

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS  
MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO ALTO  
PARANAÍBA – MG**

**EDSON ARLINDO SILVA**

**2009**

**EDSON ARLINDO SILVA**

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DO ALTO PARANAÍBA – MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de “Doutor”.

Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca Central da UFLA**

Silva, Edson Arlindo.

Capacidade institucional dos municípios da região do Alto  
Paranaíba – MG / Edson Arlindo Silva. – Lavras : UFLA, 2009.  
324 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Municípios do Alto Paranaíba. 2. Capital social. 3.  
Institucionalismo. 4. Administração Pública. 5. Desenvolvimento  
sustentável. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 352

**EDSON ARLINDO SILVA**

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DO ALTO PARANAÍBA – MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de “Doutor”.

APROVADA em 27 de Novembro de 2009.

Prof. Dr. Edgard Alencar	UFLA
Profa. Dra. Maria Izabel Vieira Botelho	UFV
Prof. Dra. Ana Alice Vilas Boas	UFLA
Prof. Dr. Marco Aurélio Marques Ferreira	UFV

Prof. Dr. José Roberto Pereira  
UFLA  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL

*Os passarinhos metafísicos, dogmáticos, não fizeram mais do que transferir a beleza e a alegria desta vida para outra, inexistente: este horror da felicidade e da beleza; este desejo de fugir de tudo o que é aparência, mudança, dever, morte, esforço, desejo mesmo, tudo isso significa [...] vontade de aniquilamento, hostilidade à vida, recusa em admitir as condições fundamentais da própria vida (NIETZSCHE).*

À minha mãe, Maria das  
Graças de Jesus Silva, pela  
labuta inesgotável, carinho e  
amor sempre demonstrados  
nesses anos de vida.

## AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que estiveram ao meu lado trazendo sempre votos de ânimo e incentivo. A minha família fonte de acolhida e proteção. Especialmente ao meu pai Tito, meus irmãos Wellington e Alessandro, e aos meus sobrinhos Juninho, Livia e Daniele.

Ao educador e professor José Roberto Pereira, orientador desta tese, com quem aprendi a valorizar os caminhos que levam às conquistas por meio do esforço, dedicação e comprometimento.

Ao comitê de orientação onde tive a oportunidade de discutir e receber críticas pertinentes ao desenvolvimento e conclusão deste trabalho. Em especial aos professores Edgard Alencar e Maria Izabel Vieira Botelho. Aos professores Marco Aurélio Marques Ferreira e Ana Alice Vilas Boas pelas ricas contribuições a este trabalho.

À minha namorada Bruna Cardoso e seus familiares pelo amor, cumplicidade e incentivo.

Aos amigos e amigas (pioneiros e não-pioneiros) de caminhada acadêmico-institucional da Universidade Federal de Viçosa – Campus de Rio Paranaíba (UFV-CRP) que me apoiaram e incentivaram neste trabalho.

Aos companheiros e amigos de república e de convivência acadêmica.

Aos estudantes pesquisadores da ITCP-UFV-CRP que muito contribuíram na aplicação da pesquisa de opinião pública desta tese. Aos amigos e amigas do Centro Vocacional Tecnológico de Rio Paranaíba pela rica convivência e pelas parcerias de trabalho.

Ao Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, professores, estudantes e técnico-administrativos. A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) que nos momentos iniciais do doutorado me apoiou com recursos públicos (modalidade bolsa de doutorado) permitindo maior dedicação ao trabalho realizado.

Aos municípios da região do Alto Paranaíba, em especial àqueles que abriram suas “portas” para que eu pudesse me inserir em seus territórios e conhecer suas instituições e população (Estrela do Sul, Patos de Minas e Santa Rosa da Serra).

À população de Rio Paranaíba, em especial aos amigos de convivência.

Ao povo brasileiro que submetido constantemente à excessiva carga tributária tem financiado as ações governamentais de Municípios, Estados e União em prol da construção de um Brasil mais justo, cidadão e solidário.

