

IMPLICAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE ORGANIZAÇÕES FORMAIS PARA O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS³

Alair Ferreira de Freitas¹

(Mestre em Extensão Rural pela UFV; Professor Assistente da UFRAM)

Alan Ferreira de Freitas²

(Mestre em Extensão Rural pela UFV; Professor Assistente da UFU)

France Maria Gontijo Coelho²

(Doutora em Sociologia pela UNB; Professora Associada I do DER/UFV)

Marcelo Miná Dias³

(Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRJ; Professor Adjunto do DER da UFV)

Resumo

Este artigo pretende problematizar alguns aspectos da complexidade que implica a constituição de organizações apenas como cumprimento de exigências para determinadas políticas públicas. Ao se discutir esse processo, podem ser pontuados três resultados teoricamente possíveis das políticas na constituição de organizações nessas condições: (i) geração de novas oportunidades; (ii) fortalecimento de iniciativas locais, complementando ações pré-existentes; e, (iii) perversão das relações sociais existentes e enfraquecimento das iniciativas autônomas locais.

Palavras-chave: Política pública; Organizações; Intervenção.

Área: Política Pública

Abstract

This article intends to discuss some aspects of the complexity involving the formation of organizations just as compliance with requirements for certain public policies. Upon discussing this process, one can think of three theoretically possible results of policies in the formation of organizations in such circumstances: (i) generation of new opportunities; (ii) strengthening of local initiatives as a complement to pre-existing actions; and, (iii) perversion of existing social relations and weakening of local autonomous initiatives

Keywords: public policy; organizations; Intervention.

Area: Public Policy

1. Introdução

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

Atualmente, várias políticas públicas cumprem importante papel nas mudanças sociais, ao desencadear e apoiar ações relacionadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais brasileiros. Desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, o Estado brasileiro tem instituído várias ações que, por meio de programas, projetos ou intervenções pontuais, buscam enfrentar alguns dos problemas socioeconômicos dos espaços rurais, aportando, a partir de determinada leitura da realidade, soluções para enfrentá-los.

As políticas públicas passam, desde então, a incentivar a organização social dos beneficiários, criando mecanismos institucionais que garantam seus objetivos. Desse modo, a criação e o fortalecimento de organizações locais³ começam a integrar as exigências de diversos programas de políticas aplicadas ao meio rural, estimulando e/ou provocando o surgimento de organizações formais. Em várias iniciativas, essas organizações surgem apenas para viabilizar o acesso a recursos e benefícios oriundos de políticas de incentivo a um tipo de desenvolvimento mais sustentável ou equitativo. Porém, uma preocupação recorrente a partir dessa evidência é a capacidade articuladora⁴ dessas organizações no local em que emergem. Será que, de fato, elas conseguem se consolidar como mecanismos integradores de políticas públicas e promotores do desenvolvimento local?

Muitos estudos, contudo, têm-se limitado apenas a analisar a natureza dos processos que geram oportunidades e os impactos das políticas públicas, tomando como foco de análise o Estado, ou seja, a ação dos governos. Poucos têm-se dedicado a olhar de forma mais apurada a qualidade das ações empreendidas e os efeitos sobre as organizações locais que operacionalizam as políticas públicas e, principalmente, sua reprodução enquanto mecanismo social de indução do desenvolvimento local. Vários elementos podem interferir nesse processo, principalmente os mediadores externos e as exigências formais e burocráticas de determinadas políticas.

O incentivo (exigência) à constituição de uma organização formal normalmente não está atrelado a uma contrapartida que assessore este processo. Quando essa assessoria existe, sabe-se que o processo de intervenção social empreendido pelos mediadores externos pode influenciar diretamente na qualidade e sustentabilidade da organização (ALENCAR, 1990).

Discute-se neste ensaio a complexidade e fragilidade da constituição e formalização de organizações locais apenas como demanda de políticas públicas. Nesse sentido, cabe levantar argumentos teóricos que subsidiem questionamentos e reflexões sobre essa temática, principalmente sobre as possíveis implicações geradas na constituição dessas organizações.

Algumas questões podem ser levantadas a fim de balizar a argumentação, quais sejam: até que ponto organizações formais, estrategicamente constituídas para atender a exigência de determinadas políticas públicas, conseguem provocar mudanças duradouras no mundo vivido de seus beneficiários? Que fatores podem ser considerados condicionantes dessas mudanças? Qual o papel dos mediadores externos no desenvolvimento e enraizamento social dessas organizações?

A partir dos anos de 1980, instalou-se no Brasil um processo de *descentralização*⁵ do poder decisório e administrativo na definição de políticas públicas. As esferas municipais e estaduais contrapunham-se à centralização federal, principal característica dos processos de elaboração e execução dessas políticas durante o regime militar. Iniciava-se então a construção de outro imaginário em torno das instâncias mais localizadas de governo, tentando afastá-las da imagem de *lócus* privilegiado de exercício de relações patrimonialistas e clientelistas de poder.

Já nas últimas duas décadas, em função de uma demanda e agenda política de movimentos sociais diversos, a democratização do Estado caminhou lado a lado com os preceitos neoliberais que expressavam a relativização do papel dos Estados Nacionais na promoção do desenvolvimento. Esse ambiente estimulou processos variados (e contraditórios) de inovação nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento. De acordo com Müller (2007), a participação dos atores locais tornou-se essencial para a distribuição de responsabilidades diante dos problemas sociais. A criação e o fortalecimento de instituições locais tornaram-se ideias-força na elaboração, execução e gestão de políticas públicas.

A concepção sobre o papel de um Estado democrático e de sua ação em conjunto com outras instituições sociais fez com que se cristalizassem ao menos duas ideias consensuais: (a) isolado, o Estado não é capaz de garantir bem-estar à sociedade e (b) a participação efetiva dos beneficiários das políticas públicas potencializa bons resultados em processos de promoção do desenvolvimento.

