

EAS Estudos de
Administração e
Sociedade



Revista EAS. Niterói – RJ, v.7, nº1, janeiro-junho, 2022
www.revistaeas.uff.br

DIREITOS

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

DISPONIBILIDADE

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível

em: <http://revistaeas.uff.br>

CATÁLOGO

Revista Estudos de Administração e Sociedade – v. 7, n. 1, (2022)
– Niterói Universidade Federal Fluminense, 2017

Frequência: Semestral

ISSN: 2525-9261

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Publicação do Programa de Pós Graduação em Administração –
PPGAd Universidade Federal Fluminense

(<http://www.adm.uff.br>)

INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume (Edição Atual)	Número (Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/ Rio de Janeiro	v.7	n.1	Jan. Jun. / 2022

EDITOR-CHEFE

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

**EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E
SOCIEDADE**

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

COORDENADORA EDITORIAL

LILIANE MAGALHÃES GIRARDIN PIMENTEL FURTADO

ASSISTENTE EDITORIAL

SÉRGIO AUGUSTO DA MOTTA

**COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

EDUARDO CAMILO DA SILVA

COMITÊ EDITORIAL

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior, Fundação Getulio Vargas - FGV, Brazil
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getulio Vargas - FGV
- Prof. Cláudia Souza Passador, FEARP/USP, Brazil
- Prof. Claudio Marques Gurgel, UFF - Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, Universidade Salvador - UNIFACS, Brazil
- Prof. Fernando de Souza Coelho, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brazil
- Prof. Florence Pinot de Villechenon, ESCP Europe, France
- Prof. Francisco César Pinto da Fonseca, Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brazil
- Prof. Frederico Lustosa da Costa, Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brazil
- Prof. Freddy Mariñez Navarro, El Colegio de Jalisco, Mexico
- Prof. Javier Jasso Villazul, Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior, Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense - UFF
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho, Escola de Administração/UFBA, Brazil
- Prof. José Walkimar de Mesquita Carneiro, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Juan Mozzicafreddo -ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal (*In memorian*)
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brazil
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira, Universidade Federal de Viçosa
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta, Fundação Getulio Vargas/EBAPE
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Brazil
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira, Fundação Oswaldo Cruz, Brazil

SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS – CONTENTS

Editorial: Cidadania e Políticas Públicas em Evidência.

- pp. 01 - 02

Claudio R. Marques Gurgel

1. El Diseño Institucional de la Participación Ciudadana en la Construcción de los Sistemas Anticorrupción en México.

- pp. 03 - 18

Freddy Mariñez Navarro

2. - Movimento pela Soberania Popular frente à Mineração (MAM) e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB): um estudo comparativo sobre a formação e organização.

- pp. 19 - 38

*Bianca Michalsky Martins
Patrícia Aparecida Ferreira
Júlia Moretto Amâncio
Mayara Miranda dos Santos
Mariane Beatriz Silva Teixeira*

3. Fatores Determinantes da Transferência de Tecnologia em Bioeconomia

- pp. 39 - 63

*Carlos Alberto de Sá Barros Júnior
Renata Simões Guimarães e Borges
Sival Lopes*

4. City-marketing e o Turismo em Natal e João Pessoa

- pp. 64 - 78

Maria das Graças de Menezes Venâncio

EDITORIAL

CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM EVIDÊNCIA

A edição de junho de 2022, dando continuidade a um período de boas expectativas, mas ainda marcado pelo sofrimento dos últimos anos, traz grande diversidade de temas, de acordo com o amplo espectro com que a EAS brinda e acolhe seus leitores e colaboradores, mas com um corte especial voltado ao exercício da cidadania.

O artigo *El diseño institucional de la participación ciudadana en la construcción de los sistemas anticorrupción en México* traz dois pontos de extrema importância para as democracias modernas: o combate a corrupção e as formas de participação popular nesse combate. Tomando a experiência mexicana como campo de observação, o texto nos oferece a arquitetura usada para garantir e estimular la participación ciudadana no processo, explorando as possibilidades e vantagens de incorporar a intervenção cívica nessa vigilância necessária contra o uso indevido do dinheiro público. É uma proposta que deveria ser atentamente estudada por nossos legisladores, que, tomando o exemplo, poderiam ajudar a construir procedimentos menos sujeitos a manipulações políticas, como as que vimos nos processos da lava-jato.

Resgatando uma luta de grande significado dos cidadãos atingidos pelo pouco cuidado das mineradoras e barragens com as vidas dos seus circunvizinhos, temos a seguir o artigo *Movimento pela Soberania Popular frente à Mineração (MAM) e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB): um estudo comparativo sobre a formação e organização*. Não é a toa que se trata de um texto gerado no ambiente de Minas Gerais, onde infelizmente, esses acontecimentos têm sido frequentes. São colegas acadêmicos de Lavras, importante município mineiro, que assinam esse texto de grande relevância para quem sofreu, sofre ou se solidariza com o sofrimento dos atingidos pelos aparentes acidentes, que na verdade são tragédias anunciadas.

De outra parte, uma apreciação muito oportuna se faz com o artigo *Fatores determinantes da transferência de tecnologia em bioeconomia*. O artigo nos apresenta o resultado do estudo de caso, realizado pelos autores, na Embrapa Milho e Sorgo. Ele nos traz a promissora informação que dentre esses fatores predominam aqueles institucionais, que destacam a qualidade da contribuição, e que valorizam a interface com a academia. Nesse momento em que as universidades, em particular, as universidades públicas sofrem com fortes cortes de verbas, o destaque para o papel da academia na produção e difusão tecnológica é muito bem-vindo.

Finalmente, mais não menos importante, temos o texto *City-marketing e o Turismo em Natal e João Pessoa*, quando se realiza a recuperação da trajetória da expansão da indústria do turismo no Brasil, em particular no Nordeste e mais singularmente nas duas encantadoras capitais focalizadas. É um trabalho

atento aos ganhos, principalmente de emprego e renda, mas também preocupado com os efeitos negativos de políticas de turismo que não observam certos procedimentos necessários ao desenvolvimento sustentável. Além disso, o artigo destaca a relevância do olhar e audiência locais e cidadãos sobre as políticas de turismo.

Esperamos que essa edição, como as anteriores, contribua com o desenvolvimento da ciência e seja útil as nossas necessidades mais prementes.

A todas e todos, boa leitura.

Claudio Gurgel

Editor-chefe

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade.

El Diseño Institucional de la Participación Ciudadana en la Construcción de los Sistemas Anticorrupción en México

Nome: Freddy Mariñez Navarro¹
Colégio de Jalisco
e-mail: freddy.marinez@coljal.edu.mx

RESUMEN

El artículo explora las formas de Participación Ciudadana (PC) institucionales establecidas en la experiencia del combate democrático a la corrupción en México. El abordaje teórico y metodológico del artículo lo desarrollamos mediante la siguiente estructura. En el primer punto se especifican los aspectos teóricos de la PC, precisando las diferencias entre el Poder Delegado y el Poder no Delegado. En un segundo momento analizamos la PC en el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), precisando el rol y las facultades del Comité de Participación Ciudadana (CPC), mismo que ha sido replicado por los sistemas locales. En el tercer punto nos aproximamos a las respuestas de la siguiente pregunta relacionada con la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes: ¿Qué actividades colaborativas y de vigilancia cívica pueden realizar los sistemas anticorrupción en México para su fortalecimiento? En el punto último dejamos como reflexión los obstáculos potenciales de la PC en los sistemas anticorrupción, estableciendo a las competencias ciudadanas y a la alfabetización administrativa como elementos fundamentales a desarrollar.

Palabras clave: Participación ciudadana, Colaboración, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sistemas locales anticorrupción, comités de participación ciudadana. Poder Delegado, Poder no Delegado, Alfabetización administrativa.

ABSTRACT

The article explores the institutional forms of Citizen Participation (CP) established in the experience of the democratic fight against corruption in Mexico. The theoretical and methodological approach of the article is developed through the following structure. In the first point, the theoretical aspects of the CP are specified, specifying the differences between the Delegated Power and the Non-Delegated Power. In a second moment we analyze the PC within the framework of the General Law of the National Anti-Corruption System (LGSNA), specifying the role and powers of the Citizen Participation Committee (CPC), which has been replicated by local systems. In the third point we approach the answers of the following question related to the experience of the State Anti-Corruption System of the State of Aguascalientes: What collaborative and civic surveillance activities can anti-corruption systems in Mexico carry out for their strengthening? In the last point we leave as a reflection the potential obstacles of the PC in the anti-corruption systems, establishing citizen competences and administrative literacy as fundamental elements to be developed.

Keywords : Citizen participation, Collaboration, National Anti-Corruption System (SNA), local anti-corruption systems, citizen participation committees. Delegated Power, Non-Delegated Power, Administrative Literacy.

[Submetido em 22-jan-2022 – Aceito em: 27-06-2022 – Publicado em: 15-07-2022].

¹ Graduado em Administração [Universidade de Carabobo, Venezuela]; Mestre em Economia [Universidade Del Zulia, Venezuela]; Mestre em Gestão e Cooperação [Universidade de Sherbrooke, Canadá]; e Doutor em Sociologia Política [Universidade Laval, Canadá].

1.- La participación ciudadana como un proceso relacional entre el Poder Delegado y el Poder no Delegado

Analizar la participación ciudadana en el contexto de amenaza en que se encuentran las instituciones de la democracia hoy en México es, además de interesante, un ineludible desafío teórico y empírico. La participación ciudadana como proceso relacional ha tenido avances y limitaciones, así como problemas vinculados con el compromiso cívico. Han existido diversos esfuerzos, tanto desde las instituciones públicas gubernamentales como desde los ciudadanos, dirigidos a comprender y darle sentido a este proceso.

Se parte que el Estado sigue siendo un instrumento insustituible para la universalización de la ciudadanía, por lo que en este sentido, las ciudadanas y los ciudadanos deben partir de una política de influencia *directa* y otra *indirecta* con respecto a las instituciones del Estado (Cunnill Grau, 2005). La primera política de influencia, la directa, se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del Poder. De esta manera, es necesario que existan instituciones claras para fiscalizarlo en el transcurso de sus mandatos mediante la aplicación de sanciones antes de la próxima contienda electoral. Y la *segunda* política, la de la influencia indirecta, se involucra con el concepto normativo de espacio público según la cual la forma de influir sobre el poder de la burocracia electa y no electa, es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones ciudadanas que se dedican a identificar problemas públicos a través de las virtudes deliberativas que son ubicadas en diferentes espacios públicos como los debates parlamentarios, foros de ciudadanos, consulta administrativa, testimonios de expertos (Dryzek, 2010), y en esta época impregnada de digitalización, a través de la deliberación On-line (Lathrop & Ruma, 2010).

Pero estas políticas de influencia requieren del fortalecimiento de las instituciones participativas para poder visualizar dos tipos de poderes democráticos que se encuentran y desencuentran a medida de su ejercicio y enmarcado en sus reglas. Nos referimos al *Poder Legítimo Delegado* (poder desde arriba) y al *Poder Legítimo no Delegado* (poder desde abajo), sustentado en los derechos de ciudadanía porque aún con el poder que delegan los ciudadanos a las autoridades públicas para que gobiernen en nombre suyo, los ciudadanos retienen una cantidad sustancial de poder porque no pierden sus derechos (Cullell, 2012).

En consecuencia, estos dos poderes se ejercen según dos reglas. Una es la que regula la cuestión de quién puede ejercer el poder y cómo puede obtenerlo (acceso). La otra refiere a la que regula el ejercicio del poder. En cuanto el *acceso al Poder Político* del Poder Delegado hablamos de reglas que normalizan el acceso al poder por parte de quienes tendrán la autoridad legal para ejercerlo, así como las reglas que especifican los modos cómo se sustituyen a los gobernantes. En una democracia, estas regulaciones corresponden básicamente al sistema electoral. Y para el *ejercicio del poder* existen normas que regulan el ejercicio del poder delegado, ese que ha sido conferido a las autoridades públicas. Normas que aplicadas en periodos no electorales y que comprenden un complejo juego de regulaciones cuidadosamente formuladas que estipula los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir esas normas, tienen como

norte asegurar que los gobiernos electos democráticamente gobiernen democráticamente. Nos referimos a la existencia de un Estado de Derecho.

Cuando analizamos el Poder de los ciudadanos, la dimensión de *acceso al Poder* se caracteriza por normas que regulan el acceso al Poder No delegado, en el que los ciudadanos no pierden, por parte de los gobernados. Nos referimos a la inclusión ciudadana que se expresa en el disfrute de los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. Esto no es más que la participación electoral vía la inclusión ciudadana sustentada en los derechos políticos. Y al referirnos al *ejercicio del Poder* no Delegado, la cuestión se presenta en cómo las personas participan en la vida pública y esgrimen sus derechos frente a los gobernantes y gobernados. Es ejemplo de ello la participación ciudadana expresada en la participación en la gobernanza, en la deliberación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como en los distintos mecanismos de democracia directa. Se trata también de la participación cívica en el debate y la deliberación pública y, la colaboración en la co-creación de decisiones y valores públicos.

Estos dos poderes, Delegado y no Delegado, expresan cuatro lineamientos que le dan razón a la democracia de hoy: *uno*, las reglas del juego democrático, que corresponden con los principios inspiradores de las normas fundamentales de competencia y de procedimiento que establecen el “quien” y el “como” de la decisión política; *dos*, los principios de igualdad y de libertad política; *tres*, los valores de la tolerancia, de la no violencia, del debate libre; y *cuatro*, los saberes cívicos como herramientas democráticas que se conectan con las instituciones participativas para el ejercicio de los derechos ciudadanos como los del acceso al poder (inclusión ciudadana vía la participación electoral), del ejercicio del poder como los mecanismo institucionales de participación cívica en la construcción de las agendas públicas, la hechura de la implementación de las políticas públicas, de toma de decisiones públicas y de gobernanza; y de control del poder como las instituciones de vigilancia y rendición de cuentas *societal*. (Mariñez Navarro, 2021)

Así entonces la participación ciudadana como expresión del Poder No Delegado puede explicarse de varias maneras. Primero, como forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgados a los representantes políticos, así como el puente entre la representación y la decisión pública. Es decir, es un tipo de *participación que complementa la decisión gubernamental* o la voz de los ciudadanos conectada a un proceso de toma de decisiones sin efecto vinculante pero que sirve de contrapeso como la consulta popular y las audiencias públicas en la gestión de decisiones, en la gestión de obras y servicios o en la gestión de las políticas públicas bien sea en la construcción de la agenda como en el diseño, implementación o evaluación. En este caso, Merino aborda esta relación explicando que “la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos del gobierno, la participación se convierte en medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en las tomas de decisiones políticas” (Merino, 2001: 18). Una segunda forma de participación la podemos visualizar como aquella que implica una decisión con *efecto vinculante* ya que se caracteriza porque es la ciudadanía quien decide, por lo que puede verse como democracia directa mediante estos mecanismos como el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa Popular, el Derecho de Petición, la Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato.

Y la tercera forma de participación, aparecida más recientemente, y que ha tomado un rasgo muy particular, es la denominada participación *técnica y de gestión colaborativa* que se impone como un esquema organizativo no jerárquico y no vertical, donde los diferentes actores, unos de lo público estatal y otros de lo público no estatal, definen ciertos procedimientos e instituciones para la creación e implementación concreta de una política o decisión pública. La participación colaborativa, según Michels (2019), hacen que los ciudadanos se sientan más eficientes y más seguros de su capacidad para incidir en la formulación de políticas y decisiones; tiene una función integradora ya que contribuye al desarrollo de las virtudes cívicas, así como al sentimiento de ser ciudadanos con vida pública, sintiéndose con más responsabilidad personal en su vinculación con las decisiones públicas (Michels, 2019). De manera pues que los ciudadanos con otros actores gubernamentales y no gubernamentales logran co-crear las decisiones y políticas públicas y así construir instituciones públicas abiertas donde las nuevas habilidades para participar, colaborar y comprender se convierten en herramientas fundamentales para que la calidad de la transparencia se vincule con la rendición de cuentas. Meijer (2012) explica esta vinculación cuando analiza el gobierno abierto de esta manera: “El ideal de gobierno abierto postula una relación sinérgica entre transparencia (visión) y participación (voz) según la cual la transparencia garantiza el acceso público a la información gubernamental y la participación proporciona acceso público al gobierno mismo” (Meijer et al., 2012, pag.14 citado en Mariñez Navarro 2021, pag. 77). Por ello, si utilizamos una definición centrada en la visión y la voz, es difícil separar el gobierno abierto de la democracia, ya que la "visión" y la "voz" son al mismo tiempo principios democráticos fundamentales. La democracia es, por definición, el sistema político donde la "voz" de los ciudadanos influye en la toma de decisiones a través de canales organizados de representación y participación. Y la "visión" (transparencia) implica gobiernos de acuerdo con reglas fijas y publicadas sobre la base de información y procedimientos que son accesibles al público y (en algunos usos) dentro de campos de actividad claramente delimitados. Ambos elementos de apertura presuponen un conjunto de derechos que gozan los ciudadanos, como el derecho a la libre asociación, libre expresión, representación, acceso a la información y participación en la vida cívica y política, que son difíciles de conceptualizar fuera de los sistemas democráticos (Dahl, 1993; Schnell, 2020).

Afirmamos en consecuencia que sin participación la democracia no existiría por lo que se requiere siempre del voto y acciones más allá del voto. Ello implica poseer una serie de derechos y obligaciones ya que ser ciudadano en una sociedad democrática significa además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. En consecuencia, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas de juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar. El Estado de Derecho y la libertad de los individuos son elementos clave de la participación. Es por ello que la mejor participación ciudadana en la democracia es la que se mantiene alerta, la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar las demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad por los gobernantes.

Con estas precisiones, abordaremos la respuesta al siguiente cuestionamiento que parte del análisis de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) en México y de las leyes locales que replicaron a ésta: ¿Cuál es el diseño institucional de la participación ciudadana en los CPC tanto del SNA como de los sistemas locales

anticorrupción de México?

2.- La participación ciudadana en los sistemas anticorrupción en México

Para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, se publicaron el 18 de julio de 2016 las siguientes siete leyes nuevas o modificadas: Ley General del SNA; Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley general de Contabilidad Gubernamental); Reformas y adiciones al Código Penal federal, en materia de combate a la corrupción; Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en materia de Control Interno; y Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. De esta manera, la construcción de la política pública anticorrupción a nivel nacional, se sustenta legalmente en este marco legal.

Aquí es importante dejar claro que los *Think Tanks* fueron clave en la construcción del SNA para transformar y corregir las debilidades institucionales al promover las reformas necesarias del marco jurídico. Algunos de los Think Tanks que participaron fueron FUNDAR, México Evalúa, Transparencia Mexicana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el CIDE, el Centro de Estudios Espinosa Iglesias y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). “En dicho proceso, los Think Tanks le dieron legitimidad a la creación del SNA y condujo a la generación de resultados sobre el diseño de una institución para el combate a la corrupción” (Soto Guerrero, 2019:165).

El SNA se encuentra sustentado en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que establece que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. De esta manera el artículo 6 de la LGSNA establece que “El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (LGSNA, web)¹.

En este esquema institucional del SNA, los ciudadanos juegan un rol fundamental a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC). En el Capítulo III Del Comité de Participación Ciudadana, artículo 15, se establece que éste (CPC) “tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional” (LGSNA). Pero en este

¹ En el caso de la mayoría de las entidades federativas el diseño fue similar, se ha replicado el esquema nacional. Según el SNA, 30 estados cuentan con el Comité Coordinador, el Fiscal Anticorrupción y el CPC, además, han armonizado su legislación. 31 estados cuentan con la Comisión de Selección y han nombrado magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. Y 28 estados cuentan con Secretaría Ejecutiva (https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf).

diseño, esta instancia del CPC no es casual. El hecho de que el Presidente del CPC sea al mismo tiempo Presidente del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, tiene que ver con las responsabilidades de la participación misma que se diseñaron al inicio del SNA. Visto así, podemos identificar que la participación del CPC se diseñó de dos formas distintas, por lo que creemos que aquí está el punto de discusión cuando hablamos del rol de los ciudadanos en el SNA y en los sistemas estatales anticorrupción. O del diseño de la participación ciudadana en la construcción de los sistemas anticorrupción.

Estas dos formas distintas de participación diseñadas en la Ley (artículo 21 de la LGSNA), tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra –pero que a su vez se complementan- y que ha venido incidiendo en el funcionamiento del Comité Coordinador, del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva (SE) y del mismo Comité de Participación Ciudadana. Las podemos identificar de la siguiente manera:

- Una es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa) y;
- la otra forma de participación está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Esto nos lleva a la interrogante siguiente, ¿cómo ha sido la relación de los CPC con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con temas sobre transparencia, rendición de cuentas, control social y el combate a la corrupción?

Vamos a precisar las características de cada una de ellas. Primeramente, la *Participación técnica y de gestión colaborativa*, que se enmarca en cómo los distintos actores del sistema, involucrados en el Comité Coordinador, el Órgano de Gobierno y la Comisión Ejecutiva, liderados por el CPC, logran articular propuestas, proyectos de mejora de instrumentos (por ejemplo la Plataforma Digital Nacional y la Política Nacional Anticorrupción), proyectos de mejoras de mecanismos de información en los órdenes entre el CC-OG-CE-CPC, entre otros. Para ello el conocimiento técnico o la legitimidad técnica es importante, ya que es una forma de gobernanza colaborativa definida como el proceso y las estructuras de toma de decisiones y gestión de lo público que involucran a actores comprometidos de manera constructiva en la esfera pública y cívica para llevar a cabo una labor pública (Emerson et al., 2011: 2). Para llevar a cabo este potencial de la participación colaborativa en los sistemas anticorrupción y particularmente en los CPC, es importante comprender las motivaciones de los integrantes para participar en las diferentes atribuciones y que estos difieren dependiendo del objetivo de los futuros proyectos gubernamentales y su tarea respectiva.

La *Participación Colaborativa (técnica y de gestión colaborativa)* se impone entonces en las atribuciones del CPC como un proceso interactivo, logrando generar un aprendizaje colectivo, intercambiando conocimientos, así como el compartir responsabilidades en relación a la implementación de los objetivos –en este caso del Sistema- y sobretodo, de interesarse por las consecuencias. Este tipo de participación lo que trata es de construir procesos continuos de reflexión colectiva que implica dispositivos institucionales innovadores para que la coordinación de los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción sea efectiva. Para visualizar con más precisión, describimos las atribuciones (de la LGSNA) que expresan la participación técnica y de gestión colaborativa, en la LGSNA, artículo 21:

-
- Participar en la Comisión Ejecutiva
 - Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la Política Nacional y las políticas integrales
 - Proponer al Comité Coordinador:
 - Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización, y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que lo generan.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación del Sistema estatal y sus herramientas.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
 - Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.
 - Opinar y proponer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas estatal, las políticas integrales y los programas y acciones que implementan las autoridades que conforman el Sistema Nacional.
 - Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador.
 - Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.
 - Opinar sobre el Programa Anual de trabajo del Comité Coordinador
 - Proponer al Comité Coordinador la emisión de Recomendaciones no vinculantes.

Estas atribuciones técnicas-administrativas se traducen en un conjunto concreto de participantes que permite abordar la participación como un proceso constitutivo en el que conceptos particulares del público se movilizan, negocian y promulgan². En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. Por una parte, la participación colaborativa generará información que mejoraría los objetivos del sistema, los programas o la planificación de tareas. El segundo factor es el que proporciona legitimidad para la construcción de decisiones. Entendemos la legitimidad como una percepción o suposición generalizada que las acciones de una organización pública (en este caso del SNA), son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de algún sistema socialmente construido de

² Por ejemplo los integrantes del Comité Coordinador cuentan con sus atribuciones particulares como instituciones: ASF, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, INAI, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana.

normas, valores, creencias y definiciones. Aunque la colaboración no es una panacea, ésta “tiene el potencial en muchas situaciones, de reducir el conflicto y lograr la aceptación de una amplia variedad de partes interesadas, conduciendo a soluciones que cuentan con un amplio apoyo y pueden sostenerse a largo plazo” (Lenton y Muller, 2012; U.S. Army Corps de Ingenieros, 2014; Agencia de Protección Ambiental de EE. UU., 2008, citado por Rice y McCool, 2021: 2). De manera pues que si la coordinación del sistema anticorrupción está sustentada en la colaboración, ello significa co-trabajo para lograr objetivos comunes, a menudo trabajando a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Este enfoque colaborativo de la participación permite que los actores involucrados compartan recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad de las decisiones, la mejoría institucional y su implementación. En este sentido, este tipo de participación se vincula con el fomento de la co-creación de lo público (Políticas, Recomendaciones, Acuerdos).

Para comprender este fenómeno nuevo y emergente, definiremos aquí la co-creación en el sector público como un proceso mediante el cual dos o más actores públicos y privados intentan resolver un problema, desafío o tarea compartidos a través de un intercambio constructivo de diferentes tipos de conocimiento, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público en términos de visiones, planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios, mediante cambios innovadores que transforman la comprensión del problema o tarea en cuestión, conduciendo a nuevas formas de soluciones (Torfing, Sorensen y Roiseland, 2016: 802, citado por Mariñez Navarro, 2021).

El segundo concepto de Participación diseñado en la LGSNA y establecido en el mismo artículo 21, es el que se vincula con los *ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil*. Esta participación se caracteriza por su función de contrapesos y vigilancia cívica al poder, que se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del Poder. De esta manera, es necesario que existan instituciones claras para fiscalizarlo en el transcurso de sus mandatos. Por ello el otro objetivo de la participación en el CPC que es el que se concreta con las organizaciones de la sociedad civil es el otro anclaje para el combate democrático a la Corrupción. Podemos observar recientemente ciudadanos organizados que impulsan con sus propuestas la lucha contra la corrupción, los que proponen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como las que incorporan la variable de las tecnologías digitales (Datos abiertos y adquisiciones electrónicas; Teléfonos inteligentes y Aplicaciones cívicas tecnológicas y; Big Data y algoritmos de Inteligencia Artificial), para que los gobiernos sean más abiertos y respondan a una plataforma más democrática. Por ello el CPC tiene un desafío sustantivo con la democracia, ya que este rol de vinculación con organizaciones ciudadanas se puede expresar de varias maneras.