## SUMÁRIO

	<b>Página</b>
LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE QUADROS .....	ii
LISTA DE TABELAS.....	iii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT .....	vi
1 INTRODUÇÃO .....	01
2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA REGIÃO DO ALTO PARANAÍBA – MG .....	08
3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ALTO PARANAÍBA.....	34
3.1 Estado, intervenção e instituições públicas.....	37
3.2 Tipos de administração pública do Estado Brasileiro .....	44
3.3 Políticas, programas e projetos na região do Alto Paranaíba.....	61
4 INSTITUCIONALISMO E AÇÃO COLETIVA .....	67
4.1 O institucionalismo e suas implicações .....	68
4.2 Perspectivas da ação coletiva no ambiente institucional .....	82
4.3 A ação coletiva sob a ótica do Neoinstitucionalismo .....	88
4.4 Formação de redes institucionais .....	93
5 O CAPITAL SOCIAL INSTITUCIONAL NO ÂMBITO MUNICIPAL .....	100
5.1 Capital social e ação coletiva no contexto institucional .....	100
5.2 Abordagem institucionalista: debate entre o tradicional e o moderno.....	111
6 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	120
6.1 Universo da pesquisa e critérios de seleção dos municípios.....	122

6.1.1 Critérios de escolha dos municípios .....	124
6.1.2 Definição da amostragem para realização de pesquisa de opinião pública	134
6.1.2.1 Cálculo do tamanho da amostra.....	139
6.2 Processo metodológico da pesquisa.....	142
6.2.1 Pesquisa bibliográfica.....	144
6.2.2 Levantamento de dados quantitativos e pesquisa documental.....	144
6.2.3 Seleção das organizações públicas para pesquisa qualitativa .....	145
6.2.4 Pesquisa de opinião pública: entrevista estruturada.....	146
6.2.5 Sistematização e análise das informações coletadas.....	148
7 AS INSTITUIÇÕES LOCAIS NA PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO .....	151
7.1 Perfil da população dos três municípios estudados.....	159
7.2 As instituições de Patos de Minas.....	164
7.3 As instituições de Estrela do Sul.....	182
7.4 As instituições de Santa Rosa da Serra .....	192
8 DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS .....	201
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	212
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	219
ANEXOS .....	231

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Página</b>
FIGURA 1 Dez regiões de planejamento de Minas Gerais.....	08
FIGURA 2 Esquema analítico da carta de potencialidade social do ZEE.....	13
FIGURA 3 Fluxograma metodológico da amostragem por estágios múltiplos.	136

## LISTA DE QUADROS

	<b>Página</b>
QUADRO 1 Estrutura metodológica do índice de potencialidade social dos municípios mineiros .....	16
QUADRO 2 Classificação dos municípios da região do Alto Paranaíba segundo a potencialidade social do ZEE-MG... ..	18
QUADRO 3 Elementos integrantes do componente institucional do ZEE-MG.	25
QUADRO 4 Tipologias de organização e de autoridade.....	72
QUADRO 5 Dimensões e categorias para medir Capital Social.....	101
QUADRO 6 Interdependência entre Capital Social, Estrutura e Cognição.....	105
QUADRO 7 Perspectivas teórico-conceituais polarizantes da Teoria Institucional.....	113
QUADRO 8 Aspectos gerais da carta de potencialidade social do ZEE-MG (31 municípios do Alto Paranaíba) .....	126
QUADRO 9 (Agrupamento 1) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG.....	129
QUADRO 10 (Agrupamento 2) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG.....	131
QUADRO 11 (Agrupamento 3) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG.....	133
QUADRO 12 Cronograma metodológico de pesquisa de campo.....	142
QUADRO 13 Perfil dos entrevistados em três municípios do Alto Paranaíba.	160

## LISTA DE TABELAS

	<b>Página</b>
TABELA 1 Pesos dos indicadores na formação do componente institucional... 27	
TABELA 2 Categorias classificatórias de potencialidade social..... 123	123
TABELA 3 Tamanho da amostragem em cada município selecionado ..... 141	141

## LISTA DE ABREVIATURAS

AIE	Agência Internacional de Energia
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária de Minas Gerais
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FJP	Fundação João Pinheiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
MDA	Mistério do Desenvolvimento Agrário
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PADAP	Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba
PED	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
PMES	Prefeitura Municipal de Estrela do Sul
PMPM	Prefeitura Municipal de Patos de Minas
PMSRS	Prefeitura Municipal de Santa Rosa da Serra
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral de Minas
ZEE-MG	Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais

## RESUMO

SILVA, Edson Arlindo. **Capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba – MG**. 2009. 324 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.\*