Na agenda do desenvolvimento internacional, a adequação das instituições a esse ideário vem se tornando paradigma dominante na formulação de políticas públicas, as quais, nesse sentido, têm focado na capacitação e no empoderamento dos atores locais para torná-los parceiros engajados nos processos de promoção do desenvolvimento (DIAS, 2006).

2. Pressupostos teórico-metodológicos

Para se compreender as implicações deste processo sobre o cotidiano da vida das pessoas envolvidas, faz-se necessário conceituar *instituições* não apenas como estruturas burocráticas ou formais, mas como acordos tácitos intersubjetivos ou ordenamentos socialmente construídos (e provisórios), que normatizam, influenciam e, até, regulam comportamentos em determinados lugares ou ambientes de relação. Dessa forma, as *instituições* fazem um tipo de mediação entre as políticas públicas – que geralmente têm caráter universalista ou macrossocial – e o cotidiano dos agentes locais, como bem explicaram North (1990) e Appendini e Nuijten (2002).

De acordo com Peter Evans (2003), para determinadas políticas públicas, passa a ser estratégico constituir instituições locais que sejam capazes de fortalecer mecanismos de governança – uma espécie de sinergia entre governo e organizações sociais – e operacionalizar ações propostas.

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

Nessa concepção de *descentralização*, os processos de implementação das políticas públicas são pensados a partir da noção de *governança*. Para Gohn (2003, p.32), a *governança* pode ser entendida como “um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não estatais) e privadas”. Isso implica fomento à criação de instâncias deliberativas do tipo conselhos, órgãos colegiados, associações, enfim, organizações formais para representação, perante o poder público, de interesses coletivos.

Para Evans (2003), quando a constituição de organizações é vinculada a questões meramente formais, demandadas pelas políticas públicas, por exemplo, o processo pode conduzir ao que ele denomina de *monocultura institucional*. Esse conceito diz respeito à predominância da implantação de planejamentos institucionais e formatos organizacionais uniformes e exógenos aos contextos locais, o que, segundo o autor, produziria resultados negativos aos processos de promoção do desenvolvimento devido à desconsideração das especificidades de cada lugar. Teríamos, nesse caso, o risco do fomento à criação de institucionalidades desenraizadas, que cumprem demandas externas, mas pouco se vinculam às trajetórias e culturas localizadas.

Já Alencar (1990), trata dessa questão ponderando a necessidade de não se desconsiderar a heterogeneidade social em cada contexto local, pois, caso seja desprezada, haverá um risco de minimização das diferenças de interesse e das dimensões do poder que circunscrevem as relações sociais. O local, nesse sentido, possui virtudes contextualizadas pelo “lugar”, mas é também *locus* de existência de hierarquias e relações de dominação que interferem no acesso e execução de políticas públicas.

Como resultado, as *instituições* e organizações formais que surgem das demandas normativas externas podem ser desenraizadas e não proceder da adaptação ou apropriação por parte do ambiente sociocultural local. Entretanto, no desenho atual das políticas públicas, essas instituições são concebidas como instâncias ideais para o estabelecimento de mecanismos locais de *governança*. Ainda que teoricamente, acredita-se que elas impulsionariam processos sustentáveis de desenvolvimento local em sua forma participativa, pois envolvem organizações constituídas pelos próprios atores locais.

Ao analisar este processo normativo de constituição de instituições formais pouco ou nada enraizadas, Evans (2003) argumenta que o mesmo conduz a um tipo de participação meramente formal, pouco associada ao desenvolvimento de capacidades. Esse autor adverte, contudo, que a efetiva participação social requer a capacidade local de assumir como próprias as institucionalidades e organizações formalizadas, conferindo um caráter local e reconhecível aos processos de inovação que buscam reformular arranjos produtivos, meios de comercialização e até modos de vida em sociedade.

O vínculo entre promoção do desenvolvimento e organização sociopolítica é, portanto, uma evidência normativa das políticas públicas atuais. Nessa direção, para alcançar bons resultados, parece ser importante o apoio à constituição de organizações enraizadas ou apropriadas aos contextos socioculturais locais. São essas organizações, institucionalmente apropriadas, que fortalecem mecanismos de gestão

social e governança do desenvolvimento e, por outro lado, tornam as propostas veiculadas pelas políticas públicas compreensíveis em termos de escolhas que podem ser feitas localmente. As escolhas, mesmo que contextualizadas, não são isentas de conflitos⁶. Da mesma forma, mesmo que sedimentadas em contextos sociais e culturais particulares do local, as organizações podem estar eivadas de vícios e práticas clientelistas. Mas, por outro lado, do processo de decisão emergem diferenças de interesses e relações de poder e dominação, características da dinâmica dos grupos sociais, as quais podem ser catalisadas por processos deliberativos mediados por agentes externos.

A análise das instituições locais, as formas de interação social, os projetos políticos e as práticas organizativas tornaram-se preponderantes na elaboração de políticas públicas mais adequadas a determinados contextos. As práticas organizativas são entendidas como sendo as diferentes ações e estratégias construídas pelos atores locais para realizarem seus projetos de vida e manterem suas condições de subsistência. Os programas que apoiam, garantem e fortalecem as práticas organizativas locais prescrevem melhores condições de êxito (APPENDINI e NUIJTEN, 2002).

Além de considerar as políticas, programas e projetos que dizem respeito a ações externas aos beneficiários, é importante também reconhecer, sobretudo, as ações internas, protagonizadas pelos próprios atores sociais. São as ações coletivas locais que viabilizam, em todos os sentidos do termo, as ações externas. Nenhum agente de fomento e/ou apoio consegue garantir a eficiência, continuidade e sustentabilidade das ações promovidas se não houver engajamento do grupo em ações coletivas e na apropriação do processo. Esse engajamento pode ser traduzido na teoria do consenso de Moscovici e Doise (1991) como “sentir-se implicado”. Esse sentimento de implicação é despertado e não é fornecido por alguém. Pode-se dizer que a implicação dos indivíduos num processo de mudança pode ser catalisada por agentes externos, mas não determinada.

