

Análise Apreciativa da Atuação do Comitê Gestor do Plano de Gestão Integrada (PGI) – Projeto Orla em Itamaracá (Pernambuco)

Autoria: Rezilda Rodrigues Oliveira, Fabiola Santos Nardoto

Resumo

Faz-se uma análise apreciativa da atuação do Comitê Gestor do Plano de Gestão Integrada (PGI) – Projeto Orla em Itamaracá (Pernambuco). Discute-se a formulação e implementação de políticas públicas de descentralização, gestão integrada e participativa ligadas à zona costeira brasileira, combinada com o enfoque da Investigação Apreciativa, indicativo da pesquisa-ação utilizada neste estudo de caso, nos moldes do modelo de 5-D. Os resultados mostram que o Comitê Gestor adquiriu capacidades que lhe possibilitam aproveitar suas características positivas favoráveis ao diálogo entre Estado-sociedade civil e ampliar a capacidade orgânica de implementar estratégias de governança igualitária em sua esfera de atuação institucional.

1. Introdução

O artigo faz uma análise apreciativa da atuação do Comitê Gestor do Plano de Gestão Integrada (PGI) – Projeto Orla em Itamaracá (Pernambuco). A temática remete à questão do ordenamento do uso e ocupação da zona costeira brasileira, que passa por um processo de construção de políticas públicas baseadas na participação popular, em um contexto de formulação e implementação de estratégias de gestão descentralizada.

Desta forma, procurou-se tecer uma breve evolução da administração pública brasileira, especialmente do papel culminante da Constituição Federal de 1988, ao introduzir mecanismos participativos na gestão pública do país. Por isto, discorreu-se sobre os chamados conselhos gestores, como uma forma aplicada de gestão social, sendo estes últimos tidos como instrumentos hábeis para se garantir a continuidade das ações planejadas e o fortalecimento dos atores encarregados de implementá-las.

Tal incursão permitiu que se focalizasse o denominado Comitê Gestor da Orla de Itamaracá como um fenômeno tipicamente de caráter micro ou meso, dado que sua atuação ocorre no nível organizacional. É disto, pois, que trata o trabalho, cuja opção pela análise apreciativa está ligada ao olhar que recai sobre aspectos ligados à cooperação positiva, às estratégias de governança igualitária e ao enriquecimento da capacidade organizacional, observados nos momentos mais eficazes de atuação do Comitê Gestor do Projeto Orla em Itamaracá. Para tanto, recorreu-se à abordagem e metodologia da Investigação Apreciativa, cujos conteúdos oferecem um referencial que articula ativos organizacionais, planejamento estratégico participativo, formação de equipes proativas e compreensão orgânica do sistema organizacional, baseado na suposição de que as soluções que se busca já residem dentro do próprio ente analisado, seja ele um grupo, uma organização ou uma instituição (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2008).

Assim, compete destacar a oportunidade que se teve de focar novas maneiras de abordar esse tipo de arranjo político-institucional ora existente na Administração Pública do país, já que se elegeu uma ação do governo federal, a qual também se integram as esferas estadual e municipal, voltadas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem e trabalham na zona costeira, desde pescadores até os grandes empreendedores turísticos, definindo espaços de atuação para todos, de forma democrática (BRASIL, 2005).

Conforme a perspectiva adotada no trabalho, aponta-se que foram objeto de apreciação as características básicas que definem a atuação de um Comitê Gestor, nas circunstâncias tipificadas na pesquisa, ou seja, no que faz funcionar esse ente organizacional responsável pela gestão sustentável de recursos e ecossistemas encontrados nesse trecho da orla brasileira, cabendo-lhe sobre ela intervir como núcleo consultivo e deliberativo do PGI - Projeto Orla em Pernambuco, em um contexto historicamente conflituoso e em contínua transformação.

As nuances ora expostas nesta Introdução, então, apontam para os esforços voltados para a superação dos sistemas patrimonialista e autoritário do Estado, sob as pressões por participação política da sociedade, que explicam a ascensão de modelos como o democrático e o societal, bem como a criação de instrumentos capazes de possibilitar um maior controle social sobre a formulação e a implementação de políticas públicas (PAULA, 2005). Note-se que este ponto dá suporte aos fundamentos adotados na formulação do Projeto Orla, cujo canal de participação expresso pelo Conselho

Gestor da Orla de Itamaracá se alinha com a redefinição dos novos papéis do Estado e de sua relação com a sociedade civil, forjada em meio a dois mecanismos básicos: descentralização e participação. Sob este aspecto, emergem os desafios ligados à formação de parcerias efetivas entre sociedade civil e poderes públicos e à construção de um arcabouço metodológico que sustente uma gestão comprometida com o social (FRANÇA FILHO, 2008).

A partir dessa percepção foi que se preferiu adotar o paradigma apreciativo, que se apoia em três vertentes: construcionismo social, psicologia positiva e processos de transformação, mediante as quais se pode fazer uma análise sobre como estimular a descoberta e a valorização do potencial da organização, mobilizar pessoas para que deem o melhor de si, pela evocação de imagens positivas do futuro e elaboração de proposições provocativas baseadas na arquitetura social escolhida (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2008). Como fundamento filosófico, cinco princípios da IA (construtivista, simultaneidade, poético, antecipatório e positivo) forneceram embasamento ao processo de intervenção orientado para o desenvolvimento de capacidades de lidar com a improvisação e de favorecer a criação colaborativa de formas de reflexão acerca do funcionamento organizacional, através do modelo de 5-D (D-1 Definition/Definição, D-2 Discovery/Descoberta, D-3 Dream/Sonho, D-4 Design/Planejamento e D-5 Destiny/Destino), materializado por meio da pesquisa-ação realizada junto ao Conselho Gestor da Orla de Itamaracá, como descrito mais adiante.