O argumento central desta tese é de que quanto maior o conhecimento da população a respeito das instituições locais, seus papéis e suas funções, maior a possibilidade de engajamento cívico, maior o capital social e maior a probabilidade de se efetivar a administração pública societal. Todos esses aspectos em seu conjunto formam, então, o que se denomina de *Capacidade Institucional*. A presença e o funcionamento adequado das instituições em um município tornam-se condição decisiva para o desenvolvimento local sustentável, pois expressam as manifestações de elementos primordiais à vida em sociedade como descentralização de poder, valores coletivos, confiança social, normas e leis, participação democrática e ações cívicas. A compreensão da capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba revelou as potencialidades e as limitações encontradas nas instituições públicas da região. A pesquisa em três municípios (Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra) revelou a percepção e avaliação da população em relação à capacidade dessas instituições públicas locais. Os resultados encontrados demonstram um grau razoável de conhecimento da população sobre as instituições locais. Assim considerando, Patos de Minas demonstra grande capacidade institucional para alavancar o seu próprio desenvolvimento. Essa conclusão reforça positivamente o resultado encontrado no ZEE-MG de potencialidade social muito favorável para esse município. Em Estrela do Sul tornou visível que a ausência de instituições, que se encontram presentes em Patos de Minas, impacta, negativamente, a capacidade institucional daquele município. Os desdobramentos desse tipo de relação podem variar muito de região para região, mas os resultados mostram aspectos comuns relacionados ao exercício limitado da cidadania, da capacidade limitada da população agir coletivamente e da prática de uma administração pública patrimonialista. Em Santa Rosa da Serra essa situação é dramática, pois o município apresenta baixa capacidade institucional, demonstrada tanto pelos resultados do ZEE-MG, ao considerar a potencialidade social muito precária desse município, quanto pelos resultados da pesquisa de opinião pública, que caracteriza o grau acentuado de dependência institucional e mazelas típicas de uma administração pública patrimonialista.

---

\* Orientador: José Roberto Pereira - UFLA

## ABSTRACT

SILVA, Edson Arlindo. **Alto Paranaíba's (MG) cities' institutional capacity**. 2009. 324 p. Thesis (Doctor degree in Management) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.\*

The thesis's main argument is that the bigger the population's knowledge about the local institutions – its roles and functions - bigger are the possibilities of more civic engagement, the social capital and the bigger are the odds to effect the society's public administration. All of those aspects together would create what we call *Institutional Capacity*. The presence and appropriate operation of those institutions in a city become a decisive condition for the local sustainable development since they can express the primordial elements' manifestations towards life in society such as power decentralization, group values, social trust, rules and laws, democratic participation and civic acts. The understanding of Alto Paranaíba cities' institutional capacity showed the potentialities and limitations found at the region's public and private institutions. The research in three cities (Patos de Minas, Estrela do Sul and Santa Rosa da Serra) showed the population's perception and evaluation towards the local institutions. The results presented show a reasonable rate of the population's knowledge towards local institutions. Considering all above, Patos de Minas shows a great institutional capacity to promote its own sustainable development. This conclusion reinforces positively the result found at ZEE-MG of favorable capability for this city. In Estrela do Sul it became visible that the lack of institutions that were present in Patos de Minas had a negative effect on the institutional capacity of that city. The developments of that kind of relationship may vary a lot from region to region, but the results show similar aspects related to the limited practice of citizenship, the limited ability of the population to act collectively and the practice of a patrimonial public administration. In Santa Rosa da Serra, that situation is dramatic because the city has a low institutional capacity, revealed by both the ZEE-MG results when considering this city's social potentiality too precarious and the results of a public opinion pool, which features the accentuated rate of institutional liability and typical ills off a patrimonial public administration.

---

\* Adviser: José Roberto Pereira – UFLA.

## 1 INTRODUÇÃO

Vivemos em uma sociedade moderna e, em constante processo de evolução, marcada pela presença de instituições que organizam, normatizam e regulamentam as relações sociais e humanas. Ao mesmo tempo em que as instituições podem ser pensadas individualmente, elas também possuem a capacidade de se organizarem em redes ou por meio de parcerias como são os casos particulares dos arranjos produtivos, consórcios e associações, objetivando o fortalecimento de laços intra e interinstitucional.

Os recentes estudos sobre Administração Pública no Brasil enfatizam que a Reforma Administrativa do Estado é caracterizada, principalmente, pela adoção da eficiência como capacidade institucional de atender as demandas da sociedade. Assim, a capacidade administrativa do Estado é percebida como aquela que busca aumentar a satisfação do “cliente-cidadão” que utiliza os serviços públicos, enquanto que a capacidade institucional objetiva criar mecanismos que possam estimular a cooperação, a elaboração, a implementação e a avaliação das decisões e ações governamentais.