De acordo com Appendini e Nuijten (2002), é importante dar atenção às práticas organizativas para compreender as instituições locais e fundamentar as organizações a serem constituídas. O entendimento dessas práticas permite (i) identificar o conjunto de regras e regulações estabelecidas pelo grupo, (ii) aprofundar o conhecimento sobre a consolidação das formas de organização, (iii) considerar conflitos e tensões, que são cruciais no desenvolvimento e na formação de grupos, e (iv) impedir a reificação das instituições, assim como são consideradas nas próprias políticas que atribuem a elas papel que não desempenham.

Estes autores trazem indicativos que desafiam um questionamento sobre as consequências da constituição de organizações formais que, a partir da compreensão de práticas locais e de sua vinculação a agentes externos, percebem como claras as consequências desse processo nos contextos locais de operacionalização das políticas públicas.

A noção de *participação*, que se tornou comum nas políticas públicas e no discurso dos mediadores externos, carece também de questionamentos. Assim, antes de trazer considerações quanto às

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

implicações de iniciativas tuteladas ou motivadas pelo Estado, é importante refletir sobre o possível papel assumido pela *participação* e pelos mediadores externos no processo de formação das organizações. Num trabalho de intervenção a *participação* pode estar presente como contrapartida de acesso às políticas públicas ou apenas como auxílio instrumental. Nos dois casos ela é condicionante dos resultados do processo, independentemente dos objetivos propostos.

Vale ressaltar que essa discussão não intenta apresentar a *participação* sob uma concepção ingênua, na qual ela [a *participação*] seria o fim dos projetos de desenvolvimento, tampouco como uma solução para a efetividade de políticas públicas. A *participação* é concebida aqui como uma ferramenta indispensável aos processos de intervenção social e operacionalização de políticas públicas, mas, nem de longe, como o único motivo para a efetividade das ações e seu sucesso. Sob essa perspectiva, a *participação* apresenta limitações e também possibilidades de perversão e cooptação de suas práticas, assim como assinalado por Sousa Santos (2005). Não obstante, pretendemos discorrer sob a dimensão estratégica que a *participação* ocupa nos processos de intervenção e fundamentar sua importância para as políticas públicas.

Recentemente, o termo *participação* tem sido muito valorizado em projetos e programas de políticas públicas, sobretudo para o meio rural. *Participação* é um conceito que se presta a diversos usos ideológicos, como ideia guia que baliza diversas ações, especialmente, públicas. É também comumente utilizado como slogan, como marketing de estratégias políticas, bem como forma de garantia de processos democráticos em diversas esferas da sociedade. Diante da amplitude e da significativa relevância que o termo tem ganhado no cenário nacional, em meio às políticas públicas, cabe refletir, mesmo que brevemente, sobre a compreensão do conceito de *participação*, e sua operacionalização nos processos de intervenção de mediadores externos que apoiam a execução de programas e projetos junto a grupos sociais do meio rural.

A noção de *participação* está relacionada a um processo sistemático, no qual o indivíduo se sente e se reconhece como parte de um grupo, ou do próprio processo. A motivação para fazer parte e ser parte desse processo é intrínseca e está relacionada a interesses pessoais e coletivos. O reconhecimento enquanto membro de um grupo é a primeira motivação para o desenvolvimento de ações coletivas e o fortalecimento do tecido social local.

Contudo, há que se reconhecer que a *participação* é também usada como slogan. Por isso tão importante quanto saber reconhecer o processo participativo é entender quando ele existe de fato e quando ele apenas fantasia relações de poder (FREITAS *et. al.*, 2009). Dessa forma, consideramos que a *participação* efetiva, livre de formas fantasiadas ou de armadilhas discursivas, só é possível quando se promove e garante a autonomia do grupo na condução dos processos de mudança. *Participação* sem autonomia não é participação com ação, nem tampouco apreensão de ações coletivas e institucionalização de práticas cooperativas que promovam mudanças concretas na dinâmica local.

Desta forma, aos agentes externos que promovem apoio sistemático aos processos de organização social e de desenvolvimento rural são exigidas compreensão e visão ampliada sobre seu papel. Além disso, segundo Alencar (1990), não basta compreender, é preciso fazer. Daí, a importância do “como fazer”, como promover a autonomia do grupo gerando apreensão dos conteúdos implicados. Em um trabalho de intervenção social, ao se descaracterizar tradições e rotinas com o uso de métodos e objetivos imediatos, previamente estabelecidos por agentes externos, o “fazer” torna-se problema, pois o “como” deixa de ser intervenção para ser interventivo.

Trabalhar métodos e técnicas com perspectiva participativa e crítica, como argumenta Freire (1983), é envolver-se numa ação educadora. Ao estimular interações dialógicas e problematizadoras, a reflexão acerca da realidade possibilita momentos de conscientização sobre as causas radicais dos problemas. Isso é o que permite capacitação para a ação transformadora. Essa é uma postura investigativa e não difusora de soluções. O esforço da intervenção viria no sentido de propor, aos indivíduos participantes dos debates, uma situação como problema, uma reflexão crítica da sua própria realidade.

A valorização da interação entre os envolvidos configura um processo de aprendizagem que aborda tanto a realidade organizacional ou local quanto a interação entre as pessoas do lugar com aqueles que vêm de fora, de outros contextos e lugares sociais. A intervenção só é considerada participativa ao possibilitar que o grupo tome parte, expresse visões, fale e reflita sobre sua própria condição, suas experiências, conhecimentos, expectativas, desejos e necessidades, mais imediatos ou não. Esse tipo de *participação* ajuda a definir estratégias de ações mais próximas aos desafios vivenciados e às necessidades entendidas como prioritárias. Processos como esses podem contribuir para as organizações formais em constituição com o fortalecimento e o direcionamento autônomo de suas atividades econômicas, políticas ou produtivas.

