

## O Processo de Construção da Cidadania Deliberativa: o Caso dos Extratores de Samambaia em Ilha Comprida – SP

**Autoria:** Edson Sadao Iizuka, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias, Pedro Aguerre

### Resumo

Este artigo busca contemplar a forma de atuação de diferentes atores locais na gestão social de um território, tendo como foco o processo de cidadania deliberativa. De fato, a construção de uma experiência num determinado território, é permeada por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte da literatura administrativa tradicional; mas que, por outro lado, estão presentes ao que alguns pesquisadores denominam de cidadania deliberativa (HABERMAS, 2003; TENÓRIO, 2005). Em boa parte da literatura de gestão social os autores têm feito o uso do referencial habermasiano, destacando-se a Teoria da Ação Comunicativa (HABERMAS, 1987a; 1987b; 1989) e a análise das esferas da vida, pública e privada e, neste contexto, a cidadania deliberativa (HABERMAS, 2003). Nesse sentido, a questão de pesquisa que guiou a construção deste artigo foi a seguinte: Como relacionar a participação dos diferentes atores locais sob a perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa? Especificamente, pretende-se analisar a participação de diferentes atores na construção do Programa de extração de samambaia silvestre que ocorreu no município de Ilha Comprida. O caso em destaque ocorreu no Vale do Ribeira, território de cidadania localizado no Estado de São Paulo. Este território mostrou-se um universo de pesquisa adequado, possibilitando o reconhecimento das potencialidades e fragilidades da comunidade local em regiões de baixo dinamismo econômico e extrema pobreza. Os extratores de samambaia silvestre de Ilha Comprida se encontravam em situação de ilegalidade devido às exigências da legislação ambiental do estado de São Paulo. No entanto, com a articulação de atores locais em torno do projeto de legalização e formação da associação dos extratores, esta atividade passou a ser reconhecida e legitimada pelas diferentes instâncias do poder público e pela comunidade local, caracterizando-se como uma prática inovadora em gestão social neste território. Optou-se por observar e analisar o fluxo de ações, no qual se encontram as decisões e o processo decisório, permitindo perceber fatores impulsionadores e restritivos que influenciam a escolha de uma ação ou de um processo em detrimento de alternativas. Para cumprir a proposta deste artigo, utilizou-se uma abordagem exploratória de pesquisa descritivo-qualitativa. A história oral (VERENA, 2004; BERG, 2004; CASSAB, 2003) foi selecionada como método de investigação, organizando-se os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudo de caso (YIN; 2005, EISENHARDT, 1989). De fato, essa forma de investigação permitiu uma análise do processo de construção da cidadania deliberativa no programa de Extração de Samambaia Silvestre contextualizada num território de cidadania, o Vale do Ribeira, demonstrando ser relevante a participação dos diferentes atores no contexto da gestão social.

## 1. Introdução

A gestão social é um conceito em construção. Contudo, parece haver uma convergência entre alguns teóricos sobre a necessidade de um processo de gestão que seja dialógico e transparente, no qual as pessoas se comunicam livremente em busca de consensos (TENÓRIO, 2008 a; 2008 b; FISCHER, 2002; FISCHER, MELO, 2006; FRANÇA FILHO, 2008; ABRAMOVAY, 2006; DOWBOR, 1999, entre outros). Na medida em que a gestão social se encontra em debate, os esforços no sentido de aperfeiçoamento da sua compreensão teórica e empírica são legítimos e relevantes. Em boa parte da literatura nesta temática os autores têm feito o uso do referencial habermasiano, destacando-se a Teoria da Ação Comunicativa (HABERMAS, 1987a; 1987b; 1989) e a análise das esferas da vida, pública e privada e, neste contexto, a cidadania deliberativa (HABERMAS, 2003).

Para efeitos deste artigo, cidadania deliberativa “significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2005, p. 105). De fato, a construção de uma experiência num determinado território, é permeada por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte da literatura administrativa tradicional. De outro lado, é possível verificar um esforço de pesquisadores em demonstrar as diferenças entre o que pode ser considerado uma gestão tradicional ou estratégica (TENÓRIO, 2010, 2005) racional e a gestão social participativa e, muitas vezes, não linear. Desta forma, este artigo busca contemplar a forma de atuação de diferentes atores locais na gestão social de um território, tendo como foco o processo de cidadania deliberativa. Atores locais são todos aqueles agentes que no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais (AROCENA, 1988 *apud* TENÓRIO, 2004, p. 2). Esta idéia corrobora com a indicação de Abramovay (2000) que destaca o desafio de considerar as populações locais protagonistas na construção de seus próprios territórios.

Optou-se por observar e analisar o fluxo de ações, no qual se encontram as decisões e o processo decisório, permitindo perceber fatores impulsionadores e restritivos que influenciam a escolha de uma ação ou de um processo em detrimento de outras alternativas. Nesse sentido, a questão de pesquisa que guiou a construção deste artigo foi a seguinte: Como relacionar a participação dos diferentes atores locais sob a perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa? Especificamente, pretende-se analisar a participação de diferentes atores na construção do Programa de extração de samambaia silvestre que ocorreu no município de Ilha Comprida, sob a ótica do processo decisório e da cidadania deliberativa. O caso em destaque ocorreu no Vale do Ribeira, território de cidadania localizado no Estado de São Paulo.

Neste contexto, o Vale do Ribeira mostra-se um universo de pesquisa adequado, possibilitando o reconhecimento das potencialidades e fragilidades da comunidade local em regiões de baixo dinamismo econômico e extrema pobreza. Os extratores de samambaia silvestre deste pequeno Município se encontravam em situação de ilegalidade devido às exigências da legislação ambiental do estado de São Paulo. No entanto, com a articulação de atores locais em torno do projeto de legalização e formação da associação dos extratores, esta atividade passou a ser reconhecida e legitimada pelas diferentes instâncias do poder público e pela comunidade local, caracterizando-se como uma prática inovadora em gestão social neste território.

Para cumprir a proposta deste artigo, optou-se por uma abordagem exploratória de pesquisa descritivo-qualitativa. Para tal, utilizou-se a história oral (VERENA, 2004; BERG, 2004; CASSAB, 2003) como método de investigação e organizaram-se os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudo de caso (YIN; 2005, EISENHARDT, 1989).

Essa forma de investigação permite uma análise sobre a participação dos diferentes atores no contexto da gestão social, assim como da cidadania deliberativa. Todas estas temáticas estão contextualizadas no processo de construção de um território.

Conseqüentemente, o presente artigo fortalece a reflexão sobre o território que, segundo Abramovay (2000) é “mais que uma simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais”. Portanto, o estudo de caso dos Extratores de Samambaia Silvestre de Ilha Comprida é uma contribuição para o fortalecimento do conceito e práticas inovadoras referentes à gestão territorial, conforme as diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2010). Igualmente, o caso em tela é relevante para o entendimento da formatação de relações institucionais no exercício da cidadania deliberativa e que estimulam o dinamismo territorial.

## 2. Gestão Social e territórios de cidadania

Os debates sobre gestão social no Brasil têm o seu início a partir dos primeiros anos da década de 1990 e naquele momento era um conceito restrito às organizações do chamado terceiro setor. As inquietações dos pesquisadores levavam a buscar um tipo de gestão que contemplasse a eficiência não só no planejamento como também na implantação de políticas sociais e na gestão de programas sociais (Tenório, 2009).