Primero, el CPC con la sociedad civil no sólo proporciona información o crea conciencia sobre el combate a la corrupción, sino que informa sobre malversación gubernamental, sirviendo como vehículo para que el público en general articule sus quejas y se asocie u organice para pedir y promover instituciones estatales transparentes y responsables.

Segundo, el CPC con la sociedad civil evalúa y monitorea con diagnósticos el desempeño de las instituciones públicas, ocupando así un papel importante en la meta-sistema de controles y equilibrios de una organización política.

Tercero, el CPC con la sociedad civil participa en la vigilancia de la implementación de las políticas anticorrupción.

La LGSNA en el mismo artículo 21 establece atribuciones del CPS que están relacionadas con este tipo de participación ciudadana, (su rol vinculado con las organizaciones de la sociedad civil):

- Elaborar el programa de trabajo anual
- Aprobar el Informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa de trabajo anual, mismo que debe ser público
- Llevar un registro de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de una manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.
- Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.
- Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior del Estado, así como a las entidades de fiscalización superiores.
- Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción y faltas administrativas.
- Dar seguimiento al funcionamiento del SNA.

3.- ¿Qué actividades colaborativas y de vigilancia pueden realizar los CPC-SEAs para su fortalecimiento? Ejemplo del Estado de Aguascalientes.

Las atribuciones establecidas en el artículo 21 de la LGSNA y replicadas en las leyes locales, las identificaremos mediante un ejercicio ejemplificador con la entidad federativa Aguascalientes, que cuenta con la Política Anticorrupción aprobada y la Plataforma Digital Estatal en funcionamiento y donde el CPC ha tenido una participación activa.

SEA: Aguascalientes

El CPC-SEA Aguascalientes ha publicado tres informes (2018, 2019 y 2020) donde recoge sus actividades relacionadas con sus atribuciones establecidas en el artículo 21 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes³

Basándonos en el Tercer Informe de Actividades del Comité de Participación

³ Ley publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 8 de mayo de 2017. Última Reforma Publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado, el lunes 14 de mayo de 2019.

Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020, podemos precisar sus actividades relacionadas con las atribuciones colaborativas, así como de vigilancia cívica.

Participación técnica y de gestión colaborativa (participación colaborativa)

En cuanto a la participación colaborativa del CPC del SEA-Aguascalientes, se puede destacar que esta instancia replica las atribuciones del CPC del SNA. En términos prácticos este comité de participación ha tenido la siguiente experiencia:

- El CPC participó activamente con la Secretaría Ejecutiva y con el Comité Coordinador en la hechura de la Política Estatal Anticorrupción. Además de participar en el grupo de prueba de la interconexión de la Plataforma Digital Estatal con la Plataforma Nacional Digital en lo referente al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de declaración fiscal. Se destaca que Aguascalientes fue el primer estado en lograr la interconectividad, hecho que nos ha permitido participar dentro del programa austeridad inteligente al firmar convenios con Sistemas Estatales de otras entidades federativas para otorgarles la licencia para el uso del software.

- Durante el primer año, el CPC estableció a través de la Comisión Ejecutiva la estructura normativa y administrativa, que le permitió, que SEA-Aguascalientes naciera y funcionara. Durante el segundo año, el CPC trabajó para consolidar la estructura normativa y administrativa, haciendo viable y visible la razón de ser del CPC. Se contribuyó en la formulación de las primeras 29 Recomendaciones no vinculantes que posicionaron y legitimaron al CPC ante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Aguascalientes.

- Un reto mayor con la colaboración fue el giro significativo que se le dio al sistema, donde el objetivo fue transformar la participación ciudadana de observador y legitimador a un coordinador, evaluador y promotor de las acciones de prevención, detección y sanción de fallas administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos que ejercen los Poderes y órdenes de gobierno estatal y municipal, en primer instancia, por los integrantes del Comité Coordinador, así como a los titulares de las Contralorías Municipales. Precizando que la coordinación, evaluación y promoción siempre será desde la perspectiva y racionalidad ciudadana.

- En coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción, en particular con la Red Nacional de CPC y con Transparencia Nacional, se solicitó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción que colaborara con el diseño y puesta en operación de un sistema de transparencia proactiva consistente en informar sobre el presupuesto que las dependencias y entidades del gobierno estatal y los gobiernos municipales destinarían de manera emergente para afrontar los efectos económicos y sociales derivados del evento pandémico ocasionado por el COVID-19.

- Se invitó a distintas dependencias y entes a impulsar medidas para garantizar que el servicio público se articule sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.

- Se alentó la implementación de normas, sistemas y procedimientos que estimulen la profesionalización e integridad en el servicio público.

- Se propuso y promovió el establecimiento de procesos institucionales de simplificación y mejora continua en los distintos órdenes de gobierno.

- Se promovió la adopción de norma y procesos novedosos y efectivos en los procesos de planeación y aplicación de los recursos públicos en términos de transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público como es el caso del presupuesto basado en resultados (PbR) y del sistema de evaluación del desempeño (SED).

Participación vinculada con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil

En el mismo Tercer Informe de Actividades del Comité de Participación Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020, se detectan actividades vinculadas con organizaciones ciudadanas. En el marco de su eje de trabajo, denominado “Participación ciudadana. Comunicación y consulta permanente con la sociedad y el sector privado”, el CPC se fortaleció su presencia mediante diversos mecanismos de comunicación y consulta con la sociedad y el sector privado a través de las siguientes acciones:

- Se participó en eventos y reuniones en las que se promovieron acciones y mecanismos que lograron incidir en la adopción de la cultura de la legalidad en los ámbitos públicos y privado.

- Se establecieron convenios con instituciones académicas, organismos empresariales y sociedad civil organizada para expandir la Red de Participación Ciudadana Anticorrupción.

- Se promovió entre las organizaciones de la sociedad civil el desarrollo y adopción de políticas de integridad y programas anticorrupción.

- Se impulsaron propuestas de adecuación al marco jurídico para implementar o reforzar, en su caso, la figura de Contraloría Social en el gobierno del Estado y los gobiernos municipales, así como para mejorar su marco de acción.

- Se propuso la creación de testigos sociales para mejorar los procesos de control gubernamental.

- Se inició el proyecto de educación anticorrupción en colaboración con el Instituto de Educación de Aguascalientes para fortalecer las materias de educación cívica y ética en los programas educativos de todas las instituciones y niveles del sistema educativo estatal.

- Se establecieron las bases para impulsar la creación de observatorios de innovación social para el control de riesgos de corrupción.

- Se promovieron y el CPC participó en foros, en iniciativas y espacios públicos para combatir la corrupción.

- Se promovió la participación y colaboración con organizaciones civiles, académicas y empresariales para el seguimiento, evaluación y mejora de los procesos institucionales claves, asociados con posibles hechos de corrupción

También el CPC del Sistema Estatal de Aguascalientes, además de contar con la “Red de organizaciones de la Sociedad Civil para prevenir la corrupción en Aguascalientes”, mapeo de las organizaciones que han realizado acciones en la agenda

del SEA; el CPC ha establecido un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Estos están establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del estado que regula los siguientes mecanismos: Comités Ciudadanos, Consulta Ciudadana, Cabildo Abierto, Consulta de Revocación de Mandato, Iniciativa Ciudadana, Referéndum (<https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/>).

Este diseño de la participación ciudadana a través del CPC en la LGSNA y por ende en la mayoría de las leyes de los sistemas estatales del país, y viendo la experiencia del SEA-Aguascalientes, nos lleva a reflexionar sobre dos elementos que se han convertido en limitaciones de la participación de los CPC: las herramientas técnicas-profesionales y el compromiso cívico sustentado en las competencias ciudadanas.

4.- Los obstáculos potenciales de la participación ciudadana de los CPCs: Competencias ciudadanas y alfabetización administrativa.

Este diseño normativo de la participación ciudadana a través del CPC del SNA y por ende de los SEAs, se han visto acotados por factores que dependen bien de las instituciones tanto de la federación como de cada entidad federativa. El *primer* factor es el relacionado al régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura del gobierno. Esto puede estar frenada por la cultura política de las élites poco propensas a la apertura por lo que hace que los sistemas anticorrupción se estanquen y los ciudadanos no tengan espacios para su participación tanto colaborativa como de vigilancia. El *segundo* factor es el *administrativo*. Los actores gubernamentales de las entidades federativas, no todos ellos han sido entusiastas al adoptar los SEAs porque no admiten nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Una explicación es que el grado de contrapesos en el gobierno depende no sólo de factores políticos sino también administrativos. Se destacan dos de estos factores:

- La cultura administrativa, incluidas las relaciones político-administrativas y,
- las formas dominantes de rendición de cuentas burocrática, así como la fortaleza o capacidad institucional de la administración pública.

Y el *tercer* factor son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas. Creemos que las competencias ciudadanas necesarias para el éxito de las interacciones con la administración pública y con el gobierno, siguen siendo un recurso ampliamente descuidado en los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción. Para fortalecer la competencia ciudadana se requiere de dos elementos fundamentales: el primero se expresa a través del Compromiso Cívico, que:

“Se entiende este como la forma en que los ciudadanos, a través de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todos los ciudadanos hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales. Nos referimos entonces a las diversas formas de diálogo ciudadano que son altamente inclusivas y a la deliberación para la hechura de las

políticas y decisiones públicas.” (Mariñez Navarro, 2015: 93).

Y el segundo elemento es la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para hacer decisiones apropiadas. Según Döring (2021), la *alfabetización administrativa* la podemos explicar de la siguiente manera:

- *La alfabetización funcional*: entendida como la habilidad y conocimientos que son necesarios para comprender la información burocrática dada en formas específicas. *Ejemplo*: Comprensión de formularios y cartas o correspondencias oficiales.

- *La alfabetización Comunicativa*: vista como la habilidad, el conocimiento y el compromiso para participar activamente en encuentros públicos para extraer e intercambiar información burocrática y derivar significados de diferentes formas de comunicación.

- *Alfabetización estructural*: definida como la capacidad para navegar por los sistemas y agencias con el objeto de conocer los actores relevantes, sus responsabilidades, sus facultades, sus atribuciones y los recursos disponibles. *Ejemplo*: saber cuál es el contacto correcto e indicado al que dirigirse al presentar la solicitud para servicios públicos, denuncia, etc; así como comprender la división del trabajo en las burocracias y sus consecuencias para el procesamiento.

- *Alfabetización procesal*: tener claridad y capacidad para interactuar de manera apropiada en el público, adquiriendo conocimientos sobre la naturaleza de los procesos y rutinas burocráticas y del papel que juegan cada uno en ellos. *Ejemplo*: conocer los pasos de los procedimientos de las aplicaciones. Comprender las necesidades de ciertos procesos de control y cumplimiento. Comportarse de la manera esperada por los empleados públicos y lograr resultados favorables.

- *Alfabetización Mediática*: poseer capacidad, habilidad y conocimientos para recopilar críticamente, evaluar y comunicar la información burocrática para encuentros públicos, utilizando varias fuentes, incluidas las de las plataformas digitales. *Ejemplo*: buscar información sobre programas de políticas. Averiguar qué documentos producir al presentar la solicitud para servicios. Manejo y navegación de aplicaciones y páginas web oficiales en forma competente para recopilar información y solicitar servicios.

- *Alfabetización cívica*: tener capacidad y habilidad para poner las interacciones burocráticas en el contexto de la sociedad. Ejemplo, darse cuenta de la importancia del cumplimiento de las reglas, así como las implicaciones y consecuencias por no cumplirlas.

5.- Conclusión

Con este análisis se pudo corroborar que las formas de PC de colaboración y de vigilancia cívica están presente en el esquema institucional de combate democrático a la corrupción en México a través de los sistemas anticorrupción tanto nacional como locales. En este sentido, los ciudadanos deben jugar un rol fundamental a través de los comités de participación ciudadana (CPC). Para este diseño la instancia ciudadana no es casual. El hecho de que el Presidente del CPC sea al mismo tiempo Presidente del sistema anticorrupción, tiene que ver con las responsabilidades de la participación, diseñada al inicio del SNA.

Analizamos el artículo 21 de la LGSNA donde quedan establecidas dos formas distintas de PC que tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra –pero que a su vez se complementan-. Una es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa), y la otra forma de participación está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Creemos que estas dos formas de articularse la PC han venido incidiendo en el funcionamiento de los comités coordinadores, de los órganos de Gobierno de los sistemas anticorrupción y de los mismos comités de comités de PC. Partimos que la lógica de la participación colaborativa se establece bajo una forma de gobernanza donde los diversos actores representados logran vincularse para que sus objetivos sean unificados como un objetivo común. Ello implica compartir mutuamente experiencias, atribuciones y saberes técnicos sociales. Mientras que la participación ciudadana de vigilancia cívica involucra más activamente a la ciudadanía a través de las organizaciones de la sociedad civil a impulsar los pesos y contrapesos. El ejemplo del estado de Aguascalientes nos dice que estas dos formas de participación están presentes en la práctica del CPC del SEA-Aguascalientes. Sin embargo, se pudo observar en esta experiencia la falta de debate y discusión sobre estas dos formas participativas ni con los ciudadanos ni con los funcionarios públicos representantes de los actores integrantes de los sistemas.

Es por ello que visualizamos algunos obstáculos que podrían presentarse en el funcionamiento de los comités de participación ciudadana, tales como el régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura u opacidad del gobierno. El otro factor es el *administrativo* ya que los actores gubernamentales de las entidades federativas no han sido entusiastas al adoptar los SEAs porque son propensos a no admitir nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Otro elemento son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas.

Es importante dejar claro que este documento es parte de una investigación más amplia sobre el horizonte de la participación ciudadana en el combate democrático a la corrupción en México.

6.- Bibliografía

Cunnil Garu, Nuria (2005) “Las transparencia en la gestión pública. “Cómo construir viabilidad?, *Estado, Gobierno y Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, Universidad de Chile.

Dryzed, John S. (2010) “Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation” *Political Theory*, Sage Publications. Vol 38, Issue 3.

Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Editores, España.

Döring, Matthias (2021) “How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens’ Administrative Literacy”. *Administration & Society* 2021, Vol. 53(8) 1155–1177.

Emerson K, Nabatchi T and Balogh S (2011) “An integrative framework for collaborative governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 1–29.

Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (2010) *Open Government. Colaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol, California, O'Reilly Media.

Mariñez Navarro, Freddy (2021) *Instituciones democráticas participativas frente a la corrupción. Los desafíos de los sistemas anticorrupción en México*. El Colegio de Jalisco.

Mariñez Navarro, Freddy (2015) *Innovación Pública. Para que ciudadanos y funcionarios públicos actúen con saberes cívicos*. Editorial FONTAMARA, México.

Merino, Mauricio (2001) Participación Ciudadana y Democracia. Cuadernos de divulgación de la Cultura Política, Num. 4, IFE, México.

Meijer, Albert J, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012). “Open government: connecting vision and voice” *International Review of Administrative Sciences* March 78 (1):10-29

Michels, Ank (2019) “Participation in citizens’ summits and public engagement”. *International Review of Administrative Sciences* 2019, Vol. 85(2), pp. 211–227

Rice, Marian L and Daniel McCool (2021) “Collaboration and the Criteria for Success: A Case Study and a Proposed Framework for Analysis”. *Administration & Society* 1–27. First Published September 7, 2021. <https://doi.org/10.1177/00953997211042564>

Roth Deubel, André –Nöel (2017) “Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública”, en Freddy Mariñez Navarro *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco. Primera edición (2017), Primera reimpresión (2019).

Schnell, Sabina (2020) “Vision, Voice, and Technology. Is there Global “Open Government” Trend?”. *Administration & Society*. Sage Publications.

Soto Guerrero, Hector Eduardo (2019) “Concentración de Think Tanks en la metrópoli. Su participación en el diseño de combate a la corrupción”, en Carlos Alberto Navarrete Ulloa (Coordinador) *Modelos y Políticas Públicas de la Gobernanza Metropolitana*. El Coljal, Conacyt, Red Gobernanza Metropolitana.

Vargas Cullel, Jorge (2012), “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”, en Gerardo Munck y Sebastián Mantilla, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, disponible en http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Ecuador/downloads/Version_1__Libro_Calidad_de_la_democracia_1.pdf. (Consultado: 14 de enero de 2022).

7.- Referencias Electrónicas

CPC-SEA Aguascalientes (2021) *Tercer Informe de Actividades Comité de Partición Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020*

([https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cpc/f%20Propuesta%20de%20PTA%20\(1\).pdf](https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cpc/f%20Propuesta%20de%20PTA%20(1).pdf))

CPC-SEA Aguascalientes (2021) [Red de organizaciones de la Sociedad Civil para prevenir la corrupción en Aguascalientes.](https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/) (<https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/>)

[Web: Sistema Nacional Anticorrupción \(Secretaría Ejecutiva\)](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf)

https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>)

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade.

Movimento pela Soberania Popular Frente a Mineração (MAM) e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB): um estudo comparativo sobre a formação e organização.

Nome: Bianca Michalsky Martins¹

Universidade Federal de Lavras

e-mail: michalskybianca@gmail.com

Nome: Patrícia Aparecida Ferreira²

Universidade Federal de Lavras

e-mail: paf@ufla.br

Nome: Júlia Moretto Amâncio³

Universidade Federal de Lavras

e-mail: julia.moretto@ufla.br

Nome: Mayara Miranda dos Santos⁴

Universidade Federal de Lavras

e-mail: mamisa10@hotmail.com

Nome: Mariane Beatriz Silva Teixeira⁵

Centro Federal de Educação MG

e-mail: marianebeiteixeira@gmail.com

RESUMO

Ao longo do desenvolvimento político, econômico e social do país, vários atores surgiram e têm desempenhado um papel relevante no processo de gestão de políticas públicas, como por exemplo, os movimentos sociais, que tiveram suas origens em momentos diferentes da história. Este estudo teve como objetivo o desenvolvimento de uma análise comparativa da formação histórica e da organização do Movimento pela Soberania Popular frente a Mineração (MAM) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), de modo a delimitar suas implicações para as políticas públicas que visam os direitos dos atingidos pelos empreendimentos minerários e hidrelétricos no Brasil, por meio de uma pesquisa qualitativa realizada com lideranças de ambos os movimentos. Os resultados apontaram que apesar da constituição de cada um dos movimentos estudados ter ocorrido em momentos distintos, a formação e organização de ambos se deu de forma muito semelhante, ou seja, surgiram a partir da necessidade da população atingida pelos grandes empreendimentos, para lutar por direitos violados e com propostas de políticas públicas mais justas.

Palavras chave: Movimentos Sociais, Histórico, Barragens, Mineração, Políticas Públicas.

ABSTRACT

Throughout the political, economic and social development of the country, several actors have emerged and have played a relevant role in the process of public policy management, such as social movements, which had their origins at different times in history. This study aimed to develop a comparative analysis of the historical formation and organization of Movement for Popular Sovereignty against Mining (MAM) and Movement of People Affected by Dams (MAB), in order to delimit their implications for public policies aimed at the rights of those affected by mining and hydroelectric projects in Brazil, through a qualitative research carried out with leaders of both movements. The results showed that although the constitution of each of the movements studied took place at different times, the formation and organization of both took place in a very similar way, that is, they emerged from the need of the population affected by large enterprises, to fight for violated rights and with proposals for fairer public policies.

Keywords: Social Movements, History, Dams, Mining, Public Policies.

[Submetido em 05-03-2022 – Aceito em: 11-05-2022 – Publicado em: 15-07-2022]

¹ Graduação em Administração (UFLA) [(2017)], Mestrado em Administração (UFLA) [(2020)].

² Graduação em Administração (UFLA) [(2005)], Mestrado em Administração (UFLA) [(2007)], Doutorado em Administração (UFLA) [(2011)].

³ Graduação em Ciência Política (UNICAMP) [(2005)], Mestrado em Ciência Política (UNICAMP) [(2008)], Doutorado em Ciências Sociais (UNICAMP) [(2013)].

⁴ Graduação em Administração (UFLA) [(2021)].

⁵ Graduação em Administração Pública (UFLA) [(2020)].

1 Introdução

Ao pensar na relação entre Estado e Sociedade Civil, no que se refere ao processo das políticas públicas, nota-se que essa interação está posta a um complexo processo histórico, visto que cada ator tem interesses e particularidades próprias, mesmo sendo interdependentes. Dentro dessa relação, vale destacar os movimentos sociais como atores sociais, que em interação com o Estado podem construir e/ou interferir no desenho das políticas públicas (LEMOS; FACEIRA, 2015).

Como atores sociais organizados, os movimentos sociais buscam permanência temporal e aspiram se estruturar sob forma de redes de militância, trabalhando em prol da organização de objetivos políticos e culturais em comum, tendo como foco mobilizar os cidadãos na luta pelas transformações sociais. Os movimentos sociais não podem ser confundidos como sinônimos de manifestações de rua, visto que essas podem ser instrumentos de mobilização dos movimentos sociais, mas nem toda manifestação de rua é organizada por movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 2014). Os movimentos também não são simplesmente grupos de identidades e interesses, mas são atores sociais e políticos que procuram também combinar e lutar por reivindicações coletivas, buscando mostrar que a população é numerosa e merecedora de diversos direitos (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009)

Ao lutarem por suas demandas, muitas vezes pautadas em direitos sociais, políticos e civis, entre outros, os movimentos sociais precisam se relacionar com o Estado e participar das fases que compõe o ciclo de política pública. Conforme descrevem Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os movimentos sociais expressam as demandas da sociedade e desempenham um papel relevante nos processos de políticas públicas. Políticas públicas ou a falta delas podem influenciar no surgimento, desenvolvimento e/ou atuação dos movimentos sociais, incidindo, assim, em sua configuração.

Dentre as inúmeras questões no contexto brasileiro que demandam a formulação de políticas públicas, destaca-se a problemática enfrentada pelos atingidos por grandes empreendimentos hidrelétricos e minerários (MILANEZ, 2013; VAINER, 1992). Os impactos causados pelas hidrelétricas são inúmeros, como por exemplo, a mudança na demografia das regiões de locação, causando desapropriações e rupturas dos processos sociais, perdas irreversíveis na fauna e flora, além dos impactos cumulativos (abuso de álcool e droga, depressão, suicídio, violência e aculturação) (BORTOLETO, 2001; QUEIROZ, MOTTA-VEIGA, 2012). Com relação aos impactos causados pela mineração observa-se a proliferação de doenças, os problemas trabalhistas, o crescimento desordenado do município, o inchaço populacional, o aumento da violência e da prostituição, o empobrecimento da população, o trabalho infantil, poluição da água, do solo e do ar, os prejuízos ao ecossistema, o assoreamento de rios, disposição inadequada de rejeitos, desmatamento, extinção de espécies (vegetais/animais), entre outros (ARAÚJO; OLIVIERI; FERNANDES, 2014).

Dessa forma nota-se que são inúmeros os impactos e, se comparados entre si, há muitos pontos em comum. Com intuito de diminuir esses impactos e lutar pelos seus direitos, foram criados em 1991 o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento Nacional Pela Soberania Popular Frente à Mineração (MAM) em 2012.

O MAB é considerado uma organização representativa, organizada e presente em

todas as regiões do Brasil, englobando populações como ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores, trabalhadores rurais, camponeses e as populações urbanas afetadas de alguma forma, por questões relacionadas a construção e operação de barragens para a produção de energia elétrica por meio de hidrelétricas (MAB, 2018)

Como um movimento autônomo, articulador, com grande peso político e pautado por fortes atributos populares (ZEN, 2007), o MAB, segundo Vainer e Araujo (1992), representa um dos principais movimentos populares, no que se refere a questões ambientais no Brasil. Esse movimento teve seu início do final da década de 70, durante a ditadura militar, período em que os direitos civis e políticos foram violados. Mas ao mesmo tempo em que a ditadura restringia os direitos, várias formas de luta e revolta foram organizadas por grupos da sociedade civil, surgindo várias forças importantes, como o Movimento Sem Terra (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

O período da Ditadura Militar também foi marcado por uma grave crise energética a nível mundial. No Brasil, a Eletrobrás foi responsável por desenvolver um estudo aprofundado sobre o potencial hidrelétrico, análise dos rios e bacias hidrográficas. Dessa forma iniciou-se a construção de grandes usinas em várias regiões do país. No entanto, o estudo, não contava com uma proposta de indenização adequada para as famílias que viviam nas proximidades dos rios, havendo a expulsão de milhares de famílias de suas terras e casas sem o amparo devido. Essa situação determinou o surgimento de focos de resistência onde as obras estavam sendo construídas e essas experiências de luta local foram de extrema relevância para o processo de articulação entre as comunidades. Da organização desses grupos, em 1989, foi realizado o Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, no qual foi decidido pelos seus integrantes, a constituição de uma organização mais forte a nível nacional para fazer frente aos planos de construção de grandes barragens (MAB, 2018).

Já o MAM é um movimento mais recente e que se organiza a partir de uma plataforma política de soberania popular sobre os bens naturais do povo brasileiro, fazendo com que o povo lute contra essa exploração, que “depreda e se apossa e mercantiliza a natureza”. Buscando formar uma rede ou aliança entre os explorados pela empresa de mineração, que são, de forma geral os trabalhadores e os atingidos em diversos territórios da sociedade (MAM, 2018). Esse movimento iniciou-se em 2012, no estado do Pará, devido ao enfrentamento do Projeto Grande Carajás, implementado pela Vale.

Dessa forma, o crescimento acentuado das atividades mineradoras na última década no Brasil acarretou inúmeros impactos, devido, principalmente, à violação dos direitos humanos e conflitos nos territórios onde a mineração se instaurou. Diante do exposto, um grupo de militantes ligados à articulação da Via Campesina Brasil, começou a se dedicar na criação, de forma consolidada, de um movimento que pautasse unicamente essa complexa estrutura da mineração no Brasil. Vale ressaltar que são mais de quatrocentos anos de mineração no Brasil, porém a população brasileira nunca logrou um maior controle sobre a extração desse bem natural do país, que são os minerais. A exploração sempre aconteceu de modo subordinado, devido à lógica do capitalismo totalmente dependente, colocando o Brasil como exportador dessas matérias-primas, o que compromete a soberania do movimento de diferentes formas (MAM, 2018).

A partir desse breve contexto, este artigo tem como objetivo fazer uma análise comparativa da formação histórica e organização do MAM e MAB, de modo a delimitar as

implicações para as políticas públicas que visam os direitos dos atingidos pelos empreendimentos minerários e hidrelétricos no Brasil.