Entretanto, quando o caráter da intervenção tem por foco apenas problemas práticos imediatos e os agentes externos agem de forma tutorial, há grande possibilidade que eles venham a desconsiderar a estrutura institucional local e manipulem expectativas e interesses dos grupos. É nesse sentido que Alencar (1990) argumenta a respeito da concepção reducionista e tutorial da intervenção técnica. Ao não se analisar criticamente as concepções que orientam as intervenções, tanto em termos de métodos quanto em termos de proposições organizativas, corre-se o risco de se introduzirem ideias previamente estabelecidas, incapazes de gerar a ampliação das capacidades e liberdades dos envolvidos no processo. Além disso, reforça-se a dependência dos beneficiários, tanto em relação aos mediadores externos quanto em relação às políticas públicas, minando a capacidade autônoma e a sustentabilidade das relações sociais e das organizações formalmente constituídas.

Ademais, independentemente do caráter metodológico ou dos modelos associativos intencionados, é certo que todo processo de intervenção evidencia relações de poder entre agentes externos e beneficiários. O discurso da promoção da participação simétrica pode escamotear ou esconder

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

essas relações, o que pode legitimar uma visão não própria do grupo local e autocentrada no agente externo (ALENCAR, 1990).

O poder assumido pelos agentes externos, chamados ou atraídos a prestar serviços esporádicos ou sistemáticos, é simbólico, como argumenta Bourdieu (1989). Isso significa que a representação que o grupo possui sobre os papéis assumidos pelos agentes externos, confere-lhes autoridade para agir em nome do próprio grupo, legitimando vontades que podem não ser as do grupo social local. À medida que o grupo atribui determinadas funções a esse agente externo, entra em uso o *capital simbólico* por ele acumulado. Esse reconhecimento que o agente recebe de um grupo, confere-lhe autoridade que, nesse caso é, com efeito, revestida pela linguagem, que manifesta simbolicamente o próprio poder. Esse é um poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber a que reconhecimento estão sujeitos. Assim, sob a fachada do participativo, os agentes externos exercem, hierarquicamente e com desenvoltura, o poder que lhes é conferido.

O exercício desse poder cumpre aí sua função política de instrumento de imposição ou de legitimação da dominação. A autoridade conferida aos agentes está relacionada às disposições e atributos que lhes foram autorizados pela instituição que representam (BOURDIEU, 1989), as quais configuram uma posição de superioridade frente a um “campo” em que os agentes sociais não possuem esses atributos ou capitais.

Nesse sentido, o caráter da intervenção e os papéis assumidos nos cenários construídos em processos intencionados como participativos, podem gerar dependência e manipulação e não apenas autonomia ou autogestão, principalmente quando se considera o contexto de uma prática marcada pelo imediatismo e pela ação tutorial. Para controle da “prepotência” mascarada de participativa, faz-se necessário ter como premissa do agente interventor a indelével necessidade de autocrítica e autorreflexão. A mudança de visão sobre o poder e seu modo de funcionamento e a consideração de que ele lhe é atribuído em qualquer processo de intervenção, exige autorreconhecimento dos agentes externos de um significado crítico do que é ser mediador social. Caso contrário, ele age como interventor que utiliza de sua autoridade para reproduzir relações de dominação.

A mudança de visão a respeito dessa condição de trabalho mediador e o desnudamento das relações de poder podem gerar a compreensão social e política sobre a necessidade da construção conjunta do conhecimento. A reflexão quanto às possibilidades e limites do processo de desenvolvimento encontra fundamento nessa mudança de visão, de representação sobre o mundo social. Por isso, acredita-se que a representação que as pessoas possuem do mundo social poderia levar a uma mudança das ações a cerca do mundo social e gerar mudanças nesse próprio mundo.

Esta breve abordagem da participação e das relações de poder existentes nos processos de intervenção complementa o debate sobre a constituição de organizações formais como exigência para o acesso a determinadas políticas públicas. Esse seria o quadro de referências para compreendermos, em

conjunto com outras que serão explicitadas abaixo, possíveis implicações de tais exigências das políticas ao mundo vivido dos beneficiários.

Retomando a distinção entre instituição e organização, tem-se que:

“Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas. (...) Las organizaciones son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable” (SCOTT, 1995, apud, APPENDINI e NUIJTEN, 2002, p. 76).

As instituições e organizações são construídas, mantidas e transformadas pelas interações sociais e pelos vínculos constituídos a partir dessas interações (APPENDINI e NUIJTEN, 2002). Portanto, inscrevem-se num conjunto de inter-relações e subjetividades presentes no que Habermas (1994) chama de *mundo vivido*.

Nos argumentos de Freitag (1993), ao analisar as construções conceituais de Habermas, o *mundo vivido* é parte da vida social cotidiana na qual se reflete o óbvio, aquilo que sempre foi aparentemente o inquestionável. Contudo, é nesse mundo da vida que são gestadas as mudanças. As *instituições* inseridas em tal mundo são condicionadas e condicionantes das próprias interações e só irão produzir externalidades positivas se forem consonantes às dinâmicas locais inerentes ao convívio cotidiano característico da vida dos atores.

O *mundo vivido* é também o mundo de reprodução simbólica, mediado pelas representações sociais das interações e dos espaços de convívio entre os atores sociais. Por isso é tão relevante na aplicabilidade das políticas públicas e de ações de agentes externos, pois, trata-se, em sua essência, da vida social cotidiana caracterizada pela cultura, tradições e valores. O mundo da vida é regido por uma razão comunicativa definida na relação dialógica e construtiva, diferenciando-se do império da razão instrumental, cuja ação volta-se para a integração sistêmica.

A operacionalização das políticas públicas realiza-se diretamente no *mundo vivido* de seus beneficiários. Quando essas políticas definem que os principais atores para a consecução de seus objetivos são os que, literalmente, irão viver (e conviver) com as consequências da implementação, elas adquirem a marca de “regulamentação participativa”. Contudo, à medida que se compreende a importância das práticas organizativas e as dinâmicas relacionais cotidianas da comunidade - o mundo vivido dos beneficiários - os impactos das políticas públicas tenderão para um “formalismo assimétrico” como fator marginal na configuração original desse mundo da vida.