Atualmente pensar em gestão social significa preocupar-se com as novas formas participativas de elaboração do orçamento, com o imposto de renda negativo (renda mínima), com novas formas de representação política e o novo potencial de comunicação (DOWBOR, 1999). Tal como descreveu Tenório (2009, p. 2): “(...) uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação”.

A gestão social ainda faz uma contraposição à chamada gestão estratégica, a qual é hegemônica no ensino, na pesquisa e prática da Administração (Tenório, 2009). Esta questão também foi evidenciada por Dowbor (1999) ao ressaltar que enquanto as áreas produtivas dispõem de um sólido acúmulo teórico sobre a sua gestão – taylorismo, fordismo, toyotismo, gestão da qualidade total, Kanban entre outros – a área social não dispõe de paradigmas de gestão correspondentes, e fica oscilando entre burocratismos estatais ultrapassados e privatizações não raro desastrosas.

A gestão social é uma forma de gestão que valoriza a concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade é a sua motivação. Além disso, a gestão social caracteriza-se por seu caráter coletivo, enquanto a gestão estratégica, pelo caráter individual, ou seja, baseado no monólogo e no indivíduo (Tenório, 2005). Desta forma, a abordagem territorial exige a análise institucional em torno da qual se organiza a interação social localizada (ABRAMOVAY, 2006).

Neste contexto, em fevereiro de 2008 o governo federal brasileiro lançou um programa denominado Territórios da Cidadania. Tal iniciativa emergiu na medida em que diversos desafios e oportunidades não estavam delimitados pela divisão geopolítica tradicional, mas sim pelos territórios constituídos por conjuntos de municípios de mesmas características econômicas, ambientais, de identidade e coesão social, cultural e geográfica.

Sendo assim, os territórios têm permitido um conhecimento mais nítido sobre a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas, assim como das instituições de cada localidade. Apesar de, tais territórios, apresentarem desafios e potencialidades em comum são também permeados por diversos interesses e percepções, nos quais diferentes atores têm buscado alternativas para a sua sobrevivência, além de melhorias sociais, econômicas e ambientais. Por outro lado, é preciso considerar que os problemas vividos nos territórios dificilmente podem ser equacionados sem que exista, em maior ou menor grau, algum tipo de debate entre os sujeitos, ou seja, a existência efetiva de diálogos entre os mesmos.

Pensar a gestão do território requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica; social; cultural; ambiental e físico-territorial; político-institucional; e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes padrões de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade (TENÓRIO, 2008, ABRAMOVAY, 2006). Há muitos projetos e programas, delineados nas instâncias estaduais e federais, que influenciam os governos locais, mas que são incapazes de criar caminhos que permitam um mínimo de competência dialógica. As regras estabelecidas e, também, a falta de reconhecimento dos múltiplos saberes geram ciclos de produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social.

Os processos de desenvolvimento local implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. A noção que se utiliza neste artigo refere-se a tornar-se partícipe ao pesquisar no cotidiano, conforme argumentou Spink (2007, p. 1): “fazemos parte do fluxo de ações; somos parte dessa comunidade e compartilhamos de normas e expectativas que nos permitem pressupor uma compreensão compartilhada dessas interações.” E ainda conforme Spink (1989, p. 2), “(...) abrindo e fechando portas para abrir e fechar opções e acessos, permitindo que certos fluxos continuem e fazendo com que outros parem”. Isto requer uma contextualização cultural do processo decisório de maneira que, além da abertura para a participação dos diversos atores, esse processo possibilite um fluxo de informações em todos os sentidos (SPINK, 2007; RATTNER, 2005).

Neste contexto, emerge a cidadania deliberativa como uma categoria de análise apropriada, pois a busca por alternativas de solução às demandas locais ocorre por meio do efetivo exercício de direitos e deveres dos atores em seus territórios. A participação de diferentes atores na busca por soluções para as demandas sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras, nos diversos territórios, possibilita uma análise por meio da aproximação da corrente teórica administrativa que trata do processo decisório. A seguir, apresenta-se a estratégia metodológica para construção das evidências do caso da Extração da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida, no Território da Cidadania situado na região sudeste São Paulo.

#### **4. Procedimentos Metodológicos**

Para o desenvolvimento deste estudo, optou-se por uma abordagem exploratória de pesquisa descritivo-qualitativa, na medida em que se trata de uma temática pouco investigada e sobre a qual é necessário um aperfeiçoamento na questão de pesquisa. Assim sendo, exigiu-se um esforço inicial na compreensão do território a ser investigado o qual tende a ser difuso e multifacetado. Além disso, a pesquisa qualitativa apresentou-se como a mais adequada à problemática de pesquisa e a que permitiu um avanço no entendimento da participação dos diferentes atores no contexto de uma gestão social no território, assim como da cidadania deliberativa.

Como método de pesquisa, utilizou-se a história oral (VERENA, 2004; BERG, 2004; CASSAB, 2003). A história oral baseia-se em dois paradigmas: a idéia do indivíduo entendido como valor e o modo de pensar hermenêutico, no qual se procura encontrar sentido que sirva como estratégia totalizadora para a explicação das experiências. Consiste na realização de entrevistas gravadas com pessoas que participaram de ou que testemunharam acontecimentos e conjunturas do passado, e também do presente. Este artigo é fruto de pesquisa desenvolvida em duas etapas. A primeira, de 2004 a 2008, onde se realizou revisão bibliográfica, definição de metodologia, coleta e análise preliminar dos dados. A segunda etapa aconteceu entre 2010 e 2011, quando novas reflexões foram empreendidas. Isto exigiu retorno à literatura e ao campo, além de provocar debates dos autores em eventos e fóruns acadêmicos.

Na fase inicial procedeu-se a busca e análise dos 34 projetos e programas desenvolvidos em pequenos municípios brasileiros, premiados pelo Programa Gestão Pública

e Cidadania da FGV-EAESP entre os anos de 1996 e 2005. Foi selecionada a experiência inovadora da Extração da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP, levando-se em consideração os seguintes aspectos: o grau de complexidade do projeto ou programa, os fluxos de ações, a localização geográfica no território de cidadania do Vale do Ribeira.

Assim, organizaram-se os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudo de caso (VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001; Yin, 2005), num contexto de uma pesquisa exploratória. Entre as diversas técnicas de pesquisa qualitativa, o método do estudo de caso constituiu-se na abordagem mais adequada, na medida em que se pretendia uma análise aprofundada sobre atores locais, processo decisório e cidadania deliberativa, buscando aprimorar o entendimento da gestão social em um território, o que implicou conhecer o contexto específico de manifestação do fenômeno (VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001; YIN, 2005). Os meios utilizados para a construção e análise do caso dividiram-se em duas partes principais: (i) levantamentos de documentos, tais como: atas de reunião, fotos, vídeos, recortes de jornais, revistas, material institucional das prefeituras; (ii) entrevistas com atores. No quadro 1 apresentam-se a caracterização dos atores entrevistados preservando sua identidade:

