjo, assim como na relação existente entre a gestão pública municipal e os atores envolvidos no APL.

4.1 Proposições para aperfeiçoamento da produção, comercialização e governança no APL

O Município de Limoeiro de Ajuru se destaca pelas atividades agroextrativistas, em especial a produção de açaí que atende grande parte das demandas nacionais e internacionais. Entretanto, apesar dessa potencialidade e do aumento da produção dos últimos anos, a infraestrutura municipal para o escoamento da produção de açaí requer atenção da gestão pública devido à dependência dos portos privados e infraestrutura ineficiente e inadequada do porto hidroviário municipal, chamado pelos populares de “trapiche público”, que aumenta os custos, inviabiliza a fiscalização e o controle da comercialização.

Diante dessa realidade, demonstrada durante o percurso desta dissertação, o município necessita de uma infraestrutura pública adequada de escoamento da produção de açaí que possa garantir o armazenamento de qualidade, o embarque e o desembarque com segurança e eficiência da produção municipal de açaí. Dessa forma, faz-se a proposição nesta dissertação de se adequar à estrutura do atual porto público para garantir a melhoria do processo de escoamento da produção, sendo que o planejamento e a implementação do Novo Porto Hidroviário Municipal de Limoeiro do Ajuru devem ser realizados com a participação da sociedade e, especialmente, em parcerias com as associações, os sindicatos e as cooperativas de produtores que trabalham com açaí, para fortalecer ações coletivas que agregam mais valor socioeconômico ao município.

Além dessa proposição, em relação ao aperfeiçoamento da governança no APL do açaí do Município de Limoeiro do Ajuru, bem como para a melhoria da interação e cooperação entre a gestão pública municipal e os diversos atores do arranjo, esta dissertação defende a instituição de três medidas, sendo elas consideradas estratégicas também para o fortalecimento da produção e comercialização de açaí no município.

4.1.1 Reativação do Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento e o de Meio Ambiente

Como já referido no capítulo 1, a Constituição de 1988 estabeleceu novas formas de relação entre governo e sociedade, como o processo de “participação da sociedade na sua gestão e controle” por meio de conselhos (SANTOS JÚNIOR et al., 2004, p. 22). A proposta seria a de estender o conceito de cidadania com o objetivo de integrar os atores sociais em um processo de participação social mais ampla e, assim, integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisões político-administrativas. Desse modo, a participação social, por meio de conselhos, representa um exemplo de elemento de transformação das relações Estado-sociedade, uma vez que a participação da sociedade organizada no processo de planejamento municipal permite maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribui para a constituição de novos sujeitos políticos, buscando superar a consciência clientelística dessa relação (ANDION, 2012).

Isso é possível porque a governança pública, ao se orientar para o processo de elaboração de políticas públicas, possibilita um equilíbrio de poder entre os atores envolvidos (governantes, gestores, servidores e cidadãos), visando o estabelecimento do bem comum em detrimento dos interesses de determinados indivíduos ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse ponto de vista, Simione e Ckagnazaroff (2017) defendem que a governança pública englobaria tanto as visões que embasam a democracia participativa quanto as que defendem a democracia deliberativa nos espaços públicos (fóruns locais, conselhos, consulta comunitária, audiência pública, associações públicas, ente outros).

Reforçando ainda o que foi relatado no capítulo 1, além de assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão pública por meio da criação de conselhos e realização de audiências públicas e fóruns, o Estado deve sobretudo garantir que os atores sociais assumam um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições políticas e sociais e potencialize a ampliação da consciência e da organização social, de forma a preparar a população para

reclamar seus direitos e, assim, exercer seus deveres e responsabilidades (JACOBI, 2003). Desse modo, devido a essa relevância e à necessidade de melhorar o processo de produção e comercialização do açaí no arranjo, bem como garantir uma boa governança, propõe-se, nesta dissertação, a atualização dos membros dos conselhos municipais de Agricultura e Abastecimento e o de Meio Ambiente, criados e instituídos por leis municipais, mas inativos em razão da falta de coro decorrente da desatualização dos membros representantes da sociedade civil organizada.

Para tanto, conforme os parágrafos primeiro e segundo do artigo 06 dos regimentos internos de ambos os conselhos, a prefeitura, por meio das suas secretarias, deve solicitar a indicação dos representantes da sociedade civil organizada, de acordo com segmentos definidos nos regimentos, para a elaboração do decreto que irá dispor sobre a substituição de membros dos conselhos para o exercício em andamento.

4.1.2 Proposta de Criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural (AMUDER)

O território de Limoeiro do Ajuru é composto por 28 comunidades rurais localizadas em 23 ilhas fluviais banhadas pelas águas do estuário do Rio Tocantins. Essas ilhas, segundo o IBGE (2010), abrigam 75,23% da população que desenvolve principalmente atividades de extrativismo florestal não-madeireiro, em especial de frutos de açaí, além de atividades de pesca artesanal. Diante dessas características, a garantia da prestação de serviços públicos de qualidade se torna um grande desafio à gestão pública municipal.

Desse modo, para evitar a degradação dos serviços prestados pela prefeitura aos produtores rurais, especialmente por meio da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento e da Secretaria de Meio Ambiente, é necessária a continuidade da atuação dos Agentes de Desenvolvimento Rural (ADRs), pois eles prestam serviços rurais às comunidades mais longínquas e subsidiam o processo de planejamento e execução de ações e programas municipais no meio rural, possibilitando que não fiquem restritos às áreas próximas ao núcleo urbano municipal.

Diante dessa atuação relevante para o desenvolvimento do APL do açaí, a criação da Agência Municipal de Desenvolvimento de Limoeiro do Ajuru, por meio de lei municipal, faz-se necessária, pois os ADRs podem deixar de ser um projeto de governo e passar a ser um serviço contínuo da esfera municipal, dado que, sem a instituição da agência, a função pode ser extinta a qualquer momento, em especial por uma nova gestão municipal, conforme trecho de entrevista.

[...] não sei como isso (atuação dos agentes do desenvolvimento rural) vai se dar daqui para o início do ano que vem, porque é troca de gestão e como não é lei a questão dos ADR, automaticamente alguns mandados são cortados, e aí nós não sabemos qual tipo de políticas públicas que o próximo gestor vai desenvolver na secretaria de agricultura, se ele vai querer continuar com projeto, mas assim visivelmente, tanto pra nós como pra esses agricultores que estão mais afastados de nós ele foi um projeto muito importante. (Informação verbal⁴⁴, grifo do autor)

Dessa forma, devido à relevância da atuação dos agentes para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí em todo o arranjo estudado, e à possibilidade de descontinuidade dos serviços prestados por eles, embasados na análise da governança e nas características do arranjo em tela, propõe-se a criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Limoeiro do Ajuru (AMUDER). De acordo com a proposta de criação, a AMUDER deve possuir agentes atuando em cada comunidade como representantes rurais da prefeitura e ter como missão auxiliar na elaboração do plano municipal de desenvolvimento rural e das políticas públicas, bem como coordenar as atividades de assistência técnica, extensão rural, pesquisa e outros serviços ligados ao desenvolvimento e ao aprimoramento da agricultura, destinadas aos produtores rurais, com prioridade para os agricultores familiares, agricultores tradicionais, assentados, indígenas, quilombolas, pescadores e aquicultores. Assim como a agência deve:

- I. Auxiliar na definição das políticas e na coordenação das atividades de assistência técnica, extensão rural, pesquisa e outros serviços ligados ao desenvolvimento e ao aprimoramento da agricultura, destinadas aos produtores rurais, com prioridade para os agricultores familiares: agricultores tradicionais, assentados, indígenas, quilombolas e pescadores;
- II. Fomentar e incentivar o associativismo e a organização de cooperativas nos segmentos da produção rural do município;
- III. Promover a coordenação de programas de pesquisa e de fomento para o desenvolvimento de atividades e pesquisas em áreas prioritárias para o setor de desenvolvimento agrário, assentamento, cooperativismo e atividades afins;
- IV. Realizar estudos, pesquisas e avaliações de natureza técnica, social, ambiental e econômica para a melhoria da produção e comercialização dos produtos rurais;

⁴⁴ Entrevistado 17 – Secretário municipal de agricultura e abastecimento. Informação concedida em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta 1: Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?

- V. Acompanhar as ações relacionadas ao desenvolvimento e à execução da pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento rural do município;
- VI. Auxiliar no desenvolvimento no meio rural de ações educativas conjuntas entre os serviços públicos e privados de pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural;
- VII. Promover programas voltados para a permanência do homem no campo e levantamentos sobre a situação dos trabalhadores rurais e o desenvolvimento de programas de geração de emprego no meio rural;
- VIII. Gerenciar o Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL);
- IX. Fomentar a capacitação e qualificação das famílias rurais, introduzindo técnicas diversificadas que visem a melhoria da produção rural;
- X. Incentivar a elaboração e a coordenação de projetos culturais, folclóricos e valorização dos jovens agricultores, agricultores da melhor idade, das mulheres agricultoras e etnias;
- XI. Contribuir para a capacitação e a conscientização do jovem rural em todos os elos da cadeia produtiva, especialmente do açaí e da pesca.