O artigo está estruturado da seguinte forma, conforme posto nas próximas seções: (a) demarca-se o contexto de referência do estudo do Conselho Gestor da Orla de Itamaracá; (b) mostra-se a fundamentação teórica que dá sustentação ao trabalho, conforme as temáticas já delineadas; (c) discorre-se sobre os procedimentos metodológicos utilizados na tipificação de uma dada análise apreciativa, calcada no modelo de 5-D e na pesquisa-ação; (d) aponta-se os resultados obtidos e suas implicações; e (e) apresenta-se as conclusões a que se chegou.

2. Contexto de Referência do Estudo do Conselho Gestor da Orla de Itamaracá

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla pode ser considerado uma ação inovadora do Governo Federal, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que tem como objetivo ordenar o uso e ocupação da zona costeira, com a participação dos três entes federados (União, Estado e Município) e a sociedade civil organizada. (BRASIL, 2004a). Tal ação foi implementada a partir de 2001, inicialmente em caráter experimental, e depois nos municípios que fazem parte do Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA II (MMA/MPOG/IBAM, 2008). O fato é que, de um total de 400 municípios que fazem parte da zona costeira brasileira, aproximadamente 20% deles foi incorporado ao Projeto Orla, o que indica haver um número razoável de municípios a ser trabalhado pelas Coordenações Nacional e Estadual integrantes do arranjo institucional constituído para este fim (MMA/MPOG/IBAM, 2008).

O que se denomina como Projeto Orla surge desta nova visão ministerial dedicada à construção de políticas públicas baseadas na participação popular. Pelo menos 58 municípios foram assistidos pelo Projeto Orla, em 14 estados da federação brasileira (MMA/MPOG/IBAM, 2008). Entretanto, após sua implementação, conduzida pelos chamados Comitês Gestores, em vários estados brasileiros, verificou-se haver alguns problemas de falta de continuidade em municípios que aderiram ao processo instituído, cabendo investigar como e porque isto ocorreu.

Em Pernambuco, o Projeto Orla foi implantado em sete municípios da zona costeira, a saber: São José da Coroa Grande, Barreiros, Rio Formoso, Sirinhaém, Tamandaré, Cabo de Santo Agostinho e Goiana, nos anos 2003 a 2005. Entretanto, pode-se dizer que nenhum deles chegou a ter o efetivo funcionamento de seus respectivos Comitês Gestores da Orla, conforme o arranjo político-institucional determinado pela legislação. Mais recentemente, nos anos de 2009 a 2012, Itamaracá não só se tornou parte integrante do arranjo político-institucional mas também insere-se como um município destacado por ser o único a ter um Comitê Gestor atuante em Pernambuco e a dar vez à participação popular. Neste sentido, um balanço realizado pelo Serviço de Patrimônio da União registrou atividades referentes ao ano de 2011, em que dá relevância ao ordenamento das barracas do Forte Orange, a execução do projeto “Praia Livre é Praia de Todos”, que implicou a colocação de placas e retiradas de equipamentos na praia, além da publicação de lei que criou o turismo náutico na Ilha e a criação da Diretoria da Guarda Náutica em Itamaracá (SPU/PE, 2012).

É importante referir que o Projeto Orla de Itamaracá cobre a zona costeira do município, localizada no litoral norte do Estado de Pernambuco, distante cerca de 50km da cidade do Recife. Além disso, na conhecida Ilha de Itamaracá encontra-se o mais importante complexo estuarino do estado, dentre os 14 encontrados em seu litoral (PGI - ITAMARACÁ, 2010). Por outro lado, não se pode desconhecer a perspectiva da remoção das três unidades prisionais lá instaladas, conforme pretendido pelo governo estadual, o que irá alavancar empreendimentos turísticos capazes de atender ao desenvolvimento local, embora deva ser reconhecido o desafio da sustentabilidade ambiental que preocupa a todos.

Sem embargo, esse contexto aponta para a relevância de se focalizar tal experiência, tendo em vista que a zona costeira brasileira exerce grande atração populacional, ao se expandir de forma vertical e horizontal, inclusive em áreas ambientalmente vulneráveis. Como é sabido, o crescimento populacional trouxe vários problemas para essas regiões tais como: densidade populacional cinco vezes maior que a média nacional, desigualdades socioterritoriais, espaços urbanos deteriorados, falta de saneamento básico, processos erosivos, ocupações irregulares, degradação ambiental, excesso de lixo, etc. (BRASIL, 2004b).

Em consequência, diante de um quadro cada vez mais problemático, desde os anos 70, os especialistas governamentais passaram a pensar em uma nova forma de gestão costeira para o Estado brasileiro, através da adoção de políticas descentralizadas e participativas no planejamento dos espaços litorâneos (ROCHA, 2009). De acordo com a visão histórica, o surgimento do Projeto Orla alinha-se com uma nova forma de fazer políticas públicas no país, através de uma governança construída de forma participativa, envolvendo o Governo Federal, Estadual e Municipal, e principalmente, a sociedade civil organizada, de forma paritária (BRASIL, 2004b). Sob esse aspecto, é imprescindível dizer que a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 foi decisiva para que ocorresse esta mudança, sobretudo quando legitima o processo de gestão descentralizada e participativa, através do artigo 204 o qual assegura “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988), tendo se observado importantes avanços a partir dos anos 90 nas três esferas de governo.

A execução do Projeto Orla é de responsabilidade das Coordenações Nacional, Estadual e Municipal, com suas respectivas atribuições de acordo com o nível de

atuação na gestão da orla. A Coordenação Nacional é composta pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), apoiada pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI - GERCO, responsáveis pela integração das políticas públicas com os demais órgãos federais que tem atribuições relacionadas à zona costeira. Já a Coordenação Estadual é composta pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) e pelas Superintendências do Patrimônio da União (SPU), apoiada pela Comissão Técnica Estadual - CTE, a fim de realizar a implementação e acompanhamento do Projeto Orla, cabendo-lhe divulgar o projeto, receber propostas de adesão e selecionar os municípios a participar do projeto, como também integrar as políticas públicas estaduais.