2 Formação de Movimentos Sociais e Políticas Públicas

Os movimentos sociais surgem, por meio das ações coletivas, em busca de mudanças societárias, culturais ou sistêmicas. Esses existem devido a conflitos, sejam essas sociais, econômicos, ambientais entre outros, nos quais vão contra princípios da modernidade, especialmente, em relação à questão da ordem social (WARREN, 2010). Para reforçar esse pensamento Wanderley (2011, p.8) mostra que:

Os movimentos sociais populares insurgentes na Amazônia e no Brasil são organizações civis em defesa da cidadania e dos direitos sociais e ambientais, como os grupos de desterritorializados, expropriados e sem terra: os movimentos de trabalhadores rurais, os atingidos por barragens, estradas, bases militares, mineração ou outro grande projeto; os grupos étnico-culturais (populações tradicionais ou povos da floresta): movimento quilombola, indígena, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, mulheres agricultoras etc.; e ainda os movimentos associados à problemática ambiental: ambientalista, justiça ambiental, deserto verde, atingidos por barragem, etc. Cabe ressaltar que um único movimento pode assumir mais de uma identidade, objetivos de luta ou discursos.

Além disso, são sistemas de ação que atuam em uma sociedade ordenada por possibilidades e barreiras, sendo que o modo como esses atores se formam e se relacionam, por meio de suas orientações, oportunidades e as coerções sistêmicas devem ser observadas como ponto crítico, pois a partir desses pontos eles vão construindo seu legado e sendo consolidados socialmente (MELUCCI, 1989).

Como caminhos de expressão e de reivindicações históricas, muitos movimentos sociais do século XXI têm surgido como figuras coletivas que demandam uma democratização social, cujo foco não são os planos em forma de leis, mas sim os costumes, ou seja, em busca de uma mudança cultural de longo prazo, coordenada e aplicada na sociedade civil, visando a troca de pensamentos e ideologias enraizadas culturalmente, que muitas das vezes são prejudiciais às minorias (ALONSO, 2009).

No Brasil, os movimentos sociais têm seu destaque pela luta por caminhos participativos e pela construção de sistemas descentralizados de políticas sociais, que contam com a participação da sociedade para obtenção do controle público. Em geral, os movimentos sociais reivindicam ambientes mais participativos por meio de propostas mais concretas e planejadas, lutando para não serem “engolidos” por aqueles que estão no poder (Estado, partidos políticos, etc.) (ALBUQUERQUE, 2012). Dessa forma, vale lembrar que:

Não há atores ou grupos inerentemente orientados para movimentos sociais, mas apenas situações, capacidades e restrições que fazem surgir atividades de movimento social. Segundo, à medida que essas situações, capacidades e restrições se desenvolvem, os mesmos grupos que agem nas ruas e montam barricadas podem ser encontrados em grupos de pressão, escritórios de jornais e em partidos políticos. Terceiro, esses vários tipos de atividades podem ser combinados no

repertório dos mesmos grupos e podem até ser empregados simultaneamente. Quarto, os movimentos podem cooperar com os partidos e grupos de interesse, competir com eles por apoio ou tentar ocupar o mesmo espaço político (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p.33).

Ademais a formação dos movimentos sociais pode gerar inúmeras consequências políticas ao Estado, como por exemplo, mudanças nas políticas públicas, a começar na formação da agenda política, na legislação e implementação, nas instituições políticas, na política partidária e nos regimes políticos, entre inúmeros outros atores, que podem compor ou realizar parcerias com os movimentos sociais. Fortalecendo assim o pensamento que a interconectividade ou interdependência entre opinião pública, atividades do movimento e ação dos legisladores explicam as inúmeras mudanças na política e nas políticas públicas (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016). Mas essas consequências e relações não são sempre positivas e fáceis de serem regidas, devido, principalmente, a disputa de poder e falta de apoio entre esses atores (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009).

Como observam Mcadam, Tarrow e Tilly (2009,) os movimentos podem competir por poder/apoio, mas em sua maioria são concebidos a partir das relações de poder entre grupos dominados e dominadores. Dessa forma, como meio de reforçar essa relação de poder, os autores argumentam que “um movimento social é uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso” (MCADAM, TARROW E TILLY, 2009, p.21). Esse poder pode ser usado em prol dos movimentos, principalmente, para desencadear mudanças sociais e inovação no ciclo de política pública. Além disso, esses atores possuem muitos saberes devido às suas experiências práticas cotidianas e que podem ser utilizadas também como força produtiva. Os movimentos sociais são, portanto, forças essenciais na sociedade moderna, além de serem provedores de uma nova ordem social, podem desconstruir as visões antigas e conservadoras que os movimentos sociais seriam agentes perturbadores da ordem, em alguns casos ainda são tratados dessa forma por políticos tradicionais e conservadores, mas essa realidade vem sendo desconstruída (MCADAM, TARROW E TILLY, 2009).

Dessa forma, para entender melhor esse personagem denominado movimento social, é necessário entender três elementos que são o conflito, a solidariedade e o rompimento do sistema. A partir desses três elementos é possível reconhecer o papel dos movimentos sociais, como promotores de mudanças e atores do ciclo de políticas públicas. O primeiro elemento, o conflito, é comum na relação entre diversos atores, mas a mediação desse é necessária para alcançar um equilíbrio, que pode ser obtido por meio da solidariedade que está diretamente ligada à capacidade dos diversos atores partilharem uma identidade coletiva, ou seja, capacidade de reconhecer e ser reconhecido com uma parte da mesma unidade social, e para alcançar um sistema menos conflituoso e mais equilibrado é necessário romper com o sistema vigente, em prol dos dois pontos explicados anteriormente. Uma das maneiras para alcançar esses objetivos é trilhar caminhos mais participativos, incentivar os movimentos sociais a realizar práticas mais participativas (MELUCCI, 1989).

Scherer-Warren (2014) complementa que os movimentos sociais organizados possuem um arranjo institucional e buscam a constância temporal, e têm como intuito principal a construção de projetos em busca de mudança social, política e cultural.

Os arranjos institucionais mais participativos que relacionam os movimentos sociais, cidadão e a atuação nas manifestações públicas têm mostrado melhorias das políticas institucionais e governamentais. Por meio dessas relações, formam-se articulações políticas mais abrangentes, conseguindo atender várias demandas sejam essas regionais, nacionais e até internacionais, tornando as políticas e suas pautas mais diversificadas devido à cooperação com outros atores ou movimentos (SCHERER-WARREN, 2014). Dessa maneira, percebe-se que as junções desses dois importantes componentes sociais, que são as políticas públicas e os movimentos sociais, são de ampla relevância e tem grande potencial para realizar mudanças no quadro social vivenciado, sendo que essa ação conjunta acarreta um aumento desta potencialidade (MALFITANO, 2004).

Buscando fortalecer esse argumento e melhor explicitá-lo, Amenta et al. (2010) mostram a importância dos movimentos sociais e de suas mobilizações, e o quanto isso pode interferir nas políticas públicas, mas chama atenção, alegando que as mudanças, seja essa qual for, deve ser gradual, argumentada e democrática, ou seja, o processo tende a ser lento e requer apoio da sociedade. Um dos caminhos mais utilizados nessa situação é incrementar algumas políticas públicas já vigentes para que consigam atender à demanda da sociedade e do movimento.

Como exposto as interferências que os movimentos sociais e as mobilizações podem gerar nas políticas são inúmeras, um exemplo é quando a sociedade ao ser mobilizada pelo movimento realiza pressão social para que suas demandas e pautas sejam priorizadas, a fim de ser adicionadas ou mantidas na agenda governamental e até mesmo que sejam transpostas em políticas públicas. Caso a política pública já esteja vigente, os movimentos sociais, por meio de redes de cooperação entre partidos políticos, igrejas, mobilização social, entre outros, podem fazer com que sejam enviados mais recursos financeiros para essas políticas, ou realizar mudanças na estrutura das políticas públicas, objetivando uma melhor abrangência para que se consiga atender as demandas sociais e do movimento de forma mais macro (CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; OLIVEIRA, 2018).

Com esse intuito, os movimentos procuram sempre serem ouvidos pela sociedade e, principalmente, pelo poder público, em prol de melhorias de acordo com as necessidades e demandas de cada grupo. Essa voz é buscada por meio de pressão ao Estado, para que esse incorpore as pautas que os movimentos vivenciam e veem como prioridades de encaminhamentos e efetivação (MALFITANO, 2004).

Para que os movimentos consigam ganhar influência e visibilidade política é necessário e importante que esses usem de meios de mobilização social, uma vez que essas mobilizações e condições políticas acabam por impulsionar os esforços produzidos pelos movimentos, porém essas mobilizações também podem gerar conflitos com os ditos “adversários” (AMENTA et al, 2010).

Para gozar de poder e voz em um determinado cenário político, os movimentos sociais devem desenvolver processos de comunicação, acordos e planejamentos. As pautas e os focos podem oscilar, mas os movimentos devem buscar sempre manter o apoio de líderes locais, figuras religiosas, entre outros, e até mesmo colaboradores que ultrapassem fronteiras (TILLY, 2010). Cada governo tem a sua forma de lidar com os movimentos sociais, dando-lhe assim maior ou menor abertura nas decisões acerca das políticas públicas. Mesmo num governo dito progressista, encontram-se dificuldades na ação conjunta entre movimento popular e poder público para se operacionalizar as

políticas públicas (MALFITANO, 2004). Dessa forma, os movimentos sociais precisam criar suas estratégias de acordo com a conjuntura política, visto que essa está em constante transformação e pode ser uma variável de grande mudança em busca dos objetivos (AMENTA et al, 2010).

Contudo vale frisar que as cobranças políticas são de todos os atores sociais, de todos os sujeitos que podem influenciar na elaboração de políticas públicas. Além dessas cobranças, existe um impasse no que se refere ao encaminhamento dessas propostas e ações, que é o bloqueio advindo dos limites do poder público e dos movimentos sociais, que vão além da efetivação concreta das políticas públicas a partir da demanda do movimento e intervenção do Estado. Dessa forma para enfrentar esse problema, é necessário partir da vontade política para a ação, assim como organizar a participação do movimento, potencializando a construção de políticas públicas que tenham como base o Estado e a sociedade (MALFITANO, 2004).

Devido a esses impasses e outros como a abundância de atores sociais envolvidos nas redes políticas, torna-se necessário criar mecanismos de coordenação de forma integrada e interinstitucional, viabilizando assim a implementação de políticas públicas em ambientes diversos. O processo de análise das políticas públicas deve levar em conta a demanda, a luta, a negociação e o outorgamento presentes no processo de elaboração, definição e implementação das políticas públicas (LEMOS; FACEIRA, 2015).

Devido a essas e inúmeras outras dificuldades encontradas pelos movimentos sociais, Giugni e Yamasaki (2009) categorizam os impactos políticos dos movimentos sociais em três tipos que são: efeito direto, efeito indireto e efeito conjunto. Eles explicam que o efeito direto é sustentado pelo argumento que os movimentos trazem impactos positivos politicamente com forças advindas de seu trabalho e sem contar com apoio externo. Já o segundo tipo que é o efeito indireto, vê os movimentos como tendo um impacto após algumas situações, que consigam influenciar em fatores do ambiente externo, que podem abrir portas para alianças políticas, opinião, apoio e que essa abertura consiga influenciar politicamente. E por último o efeito conjunto, que é advindo de mobilização e ações conjuntas por aliados e opinião pública favorável. Lembrando que o mesmo movimento pode gerar impactos diferentes de acordo com sua pauta, mas que a maioria dos objetivos alcançados são por meio do efeito conjunto. Ou seja, o impacto político é maior quando as alianças políticas e opinião pública formam um ambiente favorável para que ocorram mudanças políticas.

Esses ditos efeitos dos movimentos sociais são construídos juntamente com a trajetória dos mesmos, lembrando que cada contexto histórico e estrutural tem um efeito e é marcado por lutas, reivindicações e formas diferentes de manifestação. Um repertório de ação de um movimento significa “o pequeno leque de maneiras de fazer política num dado período histórico” (ALONSO, 2012, p.22). Considerando que a sociedade é atemporal, oscilante e volátil, isso reforça a necessidade dos movimentos desenvolverem repertórios diferentes, de acordo com cada contexto e necessidade (ALONSO, 2012). Logo, os movimentos sociais desenvolvem uma trajetória marcada por inúmeros fatores e contextos.

Os movimentos sociais tendem a criar uma cultura participativa e democrática que extinga as velhas estruturas institucionais, por meio de novos horizontes com responsabilidade compartilhada na gestão social do destino coletivo e na redistribuição dos benefícios do trabalho comum (RESTREPO, 1992; LEMOS; FACEIRA, 2015; PARAMIO, 2009).

Em busca dessas mudanças, os movimentos sociais vêm construindo de forma gradativa e levando ao espaço público assuntos antes considerados de caráter privado e individual como, por exemplo: as relações étnicas, de gênero, homossexualidade, entre outros, para serem debatidos de forma coletiva e pública, constituindo objetos de políticas públicas (LEMOS; FACEIRA, 2015).

É necessário frisar que os novos movimentos sociais diferem pela sua autonomia e pela sua orientação para a própria emancipação em um contexto de libertação global. Sua novidade não é necessariamente cronológica, mas, sobretudo, qualitativa e política. Esses atores geralmente não estão a serviço de uma organização partidária, concentram-se na identificação, promoção e defesa dos interesses da população. Por outro lado, alguns dos movimentos sociais sofrem constantemente tensões devido a inúmeras tentativas de criminalização além das grandes dificuldades que as elites hegemônicas têm em aceitar como legítimos os movimentos sociais das “minorias”, ou seja, dos subalternos em países como o Brasil, onde os valores estão invertidos (WARREN, 2010).

Diante de todas essas considerações, acredita-se que os argumentos utilizados por Tataba, Abers e Silva (2018) resumem bem a definição de movimentos sociais e suas relações com as políticas públicas. Conforme expressam esses autores, os movimentos não são apenas membros de um subsistema de política pública ou até mesmo de um regime político, esses são na verdade atores coletivos que demandam e configuram os subsistemas e os regimes existentes. Ou seja, os movimentos procuram aproveitar os caminhos dados por uma conjuntura, tentando utilizar da presença de seus aliados e do poder dos mesmos, dos canais de participação para o processo decisório, além de buscar mudanças no ambiente institucional que operam as políticas públicas. “Portanto, entender a capacidade de movimentos influenciarem as políticas públicas requer não somente identificar os pontos de acesso, mas entender os processos de interação entre movimentos sociais e outros atores (estatais e não estatais) que resultam na construção e reconstrução de políticas e instituições (TATABA; ABERS; SILVA, 2018, p.112).”

3 Metodologia

Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla realizada desde 2018, que teve como objetivo compreender a atuação de movimentos sociais em prol dos atingidos por usinas hidrelétricas e mineração. Essa pesquisa se caracteriza como qualitativa e descritiva, pois busca fazer uma análise comparativa do histórico do MAM e MAB e sua relação com as políticas públicas, em prol dos direitos dos atingidos pelos empreendimentos minerários e hidrelétricos no Brasil. Foi solicitado inicialmente à regional mineira desses movimentos que indicassem lideranças para serem entrevistadas. Todos foram entrevistados, por meio de um roteiro semiestruturado. As entrevistas foram gravadas, transcritas e submetidas a análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

4 Resultados e Discussões

De um modo geral, observa-se que a formação dos movimentos sociais no Brasil ocorre em momentos específicos da história e que as diversas mudanças políticas, sociais,

ambientais e econômicas na conjuntura brasileira podem intensificar as desigualdades e impulsionar as minorias a reivindicar seus direitos. Com relação a formação do MAB e do MAM, pode-se verificar, por meio dos relatos dos entrevistados, que suas origens ocorreram em contextos variados e em momentos distintos, entretanto, existem algumas características semelhantes, por exemplo, ambos são formados pela população atingida, têm como princípio a participação social, são advindos de impactos de grandes empreendimentos econômico.

Dessa maneira, com intuito de compreender a formação histórica e organização desses movimentos, de modo a delimitar as implicações para as políticas públicas que visam os direitos dos atingidos pelos empreendimentos minerários e hidrelétricos no Brasil, os resultados serão apresentados em três categorias: surgimento dos movimentos, organização dos movimentos e por fim, trajetória dos movimentos.

4.1 Surgimento dos movimentos

Analisando a estrutura social e a conjuntura histórica do Brasil, percebe-se que o país após a ditadura militar, teve um crescente aumento nos direitos de liberdade, de expressão e manifestação, isso se sucedeu com o processo de democratização brasileira. Os movimentos sociais passaram a se organizar em prol de causas sociais diversas com o objetivo de formular políticas públicas, principalmente, para garantir direitos de grupos vulneráveis. Com a abertura econômica brasileira na década de 90, muitas empresas transnacionais se instalaram no Brasil, país conhecido por sua abundância em recursos naturais. Nesse contexto, o processo de industrialização se intensificou, aumentando assim, o número de empresas geradoras de energia e de extração mineral. Da mesma forma, houve o aumento de grupos sociais atingidos por empresas desses setores. Com isso, as problemáticas envolvidas em torno dos atingidos por mineração e barragens se intensificaram, assim sendo, necessária a formulação de políticas públicas para esse grupo (MILANEZ, 2013; VAINER, 1992).

O MAB surgiu nas décadas de 1970 e 1980, em meio ao intenso processo industrial que acontecia no país, em que grandes obras começaram a ser construídas visando o desenvolvimento econômico e ignoravam completamente as pessoas que viviam nos territórios e entornos atingidos por esses empreendimentos. Esse:

“foi criado pelos atingidos, ele surgiu principalmente da revolta dos atingidos por barragens mais ou menos no ano de 1970, quando o processo industrial do Brasil estava num período muito intenso” (B1)

“se reuniam por demandas dos impactos das hidrelétricas, por exemplo hidrelétrica de ITA no sul, aí tinha a comissão de atingidos ou associação de atingidos da hidrelétrica de ITA, (to dando um exemplo)” (B2)

O MAM, por sua vez, teve sua origem mais tardia, iniciou em 2012, com a intensificação dos conflitos advindos das atividades de mineração no Pará. Os entrevistados relatam que apesar da mineração existir desde os primórdios do Brasil, foi

nos últimos anos que ela se acentuou em todo o país e houve o aumento das lutas pelos direitos dos atingidos.

“justamente quando começou a pipocar projetos de mineração no Brasil inteiro, né, então se intensificou os conflitos, né, a nível de Brasil, o papel da mineração na economia, mas também na vida das pessoas, né.” (M1).

“fundado a partir de 2012 pelo acúmulo de lutas que estavam ocorrendo em especial na região da Amazônia, principalmente, na região de Carajás, município de Marabá, Parauapebas onde concentra hoje o maior complexo minerário do mundo que é o grande projeto Carajás da Vale” (M3).

Pode-se observar que os dois movimentos estudados se originaram em momentos distintos da história brasileira, entretanto, observa-se que ambos foram constituídos a partir da necessidade de assegurar os direitos da população atingida.

“Eles precisavam fazer alguma coisa senão eles seriam engolidos por esses grandes projetos, não seriam indenizados nas suas perdas né, e eles precisavam se organizar.” (B1).

“Houve uma necessidade, porque não existia o movimento né, mas uma necessidade de se organizar e entender” (M2).

Outro fator semelhante são os atores envolvidos no processo histórico, percebe-se que em ambos os movimentos, os atingidos foram os responsáveis por sua criação. No caso do MAB houve uma grande influência e *“participação da igreja católica de base, o apoio de certos setores da instituição, bispos, padres, que até os anos oitenta eram bem comprometidos (B7)”* e atuavam na defesa dos direitos das minorias, além do mais os próprios atingidos tinha consciência que *“era preciso se unir para conquistar os direitos, porque cada um individualmente não conseguia os seus direitos né, as empresas não pagavam adequadamente essas pessoas (B6)”*.

Ambos os movimentos são advindos da força e do apoio de vários atores. Um dos principais percussores do MAM é o MST e a Via Campesina. Visto que:

“De 2008 até chegar em 2012 foi um percurso que foi puxado pelo MST do Pará de tentar levantar a bola e de dizer que a mineração não é um problema só da mineração. No Brasil, tomou proporções enormes em termos de conflito social e esse é um problema nacional, em 2012 quando a gente faz essa reunião era na ideia de dizer, olha é um problema nacional ai tinha uns enormes estados reunidos quarenta e pouca pessoas, pessoas que tinha já na sua trajetória de militância o envolvimento ali com os conflitos de mineração (...)a gente passou quase uma semana reunido e constata que precisava criar um movimento que tivesse um

credor nacional pra lidar com esse monstro que é a mineração hoje que também cresceu muito nesse último período no Brasil” (M4).

“A partir de 2012 na via campesina com um forte apoio do MST do Pará chama uma reunião no intuito de convocar esses diferentes sujeitos na proposta de construir um movimento nacional popular que debatesse a questão mineral” (M3).

Além disso, o MST também é um ator presente na construção e consolidação do MAB, principalmente, em Minas Gerais, visto que os impactos causados por grandes empreendimentos hidrelétricos e construções de barragens são pautas presentes em ambos os movimentos, devido as retiradas da população ribeirinha e comunidades de suas terras, dessa forma esses movimentos viram que poderiam trabalhar de forma conjunta e dar suporte um ao outro. Para reforçar esse argumento o B1 argumenta:

“alguns projetos que vinham se desenvolvendo aqui em Minas e que estava gerando várias violações de direitos, então as pessoas também entenderam que se organizando e entendendo a ordem da bandeira MST que conseguiram muitas conquistas, começou também a se organizar nesses projetos que tinham aqui em Minas”

Percebe-se que apesar dos movimentos estudados surgirem em contextos diferentes da história do país, ambos são frutos da luta dos atingidos que buscaram se mobilizar. Além disso, existem inúmeros atores que podem dar suporte e ajudar na consolidação de seus objetivos, o que vai de encontro com o argumento de que ambos os movimentos reconhecem que o trabalho coletivo com outros atores pode dar suporte e influenciá-los positivamente e suas pautas, mas esses devem ser bem administrados e estruturados de forma a manter o controle e autonomia do mesmo. Dessa maneira, o próximo tópico irá explicar um pouco melhor como ambos os movimentos sociais se organizam.

4.2 Organização dos movimentos

Ao passo que os movimentos tomam forma, legitimam-se e estabelecem suas diretrizes, objetivos e ideais a serem defendidos, alguns aspectos concretizaram-se para que tenham ordem e dinamismo dentro dos grupos, direcionando e potencializando assim, a organização, a estrutura, as ações, as fontes de recursos, entre outros elementos que constituem os movimentos em questão.

No tocante à organização e às estruturas dos movimentos estudados, o MAB acredita que estes são elementos fundamentais para que a luta se concretize e as ações sejam desenvolvidas. Além disso, a participação dos atingidos nessa organização do movimento é o que legitima e impulsiona sua existência, conforme relatado pelos entrevistados B1e B4:

“Nossa primeira forma de se organizar e no nosso grupo de base, são as famílias que são diretamente atingidas lá nas comunidades, elas formam um núcleo de mais ou menos quinze pessoas, e esse núcleo ele tem um coordenador e uma coordenadora, que são onde acontece as reflexões dos problemas causados pela, por essas obras (...) Então as pessoas do grupo de base fazem parte da coordenação regional. Que fazem parte da coordenação estadual que fazem parte de uma grande coordenação nacional e tem quase todos os estados do Brasil” (B1)

“Bom, o MAB é constituído inicialmente pelas organizações dos atingidos, né, dos atingidos, das atingidas em cada região, em cada comunidade, em cada cidade. (...)Atingidos que fazem o movimento ser movimento e tem os coletivos de direção que a gente garante todos os passos em direção do movimento pela ação das coletivas, então é um movimento que não tem presidente, não tem cargos, não tem nada disso” (B4).

Da mesma forma, o MAM, apesar de ser um grupo criado mais recentemente, também demonstra a preocupação em organizar-se para que exista a participação coletiva e a concretização dos planos, principalmente, através da formação dos grupos de base.

“O minero duto passa em diversas comunidades e dentro dessas comunidades a gente faz reunião de grupos e institui grupos de base do movimento” (M3).

“Nós organizamos dentro dos espaços da coordenação, coletivos ou coordenação nacional ou coletivos estaduais e operamos dentro das secretarias operativas de cada estado” (M4).

A organização de ambos os movimentos têm como atores fundamentais os atingidos e procuraram desenvolver estruturas bem definidas para que as ações sejam executadas com representatividade, essa organização se faz necessária para que os movimentos alcancem cada vez mais regiões do Brasil, considerando que é um país de dimensões extensas. Ambos se apresentam em diversas regiões do Brasil.

“O MAB (...) está em cinco regiões se não me engano, a gente está no Norte, no Vale do Jequitinhonha, no Leste, na Zona da Mata, é, são quatro regiões, a gente está nessas quatro regiões” (B1).

“Mas o MAM (...) está em 13 estados se eu não me engano, e assim que massificar, nós estamos todo mundo na base, mais pra chamar mais o povo e colocar mais o povo, quanto mais pessoas melhor” (M6).

Essa organização se dá principalmente pela necessidade do alinhamento das ações dos movimentos. Em geral, existem ações que são base para todas as regiões do Brasil, mas também existem atividades específicas para cada localidade de acordo com a

necessidade. A organização, os diálogos, os debates, a informação, a pressão ao governo e a luta pelos direitos e pela representatividade dos atingidos são atuações indispensáveis para os dois movimentos em questão.

Esses meios de organização vão de encontro com o pensamento de Albuquerque (2012) de que os movimentos sociais são atores da sociedade civil, que buscam formalizar a luta de indivíduos que reivindicam pautas parecidas, a fim de fortalecer os mesmos diante do embate com as inúmeras forças antipopulares que lucram ignorando práticas que visam o bem-estar da população e do meio ambiente. Com isso, os movimentos sociais através de caminhos participativos podem atuar na esfera pública, na busca de uma gestão social, elaborando propostas formalizadas que visam a dissolução do problema. Como por exemplo:

“Realizar as assembleias populares da mineração (...) fazer o debate da mineração nos municípios, né então construir grandes assembleias em várias organizações para fazer debate mas também para pensar ações de enfrentamento de organização em relação à mineração” (...) “a participação se dá através da vivência cotidiana, assim né. Então a gente realiza reuniões com a comunidade pra debater os problemas e pensar encaminhamentos” (M1).