Em relação às atribuições do cargo público municipal de Agente de Desenvolvimento Local (ADR), sabendo-se que um cargo público é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos ao servidor, propõem-se as seguintes atribuições para o cargo, com finalidade de buscar o desenvolvimento sustentável do meio rural e da agricultura familiar, em benefício do produtor rural e da população limoeirense:

- I. Apoiar os trabalhos de desenvolvimento das políticas públicas e organizacionais comunitárias, envolvendo agricultura familiar e comunidades indígenas e quilombolas, e articular e liderar grupos de trabalhos voltados ao meio rural e pequenos núcleos urbanos;
- II. Apoiar a elaboração e execução de projetos técnicos de custeio e investimento para pequenas propriedades e de agricultura familiar, bem como acompanhar e inspecionar a execução de obras e serviços rurais que visem a melhorar a vida do homem no meio rural;
- III. Participar de atividades de treinamentos para capacitação no meio rural, incentivando a agregação de valor aos produtos e a ampliação de oportunidades de geração de emprego e renda e qualidade de vida das famílias do meio rural;

- IV. Participar da organização de cursos, seminários, encontros e eventos similares e promoção de ações educativas e culturais, estudos de gênero, usos e costumes, tradições, cultura e identidades peculiares das comunidades rurais;
- V. Auxiliar na implementação de políticas públicas na área de desenvolvimento rural, envolvendo agricultura familiar das comunidades indígenas e quilombolas e a elaboração de projetos e ações organizacionais e comunitárias, visando o resgate da cidadania das famílias rurais;
- VI. Apoiar as ações para formação de comissões, comitês e conselhos municipais de desenvolvimento rural, de organizações de associativismo e cooperativismo com vistas a acelerar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar;
- VII. Elaborar relatórios de dados e informações sobre as ações desenvolvidas em unidades de agricultura familiar das comunidades indígenas e quilombolas e afins e apoiar a elaboração de diagnósticos da realidade das famílias rurais, nos aspectos físico, social, cultural, gênero e renda;
- VIII. Apoiar a realização de eventos para capacitação de pessoas e implementação de programas de educação e de orientação às populações rurais quanto à nutrição, higiene pessoal, saúde e prevenção de doenças infectocontagiosas;
- IX. Apoiar a execução dos serviços e atividades de assistência técnica e extensão rural e participar de projetos e ações para a manutenção de clima favorável a mudanças organizacionais.

4.1.4 Proposta de constituição do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL)

Em APLs, a governança representa as forças organizacionais e institucionais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos e é colocada como o grau de hierarquia e liderança na coordenação das relações no arranjo ou sistema produtivo local (CAMPOS et al., 2009). Assim, ela abrange os modos de coordenação, intervenção e participação nos processos de tomadas de decisões, de maneira que se compreenda os diversos atores envolvidos com a organização dos fluxos de produção, com o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos (ALBAGLI; BRITO, 2003).

Nessa perspectiva, Vilpoux e Oliveira (2010) defendem que uma boa governança pode assegurar condições, a partir de suas transações, de um bom relacionamento entre os atores e o fortalecimento do APLs, possibilitando, assim, melhores resultados socioeconômicos no processo de desenvolvimento local. Dessa forma e diante dos resultados observados nesta

dissertação, apresenta-se a proposição de criação do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL), sob a coordenação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Limoeiro do Ajuru (AMUDER), que deve possuir representantes nas vinte e duas comunidades para garantir, assim, a participação social nas discussões do FOMAL por meio de eventos locais de acordo com a programação estabelecida.

O FOMAL deve representar os mais diferentes segmentos da sociedade, ser o canal de comunicação entre a população e o poder público, coordenar a elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Rural do Município e, após sua aprovação, ser o responsável pelo monitoramento de suas metas. Desse modo, a sua constituição é importante para o desenvolvimento do APL e melhoria da sua governança por formar um espaço de discussão para além dos conselhos municipais, como o de agricultura e abastecimento e o de meio ambiente, que possuem proposta de reativação apresentadas nesta dissertação.

Além disso, ele deve ampliar a participação e trazer entidades e grupos que não estão contemplados na composição dos conselhos e em outros órgãos de controle essenciais para o desenvolvimento rural sustentável no município, exercendo a função de articulador das políticas rurais no município, sendo instituído como órgão sistêmico e articulador das políticas definidas no município. O plano municipal de desenvolvimento rural deve ser um instrumento desta articulação e deve fazer a interlocução entre o poder executivo, o poder legislativo e a sociedade, por meio das metas e diretrizes definidas no Plano.

Dessa forma, direcionado por um Regimento Interno, o FOMAL terá as seguintes atribuições:

- I. Participar do processo de concepção, implementação e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e das políticas públicas municipais;
- II. Acompanhar, junto à Câmara Municipal, a tramitação de projetos legislativos referentes a políticas públicas rurais, em especial a de projetos de leis que envolvam a produção e comercialização do açaí;
- III. Acompanhar e avaliar os impactos da implementação de programas, projetos e planos para o meio rural, em especial para o APL do açaí;
- IV. Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências locais de desenvolvimento rural;
- V. Elaborar seu Regimento Interno e aprovar "ad referendum" o Regimento Interno das conferências locais;

- VI. Oferecer suporte técnico às comunidades locais para a organização de seus fóruns e de suas conferências o desenvolvimento rural;
- VII. Planejar e coordenar a realização de conferências locais sobre o desenvolvimento rural, bem como divulgar as suas deliberações;
- VIII. Acessar estudos e indicadores de produção e comercialização rural do município;
- IX. Realizar o acompanhamento do preço dos produtos rurais comercializados no território e indicar o preço mínimo de comercialização, em especial, o preço base do pão/lata do açúcar.

A proposta de constituição do FOMAL e sua importância para o fortalecimento da governança do APL do açúcar limoeirense, assim como suas atribuições e o passo a passo para a etapas de criação, estão dispostas no folder de apoio à sensibilização para sua constituição (Apêndice G).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma dissertação é um desafio, bem como um caminho enriquecedor, mas a realização deste trabalho, especialmente da efetivação do campo no município de Limoeiro do Ajuru, que foi postergado durante quase um ano, devido à pandemia da COVID-19 que nos acomete desde março de 2020, foi realmente um grande desafio profissional e pessoal. Um desafio que exigiu do pesquisador paciência, cautela, esforço, dedicação e uma boa dose de coragem para realizar viagens nas rodovias e nos rios amazônicos, assim como entrevistar diversos atores do arranjo estudado durante a pandemia, mas que o levou ao crescimento científico e intelectual.

Essa pesquisa teve a perspectiva de analisar o relacionamento entre a gestão pública municipal e o Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no Município de Limoeiro do Ajuru, identificando as características e o tipo de governança predominante no arranjo produtivo definido como essencial para o desenvolvimento da economia local. Para tanto, a análise dos fundamentos teóricos e conceituais que embasaram o desenvolvimento desta pesquisa e a metodologia adotada demonstraram, em relação à atuação pública, que a gestão municipal desenvolveu e implementou ações e projetos municipais, tal como o programa federal PPA em parceria com o governo federal para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí no APL limoeirense.

Contudo, é importante enfatizar que, apesar desta atuação, a governança pública no município foi definida como insuficiente devido às tentativas exíguas para garantir a participação social no processo de elaboração de políticas públicas. Isto é, não se estabeleceram instâncias de intervenção que possibilitassem a interrelação entre o governo local e os diversos atores em espaços deliberativos, como conselhos municipais, que devem ser coordenados dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que permitam a participação dos atores no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, bem como na avaliação e no monitoramento dos gastos do governo, o que gerou reflexos negativos no desenvolvimento do APL do açaí.

Em relação à articulação entre os diversos atores, como empresas, prefeitura, organizações sociais, produtores, batedores e atravessadores, que possibilitou a definição do tipo de governança predominante e a classificação do APL, os resultados demonstraram a inexistência de ações coletivas, ou seja, atuação de lideranças locais e a interação entre elas e delas com instâncias governamentais com vistas a um objetivo comum. Em outras palavras, a governança em APLs caracterizada como as diversas formas de participação, coordenação e

intervenção em processo de tomadas de decisões públicas ou privadas dos variados atores é pouca observada.

Isso ocorreu devido ao baixo nível de relacionamento da gestão pública municipal com os diversos atores do arranjo estudado, onde o processo de planejamento e a implementação de ações, projetos e programas contaram com a participação social em poucos momentos, tal como foram efetivadas somente pequenas parcerias entre a gestão pública e os atores privados, além do fato da governança também possuir baixa observância nas relações dos atores privados do APL, com exceção da relação produtores rurais e atravessadores. Também constatou-se ser baixa a confiança entre os atores e pouco eficientes os mecanismos de coordenação e negociação entre os produtores rurais e destes com as organizações sociais, visando soluções para o desenvolvimento da produção e comercialização no arranjo.

Diante deste cenário, que possibilitou a identificação do modo de atuação dos atores do arranjo, observou-se que ocorre, no APL do açaí limoeirense, mais de um tipo de governança. Isto é, a governança é definida como mista, ou seja, uma governança público-privada, sendo predominante a governança privada sobre a pública, devido ao baixo nível de coordenação conjunta, cooperação e interação entre a gestão pública municipal e os atores do APL, e especialmente em razão do grau elevado de interferência dos atravessadores na produção e comercialização do açaí sobre uma grande parcela dos produtores rurais, especialmente os ribeirinhos.

Ou seja, atualmente, no APL, existe uma dominância maior dos atravessadores que possuem mecanismos de coordenação com vistas a atender seus próprios interesses e influenciam significativamente a forma de atuação dos produtores rurais e, conseqüentemente, a forma de atuação de associações e cooperativas existentes no APL. Esse comportamento ocasiona o desestímulo do desenvolvimento econômico local, uma vez que a governança predominante consiste em processos que não proporcionam a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população local, principalmente dos produtores rurais.