A ideia de “ator” como agente em um determinado cenário pode remeter à *dramaturgia social* de Goffman (1985). Esse aporte teórico elucidada, por sua vez, como as representações empreendidas pelos atores em sua vida cotidiana demarcam consideravelmente os papéis assumidos. No caso aqui em questão, os beneficiários das políticas públicas, indivíduos ou grupos sociais, geralmente constroem cenários

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

específicos e se atribuem determinadas características como forma de simular um ambiente favorável ao acesso a essas políticas. Em alguns casos essa autodefinição é distinta das formas locais instituídas quando os atores utilizam exclusivamente marcas não próprias como mecanismos de acesso aos benefícios públicos.

Como dizia Goffman (1985, p. 34), “todos os indivíduos situados num dado grupo têm permissão para, ou são, obrigados a manter a mesma fachada social em certas situações”. Nesses casos o ator assume um papel social estabelecido ou reconhecido, mas que lhe é estranho, apenas para representar em determinado cenário.

3. Constituição de organizações locais e políticas públicas: implicações em debate

Estas questões teóricas tangenciam a discussão acerca da aplicabilidade das políticas públicas aos contextos em que são implementadas e suas implicações à formação de organizações locais. Assim, revela-se que a constituição e formalização de organizações locais induzidas pelo acesso a certos benefícios podem estar corrompendo a dinâmica do *mundo vivido* dos beneficiários e artificializando estruturas sociais que mediam conquistas de direitos. Por isso indaga-se sobre as implicações das políticas públicas no mundo vivido de seus beneficiários, destacando alguns fatores condicionantes de tais implicações, principalmente considerando a possibilidade da implicação negativa.

A primeira abordagem problematizadora concentra-se na ideia de que as políticas podem criar condições que gerem novas oportunidades. Nesse caso, as políticas colocam-se como fator de mobilização social para a indução de ações coletivas. Numa segunda abordagem, coloca-se a ideia de fortalecimento de iniciativas locais, partindo de uma expectativa de complementaridade às ações pré-existentes. Numa implicação considerada negativa, diz respeito à perversão das relações sociais e ao enfraquecimento das iniciativas locais, uma vez que o processo de constituição das organizações sobrepõe à dinâmica local e surge apenas como exigência para o acesso a certas políticas públicas, o que pode desconsiderar a estrutura institucional existente.

3.1. Gerar novas iniciativas locais e ser fator de mobilização social.

Em princípio, a formação de organizações locais a partir de políticas públicas pode ser um fator de mobilização social para seus beneficiários. Dessa forma, essas organizações tornam-se um meio para aglutinar forças e ações locais em prol de objetivos comuns. Além disso, provocam novas iniciativas que,

em razão de a proposta da política anterior não as contemplar, ainda não haviam sido despertadas ou eram operacionalmente inviáveis diante da escassez de recursos financeiros, sociais, institucionais e/ou técnicos.

Nesses casos, pode-se observar ou antever implicações atreladas a resultados positivos, desde que condicionados a uma série de outras situações, tanto em nível macro (externas à comunidade), quanto no nível micro (internas à comunidade).

O primeiro condicionante que se poderia analisar diz respeito ao “contexto institucional local”⁷. Quando esse contexto abrange um arranjo institucional dinâmico, edificado e apropriado por redes sociais locais, ele está imerso na trama das relações interpessoais e envolve organizações locais já existentes. Um arranjo institucional articulado e coeso possibilita a convergência das práticas organizativas já existentes aos objetivos comuns dos atores locais com a organização a ser constituída. Isso focaliza as ações no intuito de dar sentido a novas práticas e empreendimentos para o fortalecimento dos processos locais e das inovações decorrentes. As práticas organizativas fazem referência às distintas ações e estratégias que seguem os indivíduos para manterem e desenvolverem sua reprodução social e projetos da vida (APPENDINI E NUJITEN, 2002).

A dinâmica do contexto institucional, muitas vezes, é regida por regras implícitas, socialmente acordadas entre os atores locais e exercitadas nas interações cotidianas. Essa dinâmica não pode ser negligenciada pelas organizações em processo de formação a partir das políticas públicas. Essas interações e regras impulsionam ações coletivas à medida que intensificam a confiança, peça chave para viabilizar qualquer tipo de empreendimento coletivo. As relações de reciprocidade e confiança e a institucionalização de práticas cooperativas são fatores fundamentais para a manutenção das organizações locais.

Essa manutenção só é possível se considerarmos que as relações de poder criadas e reproduzidas no processo não legitimam a dominação, como esclareceu Bourdieu (1989), bem como se, sob presença de agentes externos, a intervenção proporcione condições de ampliação das capacidades dos atores locais, como dizia Alencar (1990).

Além disso, em contextos nos quais a comunidade apresenta em sua trajetória histórica experiências de organização e mobilizações sociais que lhe conferiram aprendizados coletivos – a cultura política incorporada por meio de vivências, de ações coletivas e conflitos decorrentes das próprias interações –, a chegada de políticas públicas que reconhecem a importância dessas vivências é capaz de somar incentivos e ajuda ao crescimento e ao empoderamento das pessoas em nível local. Esses aprendizados permitem a apropriação das organizações de forma que lhes conferem determinada dinâmica a qual lhes permite fazer sentido para as instituições sociais locais.

Entretanto, num contexto de atuação de agentes externos como representantes do Estado para acompanhar tecnicamente os investimentos públicos nas organizações, a forma de intervenção torna-se decisiva na configuração da sustentabilidade desses empreendimentos. A presença de mediadores

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

externos com vistas à construção das propostas voltadas para obtenção de recursos públicos é um condicionante à vinculação do conteúdo dos projetos ao *mundo vivido* de seus beneficiários. A intervenção externa com o intuito de pulverizar os riscos ou amenizar as deficiências técnicas qualifica o acompanhamento sistemático das organizações. Porém, isso só será alcançado se, de fato, o processo de intervenção permitir emergir as subjetividades que regem a dinâmica local, ou seja, objetivar as práticas organizativas e institucionais que dão sentido às ações dos atores sociais.