“tem um aspecto básico nosso, que é o, e de qualquer movimento social de massa né, que é muita gente, é fazer o permanente trabalho de base, ou seja é estar com, conviver com as pessoas, as comunidades, fazer diversas iniciativas de diálogo com esse povo atingido, compreender os sentidos né que eles têm, ou como eles entendem esse processo de violação de direitos humanos, é construir com eles formas de organização na base e de pressão com outras empresas e com outro Estado para criar o direito delas, então isso vai basicamente, é isso que está sendo reproduzido no Brasil inteiro, dentro de orientações gerais da militância, pois basicamente é isso que nós fazemos né, que é fazer que ao pôr o povo na base organizar isso quer dizer que nesse processo, nesse movimento nós vamos buscar informação e construir informação com o povo e transformar o poder popular” (B7).

Observa-se uma similaridade nas formas de organização do MAM e do MAB no que diz respeito as formas de participação, reivindicação e luta por direitos. Neste sentido, para que as ações sejam realizadas e existam atores que impulsionem e dediquem-se a luta, os recursos são indispensáveis.

O MAM dispõe de estratégias para que os recursos sejam captados, essas:

“São de diferentes formas, seja com contribuições de parceiros sindicatos, igrejas ou pessoas físicas que se voluntariam a contribuir com o movimento(...) de autossustentação aí dentro desses grupos de base as famílias contribuem mensalmente com o movimento(...) não há uma fonte única mas há uma busca constante atrás de recursos muitos escassos pra nós” (M3).

Já as arrecadações do MAB, se dão por meio de:

“algumas parcerias com ONGs internacionais, que a gente faz projetos também, escreve projetos, faz os trabalhos com os atingidos e depois presta conta pra essas outras ONGs, as vezes de outros países(...) projetos junto aos governos, governo federal, governos estaduais, em todos os estados do Brasil, então a gente vai lá cobra dos governos, as reivindicações de direitos e a gente consegue alguns projetos (...) produção de horta, projetos de placa solar, projetos de várias coisas, de artesanatos pra mulheres, essas coisas todas, então isso também ajuda a fazer com que o movimento funcione” (B1).

Além disso o MAB também:

“Participa de editais né públicos, relação com o próprio governo né, então quando a gente faz lutas, reivindicações pressão nos governos a gente conquista também acesso a alguns projetos né (...) de contribuição direta com o movimento né, então os atingidos que participam do movimento é feito uma, um combinado, uma relação de que as pessoas deveriam contribuir também para a organização” (B6).

Toda essa forma de organização, arrecadação e estrutura desses movimentos têm como objetivo fazer com que os caminhos percorridos para alcançar suas pautas sejam amenizados, principalmente, para que os resultados cheguem realmente à população atingida, por meio de projetos, ações sociais e, principalmente, por meio de políticas públicas efetivas e consolidadas.

As formas de organização desses movimentos vão de encontro com o pensamento de Tatagiba, Abers e Silva (2018), visto que esses argumentam que os movimentos não são apenas membros de um subsistema de política pública ou até mesmo de um regime político, mas, na verdade, são atores coletivos que demandam e configuram os subsistemas e os regimes existentes. Ou seja, os movimentos procuram aproveitar os caminhos dados por uma conjuntura, tentando utilizar da presença de seus aliados e do poder dos mesmos, dos canais de participação para o processo decisório, além de buscar mudanças no ambiente institucional que operam as políticas públicas.

E é justamente isso que ambos os movimentos sociais estão buscando, por meio de força e apoio junto ao demais atores (aliados) com pautas similares, em prol de voz para participação no processo decisório e de todo processo de políticas públicas que beneficie e busque mitigar os impactos sofridos pelos atingidos por mineração e barragens. Esse argumento será reforçado no tópico seguinte ao descrevermos um pouco da trajetória dos movimentos sociais e o quanto isso influenciou em suas conquistas.

4.3 Trajetória dos movimentos

Pode-se observar que ao longo da trajetória do MAM e do MAB aconteceram diversos encontros, lutas e reuniões. Conforme expõem Amenta *et al.* (2010), esses

acontecimentos podem representar uma forma eficaz para os movimentos sociais impulsionarem seus resultados por meio de mobilizações, que resultem em visibilidade e influência política.

As mobilizações que marcaram a história dos movimentos estudados resultaram em mudanças significativas em sua estrutura e na definição de seus objetivos, tendo em vista que ambos são movimentos organizados pela sociedade, que atuam ativamente na esfera pública em prol de grupos sociais atingidos pelos empreendimentos minerários e por barragens.

Em uma reunião do MAM que aconteceu em 2013 sua nomenclatura foi repensada “*daí ele deixa de ser Movimento dos Atingidos pela Mineração e passa a ser (...) Movimento Nacional pela Soberania Popular Frente à Mineração*” (M8), visto que o nome Movimento dos Atingidos pela Mineração não englobava a amplitude e seriedade do qual o movimento tinha como objetivo naquela época. Um dos motivos para a criação do movimento foi pelo fato da percepção que se teve do quanto o Brasil é impactado pelas mineradoras, em suas diversas regiões. Nessa reunião, o MAM percebeu que a luta não seria voltada apenas aos atingidos por mineração e sim pela soberania popular frente as questões da mineração, para que se desenvolva um modelo minerário mais justo.

Em prol dessa soberania popular e do meio ambiente, o MAM vem buscando desde 2013 um código de mineração mais apropriado. Para isso:

“O MAM participando ativamente na construção no comitê nacional dos territórios frente a mineração que envolvia centenas de organizações seja de movimentos populares sindicatos, indígenas igrejas, alguns partidos parlamentares dentro do comitê a gente elaborou uma serie de forças pra influenciar a formulação do código da mineração não só com emendas concretas mas também com pontos políticos que depois se desdobraram nas emendas que foram incluídas no meio, por exemplo(...) um dos pontos seria o que fixar taxas e ritmo da exploração mineral associado a um projeto de desenvolvimento, e outro é fixar áreas livres de mineração tem regiões que há jazidas minerais mas não há vocação.” (M3)

Outro encontro que marcou a trajetória do MAM foi o encontro nacional, realizado em maio de 2018 em Parauapebas, que teve como objetivo comemorar os seis anos de criação do mesmo, reunir os sujeitos em conflito com a mineração de todo Brasil, representantes de dezesseis estados, de modo a promover o debate sobre a questão mineral e mostrar de forma sintética toda trajetória do movimento até aquele momento.

“Fizemos muitos momentos de encontros, vários cursos de formação nacionais, mas a gente quis criar esse marco do encontro nacional que é pra celebrar esses seis anos da construção” (M4).

Além disso, o MAM “*tem vitórias, né. Tem vitórias aí do ponto de vista de não ter deixado as mineradoras entrar, de conseguir denunciar pra fora as contaminações existentes*” (M8). Pois o movimento trouxe “*essa discussão através da comunidade, através das bases, né. É o povo dizer não, né. Ou o povo entender que precisa ser reparado, né. O*

povo entender os direitos que precisam ser reparados. Acho que esse é o principal, assim, avanço que a gente tem tido nos últimos tempos, né” (M1).

Com relação ao MAB, vale lembrar que antes *“a gente era contra as barragens, mas hoje em dia a gente não é contra as barragens. A gente acha que o modelo energético tem que ser permeado pelo social” (B3)*, mas agora temos consciência que temos que considerar a *“participação da população, participação dos usuários da energia, participação dos atingidos e participação de toda a sociedade no controle dessas estruturas, nos preços e nos projetos, no que vai ser implantado, no plano do desenvolvimento das ações de fato” (B3)*. Em busca disso, o MAB também realiza encontros nacionais que visam discutir suas pautas e projetos. Nesse contexto:

“O MAB foi se desenvolvendo no sentido de sair da luta apenas pela indenização justa, pela indenização monetária, limitada, passando pelo debate, o direito à terra, e o direito ao reassentamento, e evoluindo para considerar os elementos, a reparação integral aos direitos dos atingidos, ou seja, garantir todas as condições e todos os aspectos pessoais e familiares comunitários para que os atingidos por barragens tenham a reconstrução de suas vidas garantidas, e o que vai além da indenização justa, vai para além do direito do reassentamento, tem uma série de garantias.” (B7)

Uma curiosidade sobre esses encontros é que *“a gente realizou agora em 2017, o 8º Encontro Nacional do MAB, em que toda alimentação do encontro foi os próprios atingidos que organizaram, organização a cozinha, trouxeram bujão de gás, trouxeram tudo e a gente garantiu alimentação de quase 4 mil pessoas” (B3)*.

Outro ponto que vale ser ressaltado é a luta pela consolidação de uma política nacional, que foi transposta em uma cartilha formulada juntamente com o ministério público, que se encontra no site do MAB, vale lembrar que essa ainda é um projeto, porém bem estruturado e detalhado. Mas o movimento:

“Tem essa luta nossa pra consolidar uma política nacional e também políticas estaduais ne (...) estamos nessa tentando no rio grande do sul o movimento conseguiu ne fazer isso (...)mas conseguiu através da pressão do diálogo e das lutas no estado (...)a ideia era fazer isso em todos os estados ne e no mais assim no que o MAB já construiu pros atingidos (...) o legado das lutas dos atingidas ela pode ser usada ne então se um atingido é atingido amanhã por uma barragem ele não sai do nada ele já sabe que ou ele as vezes ele não sabe mas ele tem uma condição melhor de conseguir um reassentamento de conseguir um trabalho, uma indenização monetária de conseguir uma ativação econômica porque outros atingidos já fizeram essa luta já conquistaram isso e se esse camarado foi atingido amanhã se mobilizar e souber disso a empresa não vai conseguir fazer uma negociação pior do que já foi feita na história ne porque isso já foi conquistado através das lutas então esse que eu vejo que é o maior contribuição do movimento pra população atingida né”(B5)

O depoimento reforça a importância da trajetória dos movimentos, visto que esses fazem com que as pessoas atingidas tenham no que se apoiar para lutar pelos seus direitos, além do mais, o movimento pode dar um grande suporte para as que serão atingidas futuramente, para que essas não tenham nenhum direito violado. Dessa forma, todo caminho percorrido pelos movimentos trouxe aprendizado para os mesmos, e esses aprendizados foram transpostos em suporte a população atingida, fazendo com que os movimentos fossem cada dia mais consolidados, fortes e experientes.

A trajetória dos movimentos vai de encontro com o argumento de Alonso (2012), visto que essa acredita que os movimentos sociais são construídos juntamente com a trajetória do mesmo, lembrando que cada contexto histórico e estrutural teve um efeito e foi marcado por lutas, reivindicações e formas diferentes, pois a sociedade é atemporal, oscilante e volátil, o que reforça a necessidade dos movimentos desenvolverem repertórios e pautas diferentes, de acordo com cada contexto e necessidade, fazendo com que os movimentos sociais desenvolvam uma trajetória marcada por inúmeros fatores e contextos.

5 Considerações Finais

Os movimentos sociais possuem um papel fundamental na luta por garantias de direitos, uma vez que promovem transformações sociais e interferem no desenho das políticas públicas quando conexos ao Estado. Esta importância justifica a necessidade de compreendê-los de forma mais profunda, analisando suas características e seus marcos históricos, e conseqüentemente, promovendo a comparação entre os movimentos e suas formas de atuação (LEMOS, FACEIRA, 2015; SCHERER-WARREN, 2014).

Foi observado que os movimentos sociais estudados, MAB e MAM, apresentam trajetórias bastante semelhantes, apesar de serem criados em momentos distintos. Os resultados apontam que ambos iniciaram suas formações devido aos impactos que os empreendimentos causam para as populações de territórios atingidos e também pela sobreposição dos interesses econômicos em detrimento aos ambientais e sociais. Além disso, ambos reconhecem a importância que a organização de um movimento seja amparada por parceiros-chave, como instituições religiosas, movimentos que possuem ideologias próximas, líderes locais e outros atores que possam garantir a legitimidade e atrair mais participantes para o movimento. Os dois movimentos sociais se estruturam a partir da participação coletiva, buscando menos autoritarismo e mais democracia. Tanto o MAB quanto o MAM almejam a participação da sociedade, a fim de promover o debate e o diálogo sobre as questões relevantes para todos e desenvolver ações que tenham resultados transformadores para a melhoria das condições dos atingidos e da sociedade em geral. Eles reconhecem a importância da organização dos participantes e das ações para que a proposta maior não se disperse e a luta se concretize.

Dessa forma a partir das três categorias apresentadas nas discussões foram notadas algumas semelhanças entre os movimentos, como por exemplo, ambos são formados pela população atingida, têm com princípio a participação social, são advindos de impactos de grandes empreendimentos econômicos. Além disso por meio da categoria surgimento dos movimentos, foi notado o quanto outros atores podem influenciá-los, como, por exemplo, o MST e a Igreja Católica. Já na categoria organização dos movimentos, foi notado que ambos têm como base as pessoas atingidas e têm consciência

da necessidade e importância de se estruturar monetariamente e pessoalmente, para sua consolidação. E por fim, a categoria trajetórias dos movimentos mostra o quanto, estas são oscilantes e influenciáveis pelo contexto, reforçando, assim, a necessidade de um planejamento dinâmico, realista, contextual e casual. Lembrando sempre que o objetivo principal dos movimentos é garantir os direitos da população atingida, que é seu público alvo.

6 Referências Bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ALBUQUERQUE, M. do C. Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 15, n. 1, p. 166-189, jul./dez. 2012.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-41, jun. 2012.

AMENTA, E., et al. The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v. 36, p. 287-307, 2010.

ARAÚJO, E. R.; OLIVIERI, R. D.; FERNADES, F. R. C. Atividade mineradora gera riqueza e impactos negativos nas comunidades e no meio ambiente. In: FERNANDES, F. R. C.; ALAMINO, R. de C. J.; ARAÚJO, E. R. (eds.). **Recursos minerais e sociedade: impactos humanos - socioambientais - econômicos**. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2014.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORTOLETO, E. M. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discursos e impactos. **Geografares**, Vitória, n. 2, p. 53-62, jun. 2001

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. do C. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 17, n. 2, 360-378, maio-ago. 2017.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. do C. A. Os movimentos sociais afetam as políticas públicas? respostas (não) encontradas nas principais abordagens. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro: ABCP, 2016.

GIUGNI, M.; YAMASAKI, S. The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis. **Mobilization**, v. 14, n. 4, p.467-484, 2009.

LEMOS, S. da A; FACEIRA, L. da S. Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, v. 5, n. 1, p.171-196, jan/jun 2015

MALFITANO, A. P. S. Políticas públicas e movimentos sociais: atenção à infância e o Programa de Saúde da Família. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 19, p. 49-66, jun. 1989.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoeextrativismo no Brasil?: uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 10, n. 19, p. 118-148, jan./jun. 2013.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Organização**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2014. Disponível em: <<https://www.mabnacional.org.br/organizacao>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **Quem somos**. Brasília, DF. Disponível em: < <http://mamnacional.org.br/mam/quem-somos/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

OLIVEIRA, C. J. da R. **O papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas para população atingida por barragens e mineradoras: um estudo fundamentado no modelo de múltiplos fluxos**. 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018.

PARAMIO, L. Democracia y movimientos sociales en América Latina. **América Latina Hoy**, Salamanca, v.1, nov. 2009.

QUEIROZ, A. R. S. de; MOTTA-VEIGA, M. Análise dos impactos sociais e à saúde de grandes empreendimentos hidrelétricos: lições para uma gestão energética sustentável. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1387-1398, jun. 2012.

RESTREPO, L. A. (1992): Movimientos sociales y democracia en América Latina. En: Boletín Americanista. Publicaciones Universidad de Barcelona, p. 79-92, 1992.

SCHERER-WARREN, I.; PASSOS, J. C. dos (Org.). **Relações étnico-raciais nas universalidades: os controversos caminhos da inclusão**. Florianópolis: Atilênde, 2014.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. **Ciência Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS, v. 46, n. 1, p. 18-27, jan./abr. 2010.

SILVA, I. G. Estado, ideologia e criminalização dos movimentos sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. especial, p. 189-194, jul. 2014.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP. 2018.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.3, 2010.

VAINER, C. B.; ARAUJO, F. G. B. de. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

WANDERLEY, L.J.M. “Atingidos por Mineração”: Conflitos e Movimentos Sociais na Amazônia Brasileira. 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – Brasil. 2011.

Artigo – Administração Brasileira.

Fatores Determinantes da Transferência de Tecnologia em Bioeconomia.

Nome: Carlos Alberto de Sá Barros Júnior 1
Universidade Federal de Minas Gerais

e-mail: carlosbarrosjr@yahoo.com.br

Nome: Renata Simões Guimarães e Borges 2
Universidade Federal de Minas Gerais

e-mail: renatasg@face.ufmg.br

Nome: Sinval Lopes 3

EMBRAPA

e-mail: sinval.lopes@embrapa.br

RESUMO

O estudo proposto tem como objetivo delimitar e discutir os fatores que determinam o processo de transferência de tecnologia na área de Bioeconomia através de um estudo de caso realizado na Embrapa Milho e Sorgo. Neste sentido, primeiramente, foi feita uma revisão da literatura no sentido de definir o conceito e o escopo da área da Bioeconomia, caracterizar o processo de transferência tecnológica, assim como identificar a existência de publicações que tratassem especificamente da transferência de tecnologia na referida área. Em seguida, foi realizada uma pesquisa documental e enviados questionários a profissionais da organização envolvidos com o processo, em obediência à metodologia de pesquisa qualitativa definida. Os dados coletados foram tratados e codificados com a utilização do software MAXQDA 2020, segundo um conjunto de categorias de análise previamente definidas a partir da literatura. Por sua vez, os resultados indicaram a proeminência, na percepção dos respondentes, de fatores organizacionais/institucionais, tais como o papel da qualificação da tecnologia, do contexto social, econômico, político e regional no qual ocorrerá a pesquisa, desenvolvimento e negociação da tecnologia; e de fatores mercadológicos, como o acesso ao mercado, a interface academia-indústria e o apoio à inovação, como fatores determinantes para a realização e sucesso dos processos de transferência de tecnologia na área de Bioeconomia.

Palavras chave: Bioeconomia, Transferência de Tecnologia, Alianças Estratégicas, Estratégia.

ABSTRACT

The proposed study aims to delimit and discuss the factors that determine the process of technology transfer in the area of Bioeconomy through a case study carried out at Embrapa Milho e Sorgo. In this sense, first, a literature review was carried out in order to define the concept and scope of the Bioeconomy area, characterize the technology transfer process, as well as identify the existence of publications that specifically deal with technology transfer in that area. Then, a documental research was carried out and questionnaires were sent to the organization's professionals involved with the process, in compliance with the defined qualitative research methodology. The collected data were processed and coded using the MAXQDA 2020, according to a set of analysis categories previously defined from the literature. In turn, the results indicated the prominence, in the respondents' perception, of organizational/institutional factors, such as the role of technology qualification, the social, economic, political and regional context in which the research, development and negotiation of technology will take place; and market factors, such as market access, the academic-industry interface and support for innovation, as determining factors for the achievement and success of technology transfer processes in the Bioeconomy area.

Keywords: Bioeconomy, Technology Transfer, Strategic Alliances, Strategy.

[Submetido em 05-02-2022 – Aceito em: 27-06-2022 – Publicado em: 15-07-2022]

¹ Graduação em Administração (UFMG), Graduação Ciências Contábeis (UFMG).

² Graduação em Engenharia de Controle e Automação (PUC-MG), Mestrado em Administração (UFMG), Doutorado em Business Administration (Southern Illinois University - USA).

³ Graduação em Eng. Agron. (ESACMA), Mestrado em Biotecnologia Gestão da Inovação (UNIFEMM), DSc Inovação Tecnológica e Biofarmacêutica (UFMG).

INTRODUÇÃO

A formação de alianças estratégicas é um passo essencial para o processo de transferência de tecnologias entre as organizações (Simonin, 2004). A incorporação e difusão destas tecnologias pode ocasionar mudanças no padrão e no bem-estar de vários segmentos da população e contribuir decisivamente, quando bem direcionadas, para avanços materiais e humanos por toda a sociedade, resultando no que vários autores chamam de processo de desenvolvimento (Schumpeter, 1982; Furtado, 2000; Gerschenkron, 2015).

Esta transformação estrutural da sociedade exige, portanto, uma capacitação tecnológica que proporcione a absorção de conhecimentos e a acumulação de recursos capazes de gerar inovações e a devida comercialização no mercado, principalmente em setores emergentes, que oferecem vasto campo de pesquisa de conhecimentos e inovações, como, por exemplo, a Bioeconomia (Comissão Europeia, 2012; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2017; Aquilani *et al.*, 2018), que ganha cada vez mais relevância nas organizações devido a questões e desafios na criação e gestão de modelos de negócios sustentáveis (Holden *et al.*, 2014) e se caracteriza, sobremaneira, pela importância dada ao que John Elkington (1998) denominou de tripé da sustentabilidade, que reconhece a importância fundamental do contexto social e ambiental e não somente econômico-financeiro no desempenho das organizações (Elkington, 1998), resultando no que se convencionou chamar de estratégia *win-win-win* (Elkington, 1994). Dessa forma, a Bioeconomia traz consigo um potencial de transformação paradigmática (Horlings & Marsden, 2011) da própria relação do ser humano com o meio ambiente e a maneira como ele produz e consome, sendo necessário que os padrões teóricos e empíricos de uma transição sociotécnica desta envergadura sejam estabelecidos através de uma perspectiva multinível (Geels, 2011), o que contribui para que uma variedade de atores se conectem, estabeleçam relações, formulem políticas e implementem processos que resultem na transição para uma economia cada vez mais sustentável (Geels & Schot, 2007; Sovacool *et al.*, 2020).

A capacitação tecnológica pode ocorrer de várias formas, sendo que uma delas se dá através da transferência de tecnologia (Agustinho & Garcia, 2018; Barros *et al.*, 2020), a qual, segundo Takahashi (2005), ocorre quando uma parte ou a totalidade dos conhecimentos acerca de uma tecnologia detida por uma entidade é transferida para uma entidade receptora que, por sua vez, deverá ter condições de assimilá-la e se adaptar a ela. Este processo não se dá de forma unilateral, mas envolve uma variedade de canais formais e informais, que incluem, por exemplo, o licenciamento de patentes e os contratos de pesquisa e desenvolvimento (Bekkers & Freitas, 2008; Van Gils *et al.*, 2009), bem como envolve etapas, agentes e graus de parceria distintos (Bozeman, 2000; Tigre, 2014).

O presente estudo teve como objetivo identificar os fatores determinantes relacionados ao processo de transferência de tecnologia no contexto específico de uma organização da área da Bioeconomia, caracterizada pelo desenvolvimento de soluções em bioprodutos, biocombustíveis e/ou bioenergia. Para alcançá-lo, foi realizado um estudo de caso junto a um instituto científico e tecnológico envolvido na pesquisa, desenvolvimento e negociação de produtos e processos para o setor agrícola, a Embrapa Milho e Sorgo. O estudo se justifica pela fundamental importância que os processos de transferência de tecnologia têm para a difusão de inovações e para o progresso técnico, econômico e social

das organizações e da sociedade em geral, sendo que, no caso da Bioeconomia, é também dado protagonismo à questão da sustentabilidade ambiental (Holden *et al.*, 2014). Além disso, tendo em vista a biodiversidade brasileira e o escasso material existente que trate do uso destes mecanismos de transferência no âmbito da Bioeconomia, observa-se a existência de um amplo campo de estudos ainda a ser explorado sobre o tema (Confederação Nacional da Indústria [CNI], 2013; IPEA, 2017).

O trabalho foi estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, é apresentada uma revisão teórica sobre o tema. No terceiro capítulo, a metodologia aplicada no estudo. No quarto, os resultados da pesquisa e a discussão destes a partir dos pressupostos levantados no referencial teórico. Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as conclusões do trabalho, as implicações teóricas e as limitações da pesquisa, bem como são vislumbradas algumas possibilidades de pesquisas futuras.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Bioeconomia

A Bioeconomia, em pouco mais de uma década, deixou de ser um conceito quase esotérico para se tornar um dos elementos decisivos aos quais se debruçam líderes políticos, formuladores de políticas públicas e empresas forçadas a reavaliar suas metas estratégicas, levando-as a considerar aspectos ligados à renovabilidade e sustentabilidade de suas operações (Aguilar *et al.*, 2019). Neste contexto, de acordo com a maior ou menor relevância dada a essa questão da sustentabilidade, ganharam importância na agenda política, bem como têm sido objetos de progressiva sistematização por parte da academia, do governo e das empresas, conceitos como economia verde, economia circular e bioeconomia (D'amato *et al.*, 2017; Paletto *et al.*, 2020), apesar de não haver ainda consenso em relação à definição e ao escopo destes termos (McCormick & Kautto, 2013; Bugge *et al.*, 2016; Wydra, 2020).

Os termos Economia Verde e Economia Circular, na literatura acadêmica, estão relacionados, respectivamente, à constituição de uma economia de baixo carbono, no qual é defendida a proteção ambiental e a rejeição à ideia da expansão ilimitada do sistema (Paletto *et al.*, 2020) e a um constructo socioeconômico e ambiental caracterizado pelo respeito aos limites dos ciclos naturais durante a utilização econômica (Korhonen *et al.*, 2018), no qual é dado destaque principalmente à gestão de resíduos e à reciclagem (Galvão *et al.*, 2018). Por sua vez, a Bioeconomia, segundo os *frameworks* conceituais propostos tanto por Bugge *et al.* (2016) quanto por Vivien *et al.* (2019), pode ser interpretada a partir de três visões básicas. Para Bugge *et al.* (2016), a Bioeconomia pode ser tratada a partir de uma visão bioecológica, uma visão biotecnológica e uma visão baseada em biorrecursos. Já para Vivien *et al.* (2019), o tema pode ser interpretado a partir de uma perspectiva ecológica (economia ecológica), uma perspectiva científica (economia baseada na ciência) ou de uma perspectiva baseada na biomassa (economia baseada na biomassa).