ATOR	Grupo	Código	Característica
Comunidade local	Extratores de samambaia	Extrator 1	Extratores de Samambaia Silvestre. Conviveram com a ilegalidade da atividade da extração da samambaia e participaram dos debates e discussões sobre as mudanças necessárias, tanto em ambientes informais (reuniões entre famílias), como também nos fóruns promovidos pela prefeitura.
		Extrator 2	
		Extrator 3	
		Extrator 4	
Poder Público local Executivo	Ex prefeito do município	Executivo 1	Ex-prefeito de Ilha Comprida. Era chefe do executivo municipal na época em que o programa foi criado e implantado. Foi um dos atores mais atuantes em todo o processo.
	Vice prefeito do município	Executivo 2	Vice-prefeito de Ilha Comprida. Em sua juventude, trabalhou como extrator de samambaia silvestre. Muito respeitado pela comunidade local devido ao seu histórico pessoal, contribuiu, especialmente, na sensibilização de outros atores governamentais.
Órgão técnico municipal	Técnicos de órgão municipal do meio ambiente	Técnico municipal do meio ambiente 1	Membros da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ilha Comprida. Participaram desde os primórdios do programa.
		Técnico municipal do meio ambiente 2	
	Técnico de órgão municipal para gestão do território	Técnico municipal para gestão do território	Funcionário da prefeitura de Ilha Comprida e o principal responsável pela parte operacional do programa. Participou dos debates iniciais e mantém um contato estreito com os extratores e o poder público local.
Órgão técnico estadual	Técnico de órgão estadual de recursos naturais	Técnico estadual de recursos naturais	Profissional do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN). Foi um dos interlocutores com o poder público estadual no processo de legalização da atividade extrativista de samambaia silvestre.
Órgão técnico federal	Representante do IBAMA	Representante do IBAMA	Representante do IBAMA na região do Vale do Ribeira na oportunidade em que foi desenvolvida a iniciativa em Ilha Comprida.

Quadro 1: Caracterização dos entrevistados

Fonte: dados da pesquisa

A partir da metodologia da história oral, diferentes atores foram ouvidos, e as suas visões de mundo foram registradas. A pessoa que narra sua história de vida oferece seus relatos, sua realidade vivida. Ela apresenta os eventos vistos sob seu prisma, o que possibilitou conhecer as relações sociais e as dinâmicas que se inserem no objeto de estudo. Durante o processo de entrevistas, descobrir indícios do que até então não tinha sido percebido. Para que esse intuito fosse cumprido, além de estar atento ao que o narrador dizia, foi preciso prestar atenção também ao que não é dito (CASSAB, 2003; VERENA, 2004).

No que se refere à análise de dados foram definidas como categorias analíticas as cinco dimensões propostas por Tenório (2004): cidadania, poder público, sociedade civil, potencial do território e o capital social. Estas dimensões pareceram apropriadas para entender os fatores impulsionadores e restritivos aos avanços sociais na realidade do caso em tela, pois emergiram e foram consolidados na análise de projetos em gestão social de 55 municípios em diferentes territórios brasileiros. Tendo, portanto, como ponto de partida as cinco dimensões da pesquisa desenvolvida por Tenório (2004), mostrou-se pertinente analisar o programa de Extração de Samambaia Silvestre localizado no território de cidadania do Vale do Ribeira. Quais sejam:

i) Cidadania: em especial, refere-se ao contato, conhecimento e exercício dos direitos e deveres, participação popular, controle social do poder público (Tenório, 2004).

ii) Sociedade civil, especificamente com relação à negociação entre atores, desenvolvimento sustentável, predomínio dos interesses coletivos, valorização da diversidade local, empoderamento das lideranças locais entre outros (Tenório, 2004).

iii) Poder público: Esta instituição deve funcionar como articuladora e facilitadora de ações, que só terão eficácia quando representativas de um projeto de desenvolvimento apropriado pela sociedade. Num contexto participativo, o poder público pode ser considerado apenas um dos agentes envolvidos (TENÓRIO, 2005). Especialmente, governos em suas diferentes instâncias e setores, comprometimento do quadro funcional com a coisa pública, promoção da vocação econômica, entre outros.

iv) Potencial do território: A lógica do desenvolvimento local necessita fortalecer atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas sócio-econômica que capitalizem as vocações do território e suas potencialidades locais (Tenório, 2004). De que maneira se podem ampliar os valores sociais, beneficiando com isso os que ali vivem (ABRAMOVAY, 2001). É importante ainda ressaltar a importância da valorização da cultura local para afirmar direitos dos diferentes atores locais (DOWBOR, 1999). Mais especificamente, nesta dimensão devem-se avaliar quais são as vocações locais, suas características ambientais, culturais e econômicas. E ainda, quais são os recursos naturais presentes na região e se há possibilidade para fortalecimento de parcerias entre os atores, entre outros.

v) Capital social: Corresponde a recursos cujo uso abre caminhos para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região (ABRAMOVAY, 2000). Conforme os trabalhos de James Coleman (1990) e Robert Putnam (1993/1996, p. 177), capital social diz respeito a “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”. A literatura sobre capital social (WOOLCOCK, 1998; PUTNAM, 2000; MOYANO, 2001, ABRAMOVAY, 2001) distingue dois tipos fundamentais de vínculos entre os indivíduos. Por um lado estão os laços de *tipo cola*: a confiança que se forma com base na identidade social dos atores, em seu sentimento comunitário de pertencer ao mesmo universo, à partilha de tradições e valores comuns. O outro tipo de vínculo entre os indivíduos tem um *formato de ponte*, que significa a capacidade de um determinado grupo de ampliar o círculo de relações em que se movem os indivíduos, além daqueles que participam imediatamente de sua vida social.

Apresentados os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, parte-se para a descrição e análise de Ilha Comprida que é um município de pequeno porte que se encontra no Vale do Ribeira, conforme será apresentado a seguir.

## 5. A Ilha Comprida no contexto do território do Vale do Ribeira

O Vale do Ribeira constitui um dos três Territórios da Cidadania do estado de São Paulo, Os outros são: Pontal do Paranapanema e Sudoeste Paulista. Localizado no sudeste do Estado, abrange uma área de 18.112,80 Km<sup>2</sup> e é composto por 25 municípios<sup>1</sup>. Com pouco mais de nove mil habitantes, Ilha Comprida possui uma área de 188,9 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 51 habitantes por km<sup>2</sup>, distante 214 km da capital de São Paulo. O nome deve-se à sua característica peculiar de ter 74 km de extensão e, no máximo, 4 km de largura em alguns pontos. Mais de 60% do território Vale do Ribeira está sob algum regime de proteção, por possuir as maiores áreas contínuas de remanescentes de Mata Atlântica e por abrigar uma das maiores concentrações de cavernas calcárias do mundo. Na região prevalece a agricultura familiar, onde se buscam alternativas de viver dos recursos naturais da região e ao mesmo tempo proteger a variada biodiversidade local. Essa não é tarefa fácil, considerando-se que os índices de desenvolvimento humano dos municípios do Vale do Ribeira estão abaixo da média estadual, apesar de suas riquezas naturais (MDA, 2010).

O turismo é a principal atividade econômica, ficando à mercê da sazonalidade, assim como em outros municípios similares, pois, conforme descrito pelo ex-prefeito de Ilha Comprida: “a atividade econômica central dele é o turismo e como todo município que vive de turismo ele tem um problema de sazonalidade muito grande, então você precisa arrumar atividades econômicas para essas comunidades nos períodos que não são de veraneio.”