Para Olson (1999), as instituições públicas e privadas no contexto social moderno surgem de demandas de interesses comuns no âmbito das relações sociais para promover os interesses grupais e individuais de seus membros. No caso específico das instituições públicas, essas devem ser compreendidas como promotoras e geradoras de benefícios públicos coletivos, tendo em vista a contrapartida de seus membros que são obrigados, pela força da lei, a suprir, por meio de impostos e taxas, a manutenção e o funcionamento do aparato público institucional.

Para Ferejohn & Pasquino (2001), à luz da teoria da escolha racional e da ação coletiva, além de serem provedoras dos interesses e necessidades

comuns da sociedade, as instituições possuiriam a capacidade de limitar as ações dos indivíduos, de que não somente facilitaria a interação entre esses, como também geraria certo grau de previsibilidade de suas ações (uns com os outros). As instituições teriam um papel fundamental na diminuição dos custos de transação ligados à conclusão de acordos. Já Hollingsworth (1998) esclarece que os hábitos e os valores também devem ser reconhecidos enquanto instituições. Essa constatação a respeito de hábitos e valores que influenciam as decisões institucionais também é amplamente discutida na perspectiva do capital social quando se leva em conta, principalmente, a promoção de desenvolvimento local. Nesta mesma linha de raciocínio, este mesmo autor afirma que as instituições são normas, regras, convenções, hábitos e valores que se legitimam por meio de ações racionalmente estabelecidas.

Concomitantemente, a literatura atual sobre o institucionalismo descreve um elemento peculiar inerente às instituições, qual seja, o elemento *coercitivo*. Esse papel *coercitivo*, constantemente mencionado pela teoria da escolha racional, sugere que os indivíduos estão inseridos em um contexto de regras e constrangimentos e a ação individual nasce como uma adaptação ótima a um ambiente institucionalizado (Tsebelis, 1998). Se existe a preponderância de uma instituição, o comportamento de seus membros deve ser observado a partir da perspectiva do papel que as instituições exercem no seu contexto social e organizacional. Contudo, torna-se possível inferir que determinadas manifestações políticas ou sociais surgem dentro desse cenário permeado por normas e regras de conduta.

No entanto, pode-se pensar em uma estabilidade nos processos políticos como fruto da influência das instituições delimitando o jogo das regras, leis, normas, procedimentos e arranjos institucionais. A esse respeito, Hall & Taylor (2003) apontam quatro pontos-chaves que caracterizam o institucionalismo da escolha racional, a saber: primeiramente, deverá prevalecer o compartilhamento

de gostos ou preferências dos atores sociais buscando maximizar a satisfação dessas preferências por meio do uso de cálculos e estratégias; segundo, é preciso que haja força na interação estratégica via determinação das situações políticas; terceiro, a vida política estaria permeada de dilemas de ação coletiva, surgindo o risco de resultados sub-ótimos para a coletividade, o que poderia ter como implicação a falta de arranjos institucionais racionalmente organizados; quarto, os autores sugerem que as instituições teriam sua origem de forma primordialmente consciente (Hall & Taylor, 2003).

De acordo com Marques (2007) é notório afirmar que a perspectiva da escolha racional no âmbito do capital social e do institucionalismo infere que os membros ocupantes de um mesmo ambiente social, numa determinada situação, tomam decisões conscientes e estratégicas, em uma esfera de ação política que conjugue contextos institucionais e sociais. A racionalidade requer crenças, desejos e ações que se relacionem de forma particular. A validade dessa relação é uma condição de consistência sustentada justamente pela racionalidade, sendo válida para ser empregada em contextos que envolvam desejos, ambições e paixões (Ferejohn & Paquino, 2001).

Assume-se que a racionalidade seria uma correspondência ótima entre meios e fins (Marques, 2007). No entanto, é importante ressaltar que essa definição simplista de racionalidade carrega consigo algumas exigências que se configuram no contexto a ser analisado. Portanto,

os atores racionais devem ser coerentes, – o que implicaria em não possuir crenças ou desejos contraditórios –, decidir de acordo com as regras dos cálculos e probabilidades e interagir com outros atores de acordo com a prescrição da teoria dos jogos (Tsebelis, 1998, p. 33).

Por conseguinte, a partir do momento em que os atores sociais agem racionalmente em benefício próprio, não se pode eximir as crenças e preferências destes mesmos atores.