A CTE foi instituída em Pernambuco, através do Decreto Estadual n. 34.387, de 2009, sendo composta por 12 membros representantes do poder público federal, estadual e municipal, além das instituições da sociedade civil organizada (PERNAMBUCO, 2009). Já a Coordenação Municipal é composta pela prefeitura que adere ao Projeto e tem como atribuições coordenar a execução local do projeto, apoiada pelo Comitê Gestor da Orla, (BRASIL, 2005). O Arranjo Institucional do Projeto Orla é mostrado na Figura 1, com as suas respectivas coordenações e instituições de apoio, inclusive com o destaque que deve ser dado ao nível local, no qual se concentra a atuação do Comitê Gestor da Orla, como um núcleo consultivo e deliberativo do Projeto Orla.

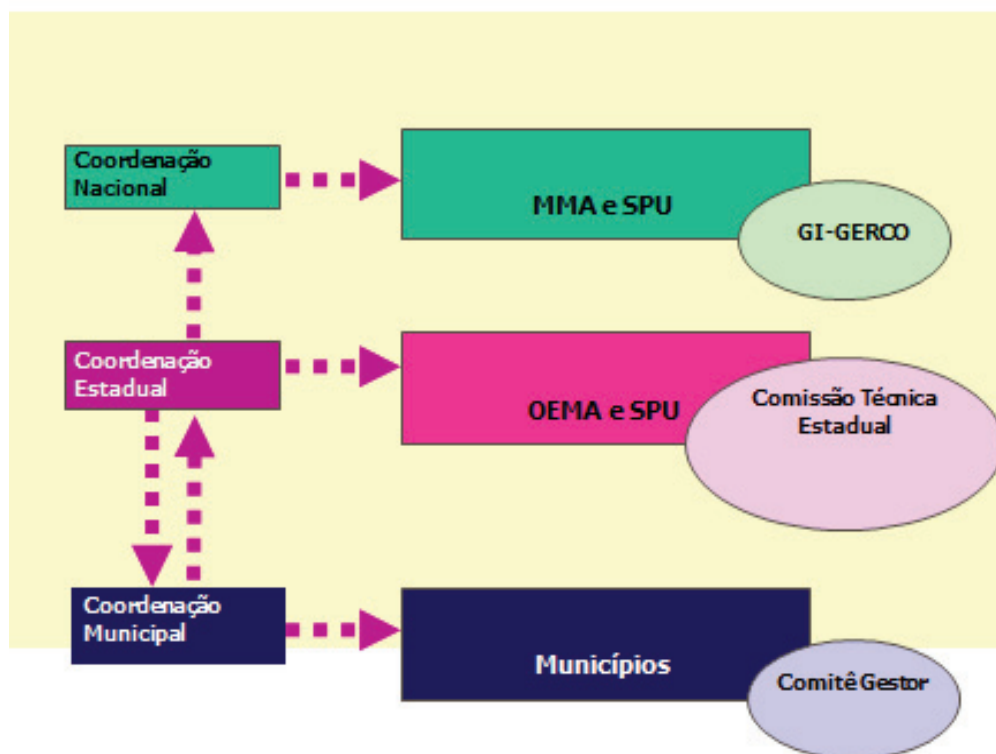


Figura 1 - Arranjo Institucional do Projeto Orla

Fonte: BRASIL, 2005 (Adaptado)

À luz desse desenho ora exposto, deve-se atentar que, embora a competência legal para o gerenciamento do Projeto Orla se encontre majoritariamente na órbita do Governo Federal, o nível municipal é o foco de ação, no âmbito da gestão compartilhada que lhe é própria. A seguir, a próxima seção dá lugar ao referencial teórico utilizado.

3. Referencial Teórico

3.1 Administração Pública e Estratégias Governamentais: Um Recorte Identificado com os Conselhos Gestores

Ao longo do século XX ocorreu uma série de mudanças na gestão pública brasileira, tanto nos processos administrativos e institucionais, como também no campo das relações político-sociais (FADUL; SOUZA, 2004). Destaca-se, então, os esforços voltados para a superação dos sistemas patrimonialista e burocrático impostos por um Estado autoritário, que passou a adotar um modelo gerencialista na administração pública, implantado ao longo dos anos 90, por meio de um processo de Reforma, ao qual também estavam atrelados mecanismos de participação, descentralização, *accountability* e controle social (MATIAS-PEREIRA, 2010). De fato, a modelagem de novos desenhos institucionais denota a adoção de instrumentos que possibilitassem conectar as esferas municipal, estadual e federal.

De um lado, observou-se um esquematismo gerencialista cuja ênfase iria recair nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão, enquanto que, do outro, foi reconhecida a emergência de um modelo societal, o qual privilegiaria a dimensão sociopolítica (PAULA, 2005). Nesta última, o diálogo e a gestão participativa constituiriam parte integrante do discurso, impulsionando práticas democratizantes e buscas pelo empoderamento dos destinatários das políticas públicas, complementadas por diferentes canais de acesso e arranjos institucionais de cogestão (PAULA, 2005). Aqui, volta-se a mencionar que a CF/1988, nos seus artigos 204 e 227, assegura a participação popular, através de organizações representativas no processo de formulação e controle das políticas públicas nos três níveis de governo.

Neste cenário, foram criadas formas inovadoras de participação da sociedade civil na construção e controle de políticas públicas, como é o caso dos conselhos gestores (SANTOS JÚNIOR, 2001), que emergem como instrumentos de participação, representação e expressão, vindo a se constituir grande potencial de transformação política, que depende do modo como são implementados e operacionalizados (GOHN, 2000).

Sem embargo, não há como desconhecer a tradição brasileira de luta pela cidadania ativa, pela qual a população conquista a possibilidade de participar da gestão de políticas públicas, de conferir maior transparência nas alocações de recursos e de favorecer a responsabilização de políticos e técnicos no processo de que fazem parte (RICARDO, 2003). Trata-se de ajuizar que os cidadãos podem contar com meios de superar o modelo passivo, assumido por conta da imposição de regimes militares ditatoriais e passar a ter uma postura reivindicatória perante o poder público (AZEVEDO, 2005).