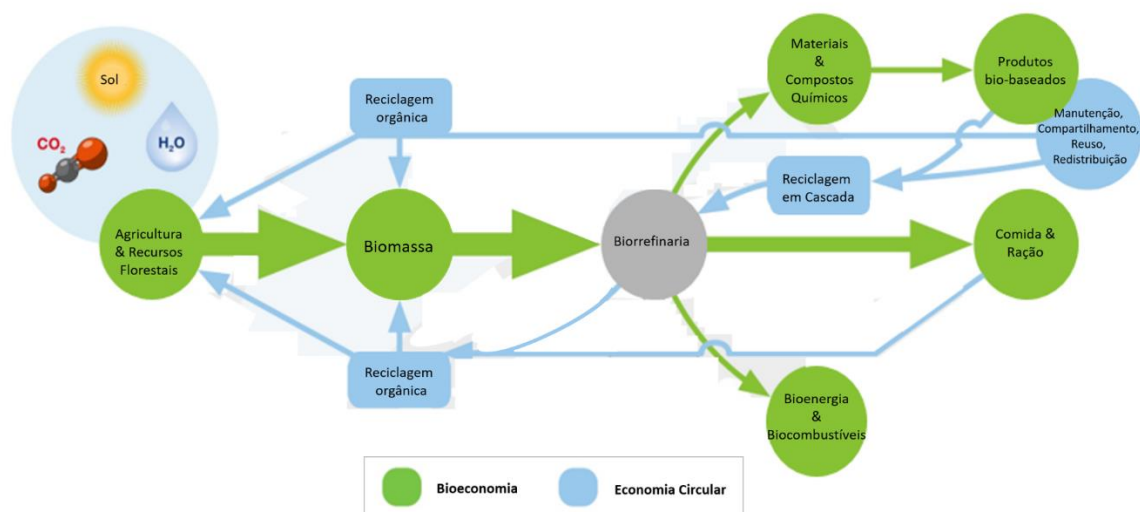
Neste sentido, alguns conceitos atrelados à definição de Bioeconomia necessitam uma maior explicitação, tais como o de Biomassa ou Biorrecurso, que, segundo Oliveira e Silva *et al.* (2018, p. 287), compreende “todos os materiais de fontes biológicas (excluindo os materiais fóssil-petróleo ou carvão), como os originários de plantas e cultivos

terrestres, algas, animais, microorganismos ou biorresíduos e seus constituinte”, além do conceito de Bioderivados, que abrangem os produtos bio-baseados/bioprodutos, biocombustíveis e bioenergia obtidos através de rotas tecnológicas compostas por processos físico-mecânicos, químicos, termoquímicos e biotecnológicos que possibilitam a conversão da Biomassa (Oliveira e Silva *et al.*, 2018). Por sinal, a revisão de Dragone *et al.* (2020) acerca do tema, bem como a de Ubando *et al.* (2020), são bastante prolíficas na tentativa de apontar, segundo os estudos mais recentes, os componentes da biomassa mais promissores para a produção de bioprodutos extraídos de materiais lignocelulósicos, microalgas e alguns tipos de lixo, tais como, resíduos da produção agrícola, restos de alimentos, resíduos industriais e resíduos sólidos.

Não obstante a pertinência da primeira visão acerca da Bioeconomia, o fato é que as discussões sobre políticas públicas acerca do tema, atualmente, orbitam em torno da visão biotecnológica ou economia baseada na ciência (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2009, 2018) e da visão baseada em biorrecursos ou economia baseada na biomassa, com sua preocupação com a utilização da biomassa de forma integrada, em vários setores produtivos dependentes de recursos biológicos (Comissão Europeia, 2012, 2018). Neste sentido, devido à ênfase dada à questão da sustentabilidade e da circularidade, a Bioeconomia, segundo esta nova orientação, deve ser também uma Bioeconomia Circular, com a integração dos objetivos econômicos da utilização da biomassa para a geração de bioderivados de alto valor adicionado, a partir de biorrefinarias (Budzianowski & Postawa, 2016; Comissão Europeia, 2018; Aguilar *et al.*, 2019; Dragone *et al.*, 2020) que possibilitem tanto a total integração da cadeia de valor (Budzianowski & Postawa, 2016; Dragone *et al.*, 2020) quanto o crescimento econômico aliado à sustentabilidade na utilização dos recursos, em um processo de convergência entre a Bioeconomia e a Economia Circular (Mohan *et al.*, 2016; Aguilar *et al.*, 2018; Comissão Europeia, 2018; Giampietro 2019; Ubando *et al.*, 2020), conforme esquema teórico apresentado na Figura 1. Além disso, a integração de processos e utilização de biomassas distintas também permitiriam a incorporação ao processo de enzimas produzidas pelas próprias biorrefinarias, o que possibilitaria o aumento da produtividade e a diminuição dos custos de produção (DRAGONE *et al.*, 2020; UBANDO *et al.*, 2020)¹.

¹ Paradoxalmente, a perspectiva de Bioeconomia Circular retoma parte da perspectiva bioecológica definida anteriormente por Bugge *et al.* (2016) e Vivien *et al.* (2019). Entretanto, segundo Giampietro (2019), a perspectiva bioecológica é oposta à da nova perspectiva dada à Bioeconomia, por considerar que o aumento do uso de recursos renováveis, diferentemente do que propõe a narrativa da Bioeconomia Circular, não é capaz de proporcionar crescimento econômico.

Figura 1- Esquema Teórico da Bioeconomia Circular



Fonte: Carus (2017)

Transferência de tecnologia

A transferência de tecnologia tem sido estudada como fator crucial para a criação e a aplicação de novas tecnologias, em especial em setores emergentes (Löof & Broström, 2008; Festel, 2015), constituindo-se em uma das maneiras através das quais as organizações podem adquirir capacitação tecnológica (Agustinho & Garcia, 2018; Barros *et al.*, 2020), principalmente em um cenário no qual cada vez mais é necessário implementar esforços de pesquisa, desenvolvimento e inovação de produtos e serviços cujo valor agregado está diretamente ligado à sua complexidade técnica, sendo poucas, atualmente, as empresas capazes de utilizar e dispor, internamente, de todos os recursos técnicos, humanos e financeiros necessários ao processo de inovação (França *et al.*, 2019).

A literatura apresenta vários modelos teóricos para descrever o processo, tais como o modelo de Malik (2002), o modelo da eficácia contingente (Bozeman, 2000; Bozeman *et al.*, 2015) e o modelo *Stage-Gate* adaptado para o planejamento e à gestão da transferência de tecnologia (Jagoda *et al.*, 2010). Tais abordagens encontram-se inseridas em um sistema amplo e não linear de inovação, no qual é enfatizado o papel essencial da pesquisa científica básica e aplicada para o desenvolvimento e implementação de novos produtos e processos, e, principalmente, a aprendizagem obtida através das interações entre diversos atores do sistema (Lundvall, 2007).

À medida que o processo de transferência de tecnologia requer a troca mútua de conhecimentos relativos à tecnologia transferida, estudos mostram que quanto mais intenso for o relacionamento, a confiança e a proximidade cultural entre os agentes das entidades envolvidas (Easterby-Smith *et al.*, 2008), maior será a integração para o uso, adaptação, transformação e aplicação da tecnologia pela entidade receptora (Cummings & Teng, 2003), por meio do desenvolvimento de capacidades tecnológicas em decorrência de sinergias alcançadas com o processo de aprendizagem (Muthusamy & White, 2005), constituindo-se também em um fator motivador para a formação de alianças estratégicas entre as entidades (Almeida *et al.*, 2018). Neste sentido, ganham destaque a definição de inovação aberta, que envolve “o uso intencional de fluxos de entrada e saída de

conhecimento para acelerar o processo inovativo interno e expandir mercados através do uso externo da inovação” (Chesbrough et al., 2006, p. 1) e o uso de parâmetros para a avaliação da maturidade tecnológica dos produtos, como a Escala TRL (*Technology Readiness Levels*) (Mankins, 1995).

Entretanto, tendo em vista que a transferência de tecnologia ocorre sobretudo entre pessoas, cujo relacionamento costuma ser mais importante que os contratos formais (Tigre, 2014), estudos acadêmicos indicam que os vários *stakeholders* envolvidos com os processos de transferência de tecnologia possuem percepções distintas acerca dos seus objetivos (Siegel et al., 2004). Dessa maneira, para que o processo de transferência de tecnologia ocorra de forma efetiva, é necessário que a entidade mantenha a coerência entre os objetivos dos *stakeholders* (Rogers, 2003) e possua uma cultura favorável à inovação (França et al., 2019).

É recorrente na literatura o entendimento de que a comercialização de tecnologias via licenciamento de produtos é um dos modos de transferência mais difundidos (Siegel et al., 2003; Bortolussi, 2015). Outro modelo de transferência de tecnologia que tem recebido atenção na pesquisa é o empreendedorismo acadêmico (Siegel & Wright, 2015; Schmitz et al., 2017), através da criação de novos empreendimentos, tais como *spin-offs* acadêmicos e empresas *startups*, alojados no interior de incubadoras/aceleradoras localizadas em universidades, centros de pesquisas, parques tecnológicos e *hubs* de empresas (Carayannis et al., 1998; Mustar et al., 2006; Siegel & Wright, 2015). Além disso, a transferência de tecnologia também tem ocorrido cada vez mais através de acordos e contratos de cooperação de Pesquisa e Desenvolvimento (Bekkers & Freitas, 2008; Van Gils et al., 2009), em projetos que incorporam a lógica colaborativa da inovação aberta, caracterizada pela complementação de competências, custos e riscos (Tigre, 2014), através de projetos de cocriação (Marijan & Gotlieb, 2020) e codesenvolvimento (Savva & Scholtes, 2014).

No contexto brasileiro, existem estudos que indicam que, na perspectiva das empresas, tanto o licenciamento quanto outras formas bastante enfatizadas na literatura sobre transferência de tecnologia, como a criação de incubadoras, parques tecnológicos e *spin-offs*, possuem importância inferior ao dado a publicações, contratos de pesquisa, congressos e seminários, dentre outros (Pinho, 2011). Além disso, a literatura sobre inovação também destaca que, em contraste com a tendência dos países desenvolvidos em adotar estratégias abertas e colaborativas, no Brasil, a maioria das empresas tendem a inovar isoladamente, fato que também se reflete na pesquisa acadêmica em inovação aberta no país, que mesmo crescente, em grande parte trata apenas de empresas internacionais (Bogers et al., 2021).

A literatura sobre transferência de tecnologia é ampla. Uma consulta rápida e bem restrita na base de dados *Web of Science* retorna uma quantidade de aproximadamente 2.100 artigos cujos títulos incluem o termo “*technology transfer*”. No entanto, o retorno da busca se limita a apenas dois artigos cujos títulos fazem uma associação entre os termos “*tecnhology transfer*” e “*bioeconomy*”, ambos de autoria de Borge e Bröring (2017, 2020). Para as autoras, a determinação dos fatores que afetam o processo de transferência de tecnologia na área de Bioeconomia reside na caracterização deste processo no contexto das tecnologias emergentes, que enfrentam seus próprios desafios ligados à alta complexidade da tecnologia e aos riscos de mercado (Borge & Bröring, 2020). Além disso, destacam a importância do grau de colaboração firmado entre cientistas, agentes intermediários do processo de transferência e empresas/empreendedores, bem como a

necessidade de intercambiamento de conhecimento interdisciplinar e de integração dos *stakeholders* interessados no processo (Borge & Bröring, 2017, 2020) sendo que, quanto mais próximas e coerentes forem as percepções dos *stakeholders* envolvidos no processo, maiores serão as chances de sucesso do processo de transferência de tecnologia (Borge & Bröring, 2020). Ao final do estudo, 55 afirmações feitas pelos respondentes foram distribuídas em 11 *clusters* e agrupadas em 3 regiões distintas, cujos resultados, além de apontarem um conjunto de fatores individuais, organizacionais e institucionais para a determinação do processo de transferência de tecnologia, que se encontravam em consonância com os achados anteriores de Phan e Siegel (2006) e Perkmann *et al.* (2013), indicou ainda que, quando se trata da área de Bioeconomia, o processo também é influenciado por fatores mercadológicos, que incluem atributos como o acesso e a prontidão do mercado, o grau de novidade e o papel do consumidor (Borge & Bröring, 2020).

Metodologicamente, um estudo acadêmico pode replicar ou adaptar o ferramental utilizado em pesquisas anteriores, inclusive em atendimento ao critério de comparabilidade da pesquisa científica (Carlomagno & Rocha, 2016). Neste sentido, conforme apresentado no Quadro 1, o presente estudo utilizou os achados de Borge e Bröring (2020) como suas categorias de análise. Entretanto, devido ao fato do atributo Empreendedorismo, no trabalho de Borge e Bröring (2020), está incluído tanto nos fatores individuais quanto nos fatores organizacionais/institucionais, optou-se por dividi-lo em dois atributos distintos, respectivamente, Motivação Individual para o Empreendedorismo e Motivação Organizacional para o Empreendedorismo, em obediência ao critério de exclusividade mútua das categorias (Carlomagno & Rocha, 2016).

Quadro 1 - Categorias de Análise

Categoria	Atributos
Fatores Individuais	Colaborações Interdisciplinares Envolvimento Individual Motivação Individual para o Empreendedorismo
Fatores Organizacionais e Institucionais	Percepção de Criação de Valor Interface Academia-Indústria Apoio à inovação Condições Estruturais Motivação Organizacional para o Empreendedorismo
Fatores de Mercado	Papel do Consumidor Acesso ao Mercado Prontidão do Mercado Grau de Novidade

Fonte: Borge e Bröring (2020)

METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida, quanto aos objetivos, foi descritiva. Este tipo de pesquisa objetiva “retratar, caracterizar e detalhar um determinado fenômeno” (Borges *et al.*,

2020, p. 72). Dessa forma, através deste estudo, pretendeu-se compreender quais os fatores determinantes para a ocorrência de processos de transferência de tecnologia no âmbito da Bioeconomia. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa se caracterizou como pesquisa qualitativa. Essa abordagem busca estudar o fenômeno de maneira mais aprofundada (Borges *et al.*, 2020), descrevendo a complexidade de determinado problema (Richardson, 1999) através de um processo de construção indutiva do conhecimento, no qual o pesquisador gerará significados a partir dos dados que serão coletados no campo (Creswell, 2007). Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, foi realizado um estudo de caso, que se caracteriza pelo estudo mais aprofundado e detalhado de um ou de poucos objetos de pesquisa, no qual busca-se obter evidências que contribuam para a compreensão dos fenômenos, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre determinadas questões teóricas (Gil, 2002; Borges *et al.*, 2020), precedido de uma pesquisa documental, caracterizada pela utilização de fontes primárias ou secundárias de dados que ainda não foram tratados cientificamente ou podem ser reelaborados em função dos objetivos da pesquisa (Gil, 2002; Borges *et al.*, 2020).

O estudo de caso foi realizado no Centro Nacional de Pesquisa de Milho e Sorgo, também chamado de Embrapa Milho e Sorgo, responsável pelo desenvolvimento de pesquisas e pela promoção de soluções em agricultura tropical relacionadas às culturas de milho e sorgo (EMBRAPA, 2021). Criada em 1976 e com sede localizada em Sete Lagoas-MG, a Embrapa Milho e Sorgo faz parte de um conjunto de 47 unidades de pesquisa vinculadas à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2021), instituição pública de pesquisa que tem como foco o desenvolvimento de atividades de pesquisa e geração de conhecimento e tecnologias aplicáveis ao setor agropecuário brasileiro (EMBRAPA, 2020a). Integrante do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) em conjunto com as organizações de pesquisas agropecuárias que operam nos estados, universidades e outras instituições públicas e privadas que se encontram direta ou indiretamente relacionadas à pesquisa agropecuária (EMBRAPA, 2020b), a Embrapa Milho e Sorgo é composta por escritórios e laboratórios, localizados na sede, e um campo experimental, localizado em Porteirinha-MG (EMBRAPA, 2021).

Os dados documentais foram obtidos a partir de uma consulta online aos canais institucionais Embrapa Milho e Sorgo, como forma de aproximação aos modos e mecanismos utilizados pela organização pesquisada nos seus processos de transferência de tecnologia, além de inferências sobre as estratégias utilizadas e dos requisitos impostos para a atração e seleção de empresas interessadas.

A coleta de dados também envolveu o envio de questionários via internet a pesquisadores e gestores da unidade envolvidos com o processo de transferência de tecnologia na organização. O questionário foi composto por uma questão de múltipla escolha e por 15 questões abertas, cuja ordem contemplou questões mais gerais sobre as atividades exercidas pelos respondentes, a indagação sobre os fatores que podem influenciar ou mesmo determinar o processo de transferência de tecnologia na unidade e sobre a percepção dos respondentes a respeito do conceito e das características de um processo de transferência de tecnologia na área de Bioeconomia, com a finalidade de responder à pergunta de pesquisa sobre seus determinantes.

No total, foram recebidos dados enviados por 7 respondentes, cuja identificação obedeceu à nomenclatura apresentada no Quadro 2, sendo que a grande maioria (5 respondentes) pertence à área de P&D, o que se coaduna com o fato da Embrapa Milho e Sorgo se caracterizar como um instituto de pesquisa público voltado à pesquisa

agropecuária.

Quadro 2 - Relação de Respondentes

Instituição	ID do Respondente	Área de Atuação Informada
Embrapa Milho e Sorgo	EMS1	Pesquisa & Desenvolvimento
	EMS2	Pesquisa & Desenvolvimento
	EMS3	Pesquisa & Desenvolvimento
	EMS4	Pesquisa & Desenvolvimento
	EMS5	Pesquisa & Desenvolvimento
	EMS6	Outra
	EMS7	Alianças Estratégicas

Fonte: Elaborado pelo autor

Em seguida, o estudo utilizou a análise de conteúdo como método de análise dos dados coletados. Este método abrange um conjunto de técnicas analíticas aplicáveis a qualquer tipo de comunicação (Gil, 2002; Bardin, 2011), com o objetivo de descrever sistematicamente e permitir que sejam feitas inferências a partir de padrões observados no conteúdo (Bardin, 2011; Borges *et al.*, 2020). Para melhor efetivação da análise, a codificação dos dados coletados foi feita através do uso do software de análise qualitativa MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019), utilizando-se como base o esquema proposto por Saldaña (2016) de que dados codificados e classificados em *clusters* podem, após processo de refinamento e comparação de categorias e subcategorias, apresentar aspectos teóricos que não poderiam ser identificados caso fossem observados somente os dados isoladamente. Este trabalho de categorização envolveu a atribuição de códigos pré-estabelecidos a trechos selecionados que foram agrupados nas três categorias obtidas a partir dos trabalhos empíricos anteriormente publicados por Borge e Bröring (2020). Dessa maneira, a partir da adaptação deste conjunto de categorias às condições da pesquisa e ao software, buscou-se identificar nos relatos dos respondentes, suas percepções sobre fatores individuais, fatores organizacionais e institucionais e fatores mercadológicos que influenciam ou determinam o processo de transferência de tecnologia na instituição investigada.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise documental indicou que, estrategicamente, a Embrapa Milho e Sorgo busca se posicionar dentro do consenso que vem sendo construído em torno do aproveitamento sustentável de recursos biológicos no desenvolvimento de pesquisas e soluções agrícolas inovadoras, como pode ser observado no seguinte trecho, obtido no canal institucional da unidade, que declara que a missão da organização é “viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com foco em milho e sorgo, que contribuam para a *sustentabilidade* [ênfase adicionada] agricultura em benefício da sociedade brasileira” (EMBRAPA, 2021), bem como em outro trecho presente no seu site, que diz que “as pesquisas desenvolvidas pela Embrapa Milho e Sorgo buscam inovações tecnológicas para o aumento da rentabilidade da agricultura brasileira de *modo*

sustentável [ênfase adicionada], preservando os recursos naturais e a biodiversidade (EMBRAPA, 2021).

A questão da sustentabilidade também permeia as considerações feitas pelos respondentes da presente pesquisa a respeito da compreensão acerca do conceito de Bioeconomia. Neste sentido, menções à utilização de recursos biológicos para a produção de ativos tecnológicos sustentáveis, como bioinsumos e bioprodutos, caracterizam a maioria das respostas analisadas, tais como no caso do EMS1, que definiu Bioeconomia como “estudo dos sistemas biológicos e recursos naturais aliados à utilização de novas tecnologias com propósito de criar produtos e serviços mais sustentáveis” e EMS2, que afirmou que “Bioeconomia baseia-se no uso dos recursos biológicos para que se gere produtos biosustentáveis”. Já o EMS7, além de apontar o potencial dos ativos tecnológicos decorrente da exploração da biodiversidade, enfatiza seu caráter sustentável, como transcrito a seguir:

A bioeconomia é a área que aproveita e potencializa ativos tecnológicos com base na biodiversidade biológica (microrganismos, plantas e animais) e também suas produções diretas ou derivados, para exploração comercial, gerando oportunidades e, mesmo, novos negócios disruptivos capazes de modificar cadeias produtivas, geralmente associados à maior sustentabilidade. A bioeconomia, geralmente, está associada à maior sustentabilidade, principalmente às vertentes ambiental e de saúde. (EMS7)

Os resultados indicam que a percepção dos respondentes sobre o conceito de Bioeconomia está em consonância com a visão baseada em biorrecursos e à perspectiva a ela associada de aproveitamento da biomassa de forma sustentável, propostas por Bugge *et al.* (2016) e Vivien *et al.* (2019), respectivamente. Todavia, evidenciou-se a não associação da Bioeconomia com a Economia Circular à medida que não houve menções ao termo e à questão da circularidade, dessa forma, os resultados da pesquisa não indicaram a presença de considerações ao que a literatura de referência convencionou denominar de Bioeconomia Circular (Mohan *et al.*, 2016; Aguilar *et al.*, 2018; Comissão Europeia, 2018; Giampietro, 2019; Ubando *et al.*, 2020).

A análise documental também apontou que o processo de transferência de tecnologia da Embrapa Milho e Sorgo é considerado essencial para a apropriação social dos conhecimentos e tecnologias gerados pela empresa (EMBRAPA, 2021), representado por um modelo de inovação e negociação baseado na gestão integrada da pesquisa, desenvolvimento, propriedade intelectual e transferência de tecnologia que vai desde “a prospecção das demandas (sejam elas tecnológicas, ambientais, econômicas, sociais ou institucionais) até a incorporação bem sucedida dos resultados das pesquisas desenvolvidas” (EMBRAPA, 2021), o que é corroborado pelo relato do respondente EMS7, como explicitado no trecho a seguir:

A intermediação entre o Núcleo de Transferência de Tecnologia da Embrapa Milho e Sorgo e as empresas interessadas ocorre, inicialmente, por meio de contatos.... Posteriormente, sendo identificadas as oportunidades e interesses mútuos, parte-se para a definição de ações como palestras e participação em eventos para apresentação de tecnologias específicas. Em casos mais complexos e de duração

mais prolongada, parte-se para a assinatura de convênios e/ou contratos de parceria onde as ações de TT são formalizadas em Planos de Trabalho estruturados, com definição de escopo, cronograma, equipes e orçamento (EMS7).

A fala do respondente EMS7 sobre a necessidade de contato prévio entre a equipe da unidade e as empresas interessadas, sobre a busca de entendimento acerca da identificação de oportunidades e sobre a conciliação de interesses em comum correspondem às evidências encontradas na literatura de referência de que o processo de transferência de tecnologia acontece e se concretiza mais facilmente sobretudo através do relacionamento entre pessoas (Tigre, 2014) e do alinhamento dos objetivos dos *stakeholders* (Rogers, 2003).

A análise dos dados colhidos também apontou a presença de várias menções à realização de eventos, cursos e palestras como métodos de transferência de tecnologia, como pode ser observado no excerto no qual o respondente EMS1 afirma que os métodos de transferência de tecnologia incluem a “Transferência pura de conhecimento (através de publicações, palestras, cursos presenciais e à distância, dias de campo, programas de rádio e de televisão, eventos, visitas e similares) e implementação de tecnologias através de parcerias público-privadas (inovação aberta)”, bem como nos excertos a seguir, os quais, respectivamente, relacionam os métodos de transferência de tecnologia com “Estratégias de comunicação para TT; áreas com ações de TT, como Unidades de Referência Tecnológica, Unidades demonstrativas, vitrine tecnológica, capacitações (cursos, dias de campo)” (EMS6) e a “Prospecção por diferentes maneiras; palestras; dias de campo; visitas técnicas; reuniões; contratos de parceria; projetos de TT; parcerias com ATERs e outras instituições de pesquisa e Universidades; contratos e parcerias com órgãos de governo (Federal, Estadual e Municipal)” (EMS7).

Ainda que a maioria das respostas tenham dado maior ou menor ênfase a um conjunto de métodos reunidos por EMS1 como “transferência pura de tecnologia”, é comum encontrar, na literatura sobre o tema, referências aos métodos de transferência citados, indicando uma correspondência das respostas com as indicações dadas por Amaldi (1999) de que a transferência de tecnologia ocorre, dentre outras formas, por meio de projetos conjuntos de desenvolvimento. No caso da Embrapa Milho e Sorgo, as menções a tais projetos parecem incluir tanto as capacitações que possibilitam a transferência de conhecimentos quanto parcerias entre a unidade e empresas interessadas no desenvolvimento de pesquisa em conjunto sendo que, neste sentido, a expressão “transferência pura de tecnologia” se coaduna ao que De Marco *et al.* (2017) classificou como contratos de transferência de conhecimento.