Sob esta ótica, o racionalismo surge como uma tentativa da escolha racional, no âmbito da administração pública, de explicar a formação de políticas públicas e da ação coletiva no contexto das instituições públicas e privadas. Originalmente pensava-se que os indivíduos agiam exclusivamente para atingir objetivos comuns em grupo, sem levar em conta as regras e os procedimentos pré-estabelecidos (Olson, 1999). Agindo dessa forma, como seria possível explicar que indivíduos, sedentos pelos próprios interesses individuais, agissem, como se havia observado, em constante cooperação, buscando maiorias para resolverem problemas comuns? Acredita-se que a solução para essa questão poderia ser encontrada em instituições que promovessem benefícios coletivos e individuais comuns no intuito de contribuir para a manutenção da interação grupal em um contexto social adverso, repleto de conflitos e interesses contraditórios (Rothstein, 1996). Assim, a ação coletiva pensada no âmbito das instituições surge como possibilidade de se promover a conscientização sobre a compreensão na tomada de decisão dos indivíduos, considerando-se as conseqüências e decisões tomadas por outros, em ambientes institucionalmente organizados e regidos por normas, regulamentos e leis.

É neste contexto que este trabalho se inseriu, analisando a capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba, Estado de Minas Gerais, no sentido de compreender como as instituições agem coletivamente para gerar desenvolvimento sustentável para a região. Considera-se *Capacidade Institucional* a presença e o bom funcionamento das instituições em um município, cuja legitimidade de suas ações é expressa no conhecimento que a população possui a seu respeito, seus papéis e suas funções, no engajamento cívico e no capital social que consegue formar. A *Capacidade Institucional* torna-se condição decisiva para o desenvolvimento local sustentável, pois expressa as manifestações de elementos primordiais à vida em sociedade como

descentralização de poder, valores coletivos, confiança social, normas e leis, participação democrática e engajamento cívico.

Com base nessa perspectiva, três questões tornaram-se primordiais para o desenvolvimento desta tese, quais sejam: Como a população local avalia as instituições públicas da região do Alto Paranaíba? Qual a capacidade institucional de desenvolvimento sustentável dos municípios da Região do Alto Paranaíba? Quais os limites e as possibilidades das instituições públicas de gerar desenvolvimento sustentável na região? A partir dessas questões-problemas, constatou-se que a presença das instituições nos municípios do Alto Paranaíba e o conhecimento da população local sobre as mesmas são requisitos fundamentais para identificar e analisar a capacidade de desenvolvimento sustentável do município ou da região. Nesse sentido, o argumento central desta tese é de que quanto maior o número de instituições presentes nos municípios e maior o conhecimento da população sobre as mesmas maior a capacidade institucional de promover o desenvolvimento sustentável local. Considera-se, portanto, que a presença e o conhecimento que a população possui a respeito das instituições locais é que garante a legitimidade das decisões governamentais.

Assim, os objetivos da tese foram direcionados, de modo geral, para analisar a capacidade institucional dos municípios que formam a região do Alto Paranaíba, considerando os papéis desempenhados nos últimos anos pelas instituições públicas e a rede de relações estabelecidas entre elas para gerar desenvolvimento sustentável. Especificamente, buscou i) identificar e analisar a avaliação que a população local faz em relação às instituições presentes nos municípios que compõem a região; ii) identificar e analisar indicadores institucionais dos municípios voltados para o desenvolvimento sustentável da região do Alto Paranaíba, com base no banco de dados do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG); iii) analisar os

limites e as possibilidades das instituições locais e dos municípios em gerar desenvolvimento sustentável na região.

Para Matias Pereira (2008, p. 04) “a capacidade institucional busca identificar um incentivo que aumente os estímulos para a cooperação, a formulação e a implantação sustentada das decisões governamentais”. Assim, o estudo se fundamentou em informações geradas pelo componente institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), produzido durante os anos de 2006 e 2007 e publicado em 2008.

Para alcançar tais objetivos, por um lado, este estudo se fundamentou em dados e informações geradas pelo ZEE-MG, especificamente, naqueles dados que tratam da potencialidade social dos municípios mineiros. Por outro lado, fundamentou-se em uma pesquisa de opinião pública a respeito dos papéis e funções das instituições públicas de três municípios da região do Alto Paranaíba, a saber: Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra.