Diante da identificação do tipo de governança e dos resultados encontrados, o APL do açaí de Limoeiro do Ajuru, caracterizado por uma falta de integração entre os atores, seja entre empresas, o poder público, as organizações sociais e os demais, isto é, pela quase inexistência de ações articuladas, cooperação, entidades de classe estruturadas, investimentos em ciência e tecnologia, bem como pela carência no âmbito financeiro, foi classificado como incipiente. Contudo, apesar da classificação e de duas características, o arranjo possui uma relevância positivamente em termos locais por gerar impactos socioeconômicos, como o desenvolvimento

de renda, especialmente para a população rural e a geração de negócios, mas os resultados obtidos estão aquém da sua potencialidade.

Para a melhoria da governança tanto pública quanto da governança no APL do açaí de Limoeiro do Ajuru, bem como para fortalecimento da produção e comercialização do açaí, esta dissertação apresentou a proposição de adequação da estrutura do atual porto público para garantir a melhoria do processo de escoamento da produção. Assim como em relação ao aperfeiçoamento da governança no Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí do município de Limoeiro do Ajuru, bem como para melhoria da interação e cooperação entre a gestão pública municipal e os diversos atores do arranjo, esta dissertação defende a instituição de três medidas: reativação do Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento e o de Meio Ambiente; criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural (AMUDER); e constituição do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL), sendo estas consideradas estratégicas também para o fortalecimento da produção e comercialização de açaí no município.

Assim, ao demonstrar que o relacionamento da gestão pública municipal com o Arranjo Produtivo Local do Açaí – sob a perspectiva da produção e comercialização – em Limoeiro do Ajuru/PA é incipiente, acredita-se que se tenha alcançado o que foi proposto na realização da pesquisa. Além disso, espera-se, acima de tudo, que este trabalho possa contribuir para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí limoeirense, especialmente por indicar as proposições para melhoria da governança no arranjo.

Por fim, objetivando aprofundar ainda mais o conhecimento acerca da dinâmica econômica no APL do açaí limoeirense, tem-se como proposição para pesquisa futura: analisar práticas econômicas efetivadas pelos atravessadores de açaí e os seus resultados socioeconômicos para o Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí de Limoeiro do Ajuru, em especial para os produtores, cooperativas e associações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. **O impasse da federação brasileira: o cenário político e financeiro e suas consequências para o processo de descentralização.** Cadernos Cedec. São Paulo, n. 58, 1996, 38p.

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.

ALBAGLI, S.; BRITO, J. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais.** Redes de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em: 15 nov. 2006.

ALCANTARA, C. M. **O modelo gerencial – organizações públicas não estatais e o princípio da eficiência, uma visão jurídica e administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p. 1-19, mar. 2012.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, 2012.

ARAÚJO, T. B. Descentralização e participação na reforma agrária. *In: Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Fortaleza, 2002. Disponível em: www.nead.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2020.

BALASSIANO, M.; BLOCH, R. A. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Anais...* Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 23 set. 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BASTOS, A. P. V. *et al.* Economia e Sociedade na região do Tocantins, Pará. **Papers do Naea**, n. 259, 2010.

BECK, I. Reflexões sobre Estratégias de Governança Local. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 23-47, jan./jun. 2009.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

BEVIR, M. **Democratic governance.** New Jersey: Princeton, 2010.

BEVIR, M. Governança Democrática: Uma genealogia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p.103-114, jun. 2011.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. **Public Administration**, volume 81, 2003, p. 1-17. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt0pv7z35s/qt0pv7z35s.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020

BLIACHERIENE, A. C.; RIBEIRO, R. J. B.; FUNARI, M. H. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. *In: Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte*, ano 12, n. 133, jan. 2013.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB; São Paulo: imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, v. 2.

BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos** – CEBRAP, São Paulo, n. 45, pp.152-166, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, n. 1, p. 1-28, jan./abr. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 1. ed. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. S. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. *In*: VELLOSO, R; PAULO, J.; ALBUQUERQUE, R. C. de (Ed.) **Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. reim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BUARQUE, S. C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**: metodologia de planejamento. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CALDAS, A. D. S.; CERQUEIRA, P. D. S.; PERIN, T. D. F. Mais além dos arranjos produtivos locais: As indicações geográficas protegidas como unidades de desenvolvimento local. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, v. 7, n. 11, p. 5-16, jan. 2005.

CAMPOS, A. C. *et al.* Estrutura de governança: o caso do Arranjo Produtivo Local (APL) do setor de confecção de Maringá (PR). **Textos Economia**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 134-155, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASSIONALO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, H.M.M; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (orgs.) **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTRO, C. A. P. de. **Sociologia aplicada à administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CASTRO, L. H. de. **Arranjo produtivo local**. Brasília: Sebrae, 2009

CAVALCANTE, P. L; CAMÕES, M. R. S. Gestão Pública no Brasil: As inovações configuram um novo modelo? *In*: VII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, maio 2015. Disponível em: <http://www.gestaopublica.unb.br/images/AlunoRegular/Cavalcante-et-al.-2015.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

CEZARINO, L. O.; CAMPOMAR, M. C. Vantagem competitiva para micro, pequenas e médias empresas: clusters e APLs. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, MG, vol. 6, n. 12, p. 143-158, jun. 2006.

CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Gestão e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 23-47, 2009.

CONEJERO, M. A.; CESAR, A. S. **A governança de arranjos produtivos locais (APLs) para gestão estratégica de indicações geográficas (IGS)**. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S14153X2017000100293&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 12 dez. 2020.

COSTA, F. A. **Política e planejamento do desenvolvimento sustentável na Amazônia: ensaios intempestivos**. Belém: NAEA, 2013.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>. Acesso em: 05 maio 2020.

COSTA, F. L. da. Relações estado-sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p.161-199, mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a05.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2020

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M.S. Z. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, p. 11-31, jan./abr. 2008.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2012.

FREITAS JUNIOR, D. B. de. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática a análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista do IPEA**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUINI, L. L. **A Governança em Arranjos Produtivos Locais: Tópicos para uma Discussão sobre o Desenvolvimento em Escala Local/Regional**. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/45.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GUERRERO, O. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº 23, jul./set. 2003, p. 379-395. Disponível em: <http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun., 2006.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (Brasil). **Governança Corporativa**. Disponível em: <http://ibgc.org.br>. Acesso em: 22 maio 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE-Cidades**. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual Técnico das Pesquisas Agropecuárias Municipais**. Coordenação de Agropecuária. Rio de Janeiro: IBGE, 2014, 128p.

JUNIOR, N. A. *et al.* Transformações Sociais e Territoriais no Ambiente Rural da Amazônia Oriental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS. **Anais...** Belém, 2012. ANPPAS, 21 p. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT2-772-1156-20120630113752.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

JUSTEN, G. S.; PAES-DE-SOUZA, M. **Estruturas de governança no arranjo produtivo local (APL) da castanha-da-amazônia no estado do Acre**. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3247#:~:text=Os%20resultados%20demonstram%20que%20o,finalidades%20econ%C3%B4micas%2C%20pol%C3%ADticas%20e%20sociais>. Acesso em 27 fev. 2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Innovation systems and local productive arrangements: new strategies to promote the generation, acquisition and diffusion of knowledge. **Innovation: management, policy & practice**, vol. 7, n. 2-3, p. 172-187, 2005.

LINCZUK, L. M. W. **Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2012.

MAGALHÃES, S. B. *et al.* **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARIN FILHO, C. J.; SAUSEN, J. O.; ALLEBRANDT, S. L. **Gestão Pública Municipal: Análise do Processo de Mudança Estratégica de um Município da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-A1082.pdf. Acesso em: 11 abr. 2020.

MARQUES, M. **Administração Pública: uma abordagem prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MARTINS, H. F. A construção do estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 1, mar./maio 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-1-MAR%C3%87O-2005-HUMBERTO%20FALCAO%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista TCU**, (130), 42-53, maio/ago. 2014.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Estado e Gestão Pública: trajetórias e desafios e desafios contemporâneos. In: MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília, DF: Publix, 2010.

MARTINS, H. F. A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, Bahia, n. 1 mar./maio 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=16>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Efeitos das mudanças de paradigma na administração pública brasileira. In: MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. cap. 2. São Paulo: Atlas, 2012. p. 35-53.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. A boa governança e a ética na administração pública no desenvolvimento do Brasil. **Revista de Conjuntura – Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**, Distrito Federal, n. 34, p. 18-25, abr./jun. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 42, n. 1, p.61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 25 maio 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Editora Alínea, 2013.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEULEMAN, L. **Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations**. Physica-Verlag Springer-Heidelberg: Netherlands, 2008.

MINAYO, M. C. de S. (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 14. ed. rev. e aprimorada. São Paulo: HUCITEC, 2006.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes/>

[oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf](#). Acesso em: 11 abr. 2020.

MORAES, J. L. A. de. Capital Social e Desenvolvimento Regional. *In*: CORREA, Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 123-148.

NAGAMATSU, R. N. **Análise da estrutura de governança dos arranjos produtivos locais do polo de confecção do norte-nordeste do estado do Paraná**. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa, 2011.

OECD. **Manual de Oslo**. 3. ed. Rio de Janeiro: FINEP, 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PAULA E SILVA, A. L. de. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro**. 2001. 240 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762>. Acesso em: 23 maio 2020.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 17 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-165.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. *In*: XXXVI ENANPAD, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD 2012.