Entretanto, verifica-se existir ainda muitas lacunas nas estruturas e formas de funcionamento dos conselhos gestores para que estes cumpram o seu verdadeiro papel com respeitabilidade e aceitação pela sociedade, atuando como órgão de defesa do interesse público e não simplesmente como um ator da sociedade civil que serve para referendar iniciativas governamentais e cumprir uma mera exigência legal (TEIXEIRA, 2000). Para que os conselhos funcionem regularmente é necessário que ele tenha um caráter permanente, o que requer o domínio de alguns instrumentos de gestão, ou seja, capacitação organizacional, pelo que se espera que contem com uma infraestrutura

básica e suporte administrativo, a fim de que possam exercer com competência e eficiência as suas ações (TEIXEIRA, 2000).

Neste ponto, aprofunda-se a discussão, que envereda pelo foco na construção de capacidades positivas, por meio da abordagem da Investigação Apreciativa, a qual parece ser adequada quando se deseja que o diálogo público possa florescer e haja participação dos cidadãos na gestão pública (FINEGOLD; HOLLAND; LINGHAM, 2002). O assunto é objeto da próxima seção.

3.2. Abordagem da Investigação Apreciativa

Aqui, trata-se de focar a Investigação Apreciativa (IA) como uma abordagem apoiada no diálogo, na cooperação e na troca de experiências positivas. Aliás, o termo é composto de dois elementos-chave: Investigar e Apreciar. O primeiro sugere a busca de meios para se estudar, perguntar, pesquisar, explorar e inquirir. O segundo indica que apreciar significa compreender que coisas vale a pena valorizar (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2008). Para tanto, a IA recebe contribuições de diferentes visões interdisciplinares que dão substância a estudos de base social aplicada, nos quais se descobre potencialidades resultantes do protagonismo de pessoas e grupos no processo de transformação organizacional. A IA está associada às oportunidades dadas às organizações de introduzir inovação e colaboração através de métodos participativos, como assinalado por Boyd e Bright (2007), que discutiram como utilizar mecanismos apreciativos de intervenção em comunidades que conseguiram desenvolver os sistemas sociais existentes no seu entorno.

Em um estudo como o que foi feito neste trabalho, a IA parte de bases teóricas que proclamam existir um poder nas pessoas de imaginar o futuro, de criar imagens positivas, geradoras de esperanças e expectativas que influenciam o comportamento de indivíduos e grupos (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2008). Como fundamento filosófico, cinco princípios da IA alicerçam as questões que a sustentam, explicitados no Quadro 1.

Princípio	Enunciado
Construtivista	As organizações devem ser vistas como orgânicas, pois, tanto o conhecimento humano como o organizacional estão entrelaçados
Da Simultaneidade	O processo de mudança se inicia nos questionamentos realizados na aplicação da IA e considera que o questionamento, em si, já é uma intervenção, o qual gera mudanças
Poético	As organizações não são máquinas e sim um livro aberto, constantemente em construção sobre passado, presente e futuro
Antecipatório	O futuro positivo desejado é antecipado nas imagens positivas que são criadas
Positivo	As perguntas positivas levam a mudanças e comportamentos positivos

Quadro 1 – Princípios da Investigação Apreciativa

Fonte: Adaptado de Cooperrider e Whitney (2006).

Ademais, Cooperrider e Srivastva (2008) indicam que quatro condições são imprescindíveis nos estudos que utilizam a IA: (1) devem começar e se pautar pela apreciação. Isto significa que se deve olhar para o melhor do sistema em análise; (2) requerem o uso da pesquisa-ação, considerando-se que os resultados obtidos devem ser construídos e tomados como formas perceptíveis pelos participantes. Isto significa que a

IA tem que ser aplicável ao sistema em que o inquerito tem lugar e ser validado em ação; (3) devem ser feitos em bases provocativas (instigantes e estimulantes). Isto significa que a IA deve criar conhecimentos, modelos e imagens que sejam atraentes para o sistema, de modo a levar pessoas e grupos a se sentirem "provocados" e a pôr em prática as suas ideias. Por isto, não requer o uso de incentivos, coerção ou persuasão para que as coisas aconteçam; (4) implicam levantar o potencial humano e organizacional, de modo participativo e colaborativo.

Isto significa que, na IA, todos são participantes e protagonistas de uma ordem social submetida a uma variação infinita através da articulação de idéias e de ação. Contudo, Cooperrider e Whitney (2006) defendem a necessidade de um esforço de integração teórico-empírica e de sistematização, razão pela qual delinearam um modelo apreciativo, que evoluiu para o denominado modelo de 5-D (D-1 Definition/Definição, D-2 Discovery/Descoberta, D-3 Dream/Sonho, D-4 Design/Planejamento e D-5 Destiny/Destino). Reproduzido na Figura 2, o desenho apreciativo destaca-se pela circularidade e pelo eixo central no qual se encontra o Tópico Afirmativo, que representa o símbolo daquilo que se escolhe para chamar a atenção dos participantes e do que eles querem fazer, ajustado de acordo com a sinergia obtida.

A decisão acerca do que se deseja fazer, junto com os pactos e acordos pelos envolvidos no processo, constitui o D-1 Definição, a partir do qual se elege o Tópico Afirmativo, que ocupa o centro do modelo de 5-D e significa a parte mais importante da visão apreciativa (COOPERRIDER, WHITNEY, 2006). No D-2 Descoberta, são levantadas as forças que a organização possui e como as pessoas as evidenciam em seus melhores momentos. Dessa perspectiva, emergem oportunidades, valores fundamentais, competências, aspirações de inovação, esperanças e práticas exitosas. No D-3 Sonho, visualiza-se imagens do que poderia ser, cuja representação assinala o futuro idealizado pelas pessoas, as quais irão se incorporar ao processo de planejamento (D4), sob a forma de proposições provocativas (objetivos desafiadores), a serem traduzidos em planos, projetos e esquemas, de modo que se possa chegar até sua implementação, no que é chamado de D-5 Destino (COOPERRIDER, WHITNEY, 2006).