Por outro lado, Ilha Comprida caracteriza-se por suas ricas fauna e flora, tal como lembrou o Vice-prefeito: “nós estamos numa área rodeada de mata atlântica e estamos numa das áreas lagunadas de São Paulo, estamos no meio do maior estuário de peixe e preservado ainda. O pessoal dentro do Estado não viu isso ainda.” E, atualmente, principalmente após a emancipação do município, Ilha Comprida tem avançado em diversas áreas, como disse o vice-prefeito, cuja opinião foi compartilhada por outros entrevistados: “Então hoje a gente considera um paraíso de melhoramento que a Ilha Comprida teve após a emancipação”.

A emancipação de Ilha Comprida como Município, alguns anos após a declaração da Área de Proteção Ambiental e a continuidade política foram elementos que contribuíram para que a população buscasse melhores condições de vida. Isso ajuda a compreender o contexto em que se inseriu o Programa de extração da samambaia silvestre, o qual será apresentado a seguir.

### 5.1. A participação de diferentes atores na construção da experiência da Extração da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida – São Paulo

Com a regulamentação da Legislação Ambiental<sup>2</sup>, uma parcela da população, composta principalmente de caiçaras, passou a extrair e a vender uma espécie de planta protegida e de exploração e comercialização proibida – a Samambaia Silvestre (*Rumohra adiantiformis*), ou seja, o que era uma atividade informal transformou-se numa atividade formalmente ilegal (SOARES, 2002). Tais normas geraram controvérsias, pois não se poderia fazer quase nada no que se refere à extração de plantas nativas, o que impediria a população local de obter renda por meio das samambaias silvestres, prática tradicional da região.

No entanto, havia a compreensão de que a atividade dos extratores de samambaia deveria ser legalizada, mas o processo administrativo do Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN) – órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente exigia uma série de procedimentos, que, além de longo e complexo, poderia chegar a uma recusa

técnica. Porém neste caso pode-se destacar o reconhecimento por parte da prefeitura da relevância social e econômica de se legalizar e organizar a atividade produtiva dos extratores, pois, conforme o funcionário do DEPRN: “(...) são cerca de 250 pessoas trabalhando com as samambaias e o principal empregador do município era a prefeitura que dava 700 empregos, então era muito significativo.”

O projeto tinha como foco as famílias de baixa renda, que residiam longe do centro da Ilha, que tinham no comércio de samambaia sua principal fonte de sobrevivência. A iniciativa começou a ser desenvolvida em 1997, pela Prefeitura de Ilha Comprida, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, DEPRN, Ibama e organizações não-governamentais, impulsionada, sobretudo, pelos próprios extratores que se sentiam cada vez mais acuados e ameaçados em sua sobrevivência. A iniciativa fazia parte de um conjunto de ações municipais voltadas para o aproveitamento dos recursos naturais (vegetais e pesqueiros) da Ilha, de tal forma a constituir alternativas de trabalho e renda à população excluída do município (SOARES, 2002).

A Universidade Federal de Santa Catarina enviou técnicos para a região, iniciando os estudos de campo. Os técnicos escolheram quatro áreas da Ilha, e em cada uma estabeleceram três parcelas de observação que seriam manuseadas, uma pelos técnicos, outra pelos extratores e uma terceira pelos dois grupos juntos. Após os primeiros resultados, constataram que a parcela explorada pelos extratores se recuperou rapidamente, e que as folhas renasceram mais fortes. Este levantamento indicava que a maneira tradicional de exploração, além de não comprometer as samambaias silvestres, ainda propiciava a melhoria das folhas (SOARES, 2002). Devido à longa experiência nas matas, passada de geração para geração, os extratores não colhiam as folhas com esporos, por saberem que esse tipo de samambaia não tinha valor comercial e, além disso, que seria uma maneira de garantir a reprodução da espécie.

As folhas iniciam a produção de esporos na fase juvenil, quando ainda não apresentam aspecto ideal para comercialização; e o conhecimento científico ratificou a prática tradicional dos extratores de não colherem as samambaias em sua fase de reprodução. Tais estudos levaram à elaboração do Plano de Manejo da Espécie, com o intuito de legalizar e regularizar as atividades de extração. Assim, a elaboração do Plano de Manejo, dentro dos moldes legais, contou com os estudos científicos e com a experiência dos extratores (SOARES, 2002, IIZUKA, 2008, 2010). Conseguiram obter, assim, uma junção positiva entre conhecimento técnico, científico e prático para a obtenção de um modelo eficiente de exploração sustentada.

Além de legalizar a atividade dos extratores, reconheceram a importância de organizá-los. Assim, entre 1999 e 2000, formaram a Associação dos Manejadores das Plantas Nativas da Ilha Comprida (AMPIC). Essa Associação criou seu estatuto e estabeleceu regras, em comum acordo, para seus sócios. A partir disso, com o Plano de Manejo em mãos, a Associação conseguiu obter do DEPRN – Equipe Técnica de Iguape – a primeira licença do Brasil para exploração sustentada da samambaia silvestre no município de Ilha Comprida (SOARES, 2002, IIZUKA, 2008).

Para que se efetivasse o projeto, diversos profissionais foram mobilizados, cada qual com um saber específico, tal como descreveu o então prefeito de Ilha Comprida: “(...) então teve esse profissional do IBAMA, teve a Atlântica Assessoria Agroambiental e a Universidade Federal de Santa Catarina.” Além desses profissionais, a comunidade local foi crucial para o projeto, conforme argumentou o então representante do IBAMA para o Estado de São Paulo:

(...) pela minha experiência também aqui, os planos de manejo, na prática, quase sempre vêm para confirmar o que já é o senso comum (...). Os estudos feitos posteriormente só vieram confirmar que a portaria realmente é correta e precisa o que mostra a ética na conservação. Ou seja, você fazer as coisas ouvindo a população (...) você pega uma informação lá do mateiro, pega a informação do caçara, você pega informação dos índios (...) tirando a média das opiniões.

A argumentação do ex-prefeito de Ilha Comprida reforça a importância de um saber que dificilmente é adquirido nos bancos escolares, ele destaca a relevância do saber popular ou cotidiano de quem convive a população das florestas, e isso contribuiu para o seu posicionamento em relação aos extratores de samambaia: “(...) a gente se apropria indevidamente desse patrimônio sem aguardar que ele cumpra o ciclo dele na natureza. Então, sem dúvida nenhuma, o projeto da samambaia ele utiliza o aprendizado obtido na minha adolescência (com os moradores da floresta)”.

Entretanto, a sociedade nem sempre reconhece esse tipo de saber, muitas vezes nega-o ou o negligencia. Para que houvesse a possibilidade de um diálogo “legítimo”, foi necessário buscar um respaldo em organizações científicas, assim como em organizações que são reconhecidas, tradicionalmente, como porta-vozes de um saber válido. Por outro lado, havia a necessidade de ser constituído um plano com uma fundamentação técnica, conforme relembrou o ex-prefeito: “nós tínhamos essa necessidade de conhecimento, por conta da área de proteção ambiental, era uma condição específica (...) fomos buscar a universidade para escrever cientificamente aquele saber.”

O programa dos Extratores de Samambaia, além da própria prefeitura, contou com o apoio dos governos Estadual e Federal, uma articulação que nem sempre é simples de ocorrer. A agenda de políticas públicas entre os diferentes níveis governamentais dificilmente encontra-se em sintonia mediante as diversas demandas a que buscam atender. Nesse contexto, a configuração de uma determinada política pública depende de uma complexa combinação de fatores e interesses. O então representante do IBAMA argumentou acerca da importância do protagonismo dos governos locais nesse processo de interlocução com os demais órgãos governamentais, nas suas diferentes instâncias: “(...) tem muita coisa a ser feita. Tem outras coisas acontecendo, tem outros projetos, tem outras necessidades. Então, se os prefeitos, se os agentes locais não fizerem, eles nesse papel de garantidor de que as coisas aconteçam, não acontece nada”.