Nesse sentido, organizou-se a tese em capítulos e seções que tratam da caracterização institucional da região do Alto Paranaíba, dos aspectos teóricos e metodológicos que nortearam o estudo e os resultados analíticos obtidos com a realização da pesquisa de opinião pública. No capítulo introdutório apresentou-se o conceito de capacidade institucional, as questões que norteiam o estudo, os objetivos e o argumento central da tese. No segundo capítulo são apresentadas as características institucionais da região do Alto Paranaíba, fundamentadas nos resultados da potencialidade social dos municípios, obtidos pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais. No terceiro capítulo analisa-se os programas estatais de cunho desenvolvimentista para a região do cerrado e o papel exercido pelo Estado na região. No quarto capítulo aborda-se os elementos conceituais da teoria do institucionalismo e da ação coletiva, procurando relacionar tais teorias às evidências conceituais e empíricas sobre as formas e os modelos de organização das instituições. No quinto capítulo faz-se

revisão de literatura simultânea sobre os temas “capital social” e “institucionalismo”, visando a entender as possíveis correlações existentes entre estes temas abrangentes e as instituições municipais pesquisadas. O sexto capítulo constitui-se nos fundamentos dos processos metodológicos e técnicas de pesquisa, discorrendo sobre a coleta de informações e os procedimentos empregados nas etapas de seleção, identificação, análise e interpretação de dados encontrados em poder da população e dos municípios da região do Alto Paranaíba. No sétimo capítulo procura-se compreender as instituições locais na percepção e na avaliação da população dos três municípios pesquisados da região do Alto Paranaíba por meio da aplicação de entrevistas de opinião pública. No oitavo capítulo faz-se uma síntese sobre a capacidade institucional dos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra. O nono e último capítulo traz as considerações finais da tese, evidenciando recomendações, limites e possibilidades, presentes e futuras, em relação à temática estudada.

## 2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA REGIÃO DO ALTO PARANAÍBA – MG

A região do Alto Paranaíba é formada por 31 municípios, em sua maioria, de pequeno porte, com destaque para Patos de Minas, Araxá e Patrocínio, que se caracterizam como municípios pólos da região (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2008). Os municípios da região do Alto Paranaíba possuem, entre outras características, a economia voltada para atividades ligadas ao agronegócio. Estudos feitos pelo IBGE (2008) revelam que, em razão da diversidade de atividades desenvolvidas e da sua vasta extensão, o território de Minas Gerais (588.570 km<sup>2</sup>) foi oficialmente dividido pelo governo estadual em dez Regiões de Planejamento (Figura 1).



FIGURA 1 Dez regiões de planejamento de Minas Gerais.  
Fonte: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAG, 2007)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Divisão proposta pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAN), hoje Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAG).

As intituladas “Regiões de Planejamento de Minas Gerais” congregam municípios intimamente ligados por características socioeconômicas, ambientais e culturais semelhantes.

Uma dessas importantes regiões é a do “Alto Paranaíba”, com uma área de 36.826 km<sup>2</sup> (6,3% do território mineiro) e população estimada em aproximadamente 643 mil habitantes. Municípios como Araxá, Carmo do Paranaíba, Coromandel, Ibiá, Monte Carmelo, Patos de Minas, Patrocínio, Perdizes, Rio Paranaíba, Sacramento, São Gotardo e Tiros destacam-se na região por suas contribuições significativas nas áreas da agricultura, da indústria, da pecuária, do comércio e da mineração, formando um importante complexo agroindustrial que movimenta a economia regional (IBGE, 2008).

Deve-se destacar, também, que a região do Alto Paranaíba é riquíssima em recursos hídricos, que propiciam o desenvolvimento das lavouras irrigadas e a expansão da pecuária, fruto da agregação de um conjunto de fatores ambientais que favorecem as atividades agropecuárias na região, consideradas seu principal fator de desenvolvimento. É nessa região que nasce o Rio Paranaíba. A região possui boa infraestrutura de rodovias asfaltadas, o que favorece o complexo mineiro-industrial em Araxá e em Patos de Minas e, também, o elevado padrão produtivo tecnológico em áreas como laticínios, indústria de carne e café de alta qualidade, sendo a região uma das principais produtoras do país. Destacam-se, ainda, as belíssimas cidades turísticas que compõem o Circuito da Canastra. Seu clima é tropical, com relevo aplainado e ondulado, características facilmente visualizáveis ao longo de sua extensão territorial.

De acordo com dados revelados pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG, 2008) a maioria dos municípios que formam a região do Alto Paranaíba encontra-se em condições “muito favoráveis” de potencialidade social, segundo um conjunto de categorias

relacionadas às potencialidades produtiva, natural, humana e institucional, cujos resultados variam entre “Muito Favoráveis” a “Muito Precários”.

O Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente pela Lei nº. 6.938 de 31/08/1981, somente regulamentada pelo decreto federal Nº. 4.297 de 10 de julho de 2002. O mesmo encontra-se embasado na concepção e estruturação da Política Nacional do Meio Ambiente Européia (SEMAD, 2009). A partir de então, passou a ser entendido como

instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (Brasil, 2002).