RAQUEL, I. **Governança Pública: A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas**. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2012.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. 2011. 241 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras. 2011.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, University of Newcastle-upon-Tyne, n. XLIV, p. 652-667. 1996.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. São Paulo: Atlas, 2009.

SANABIA, M. T.; SANTOS, G. J. dos.; DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão.** Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; QUEIROZ, R; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p. 11-56.

SANTOS, A. B. **A produção de frutos de açaí (Euterpe oleracea M.) em Limoeiro do Ajuru, Pará: desafios e oportunidades para a ação coletiva de comercialização.** Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/33913>. Acesso em: 15 dez. 2019.

SANTOS, J. G. dos. **O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil: uma análise no ciclo de políticas públicas.** 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SANTOS, J. G. dos. **O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil: uma análise no ciclo de políticas públicas.** 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas.** 1996. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/819>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 349-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SEVERINO, A. J. Metodologia do trabalho científico. 23 ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, M. V. G. da. **Intraempreendedorismo e governança pública: a relação entre o comportamento empreendedor e o desempenho da governança na gestão pública municipal.** 2017. 167 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, R.V. A. **Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do estado no âmbito local.** ANPAD, 2000. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-425.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

SILVEIRA, I. R. F. **O processo de acompanhamento na avaliação de desempenho por competências no Banco do Brasil.** Ano 2007. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14023/000649613.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. **Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão Municipal em Xai-Xai.** Disponível em:

<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1185/html#.Wad6vbKGPIU>. Acesso em: 06 jun. 2020.

SOUZA, A. L. **Desenvolvimento territorial rural e a dinâmica da agricultura familiar no baixo Tocantins.** SISGEENCO. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/sbsnorte/sbsnorte2012/ARQUIVOS/GT8-387-229-20120908203715.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SOUZA, M. L. A. **Prisão e Ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 454-465.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, SP, vol. 24, n. 4, p. 35-60, out./dez. 2004

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão e Produção**, São Carlos, SP, vol. 14, n. 2, p. 425-439, maio/ago. 2007.

TRAUB, A. **Administração pública deliberativa como fator de desenvolvimento regional:** a experiência da formação do servidor público da região Metropolitana de Curitiba. 2018. 203 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, M. **Proximidade territorial, aprendizado e inovação:** um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjos e sistemas produtivos no Brasil. 2002. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, IE, Rio de Janeiro, 2002.

VIDAL, J. P. **Continuidade e mudança na gestão pública do estado do Pará – uma introdução.** Jundiaí – SP: Paco Editorial, 2011.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **RAE**, v. 46, n. 1, p. 59-70, jan./mar. 2006.

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. DE. Instituições informais e governanças em Arranjos Produtivos Locais. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 85-111, 2010.

WEGNER, D. *et al.* Concentrações de empresas: estratégia para a competitividade e a eficiência coletiva. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTRATÉGIA. **Anais...** Itapema, 2004.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. **Psicologia, organizacional e trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Atrmed, 2004.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para definição do tipo de governança no município de Limoeiro do Ajuru/PA

Mestrando: Caio Túlio Pompeu Borges

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva

Tema: Gestão pública municipal e o arranjo produtivo local (APL) do açaí no município de Limoeiro do Ajuru/PA.

Objetivo: Analisar a relação da gestão pública municipal com o Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru/PÁ.

O presente instrumento será aplicado pelo pesquisador e servirá de roteiro para as entrevistas realizadas durante o desenvolvimento desta pesquisa. O mesmo é composto de perguntas referentes a produção e comercialização do açaí no arranjo produtivo local no município de Limoeiro do Ajuru/PA e a relação entre os atores que compõem o mesmo. O formulário ser respondido de acordo com a percepção do entrevistado.

Categoria do entrevistado:

Agente privado:

- Produto rural
- Atravessador
- Batedor
- Representante de classe
- Instituição de pesquisa e capacitação
- Cooperativa
- Industria

Nome: _____

1. A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí município? Se sim, o que você achou?
2. Foi realizada alguma reunião com a prefeitura, cooperativa, associação etc. para tratar da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?
3. Ocorre a participação da comunidade no planejamento das ações da prefeitura para desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município? Se não, você acha que é por quê? Se sim, o que achou das participações?
4. Você sabe se tem conselhos (agricultura ou de maio ambiente) no município que tratam de ações ou programas para o desenvolvimento da produção ou comercialização do açaí? Se não, você acha que a criação dele é importante? Se sim, você acha a continuação dele é importante?
5. Você sabe se ocorre alguma relação da prefeitura com produtores, batedores, atravessadores etc. para melhorar a produção e comercialização do açaí? Se sim, quais? Caso não ocorra, sabe o motivo?

6. Você sabe se ocorre alguma parceria entre os produtores, batedores, atravessadores, cooperativas, sindicatos, associações etc. para melhorar a produção e comercialização do açaí no município? Se sim, quais? Caso não ocorra, sabe o motivo?
7. Você sabe qual é a importância das associações e cooperativas para melhoria da produção e comercialização do açaí?
8. Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?
9. Você sabe se execução de ações e projetos para produção e comercialização do açaí são coordenadas conjuntamente entre o Estado e os produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc.? Se sim, como ocorre a coordenação? Caso não, sabe o motivo?
10. Na produção e comercialização ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação produtores, batedores etc.?
11. Para você prefeitura influencia as relações de comercialização do açaí no município? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

Desde já agradeço as contribuições para o desenvolvimento dessa pesquisa!

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com as secretarias de governo do município de
Limoeiro do Ajuru/PA

Mestrando: Caio Túlio Pompeu Borges

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva

Tema: Gestão pública municipal e o arranjo produtivo local (APL) do açaí no município de Limoeiro do Ajuru/PA.

Objetivo: Analisar a relação da gestão pública municipal com o arranjo produtivo local (APL) do açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru/PÁ.

O presente instrumento será aplicado pelo pesquisador e servirá de roteiro para as entrevistas realizadas durante o desenvolvimento desta pesquisa. Ele é composto de perguntas referentes a produção e comercialização do açaí no arranjo produtivo local no município de Limoeiro do Ajuru/PA e deverá ser respondido de acordo com a percepção do entrevistado.

Informações sobre o entrevistado:

Órgão:

Nome:

Cargo:

1. Você sabe quais são os principais resultados das ações da prefeitura para o Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no município?
2. Você sabe quais são os principais resultados das ações públicas direcionadas para o Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no município?
3. Como são realizados os processos de avaliação e monitoramento dos projetos, programas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no município?
4. Para você ocorre a participação da sociedade no processo de elaboração, avaliação e monitoramento desses projetos, programas e políticas públicas? Se sim, como?
5. Existe conselho municipal de meio ambiente/agricultura no município? Se não, por quê? Se sim, qual é a importância dele?
6. Para você qual é a importância da criação/ ou manutenção do Conselho do meio ambiente/agricultura e abastecimento para o município?
7. Para você estão realizando atividade para a sua criação ou fortalecimento dos conselhos?
8. Existe de diferentes atores que participam desse processo de criação ou fortalecimento dos conselhos? Se não, por quê? Se sim, quais são esses atores?
9. Como você avalia a participação de diferentes atores no planejamento do da produção/comercialização do açaí no município? Por quê?
10. Como a secretaria tem avaliado o Conselho Municipal?

11. Para você o que tem mudado na dinâmica da produção/comercialização do açaí no município?

Desde já, agradeço as contribuições para o desenvolvimento dessa pesquisa.

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com os Agentes de Desenvolvimento Rural de
Limoeiro do Ajuru

Mestrando: Caio Túlio Pompeu Borges

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva

Tema: Gestão pública municipal e o arranjo produtivo local (APL) do açaí no município de Limoeiro do Ajuru/PA.

Objetivo: Analisar a relação da gestão pública municipal com a o arranjo produtivo local (APL) do açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru/PÁ.

O presente instrumento será aplicado pelo pesquisador e servirá de roteiro para as entrevistas realizadas durante o desenvolvimento desta pesquisa. Ele é composto de perguntas referentes a produção e comercialização do açaí no arranjo produtivo local no município de Limoeiro do Ajuru/PA e deverá ser respondido de acordo com a percepção do entrevistado.

Categoria do entrevistado:

Agente público municipal:

() Agente de Desenvolvimento Rural (ADR).

01) O senhor sabe quais são as funções e atribuições do agente de desenvolvimento rural? Se sim, qual importância do ADR para a comunidade que atua?

02) Durante a sua atuação como agente de desenvolvimento rural quais foram os desafios enfrentados no cargo para contribuir com a produção e comercialização do açaí no município?

03) Para você a comunidade participa do planejamento das ações e projetos desenvolvidos pela prefeitura para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

04) Existe uma coordenação conjunta local entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativas, associadas, sindicatos etc. para planejar e executar ações e projetos de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no APL?

05) Você sabe se ocorreu ações e projetos coordenados conjuntamente entre a prefeitura e os produtores, atravessadores, batedores, cooperativas, associadas, sindicatos etc. para a melhoria da produção e comercialização do açaí em Limoeiro do Ajuru? Se sim, quais? Caso não, sabe o motivo?