A partir das falas dos entrevistados, foi possível perceber que o estilo de gestão adotado na prefeitura de Ilha Comprida foi marcado pela flexibilidade, fluidez e descentralização. E essa forma simples, flexível e fluida de gestão esteve presente nos outros órgãos, conforme declarou o representante do IBAMA no Estado de São Paulo: “IBAMA e DEPRN foi o único lugar no Brasil que Estado (SP) e Governo Federal trabalhavam harmonicamente, a gente tocava de ouvido porque com muita confiança mútua, muito respeito mútuo.”

Questionados sobre se as decisões eram baseadas em modelos e teorias e se o projeto tivesse sido planejado detalhadamente e rigidamente conduzido, o profissional do IBAMA argumentou o seguinte: “não aconteceria, eu tenho absoluta certeza as pessoas vivem com cartilha na cabeça, as pessoas vivem com receitas de bolo na cabeça, e não é assim, a vida da gente não é assim.” Numa linha semelhante, o então prefeito falou: “eu estava ali livre de amarras porque se estivesse preso, talvez eu não tivesse conseguido. Eu estava solto (...) o que nós fizemos? (...) Potencializamos uma ação (...) Isso já era uma vocação.”

A postura do ex-prefeito de respeito aos diferentes saberes, durante a construção e a implantação do programa de manejo da samambaia silvestre, contou com sua experiência quando era adolescente, conforme seu relato. Esse é apenas um exemplo de que a análise do fluxo de ações e o processo decisório dificilmente se resumem ao período de construção dos projetos e programas.

Sobre as práticas e as ações ao longo do processo de formulação e implantação do Projeto, o vice-prefeito relembrou que, muitas vezes, ao invés de aguardar os extratores na sede da prefeitura, os gestores foram ao encontro deles. E esse estilo de trabalho, ou seja, de andar e conversar com as pessoas, buscando um contato direto com elas, parece fazer parte do

histórico do então prefeito, pois, segundo suas palavras: “(...) trabalhei num depósito de material de construção e lá eu conversava com o ajudante, com o pedreiro, com o dono da obra, o arquiteto, o engenheiro, então eu tinha um gradiente de comunicação social. Eu conseguia me comunicar com diferentes públicos.”

Por outro lado, de acordo com o representante do IBAMA, há diversas amarras institucionais, baseadas em normas e regras, e em que se deixa pouco espaço para o diálogo e a construção de novas práticas. De forma indireta, o entrevistado defendeu a prática de tatear possibilidades, de criar novas alternativas e de reconhecer que a realidade não pode ser confinada a um conjunto de regras e normas. O prefeito daquela época comentou sobre dinâmica de tentativas e experimentos que foram feitos, revelando um processo não linear, em que os resultados vão ajudando a guiar os passos seguintes, tal como segue: “(...) não é tão linear, porque você planeja, executa, não dá o resultado, aí tem que voltar, vai abrindo possibilidades.” E esse fluxo de ações não linear foi percebido por um dos funcionários da prefeitura de Ilha Comprida sobre o início da implantação do Programa:

(...) foi uma loucura porque ninguém sabia nem como começar. Então demorou e tudo. Agora você chega e pega o negócio com nota fiscal, licença e tudo (...) Era tocar uma firma. A gente tinha que pegar do pessoal do mato, armazenar ela. Combinar com o comprador que vinha comprar. Depois o comprador não levava tudo porque todo mundo começou a colher. Ele começou a ter uma quantidade meio grande e teve que levar para o mercado.

Dessa forma, o período de implantação foi de aprendizados contínuos, tal como argumentou o ex-prefeito: “nós fomos para outro processo que era viabilizar a organização dessa extração e da comercialização porque todo mundo imaginava a questão de tirar o atravessador, e aí começamos um processo de aprendizagem.” Pelo que se pode perceber, possibilidades foram testadas, na prática, e os resultados influenciaram os passos seguintes.

Por outro lado, alguns fatos e ações que ocorreram antes do lançamento do Projeto contribuíram na construção de sentidos. O representante do IBAMA na época procurou o prefeito e fez a seguinte indagação: “e se nós buscássemos legalizar essa atividade. E aí o prefeito disse: mas isso é possível? Você acha que tem jeito? Aí eu falei: sei lá, só saberemos disso tentando”. Por meio desse relato, percebe-se a importância de dois aspectos: o episódio com uma moradora que fora presa por extrair samambaia foi o ponto de partida que fez sentido para o representante do IBAMA buscar uma solução para os extratores, mesmo sem que houvesse um relatório técnico ou uma informação sistematizada das reais condições de vida dessa parcela da população. A sua visão inicial, porém, era a de tentar “resolver um problema de boca e do bolso daquela comunidade.”

## 5.2 Gestão do Território do Vale do Ribeira e relações com a Cidadania Deliberativa

A participação de diferentes atores locais vistos sob o prisma do fluxo de ações e do processo decisório permite reflexões complementares para o campo da gestão social do território e, neste contexto, da cidadania deliberativa. De início, parece ser necessário apresentar, a questão do desenvolvimento local, pois conforme argumentou Tenório (2004, p. 2): “a lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas sócio-econômicas que capitalizem as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população”. A experiência em Ilha Comprida, de acordo com entrevistas e informações coletadas, parece apontar para esta perspectiva de desenvolvimento.

A favor de uma ênfase no desenvolvimento territorial tem-se o fato de que os desafios e características locais impulsionam ou restringem a comunidade local para que, em conjunto com a diversidade de atores institucionais, possam traçar estratégias que fortaleçam suas capacidades na solução dos problemas. No caso da extração de samambaias em Ilha Comprida considerou-se as

cinco dimensões de gestão do território sugeridas por Tenório (2004) para analisar o processo decisório e da cidadania deliberativa. O Quadro 2 mostra os fatores impulsionadores e restritivos à cidadania na Ilha Comprida.

<b>Fatores impulsionadores</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle social das políticas públicas</li> <li>- Interesse pelo desenvolvimento sustentável</li> <li>- Participação popular</li> <li>- Valoriza os interesses coletivos</li> <li>- Valoriza as questões sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alienação social</li> <li>- Exclusão econômica, social, cultural e política</li> <li>- Individualismo</li> <li>- Valores tradicionais (assistencialismo, clientelismo, paternalismo, coronelismo, machismo, entre outros)</li> </ul>

Quadro 2: Fatores impulsionadores e restritivos à Cidadania na Ilha Comprida

Fonte: dados da pesquisa

Os extratores de samambaia silvestre encontravam-se isolados e pouco informados sobre a legislação ambiental e por essa razão foram surpreendidos pela ação da polícia ambiental. Ficava claro que a situação vivida pelos extratores era de exclusão social, cultural e política. A prefeitura e os demais órgãos governamentais tendiam a ignorar a relevância da atividade do extrativismo para os moradores, assumindo, muitas vezes, uma posição unilateral, revelando uma perspectiva individualista e legalista. Com o início do programa da samambaia silvestre, avançou-se no sentido de valorização dos interesses coletivos, bem como das questões sociais. Esse processo de participação popular propiciou um aumento no controle das políticas públicas em Ilha Comprida, despertando no âmbito local o interesse pelo desenvolvimento sustentável (conciliação entre o econômico, o social e o ambiental). O Quadro 3 mostra os fatores impulsionadores e restritivos à participação da sociedade civil em Ilha Comprida.