Figura 2 – Modelo de 5-D

Fonte: Adaptado de Cooperrider e Whitney (2006)

O desenho dá uma ideia de movimento e circularidade, em que se apela para as chamadas metáforas generativas que permeiam todo o processo e permitem que se crie novas teorias/ideias/imagens tratadas como elementos de sustentação da busca de capacidades necessárias ao desenvolvimento de um sistema (COOPERRIDER; SRIVASTVA, 2008).

Assim, com base nessa abordagem extraída da IA, viu-se ser esta indicada no caso de estudo como o do Comitê Gestor da Orla, que busca a continuidade da sua existência, apoiada na força das pessoas que o compõem e acreditam na importância do seu trabalho. A seguir, expõe-se os procedimentos metodológicos da pesquisa.

4. Procedimentos Metodológicos

Pelo enfoque proposto pela IA, o método adotado depende da adesão dos participantes ao contexto de produção de sentido do qual participam (SPINK, 2004). A estratégia utilizada envolveu a realização da pesquisa-ação, em que os múltiplos integrantes do Comitê Gestor da Orla de Itamaracá foram protagonistas do processo, desenvolvido em meio à criação de um contexto favorável à aplicação do modelo de 5-D, com adaptações feitas conforme o contexto encontrado na evolução do estudo. Note-se que a combinação da IA com outras estratégias teóricas e metodológicas, sobretudo a etnografia, o estudo de caso e a pesquisa-ação, constituem um espaço aberto à discussão feito por Souza, McNamee e Santos (2010).

Elementos foram inseridos ou excluídos com o aprofundamento e conjuntura observada no andamento do ciclo da pesquisa. Deste modo, deu-se a aplicação do modelo de 5-D, iniciada com a definição de pactos e acordos firmados em torno da proposta de trabalho concentrada no referido Comitê Gestor (D-1); prosseguiu com a descoberta das experiências de sucesso e dos fatores centrais que lhe dão vida (D-2); avançou rumo à formulação da visão do futuro acerca do que os participantes desejam ou querem ser, através de ideias-guias que traduzissem suas esperanças e sonhos (D-3); seguiu rumo à elaboração de proposições provocativas resultantes desse exercício colaborativo (D-4); e se encerrou com uma reflexão sobre como viabilizar a chegada ao destino que foi traçado, inclusive com atribuição de responsabilidade e definição de prazos a serem cumpridos (D-5).

Assim, segundo a postura epistemológica assumida pela IA, o estudo de caso elaborado pode ser destacado por sua natureza descritiva-explicativa e interpretativa-reflexiva, nitidamente qualitativo, contando com dados documentais, realização de reuniões e preenchimento de formulários para coleta de impressões dos participantes. Foi empregada a triangulação da teoria, dos dados e da metodologia propriamente dita, seguida pela discussão dos resultados obtidos, junto com os participantes, contudo sem rigidez na condução do processo. A interpretação e não apenas o método adotado deu força à validação dos resultados obtidos (DENZIN; LINCOLN, 2006; GUBA; LINCOLN, 2005). Registra-se que a coleta e a análise dos dados foram produzidos em situações de campo, de acordo com uma agenda de trabalho montada durante os meses de agosto a dezembro de 2012, aproveitando-se as reuniões mensais do Comitê Gestor da Orla de Itamaracá, sempre na parte da manhã, com quórum que permita deliberar sobre temas preestabelecidos.

Convém assinalar que a abertura do ciclo da pesquisa, na Câmara de Vereadores de Itamaracá, foi feita de modo solene, com a participação dos membros do Comitê Gestor do Projeto Orla de Itamaracá e convidados. Alguns registros fotográficos

foram feitos no decorrer do evento, que contou com uma palestra de sensibilização dos presentes quanto ao significado da IA, além de se ter feito um balanço das atividades do Comitê Gestor. Na ocasião, os presentes fizeram uma breve apresentação pessoal e traçaram um breve histórico de sua participação no referido Comitê. Nessa oportunidade, também se realizou a escolha do tópico afirmativo referente ao estudo apreciativo, como eixo central do trabalho sugerido no modelo de 5-D, conforme delineado na próxima seção.

5. Resultados Obtidos

Como ponto de partida cabe apontar a identificação dos membros do Comitê Gestor da Orla de Itamaracá (Quadro 2), considerados como protagonistas da pesquisa, conforme a composição preconizada pelo Decreto Municipal da Prefeitura de Itamaracá, nº 030 (2012). Além da representação institucional, tais componentes são oriundos das mais diversas áreas profissionais, ou seja, administradores, geógrafos, economistas, biólogos, técnicos em edificações, arquitetos, combinando variadas *expertises* que enriqueceram este trabalho. Um breve perfil por eles traçados na pesquisa indicou características individuais identificadas com a objetividade, a articulação, a capacidade de síntese, a comunicabilidade, o comprometimento, a capacidade de trabalhar em grupo, o compromisso, a dedicação, a seriedade, a vontade de fazer, dentre outras, que fazem crer na contribuição que podem trazer como membros do Comitê Gestor.

Representação do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal)	Representação da Sociedade Civil Organizada
1. União (Secretaria do Patrimônio da União - SPU/PE)	1. Representantes das atividades náuticas, de esporte e lazer, e dos jangadeiros
2. Estado (Companhia Pernambucana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos- CPRH)	2. Instituto Oceanário
3. Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca da Prefeitura de Itamaracá	3. Representante da atividade de pesca de Itamaracá (Movimento de Pescadores em Pernambuco – MOPEPE)/Colônia dos Pescadores e Caiçaras
4. Secretaria de Infra-Estrutura da Prefeitura de Itamaracá	4. Associação dos Criadores de Camarão da Ilha de Itamaracá/PE
5. Secretaria de Turismo da Prefeitura de Itamaracá	5. Associação dos Hoteleiros e Clube de Promoções de Animações Turísticas (PROMATUR)
6. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio/ Centro de Mamíferos Aquáticos - CMA	6. Representação dos Comerciantes da orla e Barraqueiros da Ilha de Itamaracá

Quadro 2 – Composição do Comitê Gestor da Orla de Itamaracá
Fonte: Decreto Municipal da Prefeitura de Itamaracá, nº 030 (2012)

Para dar uma ideia do contexto da pesquisa, compete assinalar que os resultados obtidos neste estudo apreciativo podem ser expressos no tópico afirmativo escolhido logo na abertura das atividades, o qual foi intitulado: “entusiasmo e parcerias sustentáveis”, sintetizador do clima de confiança e firmeza dos participantes. Vale dizer que alguns outros temas foram levantados e registrados no formulário de impressões,

preenchido por todos e recolhidos após a sessão, para constar como uma memória da pesquisa, marcada pelo teor afirmativo simbolicamente retratado pelas pessoas do grupo.