Nos trabalhos de intervenção social de caráter participativo, que têm em vista a conquista da autonomia dos envolvidos, alguns princípios gnosiológicos e éticos revelam o *modus operandi* da intervenção. Quase como uma regra, existe a expectativa do construir “com” e não “para” o grupo. Assim, quanto mais os atores locais assumem uma postura ativa e crítica na investigação de seus problemas, tanto mais aprofunda a tomada de consciência em torno dos impasses da realidade vivida, explicitando temáticas significativas (FREIRE, 1983). Ao se apropriar dos discursos, os grupos objetivam sua condição social. Dessa forma é que se torna possível compreenderem-se num jogo de dramaturgia social, em que os papéis assumidos, tanto pelos atores locais quanto pelos agentes externos, são definidos na construção dos cenários nos quais se inserem (GOFFMAN, 1985). Esse tipo de análise dramática do processo permite balizar críticas às intervenções ou autocríticas dos agentes. Se as representações sociais e a inserção dos atores no campo das políticas públicas se fizerem no sentido do empoderamento e autonomia, já não serão mais apenas respostas, mas protagonismo.

A criação de espaços “dialogicamente interativos e discursivamente mediados” estabelece um processo no qual são constituídos compromissos de responsabilidade tanto entre indivíduos do grupo social envolvido, quanto do agente externo para com esses (COELHO, 2005, p.87). O estabelecimento desse fluxo comunicativo permite o desenvolvimento da ação comunicativa, balizada por uma racionalidade comunicativa, não instrumental, que passa a ser concebida como o elo entre os indivíduos, estabelecendo formas de garantir um processo democrático nas decisões coletivas. Por intermédio de argumentos e contra-argumentos, livres de coerções, é que os sujeitos buscam conseguir acordos sobre as mudanças (HABERMAS, 1994).

Esses fatores podem conferir criatividade e capacidade de inovação às organizações locais. As características locais favoráveis, associadas à atuação crítica de mediadores externos, por meio de processos educativos, vão desenhando os contornos de um contexto propício à criação de novas iniciativas locais. Essas iniciativas conduzem processos de desenvolvimento local e tornam as políticas públicas fator de mobilização social e integração de práticas cooperativas, fortalecendo o tecido social local.

3.2. Fortalecer as iniciativas locais existentes

À medida que as organizações criadas a partir das políticas públicas tornam-se fator de mobilização social, podem fortalecer as iniciativas locais existentes com uma “injeção de ânimo” através da aglutinação das forças dos atores locais, quando essas iniciativas convergem com os objetivos já existentes.

Se o acesso a determinada política demanda um tipo de formato organizacional fora da realidade local e ligado a uma atividade destoante das habitualmente praticadas, a organização constituída estará “nadando contra a maré”. Isso pode implicar uma nova iniciativa, porém com grandes limitações, pois fica condicionada a um ambiente institucional favorável. Contrariamente ao esperado, as ações podem levar ao enfraquecimento das iniciativas locais devido à sobreposição de ações.

O fortalecimento das iniciativas locais será consequência de um tipo de organização flexível e adaptada às práticas organizativas locais, assim como ligadas às temáticas das iniciativas em andamento (por exemplo: produção, trabalho, cultura etc.). As políticas públicas serão, nesse sentido, o mecanismo de viabilização e ampliação das capacidades locais ao dar prosseguimento a suas práticas, possibilitando uma apropriação das ações públicas aos contextos institucionais locais.

A atuação de mediadores externos também é muito importante nesse caso. A indução de processos educativos e a criação de espaços dialógicos são fundamentais aos processos de intervenção com grupos sociais (FREIRE, 1983). O papel dos mediadores externos, deverá ser o de vincular as propostas e iniciativas locais existentes às ações públicas. Quanto à constituição de alguma organização como demanda das políticas, o esforço deveria ser de organizá-la sob a égide das instituições locais e construir uma “ponte” direta às atividades pré-existentes.

Dessa forma, os agentes externos que promovem apoio sistemático aos processos de organização social e de desenvolvimento deveriam ter uma compreensão e uma visão ampliada sobre seu papel. Ao procurar identificar formas de como promover a autonomia do grupo gerando apreensão dos conteúdos das políticas e das formas organizativas a ela relacionadas, é importante lembrar que os pré-juízos, ou pré-conceitos, formam a base da compreensão e, talvez, também induzam as análises ao erro. Portanto, relativizar a própria ação é uma atitude primordial dos agentes externos na interação com os beneficiários das políticas públicas.

3.3. Perversão das relações sociais e enfraquecimento das iniciativas locais

Durante a operacionalização de políticas públicas, os projetos podem se apresentar de forma contrária ao imaginado ou esperado pela comunidade. Uma primeira questão a ser levantada é a participação dos atores no processo de construção dos projetos e ações coletivas. É válido enfatizar a dimensão das etapas dos projetos como processos, pois devem ser ações socialmente enraizadas às demandas locais e inter-relacionadas a fatores sociais, políticos, econômicos e culturais do local. Portanto,

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

o caráter imediatista de algumas políticas elimina, muitas vezes por questão técnica-operacional, as possibilidades de envolvimento dos conteúdos das ações às estruturas sociais que moldam o mundo vivido dos beneficiários.

Esse imediatismo e a impessoalidade dos processos decisórios instaurados em alguns espaços desmobilizados pela autoridade externa são dificuldades à sustentabilidade das próprias organizações. Assim, a própria liberdade de escolha e a ampliação de capacidades ficam limitadas. Muitas vezes se acessam “benefícios” desvinculados das condições locais e ligados a pequenos grupos de privilegiados ou a lideranças comunitárias e a agentes externos, reproduzindo hierarquias e relações de dominação travestidas pela participação incipiente.

A atuação desses mediadores na escolha dos projetos acaba sendo orientada para a alocação de recursos financeiros, gerando projetos desligados das reais demandas das comunidades. Assim, a sustentabilidade dos empreendimentos fica limitada às condições externas favoráveis e à capacidade dos atores locais em superar as contingências do processo. A falta de energia elétrica ou de instrumentos técnicos de gestão, por exemplo, não permitem soluções facilitadas, porque não houve articulação de parcerias necessárias a um arranjo institucional que viabilizasse melhores condições estruturais, gerenciais ou de inserção nos mercados.