<b>Fatores impulsionadores</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boa relação com o poder público</li> <li>- Capacidade de articulação</li> <li>- Conhecimento da realidade local</li> <li>- Empoderamento da liderança local</li> <li>- Fortalecimento da cidadania</li> <li>- Negociação entre atores sociais</li> <li>- Predomínio dos interesses coletivos sobre os individuais</li> <li>- Preocupação com o desenvolvimento sustentável</li> <li>- Valorização da diversidade geográfica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assimetria de informação</li> <li>- Carência de iniciativas</li> <li>- Divergência de interesses</li> <li>- Falta de capacitação</li> <li>- Participação condicionada por instituições que implementam os programas</li> <li>- Resistência à participação</li> <li>- Valores tradicionais (assistencialismo, clientelismo, paternalismo, coronelismo, machismo, entre outros)</li> </ul>

Quadro 3: Fatores impulsionadores e restritivos à participação da Sociedade Civil em Ilha Comprida

Fonte: dados da pesquisa

Assim como em outros municípios, em Ilha Comprida os gestores públicos não tinham capacitação técnica prévia para conduzir o programa da samambaia silvestre. Por essa razão, talvez, havia falta de iniciativas e a participação desses gestores se restringia ao que as demais esferas governamentais promoviam em seus programas e projetos. A situação nesse município não difere do que se encontra nos pequenos municípios brasileiros, ou seja, assimetria de informações, valores tradicionais e a resistência à participação. O Quadro 4 mostra os fatores impulsionadores e restritivos à articulação do capital social na Ilha Comprida.

<b>Fatores impulsionadores</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boa relação com o poder público</li> <li>- Construção de redes</li> <li>- Capacidade de articulação</li> <li>- Diálogo com poder público e a sociedade civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carência de iniciativas</li> <li>- Cultura organizacional burocratizada</li> <li>- Desconhecimento do real potencial do território</li> <li>- Falta de capacitação</li> </ul>

- Flexibilização - Interesse pelo desenvolvimento sustentável - Valoriza a criação de redes no município	- Falta de sensibilidade social - Resistência à participação
--	---

Quadro 4: Fatores impulsionadores e restritivos à articulação do capital social em Ilha Comprida

Fonte: dados da pesquisa

A partir de 1993, por meio do Decreto Estadual nº 750, o município de Ilha Comprida deparou-se com a ilegalidade na atividade extrativa da samambaia silvestre. A partir daquele momento, os extratores, que tradicionalmente sobreviviam dessa atividade, passaram a enfrentar mais uma dificuldade, além da pobreza, falta de infra-estrutura, educação precária entre outros, a de ser considerados infratores. Sem muitas alternativas de trabalho e renda na região, muitos viviam na clandestinidade e sujeitos a serem presos a qualquer momento. Ainda que a maioria não tivesse estudos formais, os extratores sabiam que a sua atividade não era prejudicial à natureza, ao contrário disso, pois quanto mais colhiam as folhas da samambaia em idade adulta, mais elas renasciam fortes e saudáveis.

Contudo, não era possível continuar a fugir da polícia e viver escondido no meio do mato. Indignados com essa situação, buscaram dialogar com o poder público local, para que pudessem trabalhar mais tranquilos. Nesse contexto, alguns vereadores se mobilizaram e encaminharam aos órgãos competentes a solicitação para que os extratores pudessem se legalizar. Essa primeira tentativa, porém, não surtiu resultado, e o problema continuou. Foi assim que os extratores buscaram apoio junto à prefeitura que, sensibilizada pela situação, passou a apoiá-los.

Por outro lado, o medo e a desconfiança dos extratores eram muito grandes, o que fazia sentido, na medida em que foram colocados frente a frente com representantes dos órgãos que os perseguiam. A prefeitura, neste contexto, serviu como uma espécie de “ponte”, interligando diferentes saberes. Isto nos remete ao pensamento de Abramovay (2001) de que a vitória sobre a pobreza não poderá vir apenas da mobilização das forças do município, mas, sobretudo, em sua capacidade de ligar-se a atores sociais entre indivíduos que não pertencem à vida cotidiana local. Além disso, Abramovay (2001) descreveu o vínculo entre os indivíduos que tem um *formato de ponte*, ou seja, a capacidade de um determinado grupo de ampliar o círculo de relações em que se movem os indivíduos, além daqueles que participam imediatamente de sua vida social.

É nesse contexto que se situa o convite para a participação de diversos órgãos, tais como o IBAMA, o DEPRN, a Universidade Federal de Santa Catarina e uma empresa de consultoria ambiental. A articulação entre os diferentes órgãos, em âmbito estadual e federal, assim como com organizações locais, foi permeada de negociações e, passo a passo, os obstáculos foram sendo superados, não de forma totalmente planejada, mas com liberdade para a ação, tanto no âmbito da prefeitura, como também nos órgãos envolvidos, principalmente no IBAMA e DEPRN. Nesse sentido, os gestores públicos de Ilha Comprida tinham clareza sobre os objetivos, mas não o caminho exato a ser percorrido. A prática dos gestores de estarem próximo às pessoas, em suas comunidades, contribuiu, em alguma medida, na compreensão das demandas da população. Assim, os resultados obtidos ao longo do processo de formulação e implantação da proposta foram guiando os gestores rumo à legalização da atividade extrativa. Nesse contexto, os sentidos do que estava sendo feito foram emergindo de forma contínua, não de forma homogênea, pois cada um dos atores percebeu os resultados e o processo, em geral, de forma distinta.

Além disso, as experiências passadas durante a juventude do ex-prefeito, a vinculação do vice-prefeito com as atividades de extração da samambaia há mais de 50 anos, assim como a atividade de conclusão de curso do profissional do DEPRN, emergiram ao longo da formulação e implantação da proposta de manejo da samambaia silvestre em Ilha Comprida.

Em suma, com o programa da samambaia silvestre houve a possibilidade se conhecer com mais nitidez a realidade local e isso ocorreu por meio de negociações entre os diferentes atores. E essa aproximação com o poder público em suas diferentes instâncias e esferas propiciou um ambiente favorável à articulação e em que os interesses coletivos prevaleceram aos individuais. Com isso, reconheceu-se e valorizaram-se as características locais, assim como os papéis das diferentes lideranças (especialmente no “empoderamento” dos líderes extrativistas). O Quadro 5 mostra os fatores impulsionadores e restritivos à articulação do poder público na Ilha Comprida.