06) Para você existe relação entre a prefeitura e os produtores, atravessadores, batedores, cooperativas, associadas, sindicatos etc. que trabalham com açaí? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

07) Para você ocorre alguma relação entre os produtores, atravessadores, batedores, cooperativas, associadas, sindicatos etc. que trabalham com açaí? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

08) Ocorre a cooperação entre os atores (produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc.) trabalham com açaí? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

09) Para você existe a influência de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou prefeitura, na produção e comercialização ao ponto de interferir no modo de atuação de outros atores (produtores, batedores etc.)? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

10) Você sabe se ocorre a participação ou influência da prefeitura nas relações comerciais do açaí no município? Se sim, como ocorre? Caso não, sabe o motivo?

11) Para você quais são as principais contribuições que agente de desenvolvimento rural dá para a localidade que atua?

12) Você sabe o pode/deve ser feito para melhorar a atuação do agente de desenvolvimento local?

Desde já, agradeço as contribuições para o desenvolvimento dessa pesquisa.

APÊNDICE D – Quadro de depoimentos da categoria "atuação pública"

CATEGORIA: ATUAÇÃO PÚBLICA	
SUBCATEGORIAS	DEPOIMENTOS
AÇÕES	Unidade de contexto – Infraestrutura física
	E01: Olha, por enquanto não, ainda não vi, estamos esperando (investimento na infraestrutura da comercialização do açaí)!
	E02: Não. Nenhum tipo de investimento assim (para a melhoria da infraestrutura de escoamento da produção).
	E12: Mas em relação a infraestrutura para gente ter onde desembarcar, a gente ter um porto pra gente vender, escoar nossa produção, não teve até pouco aqui e não tem pra lá não (comunidades rurais).
	E13: Em relação a exportação aqui não tem nenhum porto, não tem. Limoeiro, a cidade de Limoeiro ela está totalmente sem condições de fazer porto nenhum por que, cada pedaço já tem seu dono.
	E06: Tem o porto aqui da Assembleia, é o único que tem, mas se eles fizessem exclusivamente para o açaí, como tem em Belém, né? Feira do açaí, né? Seria melhor!
	E12: [...] Mas em relação a organização para gente ter onde desembarcar, a gente ter um porto pra gente vender, escoar nossa produção, não teve.
	E14: Então, o porto público só é o trapiche, que a gente fala de trapiche público, né? Então os outros são tudo porto particular, é uma das primeiras cidades que eu vejo, que não tem porto de embarque e desembarque, justamente por causa que, os comerciantes, cada um pegou um pedaço do rio e fez um porto particular, então ficou a cidade sem porto. Isso causa um prejuízo muito grande, né? Pra venda, pra compra da produção.
E14: Pra ter uma produção boa e o prefeito é quem coordena o trabalho na cidade, então tem como fazer um porto, tirar um trapiche fazer um porto de embarque e desembarque de açaí, então tem que ter, eles são pessoas principais no município.	

E14: a gente (cooperativa e associação) tá organizando um porto de embarque e desembarque, onde os caminhões de empresas vão buscar o açaí lá, então, mas não tem discussão com a prefeitura, infelizmente deveria ter com a Secretaria de abastecimento, o com a secretaria de ... as outras secretarias terem uma parceria aí, mas a gente não ta conseguindo.

E15: [...] não existe condições (verticalizar a produção do açaí no município), tem... o grande problema nossa aqui ainda é a energia muito instável, as máquinas são muitas sensíveis a quedas de energia e oscilação e podem queimar.

E16: Qual é o empresário que vai querer que vir aqui para Limoeiro e colocar uma indústria com a energia que nós temos? a gente precisa ir para outro caminho, discutir essa política energética [...] houve rebaixamento (da energia de Tucuruí para Limoeiro do Ajuru), foi importante, mas energia de péssima qualidade.

E14: já era pra ter, nós não temos uma fábrica aqui por causa da energia, a hora que entrar a fábrica compra toda a produção, e provavelmente os batedores se não se organizarem vão ficar sem bater o açaí.

Unidade de contexto – Fomento público

E17: (...) a ação de entrega de mudas foi reconhecida, a gente fez em torno de quarenta mil mudas, só que variava as essências e as culturas, mas o açaí e foi um dos destaques né.

E16: (...) a gente distribuía isso gratuitamente para as famílias, as mudas de açaí, tanto de açaí regional, nosso daqui, quanto de sementes que nós conseguimos de açaí de terra firme.

E13: Até onde eu sei não tem, só a prefeitura [fomenta a produção], na verdade aqui, esse produtor, esse pessoal que compram açaí dele [atravessador] daqui eles nem presenteiam eles no final de ano como um cesta básica, digamos assim, muito menos de dizer “olha, eu vou aqui te fornecer uma lona etc., pra ti ta manuseando no teu açaí”.

E10: Ah eu acho que é... é assim né, porque a gestão municipal ela tem que... ela tem que ter uma equipe pra que ela possa se... se preocupar com essas situações (dos processos de comercialização do açaí no município) né.

PROGRAMAS	Unidade de contexto – Programa e projetos.
	<p>E16: (...) o que a gente tem que fazer pra incentivar o agricultor a gente faz, nós trabalhamos inclusive projetos aqui de manejo de açazais nativos.</p> <p>E16: (...) nós não avançamos nesse processo de comercialização, o que a gente fez? Cursos de formação pros agricultores familiares (...).</p> <p>E18: (...) secretaria de agricultura vem priorizando muito essa questão do açai então a gente trabalha nesses últimos 4 anos em projetos voltados para a questão do manejo [...] em parceria com a EMATER, que faz assistência desses projetos e aí dentro do nosso planejamento fizemos esses cursos de manejo.</p> <p>E17: (...) nós temos aqui (capacitação local) e fizemos diversos cursos de capacitação no manejo do açai, só esse ano agora já fizemos três fizemos da região do Cupijó, no Mocoons e na região do Terê, que também fica perto dessa região do Cupijó.</p> <p>E15: Sim [ocorreu a capacitação], volta por o açai tinha com os batedores, teve com os batedores só que aí já foi uma parceria dentro do Projeto Açai Legal que a gente desenvolveu, né.</p> <p>E04: Ó... teve, teve algumas reuniões sim com, com alguns conselhos tipo de... pra, pra mostrar né a importância de, duma boa lavagem do açai, pra enfrentar também o... a doença de chagas, barbeiro e essas coisas, então já teve esse tipo de reuniões. Mas é mais assim, como tratar né o açai, e também teve... teve da Secretaria de Agricultura, que eles doavam mudas pras pessoas plantarem e tudo mais.</p> <p>E13: [...] agente sabe que tem casos de doenças de chagas aqui no município então esses cursos são muito interessantes pra nós agricultores, para nós sabermos colher de forma certificada o nosso açai.</p> <p>E11: [...] foi muito bom (o curso) de manusear a questão do batedor de açai, como é que ele tem que fazer lá na máquina dele, eu acho assim muito interessante porque a gente compra um açai mais seguro.</p> <p>E16: (...) nós trabalhamos um período agora do final de 2019 pra 2020, a entrega do açai no PAA. Nós cadastramos as famílias (de produtores rurais) e elas deveriam entrega na secretaria, mas secretaria de agricultura acabou indo buscar</p>

	<p>essa produção na estrada, nos interiores conseguimos a embarcação, combustível, para que eles pudessem se interessar, em retorno nós não teríamos nada, eles iriam receber, cada agricultor poderia vender no máximo até 6 e 500, então os 6.500 dele sem despesa nenhuma estaria na conta dele, a gente mandava buscar, a gente pegava combustível, e ia pegar na casa deles e mandava até no CRAS, que fica numa zona de difícil acesso, fica bem na periferia, aí nós iríamos deixar lá, chegando lá nós tínhamos o trabalho de pesar a lata de açaí, e ensacava pra dar pras famílias que era atendidas pelo CRAS, nós fazemos isso, a secretaria, que era dever do CRAS, os seus funcionário fazer uma pesagem, e fazer entrega, e nós fazíamos o serviço.</p> <p>E18: (...) nós trabalhamos (atendimento das comunidades rurais) com projeto dos ADR, que são os agentes de desenvolvimento rural, que foi já uma ação governamental desta gestão atual que viu a necessidade de se ter essas pessoas nessas localidades mais afastadas da sede municipal.</p> <p>E18: (...) eles [Agentes de Desenvolvimento Rural] chegar na área, fazer algumas visitas e identificar alguns problemas, mas dependendo da visita técnica deles eles recorreram a secretaria, e aí que a gente encaminhava uma equipe volante para aquela área fazer encaminhamentos, o engenheiro agrônomo, e os técnicos dando suporte, para todos os agricultores.</p> <p>E03: Aqui tem o maior evento de açaí do mundo, Festival do Açaí, e dentro dele tem uma atração que a gestão botou que é a Casa Açaí que ajuda a valorizar a comercialização e a cultura de açaí do nosso município e abriga artesãos e artistas de Limoeiro.</p>
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p style="text-align: center;">Unidade de contexto – Coparticipação na atuação pública.</p> <p>E16: Sim, foi nós o planejamento do curso [de manejo] tudo mais a secretaria e os técnicos.</p> <p>E16: [...] na verdade o conselho em si não funcionou, mas a gente alguma coisa a gente fazia no sentido de está dialogando com as partes, associações, cooperativas [...].</p> <p>E16: Não, ele [Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento] não está ativo. Ele existe, existe a lei, mas ele não está ativo. Eu tava aqui lembrando agora, nós não conseguimos reativar mesmo.</p>

E18: Primeiramente, não tenho conhecimento se tem conselho de agricultura no município e na verdade seria o papel [demandar o orçamento para as ações da pasta da agricultura] né, mas não funciona. Chegou a ter o Conselho do Meio Ambiente, até participei, teve umas duas reuniões.