Segundo essa Lei, o ZEE tem como objetivo geral:

organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (Brasil, 2002).

Nesse contexto o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG) foi implementado pelo Governo estadual, no âmbito do Projeto Estruturador PE17 - Gestão Ambiental Século XXI - Ação P322 - (Gestão 2003-2006), sob a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Contou ainda com a participação das demais Secretarias de Estado de Minas e de outras entidades públicas e privadas da sociedade civil organizada, com as quais o estado celebrou parcerias.

Os convênios celebrados seguem as exigências contidas no Art. 4º da Lei nº. 6.938/81, o qual determina que o processo de elaboração do ZEE “contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e

responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil”, propondo-se a valorizar “o conhecimento científico multidisciplinar”. (Brasil, 2002).

O ZEE-MG foi realizado em parceria com as seguintes instituições e órgãos: de um lado a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais (SEMAD) e do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e, do outro, contou com a participação da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Contou ainda com a colaboração do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), da Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAEPE) da UFLA, da Fundação João Pinheiro (FJP) e da empresa Del Rey Engenharia.

Como “Projeto Estruturador”, entre os 30 priorizados pelo governo do Estado, o ZEE busca a “adequação institucional para o desenvolvimento” e uma “perspectiva integradora de políticas públicas” (SEMAD, 2009), subsidiando “o planejamento e orientação das políticas públicas e das ações em meio ambiente nas regiões, por meio de um macrodiagnóstico do estado” (Carvalho et al., 2008, p. 1). Tal diagnóstico compreende os meios geo-biofísico e sócio-econômico-jurídico-institucional, gerando, respectivamente, duas cartas principais de intervenções no estado: a carta de Vulnerabilidade Ambiental e a Carta de Potencialidade Social. Tal Zoneamento segue as diretrizes do Ministério do Meio Ambiente em conformidade às diretrizes da Política e Legislação Ambiental do Estado de Minas Gerais, orientando-se pelos patamares referentes às Unidades Regionais do COPAM, às Bacias Hidrográficas do Estado; às meso e micro regiões e ao ordenamento Municipal (Minas Gerais, 2008).

O objetivo geral do ZEE-MG é “contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais, orientando os investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades regionais” (Carvalho, 2008). O mesmo tem como objetivos específicos:

1º) Definir estratégias de implementação do ZEE; 2º) Subsidiar a elaboração de macro-políticas territoriais, de acordo com as diretrizes de planejamento estratégico de Minas Gerais e do Brasil; 3º) Apoiar os empreendimentos estaduais, na implantação de políticas setoriais e infra-estrutura conexa; 4º) Fornecer às regiões e municípios diagnósticos gerais e uma perspectiva global sobre a realidade do estado; 5º) Incentivar estudos qualitativos e quantitativos sobre os recursos para aumentar a capacidade de análise dos projetos; 6º) Elaborar bases para os modelos ambientais (naturais e antrópicos) e os cenários exploratórios; 7º) Elaborar diagnósticos ambientais e prognósticos de impactos positivos e negativos; 8º) Montar um Banco de dados, em linguagem universal, com amplo acesso e facilidade de uso, contendo as informações temáticas primárias e secundárias; 9º) Espacializar todas as informações cartográficas em um Sistema de Informações Geográficas; 10º) Avaliar estrategicamente o desenvolvimento das Políticas Setoriais do Estado; e 11º) Definir áreas prioritárias para desenvolvimento, conservação e preservação (Carvalho, 2008, p. 2).

Como se observa, o ZEE tem importância fundamental na elaboração de políticas públicas e ações em meio ambiente, proporcionando maior eficiência aos programas e investimentos do governo e da sociedade civil, que passam a respeitar as características de cada região de desenvolvimento (Minas Gerais, 2008).

O ZEE é também uma ferramenta eficaz para a construção de diversos índices, já que se baseia em um grande número de variáveis que representam diferentes dimensões da vida social. A figura abaixo mostra o esquema de construção da Carta de Potencialidade Social do ZEE-MG e seus componentes (Produtivo, Natural, Humano e Institucional), os quais se subdividem ainda em fatores condicionantes e indicadores que irão orientar as ações de planejamento do governo e da sociedade civil envolvida.