Determinantes da transferência de tecnologia na Embrapa Milho e Sorgo

Em atendimento ao objetivo da pesquisa de caracterizar e analisar os fatores determinantes relacionados ao processo de transferência de tecnologia de instituições científicas envolvidas na pesquisa, desenvolvimento e negociação de novos produtos e processos, buscou-se analisar mais detalhadamente os resultados obtidos com a utilização dos recursos oferecidos pelo software MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019). Esta etapa levou a um total de 178 atribuições de código ao conjunto de respostas dadas, correspondentes a 77 menções a atributos relacionados a fatores organizacionais e

institucionais, 68 menções a fatores mercadológicos e 33 menções a fatores individuais, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Matriz de Códigos: Fatores Determinantes do Processo de Transferência de Tecnologia

Lista de Códigos	EMS1	EMS2	EMS3	EMS4	EMS5	EMS6	EMS7	SOMA
▼ Fatores Determinantes do Processo de TT								0
> Fatores Individuais dos Atores da TT	5	1	1	4	3	8	11	33
> Fatores Organizacionais e Institucionais de Atores da TT	9	5	4	7	8	14	30	77
> Fatores Mercadológicos dos Atores da TT	8	13	15	1	5	12	14	68
Σ SOMA	22	19	20	12	16	34	55	178

Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

Entretanto, os dados obtidos revelaram a menção, por parte dos respondentes, de atributos que não poderiam ser diretamente associados aos atributos codificados a partir da literatura de referência utilizada, o que levou à criação, para cada categoria estudada, de códigos específicos, que correspondem a “Outros Fatores Individuais Citados”, “Outros Fatores Organizacionais e Institucionais Citados” e “Outros Fatores Mercadológicos Citados”, nos quais foram elencados estes atributos não diretamente classificáveis nos pré-estabelecidos, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 - Matriz de Códigos: Fatores Determinantes do Processo de Transferência de Tecnologia

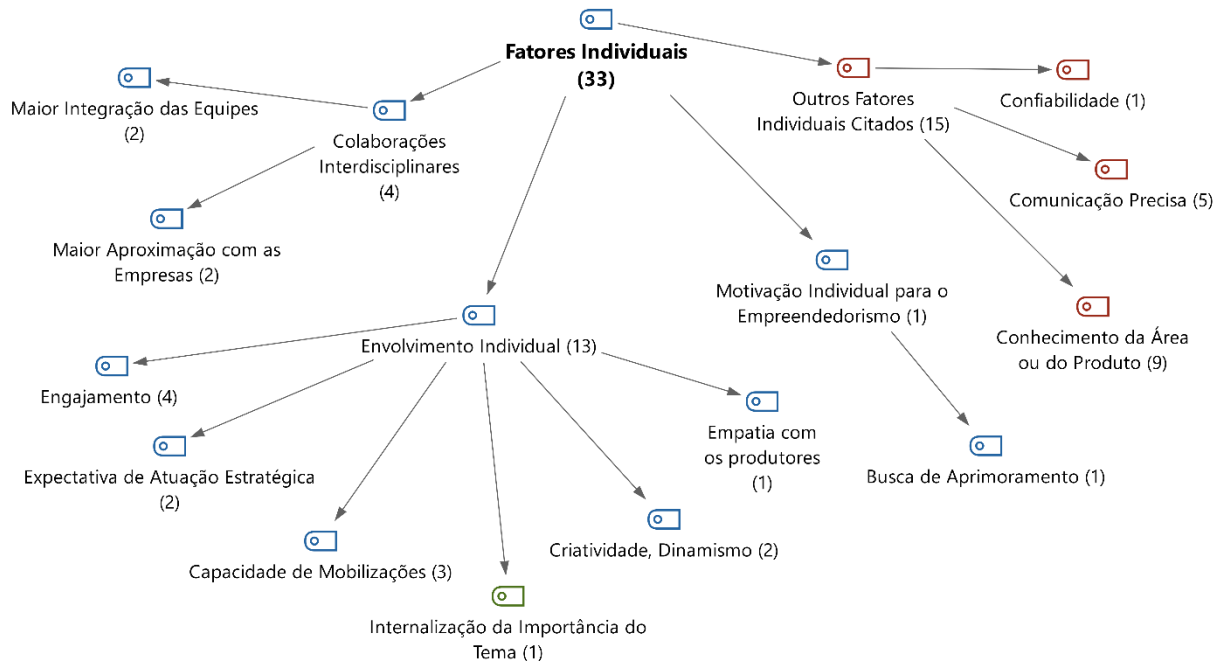
Lista de Códigos	EMS1	EMS2	EMS3	EMS4	EMS5	EMS6	EMS7	SOMA
▼ Fatores Determinantes do Processo de TT								0
▼ Fatores Individuais dos Atores da TT								0
> Envolvimento Individual	1			2	2	3	5	13
> Motivação Individual para o Empreendedorismo							1	1
> Colaborações Interdisciplinares			1			1	2	4
> Outros Fatores Individuais Citados	4	1		2	1	4	3	15
▼ Fatores Organizacionais e Institucionais de Atores da TT								0
> Percepção de Criação de Valor	1		2	1			2	6
> Interface Academia-Indústria					1	3	13	17
> Apoio à Inovação	1		1	2	2	5	3	14
> Condições Estruturais	4					1	4	9
> Motivação Organizacional para o Empreendedorismo							1	1
> Outros Fatores Organizacionais e Institucionais Citados	3	5	1	4	5	5	7	30
▼ Fatores Mercadológicos dos Atores da TT								0
> Acesso ao Mercado	1	6	5		1	3	7	23
> Papel do Consumidor		2	3			3	2	10
> Prontidão do Mercado	2	1				1		4
> Grau de Novidade							1	1
> Outros Fatores Mercadológicos Citados	5	4	7	1	4	5	4	30
Σ SOMA	22	19	20	12	16	34	55	178

Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

Em relação à percepção dos respondentes acerca dos fatores individuais preponderantes em processos de transferência, os resultados indicaram a preponderância de citações relacionadas ao atributo “Envolvimento Individual”, com um total de treze menções a termos como engajamento, capacidade de mobilizações, expectativa de atuação estratégica, criatividade e dinamismo, empatia com produtores, em contraposição a poucas referências feitas às “Colaborações Interdisciplinares” e à “Motivação Individual para o Empreendedorismo”, conforme apresentado na Figura 2. Os resultados também

apontaram quinze citações a três atributos não diretamente associados às categorias pré-estabelecidas, especificadas como “conhecimento da área ou do produto”, “comunicação precisa” e “confiabilidade”. Além disso, o cruzamento dos dados apontou a menção à “internalização da importância e relevância do tema” (EMS1), representada em verde na Figura 2, como a única referência feita a um fator individual, quando os respondentes foram perguntados sobre a percepção de aspectos específicos ou diferenciadores da transferência de tecnologia no contexto da Bioeconomia.

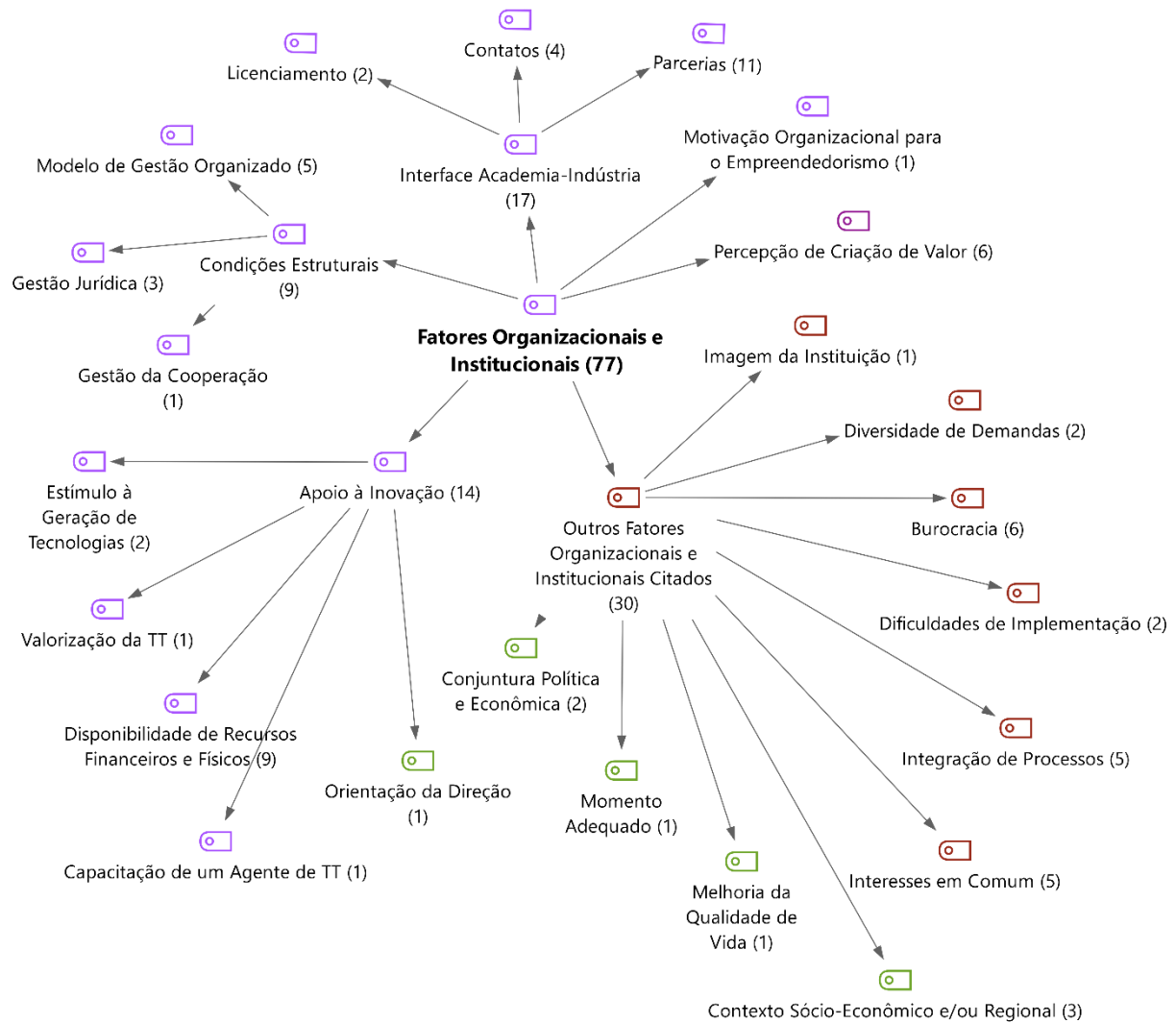
Figura 2 - Modelo Código-Subcódigo: Fatores Individuais



Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

No que tange aos fatores organizacionais e institucionais, das 77 afirmações e citações codificadas, dezessete estavam relacionadas à “interface academia-indústria”, quatorze ao “apoio à inovação”, nove ao atributo “condições estruturais” e seis à “percepção de criação de valor”. Por sua vez, foram observadas trinta citações não diretamente associadas aos atributos pré-estabelecidos, mas a questões como a “burocracia”, os “interesses em comum”, a “integração de processos”, a “dificuldade de implementação” e “a diversidade de demandas”. Especificamente à Bioeconomia, as respostas indicaram o papel do “contexto socioeconômico e/ou regional”, da “conjuntura política e econômica”, do “momento adequado” e da “melhoria da qualidade de vida” como determinantes do processo de transferência de tecnologia, conforme especificado em verde na Figura 3.

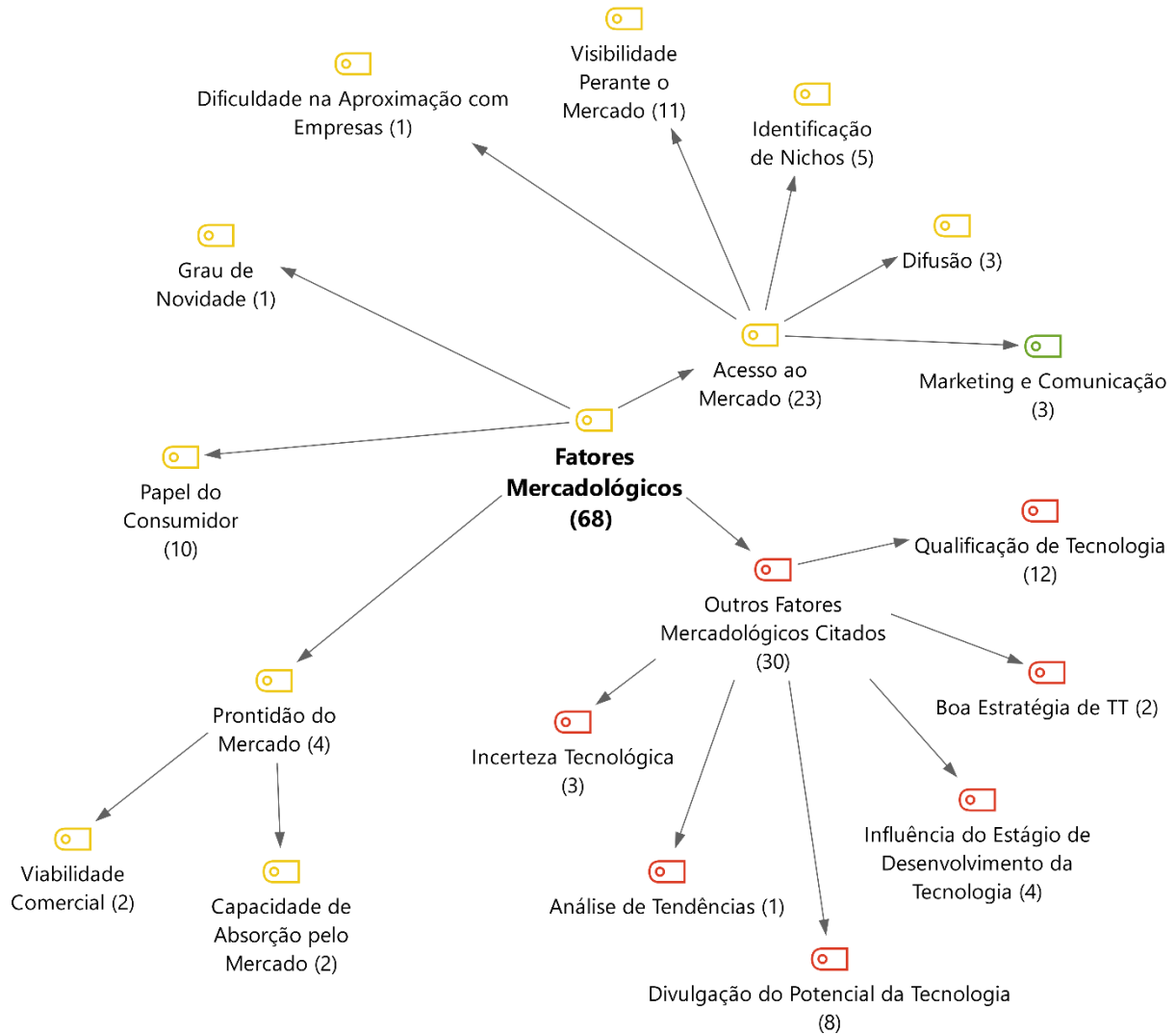
Figura 3 - Modelo Código-Subcódigo: Fatores Organizacionais e Institucionais



Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

Em relação aos fatores mercadológicos, a partir de referências a questões como a “visibilidade perante ao mercado”, a “identificação de nichos”, a “difusão” da tecnologia, a “dificuldade na aproximação com empresas” e a necessidade de aplicação de estratégias de “marketing e comunicação”, o estudo apontou que a maioria das citações feitas pelos respondentes refletiam preocupações a respeito do “acesso ao mercado” das tecnologias desenvolvidas, conforme os números apresentados na Figura 4. Além disso, as respostas também destacaram o “papel do consumidor” na hora do desenvolvimento e negociação dos ativos tecnológicos, seguidos pela “prontidão do mercado” e pelo “grau de novidade”.

Figura 4 - Modelo Código-Subcódigo: Fatores Mercadológicos



Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

Ainda, tendo como base os resultados na Figura 4 e Tabela 3, observou-se que os atributos “qualificação da tecnologia” e “divulgação do potencial da tecnologia”, classificados na categoria “Outros Fatores Mercadológicos Citados”, além de muito citados, estiveram presentes em praticamente todas as entrevistas. Observou-se também que todas as respostas classificadas nesta categoria refletem preocupações relacionadas aos aspectos técnicos das tecnologias, determinantes para a definição da melhor estratégia de divulgação.

Se houver a expectativa de que o produto tenha boa aceitação do público alvo, independente do estágio de desenvolvimento do mesmo, pode-se já começar com os trabalhos de transferência de tecnologia para divulgação do mesmo, seja protótipo ou divulgações a cada fase de desenvolvimento concluída (EMS2)

Tecnologias em estágios mais iniciais apresentam maior risco tecnológico e, por esse mesmo motivo, apresenta oportunidades para que parceiros se tornem co-desenvolvedores, uma vez que investirão tempo e recursos na escalada do desenvolvimento tecnológico e na validação das mesmas junto à Embrapa (EMS7)

Por exemplo, se for o caso de estabelecer parcerias para co-desenvolvimento de produto, a TT será voltada para potenciais parceiros de negócios. Se for para divulgar uma prática, processo ou produto finalizado, a TT será voltada para o público que pode se beneficiar desta solução tecnológica (EMS6)

Neste contexto, apesar de uma das respostas dadas afirmar que toda tecnologia, independente do seu estágio de desenvolvimento, possui parceiros e clientes específicos em potencial (EMS2), a maior parte dos respondentes enfatizou o papel do grau de maturidade da tecnologia, bem como o uso da escala TRL, como de fundamental importância para a chance de sucesso da transferência de tecnologia e para a diminuição da “incerteza da tecnologia”, também apontada como um fator mercadológico importante, como na menção feita pelo respondente EMS1, segundo o qual “o uso da TRL é uma forma de garantir que a incerteza tecnológica se torne conhecida e controlada. O estágio está associado a maior ou menor chance de sucesso que define o modo de transferência de tecnologia”.

A despeito do fato do atributo “marketing e comunicação” está presente na categoria “Acesso ao Mercado”, que reflete percepções gerais dos respondentes sobre os fatores mercadológicos determinantes de um processo de transferência de tecnologia, foi observada uma ênfase à importância deste atributo nas menções especificamente relacionadas à Bioeconomia, como na citação a seguir.

O processo de TT na bioeconomia utiliza esses elementos de menor pegada de carbono, substituição de químicos por produtos naturais, preservação de saúde de produtores, de consumidores e menor impacto ambiental no processo de obtenção de produtos. *Além de se ter ativos de alta relevância, comunicação e marketing são áreas essenciais para a Bioeconomia [ênfase adicionada].* (EMS7)

Apesar das menções a questões mercadológicas terem sido estimuladas durante a coleta de dados, já que o questionário utilizado contemplou perguntas sobre fatores individuais, organizacionais, institucionais e mercadológicos relativos ao processo de transferência de tecnologia, ao realizar esta correspondência, os resultados obtidos encontram-se alinhados aos achados de Borge e Bröring (2020) sobre o papel determinante das questões mercadológicas, com destaque para “Acesso ao Mercado”, para o sucesso da transferência de tecnologia em Bioeconomia.

Tabela 3 - Matriz de Códigos - Fatores Determinantes do Processo de Transferência de Tecnologia

Lista de Códigos	EMS1	EMS2	EMS3	EMS4	EMS5	EMS6	EMS7	SOMA
▼ Fatores Determinantes do Processo de TT								0
▼ Fatores Individuais dos Atores da TT								0
▼ Envolvimento Individual								0
Engajamento					1		3	4
Capacidade de Mobilizações				1			2	3
Expectativa de Atuação Estratégica						2		2
Criatividade, Dinamismo				1		1		2
Internalização da Importância do Tema	1							1
Empatia com os produtores					1			1
▼ Motivação Individual para o Empreendedorismo								0
Busca de Aprimoramento							1	1
▼ Colaborações Interdisciplinares								0
Maior Integração das Equipes						1	1	2
Maior Aproximação com as Empresas			1				1	2
▼ Outros Fatores Individuais Citados								0
Conhecimento da Área ou do Produto	2	1		1		2	3	9
Comunicação Precisa	1			1	1	2		5
Confiabilidade	1							1
▼ Fatores Organizacionais e Institucionais de Atores da TT								0
Percepção de Criação de Valor	1		2	1			2	6
▼ Interface Academia-Indústria								0
Parcerias					1	3	7	11
Contatos							4	4
Licenciamento							2	2
▼ Apoio à Inovação								0
Disponibilidade de Recursos Financeiros e Físicos				2	1	4	2	9
Estímulo à Geração de Tecnologias			1				1	2
Orientação da Direção					1			1
Capacitação de um Agente de TT	1							1
Valorização da TT						1		1
▼ Condições Estruturais								0
Modelo de Gestão Organizado	1					1	3	5
Gestão Jurídica	2						1	3
Gestão da Cooperação	1							1
Motivação Organizacional para o Empreendedorismo							1	1
▼ Outros Fatores Organizacionais e Institucionais Citados								0
Burocracia		1		2		2	1	6
Integração de Processos				1		2	2	5
Interesses em Comum		3		1			1	5
Contexto Sócio-Econômico e/ou Regional	1					1	1	3
Conjuntura Política e Econômica	1						1	2
Dificuldades de Implementação					2			2
Diversidade de Demandas					2			2
Momento Adequado	1							1
Melhoria da Qualidade de Vida					1			1
Boa Estratégia de TT		1						1
Levantamento de Stakeholders			1					1
Imagem da Instituição							1	1
▼ Fatores Mercadológicos dos Atores da TT								0
▼ Acesso ao Mercado								0
Visibilidade Perante o Mercado		5	2		1	1	2	11
Identificação de Nichos	1		1			2	1	5
Marketing e Comunicação							3	3
Difusão		1	1				1	3
Dificuldade na Aproximação com Empresas							1	1
Papel do Consumidor		2	3			3	2	10
▼ Prontoidão do Mercado								0
Capacidade de Absorção pelo Mercado		1				1		2
Viabilidade Comercial	2							2
Grau de Novidade							1	1
▼ Outros Fatores Mercadológicos Citados								0
Qualificação de Tecnologia	3	1	3		2	1	2	12
Divulgação do Potencial da Tecnologia	1	2	1		1	2	1	8
Influência do Estágio de Desenvolvimento da Tecnologia		1	2			1		4
Incerteza Tecnológica	1				1		1	3
Boa Estratégia de TT				1		1		2
Análise de Tendências			1					1
Σ SOMA	22	19	20	12	16	34	55	178

Fonte: Imagem obtida do MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2019)

Em seu contexto geral, a partir dos resultados obtidos, observou-se um grande número de citações a fatores organizacionais/institucionais, seguidos de fatores mercadológicos, bem como uma proeminência destes fatores em relação aos fatores individuais atribuídos aos agentes, para o sucesso de um processo de transferência de tecnologia.

Dessa forma, segundo os critérios de codificação e de categorização utilizados, para os respondentes da Embrapa Milho e Sorgo, são fatores determinantes do processo de transferência de tecnologia, principalmente, o acesso ao mercado, a interface academia-indústria e o apoio à inovação. À medida que a Embrapa se constitui em um instituto científico, tecnológico e de inovação voltado à pesquisa e desenvolvimento de soluções agrícolas em milho, sorgo e, portanto, encontra-se inserido no âmbito da Bioeconomia brasileira, tais fatores podem ser indicados como determinantes do processo de transferência de tecnologia em Bioeconomia. Além destes, quando diretamente indagados em relação às percepções pessoais sobre o conceito de Bioeconomia, os respondentes apontaram principalmente a qualificação da tecnologia e o contexto social, econômico, político e regional no qual ocorrerá a pesquisa, desenvolvimento e negociação da tecnologia, que também se inserem, respectivamente, no rol dos fatores mercadológicos e institucionais determinantes do processo de transferência de tecnologia em Bioeconomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivos caracterizar a área de Bioeconomia e suas divisões, verificar e analisar a literatura acadêmica acerca do processo de transferência de tecnologia, bem como, caracterizar e analisar os fatores determinantes para a sua realização, buscando identificar e evidenciar aspectos específicos de tal processo em instituições científicas envolvidas na pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos na área de Bioeconomia, que incluem bioprodutos, biocombustíveis e/ou bioenergia. Com estes propósitos, foi realizado um estudo de caso em uma das 47 unidades da Embrapa, a Embrapa Milho e Sorgo, na qual optou-se pelo envio de questionários como instrumento de coleta de dados, cujas perguntas foram elaboradas com o intuito de obter respostas que pudessem ser confrontadas com três categorias de análise estabelecidas a partir da literatura de referência: fatores individuais, fatores organizacionais/institucionais e fatores mercadológicos (Borge & Bröring, 2020).

Os resultados obtidos apontaram a relevância dada pelos respondentes a fatores organizacionais/institucionais e mercadológicos, em detrimento a fatores individuais. Neste contexto, destacaram-se as menções a fatores como o acesso ao mercado, a interface academia-indústria e o apoio à inovação, como de fundamental importância nos processos de transferência de tecnologia em geral, assim como o papel da qualificação da tecnologia e do contexto social, econômico, político e regional no qual ocorrerá a pesquisa, desenvolvimento e negociação da tecnologia, para a implementação e sucesso de um processo de transferência de tecnologia quando se trata especificamente da área de Bioeconomia. Destaca-se que os resultados obtidos, apesar do direcionamento intencional dado pela delimitação das três categorias durante a coleta de dados, estão alinhados aos pressupostos acerca dos determinantes da transferência de tecnologia na área da Bioeconomia encontrados na literatura de referência, principalmente quanto à relevância dos fatores mercadológicos (Borge & Bröring, 2020).

A despeito das correspondências encontradas, o estudo realizado apontou a

existência de algumas discordâncias em relação ao processo de transferência de tecnologia entre os dados obtidos e o referencial teórico, tais como a pequena relevância dada pelos respondentes tanto à motivação individual quanto organizacional para o Empreendedorismo, que contrasta com o que é encontrado na literatura a respeito do incremento da formação de empresas de base tecnológica a partir do estímulo oferecido pelos institutos científicos, tecnológicos e de inovação (Carayannis *et al.*, 1998; Mustar *et al.*, 2006; Siegel & Wright, 2015; Schmitz *et al.*, 2017), assim como em relação ao licenciamento da tecnologia, consagrado na literatura como o modo de transferência de tecnologia mais amplamente utilizado (Siegel *et al.*, 2003; Bortolussi, 2015), mas que foi pouco lembrado pelos respondentes. Por sua vez, a pesquisa indicou a percepção da importância do estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de novas tecnologias, estando em consonância com as abordagens teóricas sobre formas colaborativas de pesquisa e desenvolvimento de produtos (Bekkers & Freitas, 2008; Van Gils *et al.*, 2009).