E17: Ele [Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento] é fundamental porque ele pode ajudar a prefeitura tentando descentralizar esse recurso [para a manutenção das ações e projetos], e fazer com que venha esse repasse direto da secretaria de agricultura de alguma forma para que a secretaria possa trabalhar (...).

E02: Houve umas, houve umas não, várias reuniões sobre isso (produção e comercialização do açaí), já tá... pra uso, pra tirar o açaí da nossa região e pra colocar na merenda escolar. Aí tipo, teve várias associações que participaram disso.

E02: É mais falta... negação da própria comunidade (em participar de reuniões públicas).

E08: Exatamente, ela poderia colocar né o planejamento dela junto com a comunidade, aí a comunidade iria vê né...

E10: Não, não tem, é bem pouca a comunidade né que senta com o poder público pra discutir esse assunto aí (planejamento público para a melhoria da comercialização do açaí) ... [...] eu ainda participei dum as reuniões com os batedores de açaí né aqui do município, aqui da cidade né... Mais ou menos era por aí pra esse rumo que ia [...] Só que parou né, não foi pra frente (as reuniões).

E04: Eu acho muito que a comunidade é deixada muito de lado as vezes, pra tratar desses problemas né, de escoamento, de comercialização e tudo mais do açaí, ela é meio deixada de lado nesse ponto. Eu acho que seria importante a participação da..de toda a comunidade, porque eles que vivenciam tudo isso né, eles que tão lá naquela realidade então eles precisam tá junto, é... formulando os projetos né.

E09: [...] houve muita reunião mas pouca ação, inclusive eu particularmente fui e fiquei decepcionado com o investimento forte na área social, como criação de associações, cooperativas, dando legalidade aos órgãos da secretaria de meio ambiente.

APÊNDICE E – Quadro de depoimentos da categoria “Articulação entre atores”

CATEGORIA: ARTICULAÇÃO ENTRE ATORES	
SUBCATEGORIAS	DEPOIMENTOS
CONFIANÇA	Unidade de contexto – Confiança entre os atores do APL
	E16: (...) precisa [gestão pública municipal] urgente fazer um trabalho muito grande pra que esse produtor consiga saber que ele esta sendo valorizado.
	E16: Exatamente! Nunca ganhou força [a interação e cooperação entre os atores]. Não se esclareça muito bem, quais seriam os objetivos daquilo e a confiança é baixa dos produtores familiares.
	E18: Primeiro teve um interesse (PPA), depois da recusa que foi por uma questão de credibilidade, as pessoas não confiam quando dizem “ah é só dia 30, então tu vai entregar aqui, e dia 30 cai o dinheiro...”, aí como aqui tem mercado para certas coisas, aqui o açaí é uma coisa que tem mercado.
	E17: (...) nós estamos executando a segunda fase do programa (PPA), na primeira fase nós tivemos muitas dificuldades, primeiro porque, principalmente essas zonas mais afastadas aqui da cidade e a BR, essas pessoas, principalmente as mais humildes, elas não acreditam mais nessa de projeto financiado (...).
	E17: Então quando eles viram que deu certo a primeira vez (PPA), a gente teve a intensificação na segunda, primeiro foi na questão do açaí. E aí vieram disponibilizaram 16 vagas para gente aí a gente preencheu imediatamente todas essas todas as 16.
E10: Eu conheço, em localidade aqui próxima, que o próprio atravessador do açaí ele faz isso aí (financiamento da produção) com os produtores, eu conheço a pessoa. Eu sou o comprador do açaí né, agora nesse período eu lhe financio, e você é o produtor né. Eu lhe financio pra você preparar o seu açaizal né, limpar sua área toda. Quando é no período da safra você me retorna esse financiamento com a sua produção.	

COORDENAÇÃO	Unidade de contexto – Coordenação entre os atores do APL.
	<p>E02: Não, não influencia porque... porque assim, é... são agricultores autônomos, vende pra quem quer, não tem... não é preciso pedir permissão pra prefeitura ou tem que só vender pra prefeitura não. Vem vários compradores de vários lugares, aí tem essa comercialização aberta.</p> <p>E02: O único empenho que eu cheguei a ver foi... uma capacitação (de manejo), da parte deles (secretaria de agricultura e abastecimento) né, só disso. Agora envolvendo essa comercialização em grande escala não.</p> <p>E17: Aí a gente não sabe para onde vai [produção do açaí], para qual finalidade, a questão dessa fiscalização, ou então de ter um controle, está saindo daqui da cidade, do município, vai para onde? Qual foi o preço vendido? Quantas toneladas foram? Entendeu?</p> <p>E17: Dentro do programa a gente fazia isso, a gente ia buscar a gente mesmo, no programa a gente entregou muito açaí, a gente chegou entregar 10 mil kg's de açaí por dia, a cada semana, toda semana a gente entregava 100, 200 latas de açaí.</p> <p>E16: Do açaí, o destino final, eu não sei só sei que eles embarcam aqui para Carapajó, eles dizem que vai (??), que tá instalado em tomé-açu, tem uma fábrica a igarapé-miri.</p> <p>E12: Não existe essa relação (entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa etc.), nem essa coordenação (da gestão municipal sobre o APL).</p> <p>E12: Acho que não (coordenação no APL), não vejo essa porque aqui é bem livre mesmo a pessoa que vende açaí, tanto produtor como agricultor, até então ele ainda vende da forma que ele chega, vende, ninguém vem interferir nisso.</p> <p>E12: Se ela (gestão pública municipal) influência, eu acredito que ainda não [...] agora é muito importante a prefeitura na organização da produção, a gente precisa de prefeitura pra coordenar e organizar porque é na prefeitura que se faz o planejamento, é na câmara de vereadores que se cria as leis pra agricultura familiar.</p> <p>E03: Não, pro lado do estado não (existe coordenação da produção e comercialização).</p>

E05: É... e isso, como que eu posso dizer... interfere um pouco né (o atravessador), porque a gente tá levando pra outros municípios o açaí que é produzido na nossa terra, sendo que se tivesse uma fábrica ou alguma coisa coordenada (na comercialização) por um sujeito, o estado, o município e tal, seria muito melhor pro nosso município aqui porque a nossa renda ia ficar com a gente né, não ia pra outro município, seria esse ponto da interferência.

E10: Não eu acho que... porque nesse momento (de planejamento) quem tem que exigir isso (participação de comunidade no planejamento) é o poder público né, o poder público que tem que tomar iniciativa né, pra tomar as devidas soluções para os problemas né que as comunidades vão enfrentando com relação a produção do açaí né.

E10: Não não tem (coordenação conjunto das ações e políticas no APL). Tá muito distante essa discussão ainda.

E03: E a cooperativa hoje nós temos uma dependência de... seguinte, que hoje nós não saímos da mão do atravessador, em Limoeiro do Ajuru né verdade, e é donde nós temos cooperativas que deveria ter um capital pra ir buscar nossa produção pra nós se manter aqui no Limoeiro do Ajuru, entre a pesca e entre o açaí.

E03: [...] não temos uma agricultura... um secretário de agricultura que chame o agricultor “olha, tá aqui, vamos fazer um projeto aqui pra ti trabalhar”, e nós precisamos disso aí.

E05: [...] sendo que se tivesse uma fábrica ou alguma coisa coordenada por um sujeito, o estado, o município e tal, seria muito melhor pro nosso município aqui porque a nossa renda ia ficar com a gente né, não ia pra outro município, seria esse ponto da interferência.

E04: Acho que não, a prefeitura ela não interfere nisso (comercialização do açaí) assim, acho que ainda é um tabu muito pra eles.

E13: A própria secretaria de agricultura que era pra ir organizando a cadeia produtiva nem só do açaí, de outros produtos da agricultura como também do pescado, eu fiquei decepcionado por a gente não avançar nisso, foi só muita reunião e pouca ação.

E19: Nós não temos controle (da comercialização), se for falar aqui Limoeiro do Ajuru, nós não temos controle, nós começamos ano passado um diagnóstico do pescado, tentamos o do açaí, mas não tivemos êxito.

	<p>E09: [...]então se o gestor (prefeito) for um cara inteligente, a hora que Limoeiro do Ajuru tiver um gestor inteligente que pense dessa forma (interação e cooperação entre os atores), que traga a sociedade junto com ele, as associações e cooperativas, os vereadores, as pessoas interessadas, nós (comunidade do município) sairemos vencedores.</p> <p>E12: Se ela (prefeitura) influência, eu acredito que ainda não [...] agora é muito importante a prefeitura para a organização da produção, a gente precisa de prefeitura pra organizar porque é na prefeitura que se faz o planejamento, é na câmara de vereadores que se cria as leis pra agricultura familiar.</p> <p>E19: Vejo que nós (secretaria de agricultura e abastecimento) precisamos ter acompanhado melhor (a comercialização do açaí), o que a gente vê muito aí é os produtores vendendo direto pra marreteiro (atravessador), entendeu? Então, o marreteiro ele já é o terceiro comprador, entendeu?</p>
COOPERAÇÃO	<p style="text-align: center;">Unidade de contexto – Cooperação entre os atores do APL</p> <p>E12: [...] e agente tem toda um dificuldade quando se fala na questão da comercialização que os nossos agricultores não estão preparados para vender seu produto de forma organizada, estão muito preparado para vender seu produto de forma individual, porque eles acham que vendendo individual eles vendem e já recebem na hora ou paga até adiantado e com isso eles acham que ta certo mas aí a gente perde, o agricultor, o produtor, o município perde e com isso vai faltar investimento pra saúde, pra educação.</p> <p>E02: Em prol de uma causa (cooperação entre os atores), seria muito bom, muito viável. Mas não, aqui todo mundo só quer só vê seu lado, independente da comunidade cada um só quer ganhar o seu.</p> <p>E16: Nós cadastramos as famílias [de produtores rurais] e elas entregavam na secretaria que entregava pro CRAS⁴⁵, e portanto o CRAS dava o destino final, que seriam as famílias.</p> <p>E18: [...] gente buscou muito trabalhar a questão do manejo em si, em parceria com a EMATER, empresa também especializada, que faz assistência desses projetos e a gente também faz o acompanhamento dessas famílias que são e não são atendidas por essa empresa.</p>

⁴⁵ Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

E17: [...] a secretaria de agricultura aqui nós temos em torno de cinco ou seis técnicos agrícolas e um agrônomo mas pra gente poder acessar os créditos (financiamento para agricultura familiar), tive que disponibilizar dois técnicos pra EMATER.