Como argumenta Freire (1983), a conscientização necessária à autonomia de um grupo requer ação e não consiste em receber passivamente o conteúdo que lhe é imposto. Portanto, o papel dos mediadores, nesse caso, deveria ser o de estimular a ação dos atores sociais em prol da apropriação de seus objetivos e de suas organizações. Uma intervenção de caráter tutorial desvincula os atores locais dos objetivos dos projetos e pode implicar no enfraquecimento das iniciativas locais ao desligar-se da dinâmica local.

A inviabilidade das organizações pode estar associada, assim, à falta de mobilização e integração social necessária à sustentabilidade socioeconômica das organizações. A inexistência de enraizamento social, decorrente do caráter imediatista e burocrático de um processo determinado por tempos próprios às políticas públicas, estimula a participação instrumental dos beneficiários na atividade a ser empreendida. Os processos de constituição de organizações, quando socialmente apropriados e feitos no tempo próprio da vida cotidiana, transformam-se em ferramentas de desenvolvimento e mecanismo de governança local.

Na tentativa de regulamentação e rotinização de determinadas práticas que legitimariam a ação pública, a imposição institucional das políticas públicas acaba desconsiderando a estrutura institucional e social anterior a ela. Ao se desconsiderar as interações sociais e suas intersubjetividades, as políticas tornam-se não só a base da formação das instituições locais, mas também a base da vida social (e da sociabilidade), o que pode redundar em um processo que torna incoerente o mundo vivido dos beneficiários. Ao interferir na natureza das relações interpessoais e se promover uma quebra de sentido do pertencimento, rompem-se redes sociais e formas de organização informais constitutivas de um modo de vida e de identidades próprias do local.

Por isso, uma postura interventiva tutorial torna-se o divisor de águas para uma implicação desestruturante das iniciativas locais (ALENCAR, 1990). A atuação de um mediador externo pautado na imposição de conhecimentos (que para ele seriam importantes e mais sábios que a dos atores locais) implica na sobreposição de novos valores e sentidos ao mundo vivido, corrompendo as relações já estabelecidas e desestruturando a própria sociabilidade. Isso pode intensificar a heterogeneidade de interesses individuais sobrepostos à ação coletiva, reduzindo o grau de confiança entre os membros de um grupo e, conseqüentemente, dificultando práticas cooperativas.

Na dramaturgia de Goffman (1985), são chamados de *atores cínicos* aqueles que não reconhecem (ou não querem reconhecer) seu papel e nem valorizam ou se interessam por aquilo que o público acredita. Esse seria o caso de alguns técnicos ou assessores que colocam os outros atores, que também são agentes do processo, como expectadores, como meros “receptores” das políticas públicas. Os técnicos com postura tutorial, enquanto cínicos, não conseguem compreender o papel social que envolve os beneficiários e tendem a difundir seus pressupostos e preconceitos sobre o mundo vivido daqueles. Isso, no entanto, não quer dizer que eles [técnicos] assim o façam para persuadir o público com o fim estabelecido de alcançar seu interesse pessoal. Muitas vezes, isso acontece porque um indivíduo *cínico* persuade o público acreditando que aquilo que ele sabe, ou tem a oferecer, é realmente um bem para todos, para o próprio bem da comunidade.

Este tipo de *atitude cínica* acaba por desvalorizar o rico potencial transformador que a própria comunidade pode ter, pois coloca os conhecimentos e experiências locais à margem do saber técnico. Essa imposição instrumentaliza as relações sociais e determina a dependência da comunidade para com atores externos rumo à solução de problemas específicos. A ação coletiva como estratégia de superação dos desafios cotidianos não é considerada, pois o técnico tudo sabe e tudo tem a fazer. Esse é o *equivoco gnosiológico* dos técnicos extensionistas na visão de Freire (1983), pois, historicamente, consideraram o saber técnico superior ao conhecimento popular local.

Associadas a esses pressupostos, a criação e a formalização de organizações locais também podem instaurar na comunidade um sentimento de disputa entre os membros como forma de manutenção de relações de poder e dominação sobre esse novo elemento diferenciador.

As relações sociais no contexto local, caracterizadas pela proximidade e confiança entre os atores locais constituem vínculos a partir de trocas objetivas (utilitárias e simbólicas) e subjetivas. Tais trocas, segundo Godbout (1999), podem ser caracterizadas como uma relação de dádiva, pois cumprem função social de integração e sociabilidade a partir da reciprocidade inerente às relações. “A dádiva constitui o sistema das relações propriamente sociais na medida em que estas são irredutíveis às relações de interesse econômico ou de poder” (p.22). Para esse autor, a dádiva constitui a trama das relações interpessoais.

Contudo, mediante a inserção de um novo elemento gerador de conflitos (principalmente relacionados ao poder), como ocasionalmente pode ocorrer na formação de uma organização, essas

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

relações podem ser pervertidas e descaracterizadas através da instrumentalização dos vínculos. A transformação da relação de dádiva em uma relação estritamente utilitária é uma implicação perversa desse processo tutorial e exógeno.

Essa mudança nas relações subverte as iniciativas coletivas e dispersa os atores para ações individualistas e competitivas desagregadoras. Por conseguinte, enfraquece as iniciativas locais. A perversão da natureza das relações sociais gera distúrbios nas relações de confiança e reciprocidade. A característica não é mais de uma relação de dádiva, mas de disputas internas marcadas por hierarquias e oligarquias sob o elemento de diferenciação, o que inviabiliza a promoção de estratégias voltadas ao bem comum e ao desenvolvimento sustentável das localidades em que se inscrevem.