<b>Fatores impulsionadores</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento das necessidades segundo o território</li> <li>- Comprometimento do quadro funcional com a coisa pública</li> <li>- Diálogo com mercado e a sociedade civil</li> <li>- Diálogo com outros poderes públicos</li> <li>- Democratização do poder público</li> <li>- Descentralização</li> <li>- Estimula a criação de redes</li> <li>- Flexibilização</li> <li>- Prática dos direitos civil, social e civil</li> <li>- Projetos de inclusão social</li> <li>- Promoção da identidade local</li> <li>- Promoção da vocação econômica</li> <li>- Reconhecimento das organizações da sociedade civil</li> <li>- Trabalhar com instrumentos de planejamento</li> <li>- Trabalhar com métodos participativos (orçamento participativo, planejamento participativo, entre outros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assimetria de informação interna</li> <li>- Conflito de competências entre os poderes públicos</li> <li>- Crise de representatividade dos poderes públicos</li> <li>- Dependência do poder público estadual</li> <li>- Dependência do poder público federal</li> <li>- Falta de capacitação do quadro funcional</li> </ul>

Quadro 5: Fatores impulsionadores e restritivo à articulação do poder público em Ilha Comprida

Fonte: dados da pesquisa

Os pequenos municípios brasileiros, em geral, têm um alto grau de dependência dos poderes estadual e federal e em Ilha Comprida isso não era diferente. Além disso, em função da mudança da legislação ambiental, foi possível perceber conflitos entre as diferentes instâncias e órgãos governamentais – IBAMA, DEPRN e Prefeitura – sobre a legalização ou não da atividade extrativista. Os extratores, por sua vez, não confiavam nos poderes públicos, pois eram constantemente perseguidos e punidos por extraírem das florestas a sua sobrevivência. Por trabalharem uma vocação econômica do território e em especial desse município, fortaleceu-se a identidade local a partir de constantes diálogos entre os poderes públicos, sociedade civil e mercado. Com o uso de instrumentos de planejamento, os funcionários públicos, bem como da sociedade civil, puderam estimular a formação de redes entre os extratores e isso atendeu a contento a demanda local. O Quadro 6 mostra os fatores impulsionadores e restritivos à alavancagem do potencial do território de Ilha Comprida.

<b>Fatores impulsionadores</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de parcerias</li> <li>- Existência de redes</li> <li>- Extensão rural</li> <li>- Infra-estrutura social (saúde, educação, cultural e assistencial)</li> <li>- Legislação</li> <li>- Potencial turístico</li> <li>- Recursos humanos</li> <li>- Recursos naturais</li> <li>- Vocação econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência do poder público na geração de empregos</li> <li>- Desconhecimento do potencial do território</li> </ul>

Quadro 6: Fatores impulsionadores e restritivos à alavancagem do potencial do território de Ilha Comprida

Fonte: dados da pesquisa

A atividade extrativista ocorria há muitos anos em Ilha Comprida. Contudo, foi a partir do programa da samambaia silvestre que o potencial da extração da samambaia silvestre se revelou de maneira cristalina. Por outro lado, a experiência nesse município demonstrou o alto grau de dependência do setor público em encontrar alternativas para a geração de emprego e renda para a população local. Conforme descrito anteriormente, o respeito à vocação econômica, bem como o envolvimento dos diferentes atores nessa iniciativa, possibilitou novas parcerias e a criação e fortalecimento de redes. A perspectiva apresentada por Tenório (2004) contribuiu para analisar a iniciativa ocorrida em Ilha Comprida no que refere ao desenvolvimento local e cidadania. Esta análise, por sua vez, abre um espaço para a reflexão sobre a gestão social, assim como sobre a prática de cidadania deliberativa ocorrida neste território, na medida em que foi analisada a relação entre as diferentes esferas e atores.

## 6. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar, sob a ótica da cidadania deliberativa, a participação de diferentes atores na construção do Programa de extração de samambaia silvestre que ocorreu no município de Ilha Comprida. O êxito desta experiência local ocorrida no Território da Cidadania do Vale do Ribeira em São Paulo explica-se não só pela intenção explícita do corpo técnico e da prefeitura em estimular a mais ampla participação dos extratores de samambaia silvestre nas decisões e em buscar formas não convencionais de geração de renda. Sendo assim, a pesquisa buscou entender a articulação dos diferentes atores, políticas públicas e práticas na busca de soluções integradas para a gestão social num território. Neste contexto, pode-se descrever o fluxo de ações e o processo decisório, ocorrido no projeto de extração da samambaia silvestre em Ilha Comprida, da seguinte maneira:

Houve a conjugação de diferentes saberes, desde o tácito até o acadêmico, passando pelo político, construídos a partir de um processo contínuo de negociações e construção de sentidos, em distintos âmbitos governamentais e da sociedade civil. Essa dinâmica fazia parte de uma gestão fluida e flexível, e em que se pode utilizar, livremente, a intuição, os erros, os acertos e também os resultados. Os gestores ficaram próximos às pessoas e foram tateando as possibilidades que emergiam ao longo do tempo, e os obstáculos foram superados paulatinamente, de forma não linear. Ou seja, um determinado problema abriu outras possibilidades de ação, ao mesmo tempo em que determinadas soluções geravam novos problemas. Em função da história de vida de determinados atores, parece que determinadas soluções existiam antes do projeto e foram utilizadas de modo não linear, ou seja, em que “soluções buscam um problema”, configurando, provavelmente, um processo de “caos organizado”.

Sob o aspecto da cidadania deliberativa, o caso de Ilha Comprida permitiu evidenciar diversos fatores restritivos e impulsionadores nas dimensões de cidadania, sociedade civil, capital social, poder público e potencial do território. A necessidade de sobrevivência dos extratores da samambaia silvestre mediante a mudança da legislação ambiental estadual funcionou como uma espécie de catalisador das mudanças locais. Foi um sentimento coletivo de solidariedade que permeou a participação dos distintos atores e a comunicação ocorreu de maneira fluida e participativa. Os atores, assim, dialogaram de maneira intersubjetiva e buscaram avançar em torno de questões coletivas.

A experiência dos extratores de samambaia silvestre contraria a lógica de gestão estratégica que, como afirma Tenório (2009), constitui a abordagem predominante na

Administração. De fato, a participação de diferentes atores, tendo como base o diálogo constante e livre de coerções, evidenciou uma gestão social que se distancia de uma forma de gestão individualista e utilitarista, pois foi baseada ao longo do processo, sobretudo, por uma lógica humana e solidária (TENÓRIO, 2005). A pesquisa sugere, assim, que são as proposições dos processos decisórios menos lineares e as abordagens de formulação de políticas públicas que enfocam as práticas cotidianas dos gestores – permeadas pelas imperfeições e deselegâncias do dia-a-dia – que melhor contribuem para sua compreensão. Contudo, deve-se observar que a valorização da vocação local, historicamente construída neste território, de atividades de extrativismo da samambaia silvestre, constitui-se como um mote para que os atores locais de Ilha Comprida pudessem exercitar a cidadania deliberativa.

Enfim, se é verdade que territórios podem ser estudados a partir dos laços sociais entre seus atores, então é fundamental que em estudos futuros, conforme convida Abramovay (2006) se “compreenda teoricamente a natureza destes laços, ou seja, a natureza do processo de cooperação em torno do qual se constroem os territórios. Este processo será importante na compreensão das instituições públicas e dos próprios mercados que marcam a vida de uma região”. No que se refere à questão de pesquisa “como relacionar a participação dos diferentes atores locais sob a perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa?”, pode-se argumentar que a experiência em Ilha Comprida é um caso empírico do que seja uma gestão social, pois, conforme argumentou Tenório (2005), ela se caracteriza pela participação, dialogismo e em que o processo decisório é compartilhado por diferentes sujeitos.