E16: Hoje nós temos o BASA, o Banco do Brasil e o Banpará hoje ele abre uma janela pra essas questões aqui, muito tímida ainda no Banpará mas ele tem.

E16: E se todo mundo não tiver ali, único e com o mesmo pensamento, acho que a gente não muda esse entendimento (falta de cooperação no APL) de que a gente precisa mudar isso aqui, porque o município é um município rico mas termina sendo pobre, por conta disso, porque não existe a verticalização do açaí aqui.

E15: A gente saia fazendo pesquisa com os batedores, nós falávamos muito da questão da organização deles quanto categoria, para eles criarem uma cooperativa ou associação de batedores pra poderem comercializarem o produto também pra merenda escolar, pra comercializar o produto já beneficiado pro mercado externo.

E12: [...] e a gente tem toda uma dificuldade quando se fala na questão da produção que os nossos agricultores não estão preparados para vender seu produto de forma organizada, estão muito preparados para vender seu produto de forma individual, porque eles acham que vendendo individual eles vendem e já recebem na hora.

E05: [...] mas não tem (cooperação entre os atores), tanto é que seria super importante ter uma parceria entre ambos pra criação né, numa fábrica de... de açaí aqui do nosso município, assim, uma fábrica que viesse tratar mesmo o açaí.

E03: Acho que não, a prefeitura ela não interfere nisso assim (coordenação da comercialização do açaí no município), acho que ainda é um tabu muito pra eles.

E04: Eu acho que... isso ainda é um tabu muito grande ainda (cooperação entre os atores), porque... ainda não tem assim um... uma parceria forte sabe, uma parceria é... solidificada. É bem raro assim [...].

E11: Nesse período aí. Aí... mas não tem, tanto é que seria super importante ter uma parceria entre ambos (prefeitura e os diversos atores do APL) pra criação né, numa fábrica de... de açaí aqui do nosso município, assim, uma fábrica que viesse tratar mesmo o açaí.

	<p>E09: [...] eu além desses parceiros nós temos o parceiro é fundamental que tem que vir pra cá conosco que é universidade, os acadêmicos junto com as universidades criar um grupo que tem esse foco junto agricultura familiar para sensibilizar, trazer, buscar as associações, as cooperativas.</p> <p>E12: a gente tem uma boa relação com a secretaria de agricultura que representa a prefeitura pra gente melhorar essa produção a gente forneceu vários cursos de manuseio, para manusear o açaí por conta da doença de chagas e veio várias pessoas fazer curso aqui no município, o sindicato participou, os agricultores também participaram e foi bom a gente conseguiu avançar um pouco nessa questão.</p> <p>E14: Nós estamos fazendo uma parceria a CONAP, e nós estamos fazendo uma parceria com o governo federal, e a gente vai conseguir se Deus quiser o “Selo açaí”, mas sem o apoio da prefeitura, a prefeitura até hoje eles ainda não conseguiram dar um sinal pra nenhuma entidade, para que a gente pudesse fazer parceria em relação ao açaí, e mesmo sabendo que o açaí aqui no nosso município, ele é uma das produções que dá muito lucro.</p> <p>E14: [...] as cooperativas junto com a associação, nós estamos discutindo um meio de fazer um porto de embarque e desembarque de açaí, que vai ser lá no Tauari, a gente já tá, aquela área que é minha lá, a gente tá organizando um porto de embarque e desembarque, onde os caminhões de empresas vão buscar o açaí lá, então, mas não tem discussão com a prefeitura, infelizmente deveria ter com a Secretaria de abastecimento, o com a secretaria de ... as outras secretarias terem uma parceria aí, mas a gente não ta conseguindo.</p> <p>E14: já era pra ter, nós não temos uma fábrica aqui por causa da energia, a hora que entrar a fábrica compra toda a produção, e provavelmente os batedores se não se organizarem vão ficar sem bater o açaí.</p>
INTERAÇÃO	<p style="text-align: center;">Unidade de contexto – Relacionamento entre os atores do APL.</p> <p>E02: Não... não acho que não existe essa parceria (entre os atores do APL) assim aqui não [...].</p> <p>E16: Na verdade, eu observo assim, aqui no município, como o pessoal não entendeu muito o que é cooperativismo, e parece que ele (produtor) não acredita (na cooperação no APL) ainda, eu tenho escutado alguns produtores dizerem assim, “ah é o seguinte pra nós o que vale é essa questão do cooperativismo”.</p>

E16: [...] os produtores de açaí, chega o tempo da safra, muitos deles já tem contrato com o pessoal de fora, com os atravessadores que vem tanto aqui do Baixo Cametá, que faz entrega no Carapajó, Curuçambaba, que leva pra Igarapé-Miri mesmo, ou pra Tomé Açú, Mocajuba, Castanhal, Benevides, ou em outras fábricas.

E16: A falta dessa relação da administração [pública municipal] e o produto traz muito grande o prejuízo pro município, afinal de contas, a gente pode dizer assim, não fica absolutamente nada pro município [...].

E16: [...] é uma política (de interação) que ainda precisa ser muito debatida porque tem vários agentes que precisam estar aqui, juntos, secretaria, o próprio gestor municipal, o produtor, os representantes desses produtores e os atravessadores que vem aqui.”

E18: A secretaria de agricultura trabalha muito indo nas comunidades, porque se a gente não for lá, é difícil eles virem aqui, a não ser que tenha algum benefício próprio, se a gente disser que tem algum tipo de recurso, algum projeto ou alguma outra coisa, aí poderia acontecer maior interesse [...].

E17: Exatamente, os atravessadores dificultam ainda mais (interação entre os diversos atores), porque eles vão lá na casa deles (produtores), eles encosta no porto, então ele já diminui o custo do produtor, aí tem a questão da embarcação, do combustível, a logística de trazer... eles cortam tudo isso, os gastos de ter que carregar e ainda paga o açaí na hora.

E18: (...) a gente procura não influenciar muito (na comercialização), porque essa parte é muito técnica, aí a gente trabalha nesse circuito produtivo, você começa no plantil até a produção, a gente as vezes de dá uma dica, e tipo assim a gente não consegue ter um controle de para quem ele vai vender.

E12: [...] a gente acaba comercializando só açaí natural vendendo ele em caroço ou em vinho que a gente não aproveita os outros potenciais que o açaí tem, tudo isso por falta dessa discussão, entre o agricultor e o gestor (público), o agricultor e o sindicato, o agricultor e o banco (para financiamento), isso se faz com que se torne difícil porque há muito dessa questão desse olhar voltado para o financiamento.

E03: Eu acho que... isso ainda é um tabu muito grande ainda, porque... ainda não tem assim um... uma parceria forte sabe, uma parceria é... solidificada. É bem raro assim, é mais sobre essa questão como eu falei do... é mais coisa assim contra o, a doença de chagas, que tem mais essa campanha sabe ... só nesse...

E03: Olha, a parceria mais solidificada é entre o atravessador e o produtor [...] essa é a relação mais... mais solidificada, entre o... o atravessador e o produtor. Mas, é... com a prefeitura e outros órgãos assim, a gente não vê essa parceria solidificada não.

E03: É... é a mesma questão que eu falei naquela hora (interação solida entre atravessador e produtor). É mais entre... entre o atravessador e o produtor, e também, entram também os batedores também que... que contratam né.

E11: É como eu falei naquela vez, é mais (interação) entre o atravessador e o produtor que tem a relação do que com o poder público [...] É... é sim. Aqui perto no Jaracuera, tem um rapaz que ele trabalha dessa forma. E olha, ainda tem mais uma, isso faz com que ele... ele centralize toda a produção do açaí pra ele no tempo do açaí.

E03: Então eu acredito que nós temos que fazer uma assembleia geral com a comunidade e as associação e discussão na base, com a prefeitura.

E03: Já tem, já tem (interferência de empresas, por meio dos atravessadores, na produção e comercialização). Só que realmente eles tão aí, só puxando cada um pro seu prato, né, e não tem que ser isso, nós temos que expandir, nós temos que ajudar nosso companheiro, é isso que tá faltando (interação entre os atores locais), né.

E04: Ainda não teve assim, uma reunião de cooperativas, aqui assim, na nossa região né. Mas lá pelo Saracá (?) assim já tem, eu já ouvi dizer que tem esses tipos de reunião já pra tratar isso (comercialização do açaí), mas aqui no nosso território, na área onde eu trabalho ainda não tem.