Tomando-se como referência a literatura acadêmica sobre Bioeconomia (Bugge *et al.*, 2016; Vivien *et al.*, 2019), os resultados da pesquisa indicaram uma correspondência da percepção da maioria dos respondentes à visão baseada em biorrecursos e à perspectiva de aproveitamento sustentável da biomassa presentes na literatura acadêmica sobre Bioeconomia. Em contraposição, devido à inexistência de citações à questão da circularidade, os resultados não apontaram o mesmo alinhamento das respostas ao conceito de Bioeconomia Circular formalizado tanto por entidades multilaterais quanto pela pesquisa acadêmica (Mohan *et al.*, 2016; Aguilar *et al.*, 2018; Comissão Europeia, 2018; Giampietro, 2019; Ubando *et al.*, 2020)

Naturalmente, há que se observar que todas as contraposições encontradas, tanto em relação à percepção sobre Bioeconomia quanto em relação aos fatores que determinam o processo de transferência de tecnologia na área, não indicam a existência de um valor relativo entre os achados da pesquisa e a literatura de referência, mas demonstram, antes de tudo, as peculiaridades do caso estudado.

Dessa maneira, diante dos resultados obtidos, a maior contribuição teórica deste trabalho se refere à aplicação dos achados das pesquisas realizadas por Borge e Bröring (2020), como categorias de análise, ao contexto de um ICT público brasileiro. Do ponto de vista gerencial, este estudo reforça o entendimento a respeito da necessidade de integração de processos, no qual haja convergência entre os interesses e objetivos dos *stakeholders*, bem como a manutenção de um ambiente favorável à inovação.

No que tange às limitações da pesquisa, é preciso considerar que, apesar de ter proporcionado objetividade ao trabalho, a utilização de caso único ratificou ainda mais a sua condição ôntica e fenomenológica como um estudo de caso, cujos resultados encontram-se sobremaneira circunscritos aos critérios utilizados e à parte da realidade captada, o que atrapalha a generalização dos resultados. Sendo assim, a principal sugestão para futuras pesquisas seria a extensão da metodologia utilizada a outras organizações direta ou indiretamente envolvidas com a pesquisa, desenvolvimento e negociação de produtos e processos inovadores na área de Bioeconomia. Esta diversificação dos sujeitos de pesquisa possibilita a obtenção de contrapontos que indiquem aspectos e práticas comuns ou distintas, além da incorporação paulatina de métricas que permitam a comparabilidade de dados. Neste sentido, logo que a quantidade e variedade de respondentes e dados possibilitem sua amostragem, recomenda-se também pesquisas que contemplem o uso de metodologias quantitativas.

Por fim, o estudo realizado indicou que boa parte da formalização do tema foi feita por entidades multilaterais (Comissão Europeia, 2012, 2018; OCDE, 2018). Porém, como afirmam Ramcilovic-Suominen e Pülzl (2018), esta formalização dá bastante ênfase à intensificação da produção e ao aumento da eficiência, legando às questões sociais e ambientais uma posição ilustrativa nas políticas sugeridas. Dessa maneira, apesar do crescimento do número de trabalhos acadêmicos que abordam o tema da Bioeconomia, inclusive fora da perspectiva bioquímica eminentemente técnica, faz-se fundamental uma apropriação cada vez maior do tema pelas ciências sociais aplicadas, capazes de contribuir criticamente para o seu crescimento, tanto através da tomada de decisões inerentes à prática gerencial quanto da atividade de planejamento de estratégias que não excluam o seu caráter social e ambiental, decisivas para um desenvolvimento realmente sustentável.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, A., Wohlgemuth, R., & Twardowski, T. (2018). Perspectives on bioeconomy. *New Biotechnology*, 40, 181-184.
- Aguilar, A., Twardowski, T., & Wohlgemuth, R. (2019). Bioeconomy for sustainable development. *Biotechnology Journal*, 14(8), 1800638.
- Agustinho, E. O., & Garcia, E. N. (2018). Inovação, transferência de tecnologia e cooperação. *Direito e Desenvolvimento*, 9(1), 223-239.
- Almeida, J. M. S. de, da Costa, P. R., Silva Jr, S., & Porto, G. S. (2018). Relational capacity and new product development in small technology-based firms. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 7(3).
- Amaldi, U. (1999, July). Spin-offs of high energy physics to society. In *International Europhysics Conference-High Energy Physics* (Vol. 99, pp. 286-305).
- Aquilani, B., Silvestri, C., Ioppolo, G., & Ruggieri, A. (2018). The challenging transition to bio-economies: Towards a new framework integrating corporate sustainability and value co-creation. *Journal of Cleaner Production*, 172, 4001-4009.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.). São Paulo: Edições 70, Livraria Martins Fontes (Obra original publicada em 1977).
- Barros, M. V., Ferreira, M. B., do Prado, G. F., Piekarski, C. M., & Picinin, C. T. (2020). The interaction between knowledge management and technology transfer: a current literature review between 2013 and 2018. *Journal of Technology Transfer*, 45(5).
- Battistella, C., De Toni, A. F., & Pillon, R. (2016). Inter-organisational technology/knowledge transfer: a framework from critical literature review. *The Journal of Technology Transfer*, 41(5), 1195-1234.
- Bekkers, R., & Freitas, I. M. B. (2008). Analysing knowledge transfer channels between universities and industry: To what degree do sectors also matter?. *Research Policy*, 37(10), 1837-1853.
- Borge, L., & Bröring, S. (2017). Exploring effectiveness of technology transfer in interdisciplinary settings: The case of the bioeconomy. *Creativity and Innovation Management*, 26(3), 311-322.
- Borge, L., & Bröring, S. (2020). What affects technology transfer in emerging knowledge

areas? A multi-stakeholder concept mapping study in the bioeconomy. *The Journal of Technology Transfer*, 45(2), 430-460.

Bogers, M., Burcharth, A. L. A., & Chesbrough, H. (2021). Open Innovation in Brazil: Exploring Opportunities and Challenges. *International Journal of Professional Business Review*, 6 (1), 213.

Borges, R. S. G., Duarte, R. G., Pereira, M. C., & Miura, I. K. (2021). *Manual expresso para redação de TCC na área de gestão*. Jundiaí: Paco Editorial.

Bortolussi, S. (2015). Gestão de propriedade intelectual em Universidades: Análise do desempenho da Universidade Federal de Minas Gerais no processo de transferência de tecnologia. *Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Fortaleza, Brasil*.

Bozeman, B. (2000). Technology transfer and public policy: A review of research and theory. *Research Policy*, 29(4-5), 627-655.

Bozeman, B., Rimes, H., & Youtie, J. (2015). The evolving state-of-the-art in technology transfer research: Revisiting the contingent effectiveness model. *Research Policy*, 44(1), 34-49.

Budzianowski, W. M., & Postawa, K. (2016). Total chain integration of sustainable biorefinery systems. *Applied Energy*, 184, 1432-1446.

Bugge, M. M., Hansen, T., & Klitkou, A. (2016). What is the bioeconomy? A review of the literature. *Sustainability*, 8(7), 691.

Carayannis, E. G., Rogers, E. M., Kurihara, K., & Allbritton, M. M. (1998). High-technology spin-offs from government R&D laboratories and research universities. *Technovation*, 18(1), 1-11.

Carlomagno, M. C., & da Rocha, L. C. (2016). Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7(1).

Carus, M. (2017). Biobased Economy and Climate Change—Important Links, Pitfalls, and Opportunities. *Industrial Biotechnology*, 13(2), 41–51.

Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W., & West, J. (Eds.). (2006). *Open innovation: Researching a new paradigm*. Oxford University Press on Demand.

CNI – Confederação Nacional da Indústria (2013). *Bioeconomia: uma agenda para o Brasil*. CNI.

Comissão Europeia (2012). *Innovating for sustainable grow: A bioeconomy for Europe*. https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/official-strategy_en.pdf

Comissão Europeia. (2018) *A Sustainable bioeconomy for Europe: Strengthening the connection between economy, society and the environment*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edace3e3-e189-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en>

Cooper, R. G. (1983). A process model for industrial new product development. *IEEE Transactions on Engineering Management*, (1), 2-11.

Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.

Cummings, J. L., & Teng, B. S. (2003). Transferring R&D knowledge: the key factors

– affecting knowledge transfer success. *Journal of Engineering and Technology Management*, 20(1-2), 39-68.

D'Amato, D., Droste, N., Allen, B., Kettunen, M., Lähtinen, K., Korhonen, J., ... & Toppinen, A. (2017). Green, circular, bio economy: A comparative analysis of sustainability avenues. *Journal of Cleaner Production*, 168, 716-734.

De Marco, A., Scellato, G., Ughetto, E., & Caviggioli, F. (2017). Global markets for technology: Evidence from patent transactions. *Research Policy*, 46(9), 1644-1654.

Dragone, G., Kerssemakers, A. A., Driessen, J. L., Yamakawa, C. K., Brumano, L. P., & Mussatto, S. I. (2020). Innovation and strategic orientations for the development of advanced biorefineries. *Bioresource Technology*, 302, 122847.

Easterby-Smith, M., Lyles, M. A., & Tsang, E. W. (2008). Inter-organizational knowledge transfer: Current themes and future prospects. *Journal of Management Studies*, 45(4), 677-690.

Elkington, J. (1994). Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, 36(2), 90-100.

Elkington, J. (1998). Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business. *Environmental Quality Management*, 8(1), 37-51.

EMBRAPA (2020a). *Embrapa em números*. Secretaria Geral, Gerência de Comunicação e Informação. <https://www.embrapa.br/embrapa-em-numeros>

EMBRAPA (2020b). *Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária*. Secretaria Geral, Gerência de Comunicação e Informação. <https://www.embrapa.br/snpa>

EMBRAPA (2021). *Embrapa Milho e Sorgo*. [Home page]. <https://www.embrapa.br/milho-e-sorgo>

Festel, G. (2015). Technology transfer models based on academic spin-offs within the industrial biotechnology sector. *International Journal of Innovation Management*, 19(04), 1550031.

França, R. de S., Correa, F., de Paula Ferreira, E., & Ziviani, F. (2019). Inovação aberta: estratégia propulsora de valor em empresas de base tecnológica. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 9(4), 94-110.

Furtado, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento: Enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra.

Galvão, G. D. A., de Nadae, J., Clemente, D. H., Chinen, G., & de Carvalho, M. M. (2018). Circular economy: Overview of barriers. *Procedia CIRP*, 73, 79-85.

Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24-40.

Geels, F. W., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399-417.

Gerschenkron, A. (2015). *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora.

Giampietro, M. (2019). On the circular bioeconomy and decoupling: Implications for sustainable growth. *Ecological Economics*, 162, 143-156.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas.

Holden, E., Linnerud, K., & Banister, D. (2014). Sustainable development: Our common future revisited. *Global Environmental Change*, 26, 130-139.

Horlings, I., & Marsden, T. (2011). Rumo ao desenvolvimento espacial sustentável? Explorando as implicações da nova bioeconomia no setor agroalimentar e na inovação regional. *Sociologias*, 13, 142-178.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2017). *Brasil 2035: Cenários para o desenvolvimento*. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170606_brasil_2035_cenarios_para_desenvolvimento.PDF

Jagoda, K., Maheshwari, B., & Lonseth, R. (2010). Key issues in managing technology transfer projects: Experiences from a Canadian SME. *Management Decision*.

Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018). Circular economy: The concept and its limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46.

Lööf, H., & Broström, A. (2008). Does knowledge diffusion between university and industry increase innovativeness?. *The Journal of Technology Transfer*, 33(1), 73-90.

Lundvall, B. Å. (2007). *National innovation system: Analytical focusing device and policy learning tool*. *Industry & Innovation*, 14(1), 95-119

Malik, K. (2002). Aiding the technology manager: A conceptual model for intra-firm technology transfer. *Technovation*, 22(7), 427-436.

Mankins, J. C. (1995). Technology readiness levels: A white paper. http://www.artemisinnovation.com/images/TRL_White_Paper_2004-Edited.pdf.

Marijan, D., & Gotlieb, A. (2020, August). Lessons Learned on Research Co-Creation: Making Industry-Academia Collaboration Work. In *2020 46th Euromicro Conference on Software Engineering and Advanced Applications (SEAA)* (pp. 272-275). IEEE.

McCormick, K., & Kautto, N. (2013). The bioeconomy in Europe: An overview. *Sustainability*, 5(6), 2589-2608.

Mohan, S. V., Nikhil, G. N., Chiranjeevi, P., Reddy, C. N., Rohit, M. V., Kumar, A. N., & Sarkar, O. (2016). Waste biorefinery models towards sustainable circular bioeconomy: Critical review and future perspectives. *Bioresource Technology*, 215, 2-12.

Mustar, P., Renault, M., Colombo, M. G., Piva, E., Fontes, M., Lockett, A., ... & Moray, N. (2006). Conceptualising the heterogeneity of research-based spin-offs: A multi-dimensional taxonomy. *Research Policy*, 35(2), 289-308.

Muthusamy, S. K., & White, M. A. (2005). Learning and knowledge transfer in strategic alliances: A social exchange view. *Organization Studies*, 26(3), 415-441.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009). *The bioeconomy to 2030: Designing a policy agenda*. <http://doi.org/10.1787/9789264056886-en>

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018). *Meeting policy challenges for a sustainable bioeconomy*. <https://doi.org/10.1787/9789264292345-en>

Paletto, A., Biancolillo, I., Bersier, J., Keller, M., & Romagnoli, M. (2020). A literature review on forest bioeconomy with a bibliometric network analysis. *Journal of Forest Science*, 66(7), 265-279.

Perkmann, M., Tartari, V., McKelvey, M., Autio, E., Broström, A., D'este, P., ... & Sobrero, M. (2013). Academic engagement and commercialisation: A review of the

literature on university–industry relations. *Research Policy*, 42(2), 423-442.

Phan, P. H. C., & Siegel, D. S. (2006). *The effectiveness of university technology transfer* (Vol. 7). Now Publishers Inc.

Pinho, M. (2011). A visão das empresas sobre as relações entre universidade e empresa no Brasil: uma análise baseada nas categorias de intensidade tecnológica. *Revista de Economia*, 37(4).

Ramcilovic-Suominen, S., & Pülzl, H. (2018). Sustainable development – A ‘selling point’ of the emerging EU bioeconomy policy framework?. *Journal of Cleaner Production*, 172, 4170-4180.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: Métodos e técnicas*. São Paulo: Editora Atlas.

Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. Free Press.

Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.

Savva, N., & Scholtes, S. (2014). Opt-out options in new product co-development partnerships. *Production and Operations Management*, 23(8), 1370-1386.

Schmitz, A., Urbano, D., Dandolini, G. A., de Souza, J. A., & Guerrero, M. (2017). Innovation and entrepreneurship in the academic setting: A systematic literature review. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 13(2), 369-395.

Schumpeter, J. (1982). *A teoria do desenvolvimento econômico* (M. S. Possas, Trad.). São Paulo: Abril Cultural. (Trabalho original publicado em 1912).

Siegel, D. S., Waldman, D., & Link, A. (2003). Assessing the impact of organizational practices on the relative productivity of university technology transfer offices: An exploratory study. *Research Policy*, 32(1), 27-48.

Siegel, D. S., Waldman, D. A., Atwater, L. E., & Link, A. N. (2004). Toward a model of the effective transfer of scientific knowledge from academicians to practitioners: Qualitative evidence from the commercialization of university technologies. *Journal of Engineering and Technology Management*, 21(1-2), 115-142.

Siegel, D. S., & Wright, M. (2015). Academic entrepreneurship: Time for a rethink?. *British Journal of Management*, 26(4), 582-595.

Oliveira e Silva, M. F., Pereira, F. dos S., & Martins, J. V. B. (2018). A Bioeconomia Brasileira em Números [The Brazilian Bioeconomy in Numbers]. *Bioeconomia BNDES Setorial*, 47, 277–332.

Simonin, B. L. (2004). An empirical investigation of the process of knowledge transfer in international strategic alliances. *Journal of International Business Studies*, 35(5), 407-427.

Sovacool, B. K., Turnheim, B., Martiskainen, M., Brown, D., & Kivimaa, P. (2020). Guides or gatekeepers? Incumbent-oriented transition intermediaries in a low-carbon era. *Energy Research & Social Science*, 66, 101490.

Takahashi, V. P. (2005). Transferência de conhecimento tecnológico: Estudo de múltiplos casos na indústria farmacêutica. *Gestão & Produção*, 12, 255-269.

Tigre, P. (2014). *Gestão da inovação: A economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil.

Ubando, A. T., Felix, C. B., & Chen, W. H. (2020). Biorefineries in circular bioeconomy: A

comprehensive review. *Bioresource Technology*, 299, 122585.

Van Gils, M., Vissers, G., & De Wit, J. (2009). Selecting the right channel for knowledge transfer between industry and science: Consider the R&D-activity. *European Journal of Innovation Management*.

VERBI Software. (2019). MAXQDA 2020 [Software]. Berlin, Germany: VERBI Software. Available from maxqda.com.

Vivien, F. D., Nieddu, M., Befort, N., Debref, R., & Giampietro, M. (2019). The hijacking of the bioeconomy. *Ecological Economics*, 159, 189-197.

Wydra, S. (2020). Measuring innovation in the bioeconomy – Conceptual discussion and empirical experiences. *Tech*

Artigo – Administração Brasileira.

City Marketing e o Turismo: em Natal e João Pessoa

Nome: Maria das Graças Menezes Venâncio¹
Universidade Federal do Rio Grande no Norte
e-mail: gracave@yahoo.com.br

RESUMO

A intenção deste ensaio é analisar o marketing aplicado ao urbano ou *city-marketing* vinculado à exploração do turismo, tendo como foco as capitais de Natal e João Pessoa. As considerações teóricas tratam da mundialização, planificação urbana e turismo e do *city-marketing* e o turismo. O debate não esgota o assunto e se reporta à experiência na área, outros trabalhos realizados e consultados e reflexões feitas. Verifica-se que os problemas maiores se concentram no planejamento e na gestão, o que vem repercutindo nas duas cidades diferentemente.

Palavras chave: Globalização; Planificação Urbana; Turismo.

ABSTRACT

The intention of this essay is to analyze the applied marketing or city marketing linked of the exploration Natal and João Pessoa. Theoretical considerations deal with globalizations, urban planning and tourism and city marketing. The debate doesn't exhaust the subject and refers to experience in the area, other works carried out consulted and reflections made. It is verified that the major problems are concentrated in planning and management, which has been resonating in the two cities differently.

Keywords: *Globalization; Urban Planning; Tourism.*

[Submetido em 08-04-2022 – Aceito em: 13-07-2022 – Publicado em: 15-07-2022]

¹ Graduação em Serviço Social (UFRN) [1973]; Mestrado em Administração (FGV) [1985].

1. Introdução

A interligação entre *marketing* e turismo remonta aos primórdios da organização do turismo em bases comerciais. O turismo mantém estreita ligação com as indústrias automobilística, de comunicações, petrolífera e redes transnacionais dos mais variados segmentos. O *marketing* aplicado revaloriza atrações e atrativos; destacando o singular, propõe atrações e serviços com qualidade, bem como imagens e símbolos.

O *city-marketing* faz parte do processo de mundialização e compreende a promoção das cidades para a captação de investimentos e sua divulgação. Utiliza-se do conceito de *branding* para uma cidade com o objetivo de atrair turistas, investidores e empreendedores.

O *city-marketing* corresponde à venda de uma localidade pelos poderes público e privado, compreendendo a maneira como se dá a competição interurbana entre as cidades na busca por investimentos quando são destacadas vantagens locais.

Na mundialização, o turismo é um dos setores que mais se destaca na economia mundial. Suas implicações são tecnológicas, culturais, sociais e ecológicas, além das econômicas, sobretudo financeiras porque seu crescimento é determinado pelos fluxos de capital.

Uma das evidências da mundialização é expor com muita rapidez as contradições da sociedade global e reafirmar que a máxima antiga não se aplica a todos os segmentos de consumo, enquanto as imagens das cidades se reconstróem com uma grande velocidade.

De fato, o capital financeiro influencia a recomposição dos mercados e das redes das organizações que compõem o sistema turístico. Fazem parte do sistema turístico os estabelecimentos de hospedagem, operadoras, bancos, redes de *fast-food* etc.

Atrelada à tecnologia e a informação o *marketing* tem um papel decisivo estabelecendo nexos entre o global e o local. A aldeia de McLuhan é o hoje. A regulamentação dos mercados é o hoje. A desterritorialização é o hoje. Diferentemente do que foi pensado e reafirmado, a mídia alcança a todos e a classe média já foi ao paraíso faz tempo.

O *city-marketing* faz parte da agenda dos governos nordestinos. Analisar o *city-marketing* na região nordestina, escolhendo duas capitais, compreende um desafio, porque nos últimos anos o turismo regional foi se reconstruindo, recriando espaços e promovendo contradições devido à exposição às informações que atingem a todos os lugares do planeta Terra.

Por sua vez, continuou a reproduzir o que é notório na região nordestina: indicadores socioeconômicos vergonhosos e o contínuo descompromisso de parte dos seus políticos.

O uso do *marketing* ligado ao turismo urbanístico cria segmentos específicos de demandas, gera contradições ao homogeneizar os espaços, mas contrariamente valoriza o singular e trouxe alguns impactos positivos.

A intenção deste ensaio é analisar o *marketing* aplicado ou *city-marketing*, vinculado à exploração do turismo, tendo como foco as capitais de Natal e João Pessoa.

As considerações teóricas tratam da mundialização, planificação urbana e turismo e do *city-marketing* e o turismo. O debate não esgota o assunto e se reporta a experiência na área, outros trabalhos realizados, alguns consultados e reflexões feitas.

Para fins de melhor entendimento do assunto, a revisão bibliográfica foi sistematizada nos seguintes tópicos: A Planificação Urbana e o Turismo; A relevância dos Planos Europeus; O city-marketing. Um tópico específico sobre o Turismo no Nordeste e sua Planificação.

Como procedimentos metodológicos, utilizou-se a revisão teórica, a consulta a documentos e estudos realizados, bem como os sites da Empresa de Promoção e Turismo do Rio Grande do Norte (EMPROTUR) e da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR).

2.. Revisão Bibliográfica

2.1. Planificação Urbana e Turismo

O espaço urbano não se organiza de forma aleatória, ele segue uma lógica coerente ao modo de produção dominante, cumprindo funções específicas de conformidade com as imposições de período histórico, sendo transformado e recriado para atender as mesmas.

No caso do modo de produção capitalista, os espaços são gerados tanto para garantir a reprodução dos meios de produção – atividades industriais e suas derivadas – como a reprodução da força de trabalho e *locus* de morar e viver, além de tornar-se fator de acumulação, pois a existência de equipamentos, infraestrutura e amenidades terminam por influenciar o valor da terra (Rezende, 1982).

Nesse contexto é realizada a planificação urbana, ou seja, um meio de controle social de ordem urbana e, conseqüentemente, um processo político. Há dois caminhos: a análise liberal e a análise centrada sobre as determinações da estrutura social, verificando a reprodução da força de trabalho e sua articulação com a ideologia do urbano.

Para a corrente de análise liberal norte-americana a planificação urbana é um instrumento de mediação, ao qual, com base no conhecimento das possibilidades e entre vários interesses em jogo, se estabelecem os meios racionais para atingir objetivos.

A atuação de um planejador de turismo se insere nesta lógica, uma vez que não atua apenas no sentido econômico, mas também em termos físicos quando determina a localização dos equipamentos de lazer e outros para a recepção de fluxos de visitantes com maior ou menor intensidade.

Por um lado, a planificação do turismo é uma atividade natural, consistindo em determinar os objetivos, ordenar os recursos materiais e humanos disponíveis, escolher técnicas e delimitar toda a sistematização necessária para que as pessoas envolvidas tenham uma conduta favorável a sua implementação.

Por outro lado, a execução deve ser cuidadosa porque qualquer erro não afeta apenas a economia, mas o meio ambiente e a não prosperidade das organizações envolvidas (Acerenza, 1987).

2.2. A Relevância dos Planos Europeus

Os primeiros planos urbanístico-turísticos foram implementados na Europa após a 2ª Guerra Mundial em função do “turismo de massa” que invadia de forma desordenada o litoral, tanto da Costa Azul da França (Riviera Francesa) como da Costa Brava da Espanha.

Desde os séculos XVIII e XIX, existiam centros e vilas destinados ao lazer da aristocracia naquela faixa litorânea. As medidas dos governos francês e espanhol visavam evitar a desagregação ambiental, reorganizar o espaço em face do turismo, modernizar a infraestrutura funcional e integrar o litoral da Espanha e França ao resto da Europa.

Os planos para a ordenação turística da Costa do Sol na Espanha somente foram concluídos em 1955, por uma secretaria criada com essa finalidade.

A década seguinte correspondeu à difusão do planejamento turístico por vários países europeus. Neste período, destacou-se a experiência do desenvolvimento turístico da região *Lanquedoc-Roussillon* e da *Côte Aquitaine*, numa extensão de 250 quilômetros no litoral Atlântico, indo até a fronteira com a Espanha.

A diferença da experiência de *Lanquedoce-Roussilion* em relação ao projeto *Côte Aquitaine* consistiu no aproveitamento do microclima da região com a valorização dos bosques dos entornos e dos pequenos lagos situados a 10 e 20 quilômetros da costa. O projeto envolveu 180 quilômetros de praias com seis unidades turísticas e reuniu a infraestrutura já existente a novos centros de férias e lazer.

A equipe responsável pelo projeto era liderada pelo arquiteto *George Candileis*, discípulo do arquiteto francês *Le Corbusier*, que desenhou o plano mestre do extenso litoral.

Nas décadas de sessenta e setenta foram elaborados planos na Europa, Médio Oriente e Norte da África. No continente americano há registro da planificação do turismo no México em 1961, na Argentina em 1968, além da experiência peruana do Plano de Desenvolvimento Regional para *Cuzco, Puno y Madre de Dios*, incorporando projetos agroindustriais relacionados à produção leiteira, a partir de 1982.

Na costa do Mar Negro, litoral da Bulgária e Romênia, os governos socialistas construíram complexos de férias de grandes dimensões para atender ao turismo dos trabalhadores.

Nos anos sessenta, outras experiências aconteceram na Europa, enquanto na América Latina eram formulados os planos, em geral financiados pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e com a consultoria de “experts” que haviam participado das experiências europeias ((Molina e Abilia, 1987; Pearce, 1988 & Acerenza, 1987).

2.3. Marketing e City-Marketing

Para Kotler (1999), as pessoas, lugares, ideias e experiências constituem aplicações não rotineiras do *marketing*, sendo seu objetivo maior o gerenciamento de produtos, mudando o foco de produtos para clientes.

A adaptação sistemática do marketing às empresas de turismo tanto privadas como públicas, nos planos local, regional nacional e internacional, objetiva a plena satisfação das necessidades de determinados grupos de consumidores (Krippendorf, 1980, p.5).