No caso estudado houve a participação de diferentes atores em distintas etapas no processo de construção da experiência, a qual foi permeada pelo diálogo entre os sujeitos e, finalmente, o processo decisório foi construído pelos diferentes atores locais. Por outro lado, deve-se observar que ao longo do processo houve a busca pela concordância, em que o outro (extrator de samambaia silvestre) deveria ser incluído e boa parte das pessoas foi motivada pela solidariedade (TENÓRIO, 2005). Diante da situação vivida pelos extratores de samambaia silvestre, houve uma união entre os atores locais por compreenderem que a situação de ilegalidade enfrentada pelos trabalhadores era injusta e incorreta. Nesse sentido, ocorreu, um auto-entendimento ético (TENÓRIO, 2005), a partir do qual ocorreram debates e negociações na busca por uma solução pragmática diante das demandas ocorridas a partir da nova legislação ambiental no Estado de São Paulo.

Neste contexto de participação, os gestores públicos de Ilha Comprida, assim como atores da área privada local, se apresentaram não como portadores de uma ação política do poder administrativo, mas como uma forma de articulação no qual os atores relacionaram-se dialogicamente e intersubjetivamente em busca de soluções para os extratores de samambaia silvestre. E assim, caracterizando-se como um caso prático de cidadania deliberativa, no qual ocorreu uma apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino (TENÓRIO, 2005). Todos os atores locais, indistintamente, aprenderam com esse processo, pois houve respeito mútuo entre as diferentes pessoas. O processo de construção dessa experiência ocorreu em meio a uma gestão fluida e flexível, sem a qual, provavelmente, não se concretizaria o programa. Este tipo de iniciativa tem a vocação de propiciar o surgimento de uma realidade intermediária entre o Estado e o município, capaz de articular as ações necessárias à formação e ao desenvolvimento de uma rede territorial (ABRAMOVAY, 2000).

Por fim, parece relevante citar o comentário feito com frequência durante o estudo por diferentes atores sobre o município vizinho. Iguape, município localizado na vizinhança de Ilha Comprida, passa por desafios e potenciais semelhantes, fez diversas tentativas para fomentar um programa semelhante para os seus extratores. Contudo, não houve êxito nesta empreitada e isso tem intrigado os gestores locais. Nesse sentido, permanecem questões não respondidas, conforme nos alertou Dowbor (2006): “como dinamizar estas iniciativas, dar-

lhes escala, replicabilidade, efeitos multiplicadores? Como gerar um terreno mais favorável à inclusão produtiva do andar de baixo da economia, no “circuito inferior”?”

Portanto, parece haver em torno destas questões um campo fértil para pesquisas futuras. Ainda que o processo decisório seja um tema tradicional no campo administrativo, consideram-se necessários estudos que abordem as práticas dos gestores públicos e demais atores envolvidos no processo de construção e implantação de políticas públicas. Defendem-se que os pequenos municípios não têm apenas dificuldades, mas também lições e aprendizados que são úteis aos outros municípios ou mesmo para os outros níveis de governo.

## Notas Explicativas

---

<sup>1</sup> Os vinte e cinco (25) municípios do território de Cidadania do Vale do Ribeira são: Cajati, Cananéia, Iguape, Iporanga, Itaóca, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Jujutiba, Paripiranga, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Sete Barras, Ilha Comprida, Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Eldorado, Itapirapuã Paulista, Miracatu, Ribeira, Ribeirão Branco, São Lourenço da Serra e Tapiraí.

<sup>2</sup> O Decreto nº 30.817 regulamenta a Área de Proteção Ambiental da Ilha Comprida, criada pelo Decreto nº 26.881, de 11 de março de 1987, declara essa APA como de Interesse Especial e cria, em seu território, Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Há, além disso, Decreto Estadual nº 750, de 1993, que proíbe a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

## 7. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria de los estúdios territoriales. IN: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo, LATTUADA, Mario. *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, pp. 51-70, 2006 Disponível em <http://www.abramovay.pro.br/artigoscientifico/2006>.

\_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo: IEA/USP, vol. 15, n. 43, 2001.

\_\_\_\_\_. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*. vol. IV n. 2, p. 379-397. São Paulo: FEA.Ribeirão Preto SP - abril/junho, 2000.

\_\_\_\_\_. Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate. In: Descentralización y Desarrollo Local. Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguay de Ciencias Sociales, no. 48, 2 série, Ano 13, n. 1-2, pp.7-16, 1988. BEHN, Robert D. Management by Groping Along. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 7, n. 4, p. 643-663, 1988.

CASSAB, Latif A. História Oral: miúdas considerações para a pesquisa em serviço social. Londrina: *Serviço Social em Revista*, v. 5, n. 2, Jan/Jun, 2003. Disponível em: [www.ssrevista.uel.br/c\\_v5n2\\_latif.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_latif.htm). Acesso em: 12 dez. 2007.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*: The Belknap Press of Harvard University Press – Cambridge, Londres, 1990.

DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade, 1999. *Artigos on line*. Disponível em: [http://dowbor.org/8\\_gestaosocial.asp](http://dowbor.org/8_gestaosocial.asp). Acesso em: 20.08.2009.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MEL, Vanessa Paternostro. *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa I: Racionalidad de La acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987a.

- \_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista*. Madri: Taurus, 1987b.
- \_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro (RJ): Tempo Brasileiro; 1989.
- IBGE. *Indicadores Sociais Municipais*. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/default.shtm). Acesso em: 12 mar. 2006.
- IBGE. Site *Cidades @*. Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php). Acesso em: 22 ago. 2007.
- IIZUKA, Edson Sadao. *Fluxos de Ações e Processos Decisórios na Gestão Pública Local: Estudos de Casos de Projetos e Programas Inovadores em Municípios de Pequeno Porte Populacional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Tese de doutorado, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O Fluxo de Ações e o Processo Decisório na Política Pública Local: Estudo de Caso em Ilha Comprida-SP*. In: 4º Encontro Nacional dos Pesquisadores em Gestão Social, 2010, Lavras-MG. Anais do 4º Encontro Nacional dos Pesquisadores em Gestão Social. Lavras-MG : Universidade Federal de Lavras-MG, 2010. v. Único. p. 1-336.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2001.
- MOYANO, Eduardo E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Economía Ensaíos*, v.13, n.2 e v.14, n.1: 3-39, Uberlândia, 1999.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna* Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- *Bowling alone*. The collapse and revival of American community. New York, Simon & Schuster, 2000.
- RATTNER, Henrique. *O Resgate da Utopia*. Palas Atenas. 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, Maria Isabel Lopes da Cunha. Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre. In: BARBOSA, Hélio Batista; SPINK, Peter. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania: Ciclo de Premiação 2001..* São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP. FGV, 2002.
- SPINK, Mary Jane. Pesquisando no cotidiano: recuperando memórias de pesquisa em Psicologia Social. *Psicologia & Sociedade*, v. 19, n. 1, Porto Alegre: Associação Brasileira de Psicologia Social. 2007 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822007000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 jan. 2008.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma réplica. In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. *Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda*. Recife: UNIVASF, 2010.
- \_\_\_\_\_. Gestão social: uma réplica. *Revista ADM. MADE*. Rio de Janeiro: Universidade Estácio, ano 9, v.13, n.2, p.1-4, maio/agosto, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Tem razão a administração?* 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.
- \_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, jan.juh, ano/vol. 3, n. 005. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, p.p.. 101-124, 2005.
- \_\_\_\_\_. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9. In: *Proceedings...* Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- VERENA, Alberti. *Manual de História Oral*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. Sobre a intuição na tomada de decisão. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n.2, p. 130-57, 1993.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.