E04: Olha, a parceria mais solidificada é entre o atravessador e o produtor [...] Essa é a parceria mais... mais solidificada, entre o... o atravessador e o produtor. Mas, é... com a prefeitura e outros órgãos assim, a gente não vê essa parceria solidificada não.

E05: (A interação) É mais entre... entre o atravessador e o produtor, e também, entram também os batedores também que... que contratam né.

E09: [...] falta investimento pro manejo, isso também foi uma questão que deixou a desejar, não só por parte do poder público municipal, mas tem uma responsabilidade de fazer a articulação junto com outros parceiros, no caso o banco, o

próprio INCRA, sem isso ele (produtor) não tem como caminhar, produzir em grande escala, aquecer a economia do município.

E19: Foi criado uma expectativa (para melhoria da produção e comercialização) e não avançou, ta criado os instrumentos base mas foltou chegar com as entidades, com a comunidade, com a população e dizer “olha, agora é verdade!”, “agora é sério, eu vou dá encaminhamento”, isso aí a população de qualquer maneira, ficou decepcionada.

E09: [...] nossos representantes de entidades têm que se unir e provocar um debate junto com a secretaria, seja até através do governo municipal, seja através de uma *live*, para que a gente realmente possa fazer esse debate e tentar fazer entender a gestão (prefeitura) que se nós não nos postamos dessa forma (em cooperação) que é a nova tecnologia de gerar emprego e renda para nossa população cada vez o município vai ficar na miséria.

E12: [...] nosso município é produtor de açaí, a gente acaba produzindo só açaí natural vendendo ele em caroço ou em vinho que a gente não aproveita os outros potenciais que o açaí tem, tudo isso por falta de organização, por falta dessa discussão, entre o agricultor e o gestor (público), o agricultor e o sindicato, o agricultor e o banco, isso se faz com que se torne difícil porque há muito dessa questão desse olhar voltado para o financiamento.

E14: Tem que haver parceria, a primeira parceria tem que ser a comunidade, né? A segunda, é quem puxa o processo a associação e cooperativa, de lá a comunidade, e a prefeitura tinha que ser uma parceira, só que infelizmente nesse mandato aí a gente não tá conseguindo, né?

APÊNDICE F – Descrição dos entrevistados

Identificação	Ator	Organização	Cargo/Função	Data da entrevista	
Entrevista 01 (E01)	Produtor rural	-	-	24/11/2020	
Entrevista 02 (E02)	Produtor rural	-	-	24/11/2020	
Entrevista 03 (E03)	Produtor rural	-	-	25/11/2020	
Entrevista 04 (E04)	Atravessador	-	-	27/11/2020	
Entrevista 05 (E05)	Atravessador	-	-	30/11/2020	
Entrevista 06 (E06)	Batedor de açaí	-	-	30/11/2020	
Entrevista 07 (E07)	Batedor de açaí	-	-	24/11/2020	
Entrevista 08 (E08)	Batedor de açaí	-	-	01/12/2020	
Entrevista 09 (E09)	Cooperado	Cooperativa mista de pescadores e agricultores de Limoeiro do Ajuru (COMPALA).	Presidente	27/04/2021	
Entrevista 10 (E10)	Cooperado		-	02/12/2020	
Entrevista 11 (E11)	Cooperado		-	27/04/2021	
Entrevista 12 (E12)	Associado	Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais de Limoeiro do Ajuru (STTR)	Presidente	28/04/2021	
Entrevista 13 (E13)	Associado		-	02/12/2020	
Entrevista 14 (E14)	Associado	Associação dos pescadores e pescadoras artesanais de Limoeiro do Ajuru (ASPAL)	-	29/04/2021	
Entrevista 15 (E15)	Servidor público	Secretaria Municipal de maio ambiente.	Secretário municipal	27/11/2020	
Entrevista 16 (E16)	Servidor público	Secretaria Municipal de agricultura e abastecimento.	Ex-secretário municipal	26/11/2020	
Entrevista 17 (E17)	Servidor público		Secretário municipal	26/11/2020	
Entrevista 18 (E18)	Servidor público		Técnico agropecuária	04/05/2021	
Entrevista 19 (E19)	Servidor público		Agente de desenvolvimento rural.	04/05/2021	
Entrevista 20 (E20)	Servidor público				05/05/2021

APÊNDICE G – Folder do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL).

- Discutir a missão, papéis e os objetivos da criação do FOMAL no município.
- Estudar e/ou conhecer outras experiências de fóruns de desenvolvimento municipais constituídos em outros municípios.
- Construir a minuta de instrumento legal constituindo o FOMAL no município. Em um primeiro momento pode ser uma portaria ou decreto, que deve ser encampado pelo Executivo municipal e/ou pela Câmara de Vereadores.
- Realizar reuniões com base na minuta de constituição do Fórum e no mapeamento sobre as entidades da sociedade civil existentes na cidade.
- Discutir, em audiência pública, critérios e meios para realizar a instalação do fórum, consultando as entidades e representações que podem ser mobilizadas e possuem interesse em compor o fórum.
- Divulgar, amplamente, um ato público (audiência pública, seminário etc.) que servirá para que haja a manifestação do interesse de qualquer ator em fazer parte do Fórum.
- Formalizar a composição do Fórum e publicar o instrumento legal de instituição do mesmo.
- Construir e aprovar o Regimento Interno do FOMAL definindo as atribuições, as regras para a sustentabilidade e legitimidade das atividades realizadas e do próprio fórum.
- Construir um calendário básico de reuniões e matérias de interesse do município para dinamizar o Fórum.
- Buscar meios para divulgar as ações e iniciativas do FOMAL, que devem envolver a sociedade.

Atribuições do FOMAL

Realizar o acompanhamento do preço dos produtos rurais comercializados no território e indicar o preço mínimo de comercialização, em especial o preço base do paineira/lata do açaí

Acessar estudos e indicadores de produção e comercialização rural do município.

Planejar e coordenar a realização de conferências locais sobre o desenvolvimento rural, bem como divulgar as suas deliberações.

Oferecer suporte técnico as comunidades locais para a organização de seus fóruns e de suas conferências o desenvolvimento rural.

Elaborar seu Regimento Interno e aprovar "ad referendum" o Regimento Interno das conferências locais.

Participar do processo de concepção, implementação e avaliação do PMDR e das políticas públicas municipais.

Acompanhar, junto a Câmara Municipal, a tramitação de projetos legislativos referentes à políticas públicas rurais que envolvam o açaí.

Acompanhar e avaliar os impactos da implementação de programas, projetos e planos para o meio rural, em especial para o APL do açaí.

Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências locais o desenvolvimento rural.



FÓRUM MUNICIPAL DO AÇAÍ LIMOEIRENSE (FOMAL)

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DO AÇAÍ

Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL)

Você sabia?

Você sabia que pode ser criado um Fórum para discutir a produção e a comercialização do açaí no município de Limoeiro do Ajuru? Saiba como instituir esse fórum no município que fortalecerá a responsabilidade e o compromisso coletivo com a melhoria da qualidade do açaí limoeirense, promovendo o debate democrático e participação de todos os envolvidos com essa riqueza municipal.

O que é um FÓRUM municipal?

O Fórum Municipal é um espaço de participação da sociedade para a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas no território do município. Nesse espaço se discutem, propõem, acompanham e avaliam as políticas públicas no âmbito das comunidades e do núcleo urbano, especialmente aquilo que está no respectivo plano de desenvolvimento municipal, que deve ser aprovado em lei.

Qual é a importância do FOMAL?

A implementação do Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL) é importante devido a possibilidade de ele representar os mais diferentes segmentos da sociedade, ser o canal de comunicação entre a população e o poder público, coordenar a elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Rural do Município (PDRM) e, após sua aprovação, ser o responsável pelo monitoramento de suas metas. Desse modo, a sua constituição é importante para o desenvolvimento do APL do açaí limoeirense e melhoria da sua governança por formar um espaço de discussão para além dos conselhos municipais, como o de agricultura e abastecimento e o de meio ambiente. Além disso, FOMAL deve ampliar a participação e trazer entidades e grupos que não estão contempladas na composição dos conselhos e em outros órgãos de controle essenciais para o desenvolvimento rural sustentável no município, exercendo a função de articulador das políticas rurais no território, sendo instituído como órgão sistêmico e articulador das políticas definidas. O plano municipal de desenvolvimento rural deve ser um instrumento desta articulação e o ele deve fazer a interlocução entre o poder executivo, o poder legislativo e a sociedade por meio das metas e diretrizes definidas no plano.

Composição.

O Fórum Municipal do Açaí Limoeirense (FOMAL) sobre coordenação da Agência Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Limoeiro do Ajuru (AMUDER) deve possuir representantes nas vinte e duas comunidades garantir assim a participação social nas discussões do FOMAL por meio eventos locais de acordo com a programação estabelecida. Sendo um espaço plural e representativo composto de instituições públicas e privadas, representações sindicais, movimentos e redes da sociedade civil, instituições de pesquisa, produtores, atravessadores e batedores de açaí, bem como famílias e cidadãos, estudantes e pesquisadores que podem participar.

Etapas para criação do FOMAL.

- Mapear as entidades e movimentos sociais, representativos dos segmentos da produção e comercialização do açaí dos setores da sociedade.
- Promover reuniões de diálogo sobre os desafios da participação da sociedade e a importância do FOMAL para melhoria da produção e comercialização do açaí no município.