Esse enunciado se mostra importante, inclusive, perante os desafios enfrentados pelos inúmeros Comitês Gestores, em todo o país, haja vista os conflitos ambientais da orla marítima e de outras questões político-sociais ligadas à própria zona costeira do Brasil. Sendo assim, uma primeira reflexão feita pelos participantes da pesquisa está associada ao que se constatou na literatura sobre o assunto, ou seja, o reconhecimento da necessidade do compartilhamento de experiências positivas e da junção de forças que apoiem iniciativas semelhantes às desenvolvidas pelo Comitê Gestor da Orla de Itamaracá, cuja análise da atuação constitui a razão de ser deste trabalho.

Os primeiros momentos da pesquisa foram ricos também na compreensão do papel desempenhado pelo referido Comitê Gestor, o que contribuiu para que, no chamado no D-1 Definição, fosse acertado que este deveria investir no reforço de sua capacidade de implementar o Projeto Orla em Itamaracá, a fim de angariar maior visibilidade e fortalecer sua atuação.

Um pacto foi estabelecido para que o trabalho fosse adiante, até porque um fato relevante veio a acontecer nesta etapa de transição do D-1 para o D2, em face das eleições municipais ocorridas naquele período no país. Por essa razão, inclusive, a reunião foi realizada no auditório da CPRH, no Recife, e não em Itamaracá, como de costume. O clima político estava tenso, em virtude de o prefeito do município não ter sido reeleito. Os três secretários municipais foram destituídos dos cargos, deixando momentaneamente desfalcado o próprio Comitê Gestor, sobre ele pairando a perspectiva da desmobilização e a própria descontinuidade dos trabalhos. Assim, foi feita uma avaliação dos impactos no andamento da pesquisa e no própria esfera do poder local .

A decisão foi a de manter a agenda preestabelecida, correspondente ao desenvolvimento do D-2 Descoberta, na qual os membros do Comitê Gestor se dedicaram à discussão acerca do que mais valorizavam no trabalho por eles realizado. Do debate emergiram falas ligadas a temas remetem à parceria nutrida entre estes e a sociedade, à eficácia de suas ações, às expectativas de obtenção de melhorias para a orla, à cooperação entre os *stakeholders* envolvidos, ao compromisso da equipe com o Projeto Orla, à união e força decorrentes da participação sustentada de seus integrantes, bem como a intenção de fazer o melhor juntos, com fé e entusiasmo. Como já relatado, neste momento da pesquisa, no que se refere ao preenchimento do formulário de impressões, alguns participantes preferiram responder posteriormente e enviar os dados ao e-mail do grupo de pesquisa. Em verdade, essa lacuna de tempo colaborou para que se pudesse refletir mais sobre o desempenho do grupo.

Sendo assim, na consolidação dos dados do D-1 e do D-2, já foi possível chegar ao entendimento de que esses elementos valorativos continham o cerne da atuação do Comitê Gestor da Orla de Itamaracá graças ao favorecimento do diálogo mantido com a sociedade civil e à busca intensiva de integração dos governos municipal, estadual e federal nas ações de desenvolvimento da orla, junto com a busca do que deveria ser objeto de melhoria de sua própria atuação institucional.

No que toca ao D-3 Sonho, durante a visualização do futuro, por parte do Comitê Gestor, alguns de seus membros decidiram pensar individualmente acerca ideias-guia que cada um tinha em mente, para depois sistematizar os dados como uma unidade. Do individual passou-se ao coletivo dos membros do Comitê Gestor, cujo conjunto projetou imagens em que este aparece como um ator bastante conhecido pela população local. Também ficaram registradas aspirações e desejos de que ações do Projeto Orla passassem a ser incorporadas à políticas institucionais dos diferentes órgãos que integram o Comitê Gestor (o que hoje não acontece). A ideia foi de que, com isto, cada vez mais se harmonizasse sociedade e o meio ambiente como beneficiários das ações estruturantes do Projeto Orla. A conjuntura vigente ainda influenciou o surgimento de expectativas de que, no futuro, viesse a ser fortalecido o protagonismo da prefeitura municipal nos trabalhos realizados pelo Comitê Gestor, especialmente quanto ao monitoramento dos diferentes projetos desenvolvidos. É necessário dizer que o Comitê Gestor estava passando pelo desafio de se manter coeso, não obstante sua composição ter sofrido a ausência da representação do governo municipal.

Como fruto do D-3, na discussão, prevaleceu a ideia-guia de ampliar a divulgação institucional do Comitê Gestor para a consolidação societal da gestão compartilhada. Assim, rumou-se ao D-4 Planejamento, em um momento que ficou marcado tanto pela retomada das reuniões na Câmara de Vereadores de Itamaracá como pelo alentador registro da presença de dois representantes da nova gestão municipal, ou seja, o futuro secretário de turismo e o coordenador da equipe de transição do novo Prefeito de Itamaracá. Neste contexto, tornou-se oportuno a apresentação do Projeto Orla à nova gestão municipal, empossada em 2013, que firmou o compromisso de renovar o espaço institucional que esta deve ocupar no próprio Comitê Gestor. A impressão foi de que, em breve, a atuação do grupo será revigorada.