Há singularidades do produto turístico que o diferencia dos produtos industrializados e do comércio, uma vez que trabalha com percepções intangíveis, valendo para os consumidores as experiências desfrutadas. Requer a presença dos consumidores no local da produção, pois é o consumidor que se desloca até o produto, não havendo como estocar o que é oferecido no núcleo receptor.

Como ele se baseia na prestação do atendimento requer o aperfeiçoamento constante dos recursos humanos.

Para Ruschmann (1991) o *marketing* turístico usa técnicas do *marketing* tradicional.

O *city-marketing* tem sido atrelado ao turismo urbanístico em cidades de todo o mundo, não apenas no que se refere ao mesmo, mais ligado as políticas de ciência e tecnologia, a montadoras, a captação de fluxos de viajantes, dentre outros.

Há pelo menos três perspectivas de análise não mutuamente excludentes que permitem a compreensão do *city-marketing*

1. A construção espacial dos lugares e a reinvenção de outros, a revalorização de usos, costumes e tradições, como quando se trabalha com o artesanato, as artes, o folclore, a música etc.

2. A ligação às políticas urbanas e a captação de investimentos, muitas vezes em detrimento de outras necessidades básicas das populações e a perda da identidade das cidades; e

3. A divulgação daquela localidade através de símbolos materiais e imateriais, vinculados a realizações governamentais e institucionais.

Esse processo, integralmente, aconteceu em Curitiba, como analisa Garcia (1997), quando houve a criação de uma cidade para poucos, uma vez que os espaços vão sendo criados, marginalizando populações.

Assim sendo, o *city-marketing* em Curitiba atraiu novos segmentos populacionais, negócios ligados a montadoras, executivos e profissionais especializados, criando outros equipamentos privilegiados de consumo e afastou segmentos da população nativa, ao mesmo tempo que usou continuamente o chamado *marketing* governamental, vinculando a imagem da cidade a um modelo de urbanização vendido na mídia como o que deu certo, dos governos Jaime Lerner.

O arquiteto Jaime Lerner foi Prefeito de Curitiba duas vezes entre os anos 70 e 90 e governador em duas gestões, uma iniciada em 1995 e outra em 2002.

Os novos espaços são oferecidos como produtos lançados no mercado. Em Curitiba como em outros lugares do Brasil a cidade dá a impressão que os novos espaços podem ser consumidos por muitos, além do mais, ocorre a venda de um estilo de vida apropriado a determinados espaços.

Por sua vez, as trajetórias de muitas cidades algumas vezes resgatadas e outras vezes reconstruídas permitem compreender porque alguns símbolos são preservados e outros negligenciados. Os signos ligados as cidades e representações reificam muitas vezes o poder dos poderosos de cada momento histórico, daí serem bastantes usados nos eventos.

O significado da produção cultural e da arte que se entende como sintetizadora das várias expressões de linguagem refletem as condições sociais e a consciência social de cada período da humanidade ou de cada cidade. São os símbolos e os mitos que identificam aquela localidade como tal, inclusive no clássico referencial das viagens e dos roteiros turísticos.

Na sociedade complexa, ao significado do ícone foram incorporados os avanços da informática e da semiótica e esses passaram a incorporar um catálogo de ícones: pessoas, datas, monumentos e apetrechos.

Eles são usados nos eventos, nas várias manifestações culturais e nas expressões das

artes popular e erudita e da cultura, teatro, cinema, publicidade, etc.

Estabelecendo um elo com o item anterior, é relevante lembrar que, no final da década de oitenta e início dos anos 1990, a cultura foi afetada pelo uso de novas tecnologias.

Para alguns, a globalização e as tecnologias digitais aceleraram a massificação da cultura, pasteurizando e prejudicando as culturas locais. França, Canadá e Brasil sob a égide da bandeira da UNESCO, intitulada “Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”, repensaram contradições surgidas.

Desmistificaram que as tecnologias poderiam compreender panaceia para os males de exclusão cultural. Ora, o acesso a tecnologias fica restrito a pessoas e regiões com recursos de comunicação e infraestrutura suficientes.

O mesmo aconteceu em relação aos espaços, sendo alguns paradigmas revistos. Neste contexto, as cidades criativas começaram a florescer trazendo novas ideias. O termo *indústria criativa* foi usado na Austrália em 1994, ganhando visibilidade quando alcançou o Reino Unido e se ampliou no início do século XXI para outros países.

Cidade criativa é entendida como uma cidade capaz de transformar continuamente sua estrutura socioeconômica, com base na criatividade de seus habitantes, numa aliança entre suas singularidades culturais e suas vocações econômicas (Reis, 2009).

3. Retrospectiva do Crescimento do Turismo no Nordeste: a emergência dos “Planos Urbanísticos Turísticos”.

O turismo como vocação econômica para o Nordeste e foco de planejamento foi tratado pela primeira vez no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que justificava a “exploração” do turismo através da valorização do litoral. A partir daí o turismo regional começou a ser trabalhado como objeto de políticas públicas, com ênfases diferentes.

Sem dúvida, nos últimos 30 anos o crescimento do turismo na região nordestina tornou-se inquestionável e um dos seus mais positivos impactos compreende a geração de oportunidades de emprego e geração de renda, questão decisiva para o Nordeste que sempre se caracterizou por baixos níveis econômicos e sociais, carência de empregos e de atividades geradoras de renda.

Nas décadas de sessenta e setenta destacaram-se ações de pesquisa e promocionais do então Banco do Nordeste do Brasil (BNB), enquanto as da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) privilegiaram a capacitação dos recursos humanos, além das iniciativas promocionais da Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE), integrando os vários estados nordestinos.

Todos os esforços evidenciavam a necessidade de melhoria e/ou implantação das infraestruturas viária e aeroportuária e ampliação da rede hoteleira, quando foram decisivos os incentivos fiscais e financeiros, com destaque para o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR).

No Brasil, a primeira tentativa de um plano de desenvolvimento turístico na perspectiva descrita consistiu no Projeto Turis Litoral Rio-Santos, que tinha como referência as experiências francesas (*Côte D’Azur e Côte D’Aquitaine*).

Posteriormente, foram formulados e implementados outros projetos, dentre os quais

o Plano Diretor da Orla Marítima da Bahia – Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália e Porto da Barra, Açú da Torre, além do Plano de Turismo do Recôncavo, também naquele estado.

Ao final da década de setenta, como resultado de um Convênio entre a SUDENE e o Governo Francês – Missão ACTIM 77, 137 e PREBAFRANCE (empresa de consultoria) - propôs-se a utilização racional de todo o litoral nordestino, pretendendo “uniformizar” a sua ocupação com atividades esportivas, equipamentos e edificações para o lazer e esportes. Esse projeto não passou de um documento preliminar, reunindo intenções, que ainda bem não foram concretizadas.

Na América Latina, a partir da década de setenta, com a redemocratização, ocorreram processos derivados dos espaços territorializados - regiões, áreas metropolitanas, municípios, bairros e distritos.

No que se refere a gestão democrática, Fischer (1999) identificou duas vertentes. Uma centrada na realidade de bairros e pequenos municípios na busca por autonomia, como em Vila El Salvador (Peru), Lajes (Santa Catarina), além de grandes cidades como Recife e Bogotá (Colômbia), e regiões administrativas da capital de São Paulo.

Uma segunda vertente, surgida a partir dos anos 1960, trouxe outras abordagens teóricas sobre poder local, sobretudo desenvolvidas por grupos de estudiosos europeus. Na França, tais estudos polarizaram-se de um lado na escola marxista da sociologia urbana e, de outro, contrariamente ao chamado funcionalismo institucional.

Apesar das críticas feitas, seja à ênfase economicista e a luta de classes da escola marxista, que exclui a lógica local, seja colocando em xeque-mate a análise predominantemente do sistema administrativo local, vale o registro da sua relevância na construção de um corpo teórico presente nos centros do Cepel, da Universidade de Montpellier, o Cerat, o *Institut des Etudes Politiques de Grenoble*, o Latts, da *École de Pont et Chaussées*, e por grupo como o da *Fondation de Villes*, bem como a formação de analistas do local, através das instituições de ensino articuladas em grupos de pesquisa.

Fischer (1999) estudou como as questões do poder se revelam no cotidiano das cidades, como quando se trata da discussão dos planos diretores que tem como pano de fundo a degradação urbana, a necessidade de serviços essenciais às populações, a desilusão com as transformações engendradas por alguns movimentos sociais e o desgaste dos prefeitos que não respondem às expectativas mínimas de qualidade de vida nas cidades.

As outras abordagens surgidas na França e outros grupos europeus, analisam o local como reflexo das lógicas globais do sistema capitalista (Fischer, 1999).

Sobressaem-se experiências de Recife, Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro com a decisiva participação das comunidades urbanas na luta pela recriação de espaços políticos onde se reconstróem as relações de confronto e alianças com os governos locais.

Fischer (1999) externou uma relevante contribuição quando afirma que a análise do local não é de domínio apenas de uma disciplina, mas de várias, sendo promissores os esforços de instituições de apoio a centros de pesquisa da América Latina, como as da França e Espanha, devido as suas transições democráticas. Sobressaem-se o Desco (Peru), SUR (Chile), Cidor (Uruguai), CES (México), Ciudad (Espanha), Cusca (Costa Rica) Cede Uniandes (Colômbia).

Os estudos sobre o poder local no Brasil destacam a inserção de pesquisadores no paradigma internacional de revalorização dos chamados “domínios territorializados” ou a pesquisa do local destacando a questão da institucionalização do urbano pela nova

Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 foi fundamental, assim como práticas de conquistas e vivências de algumas municipalidades que antecedem a mesma, com destaque para a legislação referente às áreas especiais de interesse turístico (Fischer, 1999).

Na década de oitenta, ocorreu a modernização das capitais e a implementação dos chamados planos urbanos turísticos”, ou seja, abertura de vias ao longo do litoral com a implantação nas suas margens de hotéis e equipamentos de consumo coletivo.

Os anos 1990 e 2000 corresponderam à formulação das políticas públicas inovadoras, incluindo orientações quanto às novas formas de gestão, formatos organizacionais diferenciados dos órgãos governamentais e empresariais, à adoção dos planejamentos participativos e estratégicos, bem como da governança e das redes como ferramentas para implementação das políticas públicas e estabelecimento de parcerias público/privado.

As políticas públicas referenciadas ensejam modelos organizacionais diferenciados e práticas inovadoras dos vários atores. Mas, como será que isso vem ocorrendo? Há algumas contradições, como a indisposição ao papel do Estado quanto as grandes questões que justificam os programas como desenvolvimento sustentável, posicionamento de grupos preferenciais, direitos civis e difusos, práticas éticas, inclusão, dentre outros.

Na região nordestina, as experiências do que chamamos “planos urbanos turísticos” e que outros chamam de “megaprojetos” configuraram desde o final da década de setenta e mais incisivamente nas décadas de oitenta e noventa formas de intervenção no espaço urbano com características próprias.

A concepção dos mesmos consiste na abertura de uma estrada e implantação nas suas margens de equipamentos turísticos, como hotéis e equipamentos de uso coletivo, com a definição de zonas de preservação ambiental rigorosa e espaços destinados a residências principais ou secundárias (segundas residências). A ideia seria que a rodovia litorânea poderia constituir o eixo aglutinador das zonas turísticas e de preservação.

Os governos se posicionaram como principais empreendedores e patrocinadores por meio de incentivos fiscais e financeiros e oferecimento de outras facilidades, inclusive concessão dos terrenos, como foi o caso da Via Costeira de Natal.

Em se tratando do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), o principal objetivo era ampliar a oferta hoteleira. Enquanto isto, a institucionalização das zonas de preservação ambiental propiciava a legitimidade, à medida que recebiam o respaldo político necessário e o reconhecimento das comunidades.

Uma característica desses projetos é a participação do poder público, desde a concepção até os incentivos financeiros aos empreendimentos, diferentemente de projetos implantados no litoral brasileiro, localizados no Centro-Sul, que foram capitaneados pela iniciativa privada.

Vinculadas às cidades e representações, reificam muitas vezes o poder dos poderosos de cada momento histórico, sendo alguns símbolos usados bastante nos eventos.

4. Procedimentos Metodológicos

Para alcançar o objetivo do estudo foi feita uma análise qualitativa com a consulta a

trabalhos realizados, *sites* das empresas oficiais de turismo, a fim de detectar projetos e ações. Optou-se por levantar questões que são trabalhadas na análise dos resultados. São elas:

1. Quais as políticas públicas voltadas para o turismo formuladas e executadas nas décadas de oitenta, noventa e anos 2000 que tiveram mais influência no turismo regional?
2. Quais os impactos positivos acarretados pelo crescimento do turismo nas duas cidades?
3. Quais os impactos negativos que se tornaram redundantes?

Como fonte de coleta de informações e dados, foram consultados outros estudos e documentos governamentais, sobretudo, aqueles disponíveis na internet e matérias divulgadas na imprensa escrita e televisiva, bem como dados estatísticos disponíveis em estudos publicados. Achou-se por bem analisar o material promocional. Nas duas cidades, se estudou o local com o uso de observação.

5. Análise dos Resultados

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) teve por objetivo reestruturar a rede urbana e aumentar a eficiência dos centros urbanos (Brasileiro, 1981, p. 33). O programa pode ser considerado como um marco quanto à demarcação de territórios e regionalização dos incentivos fiscais e financeiros, visando a diminuição das áreas de tensões reconhecidas como “foco de pobreza absoluta”.

O II PND foi incisivo quanto à valorização do turismo como opção econômica de desenvolvimento para a região Nordeste a partir da valorização do potencial do seu litoral, do ponto de vista turístico.

O turismo passou a configurar uma forma de política urbana, modificando o cenário de algumas cidades brasileiras e das nordestinas em particular.

A fase de institucionalização do turismo de forma organizada na região nordestina concretizou-se com a intervenção do Estado, via agências governamentais: o então BNB e a SUDENE, através da realização de pesquisas, capacitação de recursos humanos e à adoção dos incentivos fiscais e financeiros.

Com o incremento do turismo, o Nordeste ganhou nova configuração, suas cidades exibiram novas intervenções e uma suposta modernidade. No entanto, embora tenham surgido oportunidade de emprego e renda, o quadro social continuou a ser desolador, apontando para a urgência de mudanças estruturais.

Constatou-se a contínua influência do poder local na implementação das políticas urbanas ligadas ao turismo e o urbano, surgiram atividades informais paralelas à criação de emprego e renda de algumas das suas atividades. Por sua vez, os financiamentos e estímulos governamentais favoreceram a concentração em centros urbanos, sobretudo nas capitais.

Natal e João Pessoa tiveram dois projetos aprovados e implementados na política dos projetos urbanos/turísticos: a Via Costeira-Parque das Dunas e o Costa do Sol, antes chamado Cabo Branco.

O projeto de Natal alcançou uma fase bem adiantada e alguns impactos negativos já são sensíveis. Foram lançados no mercado hotéis de grupos locais, grande parte ligada à

construção civil, e chegaram hotéis integrantes das cadeias internacionais, o que alcançou outra configuração.

João Pessoa se encontra numa fase diferente do desenvolvimento do turismo, fase essa anterior ao que já foi vivenciado em Natal.

Em todas as duas capitais emergiu a questão da gestão administrativa desses planos, que reflete a ingerência de grupos preferenciais de interesses e acarretou os mais variados impactos, bem diferentes da experiência do Centro-Sul, que foram capitaneadas pela iniciativa privada e não pelo Estado, enquanto governo.

É relevante tecer considerações sobre a economia de Natal, ligada a serviços e à existência das bases da Marinha, Exército e Aeronáutica.

João Pessoa recebeu forte influência da capital pernambucana, havendo uma economia distinta, bem como seu mercado de trabalho. A capitania da Paraíba derivou de um desdobramento da capitania hereditária de Itamaracá, localizada em Pernambuco.

Estabelecendo um corte com os anos 1980, quando se deu a implementação dos planos urbanos/turísticos, houve a incisiva ingerência de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando ampliação e/ou modernização de infraestrutura física urbana e turística das cidades.

Com o Projeto Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), a política de turismo seguiu um modelo de articulação entre Estado e sociedade, sugerindo a municipalização do turismo, ao passo que nos municípios do litoral o setor surgiu como forte apelo de geração de emprego e renda.

A melhoria da capacidade de gestão sempre ficou prejudicada pela interferência de prefeitos descompromissados e apoiados por políticos e suas *entourages*. Em se tratando do PNMT, apesar da cidadania ser trabalhada em oficinas de capacitação, a questão esbarrou nas estruturas frágeis das prefeituras.

Iniciaram-se as parcerias com a iniciativa privada e a captação de investimentos. Tal estratégia se apoiou num forte esquema de promoção capitaneado pelo Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAEs). No material promocional analisado, identificaram-se folhetos que se supõe ser dirigidos a investidores e distribuídos em bolsas de negócios, bem como nas chamadas viagens de familiarização com agentes de viagens e operadoras.

Na gestão do governo da Paraíba, de Tarcísio Burity, foi enfatizada preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, bem como a distribuição espacial de equipamentos, com destaque para a revitalização do porto de Cabedelo, de pontos turísticos pitorescos e festas tradicionais.

Natal e João Pessoa estão incluídas em calendários de eventos e circuitos que promovem as cidades nordestinas. É comum trazerem profissionais que trabalham em lugares totalmente diferentes como palestrantes ou consultores. A troca de informações compreende uma estratégia significativa que promove não somente eventos artísticos, mas científicos, esportivos, dentre outros.

Falar no que é genuíno do Rio Grande do Norte e da Paraíba passa pela beleza do litoral com praias paradisíacas e pelo sertão com símbolos emblemáticos. O fabulário, os santos, os anjos, a fauna, a flora, as feiras e o imaginário do povo nordestino foram registrados por artistas de renome e retratados por escritores, músicos e artistas.

Como assinalar uma apresentação da exposição Dístico – “o belo depende do olhar de quem olha”.¹ São os olhares de Guel Arraes ou de Ariano Suassuna que colocam a produção cultural nordestina na esfera universal. Em todas as duas capitais há bairros que mantêm a identidade e muitos locais a serem visitados que fogem dos roteiros convencionais.

O PMNT e o próprio Prodetur enfrentaram entraves, até para o bom funcionamento das instâncias de governança:

- a) As secretarias municipais não possuem estruturas para o funcionamento com equipe técnica qualificada e equipamentos de informática;
- b) Inexistem ou são frágeis os conselhos municipais;
- c) Desorganização do segmento empresarial, que não está filiado às entidades representativas;
- d) Falta clareza nos papéis dos setores público e privado;
- e) Os prefeitos não priorizam o turismo;
- f) Rotatividade dos gestores dos cargos públicos, uma vez que muitos deles são escolhidos por indicação política.

O descompromisso com o dinheiro público é notório e até com os recursos privados. É exemplar, em Natal, o Prodetur. Ele já havia sido responsável pela reforma do Aeroporto Augusto Severo, o saneamento e a urbanização de Ponta Negra, praias do litoral norte e capacitação profissional.

O discurso do empresariado é do efeito-multiplicador do turismo sobre outras atividades econômicas, sempre esperando muito do governo federal e estadual. Enquanto, para o governo, o discurso é otimista, parecendo irreal.

Quando surgiu a possibilidade de novos investimentos com a Copa do Mundo de 2014, um grande estádio foi implantado no lugar do Castelão (Estádio Humberto Castelo Branco), bem como construído o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, abrindo a possibilidade de implantação de um Urb.

Constata-se uma total falta de planejamento de médio e longo prazo, o que pode prejudicar inclusive grupos empresariais que investiram em Natal e/ou João Pessoa, o que já ocorreu com grupos privados que acreditaram na implantação do novo Aeroporto em São Gonçalo do Amarante e a incerteza de uma Urb, bem como decisões equivocadas em relação a hotéis que foram vetados de continuar sua construção, por supostamente estarem fora do padrão estabelecido para a Via Costeira em Natal.

Na 2ª etapa do Prodetur, a novidade foi a definição de polos turísticos e iniciadas capacitações destinadas a profissionais e empresários dos polos Costa das Dunas, Costa Branca e Seridó; houve a melhoria das cercanias do Cajueiro de Pirangi, bem como a implantação do Museu da Rampa, que rememora a participação de Natal na Segunda Guerra Mundial.

Para cada polo foram relacionadas prioridades, mas algumas não foram concretizadas. Percebe-se que houve avanços, bem como o uso incisivo da publicidade, tendo um papel decisivo os SEBRAEs (PB e RN), nos casos analisados.

Em João Pessoa, o material promocional mais recente demonstra a articulação com as

¹ Dístico: exposição de cerâmicas e porcelanas de Zélia Suassuna e Socorro Torquato, Pinacoteca do Estado – Palácio Potengi, 7 a 14 de novembro de 2007. Natal, RN.

orientações do próprio Ministério do Turismo no que se refere a segmentação em roteiros e o uso de símbolos significativos para a motivação, como a trilha das quilombolas, oferecendo além do litoral “exuberante” com cultura, gastronomia etc. Ou ainda o rumo ao litoral sul, sempre a bordo de “mamulengos”, veículos apropriados com tração.

E assim vai se desenvolvendo o turismo da capital paraibana, enquanto o da capital norte riograndense tem demonstrado erros continuados, difíceis de serem consertados e muitos retrocessos.

6. Considerações Finais

É bom lembrar que o consumo do supérfluo por grupos muito restritos, entrando em conflito com índices de pauperização e ausência de políticas públicas, termina apenas por desencadear o favorecimento de determinadas classes e reviver a indústria do favor e clientelismo, enquanto a violência urbana circunda todas as camadas sociais.

Compreende a situação que vem sendo continuamente criticada, sendo chocante como se encontram alguns paraísos turísticos nordestinos, que até pouco tempo primavam pela tranquilidade e segurança, dentre as quais praias dos dois estados analisados.

Como não há articulação com a satisfação das necessidades básicas das populações, bem como acessos, o discurso da autossustentabilidade torna-se na prática insustentável.

Dentre os impactos sociais negativos, surgiram a prostituição e a falta de segurança que podem ser combatidas de duas maneiras.

A primeira, com educação e emprego, além obviamente do desenvolvimento de competências. A independência feminina passa por independência financeira, valendo destacar que o Rio Grande do Norte foi berço de inúmeras feministas e feministas – algumas anônimas, que muito recentemente foram lembradas e celebradas.

A globalização com a formação de blocos na economia, colocou na pauta das nações, dos governos e dos vários atores da sociedade civil outras palavras, bastante significativas – democracia, cidadania, desenvolvimento sustentável, a necessária formação política dos políticos como representantes dos interesses dos cidadãos e não de grupos preferenciais - assim como direitos humanos e qualidade de vida.

Fala-se numa leitura global como norteadora, porque um desequilíbrio em uma parte do sistema pode trazer consequências desastrosas para outra, tais como oscilações no mercado monetário e financeiro do país. refletem-se em lugares espacialmente distantes. Modificações bruscas no meio ambiente ou o desrespeito aos ecossistemas trazem consequências noutras regiões, a pobreza e a miséria são levadas aos seus limites, assim como a ostentação desenfreada termina em gestos radicais. O *apartheid social* é uma triste realidade na qual todos perdem, evidentemente que os despossuídos muito mais e a classe média.

As mudanças atuais são repercussões de uma reestruturação de forças no mundo, devido à centralização do capital em escala mundial, à transferência do poder dos agentes políticos para os econômicos, os desdobramentos das tecnologias mais eficientes.

Outro impacto negativo é a pasteurização da cultura local e a imposição de ações que não contemplam a população, priorizando muitas vezes profissionais de outras regiões.

Nesse sentido, entende-se ser fundamental o envolvimento dos atores locais para participarem de um processo que, longe da subserviência, encontrasse com o apoio dos órgãos públicos e privados a implementação de projetos e ações que valorizassem a cultura local. De modo que os atores percebam o quanto as mudanças são positivas quando envolvem respeito e solidariedade.

7. Referências

Acerenza, M. A. (1987). *Administracion del turismo. Planificación e decision. México, Trillas.*

Barbaza, Y. (1970). *Trois tripés d'invention du tourisme dans l'oganization de l'espace littoal. Annales de geographie.*

Brasileiro, A. M. (1981). Política urbana – quem decide? In: Direito do urbanismo uma visão sócio-jurídica/coordenação de Álvaro Pessoa_ Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

Boullon, R. C. (1985). *Planificación del espaço turístico. México, Trillas.*

Castells, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Coraggio, J. L. (1994). A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: Ribeiro, I. C. Q & Santos Junior, O. A. (orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidaes brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 221-259.

Fischer, T. (org). (1993). Poder local; governo e cidadania/organização e coordenação de Tânia Fischer. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Garcia, F. E. S. (1997) Cidade Espetáculo – políticas, planejamento e *city marketing*, Curitiba: Ed. Palavra.

Kotler, P. (1999). Marketing para o século XXI: como criar, conquistar e dominar mercados. São Paulo: Ed. Futura.

Krippendorf, J. (1989) Sociologia do Turismo: para uma nova ompreensão do lazer edas viagens. Rio de Janeiro: Civilização BrasKrippendorf, J. (1989) Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do lazer edas viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (1980). *Marketing in Fremdononverke. 2ª. Ed. Berne, Lange.*

McLuhan, M. (1969). Os novos meios de comunicação como extensões do homem. São Paulo: Cultrix.

Molina, E, S. & Abilia, S. R. (1987). *Planificacinón integral del turismo: um enfoque para a latino-America. México, Editorial Trillas.*

Pearce, D. (1988). *Desarrollo turístico _: su planificación y ubicación geográficas. México, Editorial Trillas,*

Portes. A. et al(eds).(1989) *The Informal Economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries, The Jonh Hopkins University Presse, Baltmore.*

Reis, A. C. F. (2009). Cidades criativas, turismo cultural eregeneração urbana. In: *Economia da cultura: ideias e vivências.* Ana Carla Fonseca Reis e Kátia de Marco (orgs).

Rio de Janeiro: Publit, p. 201-212.

Rezende, V. (1982). Planejamento urbano e ideologia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

Ruschmann, D. (1991). Marketing turístico: um enfoque promocional. Campinas, SP: Papirus.

Zemke, R. e Schaaf, D. (1991). A nova estratégia de marketing atendimento ao cliente. São Paulo: Harbra.