4. Conclusões

A adequação das instituições aos contextos locais, a compreensão, valorização e fortalecimento das práticas organizativas tornam as organizações locais induzidas por políticas públicas instrumentos do desenvolvimento quando fortalecem iniciativas positivas e desejáveis já existentes e promovem o surgimento de outras. Uma política pública imediatista, mediada por uma intervenção tutorial que desconsidera a cultura e as práticas locais, impõe a organização sociopolítica imediata aos beneficiários como contrapartida ao acesso dos recursos e pode provocar o rompimento das relações sociais, gerando conflitos desarticuladores de formas de coesão social.

Por um lado, as considerações teóricas aqui pontuadas permitem afirmar que o enraizamento social das organizações locais, constituídas a partir de políticas públicas, é crucial para gerar resultados positivos. Só assim as inovações e o fortalecimento das ações coletivas em prol do processo de desenvolvimento local fazem parte desses resultados. A qualidade dessas organizações vai depender tanto da coesão do grupo de beneficiários e das práticas organizativas já existentes como do papel assumido pelos mediadores externos.

De outro lado, pode-se dizer que a exigência de organizações formais, em cenários onde inexistem contrapartida de mediadores externos em apoio à organização sociopolítica dos beneficiários, pode provocar o surgimento de instituições pouco enraizadas, o que leva à constituição de um tipo de organização coletiva carente de sustentabilidade social. Em locais onde existe a contrapartida do Estado, ou ação não governamental contínua, viabilizando a presença de mediadores externos, a forma assumida pelo processo de intervenção pode possibilitar a emergência de instituições enraizadas. Isso potencializa o surgimento de laços de cooperação capazes de conferir sustentabilidade à organização criada.

Por fim, mas sem querer esgotar esta discussão que ultrapassa os argumentos iniciados neste artigo, pode-se concluir que as políticas públicas atuais interferem no modo de ação e nas relações de

poder estabelecidas pelos beneficiários em contextos locais. Elas [políticas públicas] contêm representações sobre uma mudança desejada a partir de determinada leitura da realidade; mexem com o imaginário social e têm o potencial de deslocar posições conservadoras arraigadas ou reproduzir relações de dominação imanentes aos grupos sociais e contextos locais. Organizações que acessam políticas públicas se veem obrigadas a se adequarem a seus conteúdos e a suas representações, sob o risco de exclusão desse processo, o que, de certa forma, reorienta as práticas dessas organizações e as dinâmicas locais no sentido de implicar, de diferentes formas, no mundo vivido dos beneficiários.

5. Referência bibliográfica

ALENCAR, E. 1990. Intervenção Tutorial ou participativa: dois enfoques da extensão rural. *Cadernos de Administração Rural*. Lavras: UFLA. p. 23-43, jan/jun.

APPENDINI, K. & NUIJTEN, M. 2002. El papel de las instituciones em contextos locales. *Revista de La CEPAL*. P. 71 – 88. Abril.

ARRETCHE, M. T. 1999. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.40, pp.111-142.

BOURDIEU, P. 1989. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

DIAS, M. M. 2006. Conhecendo os conselhos estaduais de desenvolvimento rural: uma análise a partir de um processo de capacitação. In: AMODEO, N. B. P., ALIMONDA, H. (Orgs.). *Ruralidades, capacitação e desenvolvimento*. Viçosa: Editora da UFV, 214p. Pp. 123-149.

EVANS, P. 2003. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre. 2003. v.5, n.9, p.20-62, jan./jun.

FREIRE, P. 1983. *Extensão ou Comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FREITAG, B. 1993. Sistema e “mundo vivido”. *Revista do GEEMPA*. Porto Alegre. I: 61-73. Jul.

GOFFMAN, E. 1985. *A representação do EU na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes.

GOHN, M. G. 2003. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 120p. (Col. Questões da Nossa Época, 84).

GOUBOUT, J. T. 1999. *O espírito da dádiva*. Rio de Janeiro: FGV.

HABERMAS, J. 1994. *Teoria de La accion comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

Implicações da Constituição de Organizações Formais para o Acesso a Políticas Públicas

MOSCOVICI, S.; DOISE, W. 1991. *Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões coletivas*. Lisboa: Livros Horizonte.

MÜLLER, A. L. 2007. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: O caso do programa de aquisição de alimentos*. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 132p.

NORTH, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUSA SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3^o Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SIMMEL, G. *Questões fundamentais da sociologia: individuo e sociedade*. [tradução: Pedro Caldas]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. 119p.

¹ Bacharel em Gestão de Cooperativas e Mestrando em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

² Dr. Prof. do Departamento de Economia Rural da UFRPE.

³ O adjetivo “local” é atribuído às organizações neste artigo, por caracterizar, além de uma referência geográfica, uma relação privilegiada com um lugar (na maioria das vezes a comunidade), que varia em sua forma e intensidade. O local pode ser tido também como uma forma social que constitui um nível de integração das ações e atores, dos grupos e das trocas.

⁴ Quando falamos “capacidade articuladora”, nos referimo-nos à capacidade da organização em mobilizar recursos humanos em prol de ações e objetivos coletivos.

⁵ Esse processo significa, genericamente, segundo Marta Arretche (1999), a institucionalização, em um plano local, de condições técnicas para gerir políticas públicas. É a unidade de governo a que se pretende transferir atribuições. Gohn (2003) admite que a descentralização se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e executadas pelos governos estaduais e federal.

⁶ As relações de conflito fazem parte dos estudos microssociológicos desenvolvidos por Georg Simmel. O autor demonstra em uma de suas obras (SIMMEL, 2006) que os conflitos são inerentes às interações sociais, às relações de interesse mútuo e às relações de subordinação. Para Simmel, o conflito faz parte do processo de socialização e sinaliza o desenvolvimento da tomada de consciência do indivíduo. Nessa concepção, o conflito se torna positivo para a sociedade, principalmente à medida que seja contornado com o estabelecimento de acordos (SIMMEL, 2006).

⁷ De acordo com Appendini e Nujiten (2002, p. 76) “el contexto institucional local está constituido por lãs manifestaciones específicas de las instituciones en el área geográfica en estudio, a pesar de que dichas instituciones pueden cruzar los límites físicos del área”.