Deste modo, no D-4, as proposições provocativas elaboradas foram consistentes com a melhoria contínua da comunicação interna e externa, em termos de: (a) traduzir suas realizações na mídia disponível, envolvendo rádios comunitárias, painéis de anúncios da prefeitura, publicação de seus feitos em seções especializadas de jornais locais e *sites* institucionais; (b) trazer a comunidade para participar de palestras e eventos promovidos pelo Comitê Gestor; (c) expor no mural da prefeitura a pauta das ações do Comitê Gestor; (d) aliar as atividades do Comitê Gestor às ações de educação ambiental; (e) apoiar iniciativas tais como a de criar um selo de qualidade que identifique as praias favorecidas pelo Projeto Orla; e (f) intensificar ações junto ao poder executivo e legislativo municipal, em prol da criação de um fundo para financiar execução de propostas contidas no Plano de Gestão Integrada (PGI) – Projeto Orla em Itamaracá (2010). Assim, as implicações da análise apreciativa levaram ao estabelecimento do que se deve fazer para chegar ao D-5 Destino, ou seja, como converter essas proposições em um conjunto de Planos de Ação, como realizações a serem atingidas pelo Comitê Gestor nos próximos cinco anos. Um debate foi realizado em torno da atribuição de responsabilidades a serem assumidas pelo grupo, conforme as competências institucionais de cada um, bem como se buscou definir prazos a cumprir nesse horizonte de tempo, conforme as prioridades estabelecidas.

Com relação ao D-5, então, cabe enfatizar que a importância desta etapa se revela nas atividades de mobilização dos recursos e da energia para promover a mudança positiva. Finalmente, percebeu-se que se delineara a transformação organizacional, nascida do pensar coletivo acerca da contribuição que cada um havia dado e dará à conversão das proposições provocativas em ações afirmativas e nas

propostas de diretrizes estratégicas a serem postas em prática pelo Comitê Gestor da Orla de Itamaracá.

A sensação observada por todos é de que estava em exercício a modelagem de uma análise apreciativa que levou o Comitê Gestor à construção de possibilidades relacionadas às capacidades positivas de um grupo. Por ser um esboço em evolução, compreendeu-se que a improvisação deveria ser permitida, em face de ajustes e reflexões julgadas necessárias na transformação da realidade vivenciadas por todos.

6. Conclusões

Deste trabalho se retira conclusões teórico-empíricas que estão relacionadas à capacidade de pensar e refletir do Comitê Gestor, acerca dos aspectos positivos que este desenvolve em sua atuação, como um aprendizado referente ao que seus membros conseguem fazer de forma integrada, de acordo com as competências profissionais de cada um, enquanto se dá a busca voltada para aperfeiçoar esse tipo de canal participativo institucionalmente criado na administração pública.

O ponto mais sensível observado ao longo do trabalho diz respeito à troca de experiências incentivada no processo de pesquisa-ação, que se desenvolveu em meio ao cotidiano das atividades do Comitê Gestor, o qual elegeu o entusiasmo dos seus membros e as parcerias sustentáveis como tópico afirmativo que dá vida a esse grupo que se dedica organizacionalmente à gestão social compartilhada. A conclusão é extensiva, não seria demais afirmar, ao modo como este pretende desenvolver estratégias de sustentabilidade ambiental almejada no desenvolvimento da gestão costeira.

Das impressões extraídas da memória da pesquisa-ação realizada, sabe-se que tudo resultou de um processo investigativo que reuniu teoria e prática, o qual foi sendo amadurecido na medida em que se percorreu os caminhos sugeridos pela IA. Note-se que o termo entusiasmo foi considerando uma característica forte e afirmativa das realizações que se pretende promover, as quais deverão ancorar o diálogo que deve mover a interação do Comitê Gestor com a sociedade civil, pois, sabe-se que possibilidades foram criadas e existem forças que lutarão para tornar as políticas públicas locais mais efetivas. A esfera de gestão municipal certamente será uma das mais beneficiadas pelo investimento a ser feito pelo Comitê Gestor.

Aqui, compete reafirmar e inserir os elementos que dão sustentação a tais conclusões a que se chegou: no Comitê Gestor da Orla de Itamaracá existem pessoas que acreditam no Projeto Orla e se mostram comprometidas com o ideal de se ter uma orla equilibrada, com os diversos interesses sendo atendidos de forma harmônica, cuja lida se identifica com a produção de impactos positivos sobre a qualidade de vida de quem trabalha, mora e utiliza as praias, as que são bens de uso comum do povo, e que devem ser utilizadas de forma democrática. Por isto, entende-se o desejo do Comitê Gestor de ser reconhecido por parte da população local e de fortalecer sua atuação junto à sociedade.

Assim, impõe-se considerar que há maior capacidade de gestão quando o processo e o produto desejado são construídos a partir da realidade vivida em interação com os *stakeholders* do Projeto Orla, o qual pode se tornou mais compreensivo por conta da percepção que cada um trouxe dos diversos círculos de interdependência de que esse grupo ou organização faz parte, sobretudo quando há intuito de manter constante o alinhamento ante o contexto mais amplo, para que se imprima um ritmo

adequado de mudança e se tenha acesso a instrumentos que favoreçam a emergência de capacidades para se lidar com as contingências peculiares de um mundo contemporâneo em constante transformação (THOMPSON; JONES, 2007).

No debate, cabe inscrever a questão da gestão social do desenvolvimento confrontada com a transição entre modelos de pensar e agir do século passado, ante novas formas emergentes, que os tempos de crise fazem ser prementes (FISCHER et al, 2006), sendo esta mais uma das conclusões teórico-empíricas vislumbradas em um trabalho elaborado à luz de uma lógica pós-moderna de análise. Dela, é plausível admitir que, da visão de mundo construída ao longo do fenômeno estudado, evidentemente circunscrito pela dimensão focalizada no estudo caso feito em um dado Comitê Gestor, pode-se contar que se discursou e interagiu com pessoas que têm consciência do papel que desempenham como protagonistas de seu próprio destino. Do extrato investigado, acredita-se que este grupo fará um bom emprego de suas capacidades positivas de gestão, das quais passou a ser detentor. Convém afirmar que, por meio da IA, realizou-se um exercício cuja natureza foi delineada através de estratégias cognitivamente situadas, em um contexto de gestão pública compartilhada e socialmente construída, na qual se tomou como pressuposto a ação coletiva levada adiante com o uso de lentes positivas (VAN OSCH; AVITAL, 2009). Da mesma maneira, importa referir que o trabalho foi instigado pela crença nessa forma de empoderamento, em que se mobiliza pessoas e grupos para discutirem o que podem fazer para transformar seus sonhos em realidade, para pensarem sobre quais os caminhos que tem a percorrer e, a partir deste momento, a se comprometerem com o produto do trabalho gerado em um processo de que são protagonistas.

Em suma, pode-se dizer que o Comitê Gestor da Orla de Itamaracá adquiriu o domínio de capacidades que podem levá-lo ao sucesso nas suas intenções de manter ativo o diálogo entre Estado-sociedade civil e de ampliar a capacidade orgânica de implementar estratégias de governança igualitária, ante as incumbências tipificadas em sua atuação na esfera do poder local.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, E. M. Os Conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 887, 7 dez 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/769/os-conselhos-gestores-no-controle-popular-das-politicas-publicas>> Acesso em 14 jun. 2011.

BRASIL. Decreto n. 5300, de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm>

Acesso em: 02 fev. 2012

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla: Subsídios para um Projeto de Gestão**. Brasília, DF, 2004b.

_____. Constituição Federal 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BOYD, N. M., BRIGHT, D. S. Appreciative Inquiry as a mode of Action Research for Community Psychology. **Journal of Community Psychology**, v.35, n.8, p.1019–1036,

2007. Disponível em: <<http://occupyresearch.wikispaces.com/file/view/appreciative.inquiry.par.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2012.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla: Guia de Implementação**: Brasília, DF, 2005.
- COOPERRIDER, D. L.; SRIVASTVA, S. Investigação Apreciativa na vida organizacional. In COOPERRIDER, D.; WHITNEY, D.; STAVROS, J. M. (org.) **Manual da Investigação Apreciativa - Para Líderes da Mudança**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D. **Investigação Apreciativa: uma abordagem positiva para a gestão de mudanças**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.
- COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D., STAVROS, J. M. **Manual da Investigação Apreciativa - Para Líderes da Mudança**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. e colaboradores. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FADUL, E.; SOUZA, A. R. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. **Anais do I Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG, ANPAD, Rio de Janeiro, 2004, 1, CDROM**
- FINEGOLD, M. A.; HOLLAND, B. M.; LINGHAM, T. Appreciative Inquiry and Public Dialogue: An Approach to Community Change. **Public Organization Review: A Global Journal**, v. 2, p.235–252, 2002. Disponível em: <http://www.colorado.edu/communication/comm3000002/AI-PublicDialogue.pdf> Acesso em: 14 nov. 2011.
- FISCHER, T.; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A.; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis visíveis na gestão social do Desenvolvimento **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 5, p.789-808, Set./Out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n5/a03v40n5.pdf>> Acesso em 21 jan. 2012.
- FRANÇA FILHO, G. Definindo gestão social. In: Silva J. et al. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. 1ª Ed. Juazeiro do Norte: Universidade Federal do Ceará/Campus Cariri, 2008.
- GOHN, M. G. **Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil**. São Paulo: Polis, 2000
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.) **The Sage Handbook of Qualitative Research: Third Edition**. London: Sage, 2005.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA/ MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG/ INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Relatório Final de Avaliação da Implementação do Projeto Orla e Estratégias para o seu fortalecimento**. Setembro de 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/p6_avaliao_orla__relatrio_final_11.pdf> Acesso em 12 jan. 2013.
- PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-52, jan/mar, 2005. Disponível em <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/2025.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2012.
- PERNAMBUCO, 2009. Decreto Nº 34.387, de 15 de dezembro de 2009. Institui a Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla no Estado de Pernambuco – CTE/PE, e dá

- providências correlatas. Disponível em: <<http://helviopoli.dominiotemporario.com/doc/gerco.pdf>> Acesso em 02 fev. 2012.
- PGI – PLANO DE GESTÃO INTEGRADO DA ILHA DE ITAMARACÁ. Itamaracá, 2010.
- RICARDO, A. M. A. P. O Papel dos Conselhos na Administração Pública: democratização da gestão, fiscalização e responsabilização. **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**, v. 10, p. 225-244, 2003. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volumes/volume%2010.pdf>> Acesso em 10 fev. 2012.
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/790/502>> Acesso em 13 de jan. 2013.
- SOUZA, L. V.; MCNAMEE, S.; SANTOS, M. A. Avaliação como Construção Social: Investigação Apreciativa. **Psicologia e Sociedade**, v. 22, p. 598-607, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/psoc/v22n3/v22n3a20.pdf> Acesso em: 28 out. 2011.
- SPINK, M. J. **Linguagem e Produção de Sentido no Cotidiano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.
- SPU/PE. Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco. **Retrospectiva 2011 – Projeto Orla**. Recife, SPU/PE, 2012. Disponível em: <<http://patrimoniodetodos.gov.br/pastanoticia.2009-07-02.8239097967/retrospectiva-2011-2013-projeto-orka>> Acesso em 03 fev.2012.
- TEIXEIRA, E, C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- THOMPSON, F.; JONES, L. R. Cultural evolution of organizations from bureaucracy to hyperarchy and netcentricity: Reaping the advantages of it and modern technology. In SCHEDLER, K.; PROELLER, I. **Cultural Aspects of Public Management Reform**, Amsterdam: JAI Press, 2007.
- VAN OSCH, W., AVITAL, M. Idea Work: A Pragmatic Perspective on Action-Based Creativity and Innovation in Everyday Work, **Proceedings of SIGPrag Workshop**. Sprouts: Working Papers on Information Systems, v. 9, n. 69, 2009. Disponível em: <<http://sprouts.aisnet.org/9-69>> Acesso em 12 fev 2012.