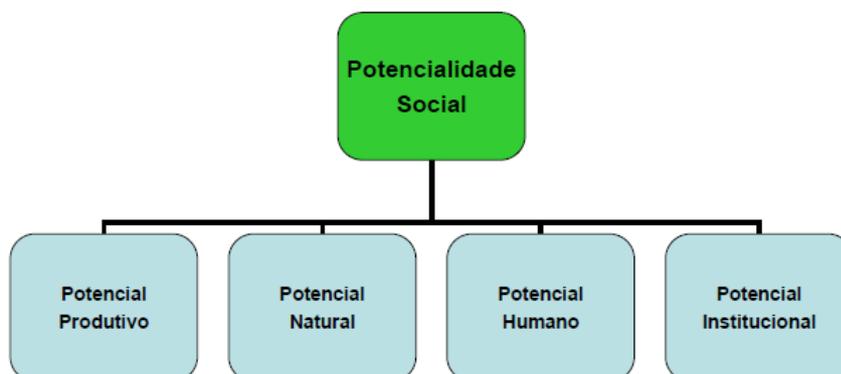


FIGURA 2 Esquema analítico da Carta de Potencialidade Social do ZEE  
Fonte: Pereira, (2008, p. 14).

Assim, o propósito fundamental do ZEE-MG é contribuir para a definição de zonas estratégicas, a fim de se pensar o desenvolvimento sustentável no Estado, ao se canalizarem recursos disponíveis para regiões com características e demandas específicas, visando a benefícios duradouros desses investimentos, para cada uma de suas regiões.

Concomitantemente o ZEE-MG, objetivou, de modo geral, suprir o governo de Minas com um banco de dados para planejar estrategicamente suas intervenções regionais no âmbito econômico e ecológico. Esse estudo vem permitindo a alocação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, tendo em vista as especificidades de cada região pesquisada no Estado (ver figura 3 abaixo), todas elas demarcadas pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

Nesse caso o ZEE-MG é tanto instrumento de apoio às decisões governamentais como uma ferramenta estratégica para que as diretrizes propostas em cada região estudada em Minas sejam desenvolvidas levando em consideração suas prioridades. Tais prioridades se relacionam a categorias econômicas e ecológicas, partindo da relação entre “crescimento econômico” e “preservação do meio ambiente”, levando em conta, ainda, a distribuição

equitativa de riquezas e rendas e a promoção da qualidade de vida para as gerações do presente e do futuro.

Diante de situações socioambientais alarmantes e da necessidade de novo rumo desenvolvimentista, o ZEE-MG (2008) introduziu dois conceitos abrangentes, a saber: “Potencialidade Social” e “Vulnerabilidade Natural”, no intuito de compreender o processo de intervenções tanto por parte do Estado quanto por parte dos atores sociais da sociedade civil organizada. Potencialidade social é entendida como um “conjunto de condições atuais, medido pelas dimensões produtiva, natural, humana e institucional, que determina o ponto de partida de um município ou de uma micro-região para alavancar o desenvolvimento sustentável” (Pereira, 2008, p. 167). Enquanto que a vulnerabilidade natural visa a chamar a atenção para a “incapacidade do meio ambiente de resistir ou recuperar-se de impactos negativos antrópicos. Pressupõe-se uma situação atual que deve persistir ou se recuperar” (Scolforo, 2008, p. 07). Percebe-se que essas dimensões são amplas e requer direcionamentos para áreas que apresentam características específicas, tais como as regiões investigadas no Estado de Minas Gerais pelo ZEE.

Foram consideradas 9 regiões do Estado de Minas Gerais demarcadas pelo COPAM: Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Jequitinhonha, Central, Leste, Alto São Francisco, Zona da Mata, Noroeste, Norte e Sul. Essas regiões constituem unidades focalizadas intencionalmente pelo governo mineiro e foram divididas no intuito de contribuir para o planejamento estratégico das políticas públicas necessárias e essenciais a cada região. São áreas que estão recebendo ou receberão intervenções governamentais de acordo com as especificidades regionais e critérios de seleção de políticas públicas voltados, principalmente, ora para as questões econômicas, ora para as questões ecológicas, e quando necessário, para ambas as questões.

A configuração espacial do COPAM no contexto do ZEE-MG reflete o estudo de categorias abrangentes do ponto de vista econômico e ecológico. Por sua vez, essas categorias priorizaram modelos de diagnósticos tanto no âmbito da “vulnerabilidade natural” quanto da “potencialidade social”. Pela Carta de Potencialidade Social do ZEE foram consideradas as dimensões Humana, Natural, Produtiva e Institucional. Nesta tese especial atenção foi direcionada para a dimensão institucional. A vulnerabilidade natural não foi utilizada por tratar exclusivamente das dimensões bióticas.

Por meio da divisão do COPAM a região do Alto Paranaíba encontra-se inserida na “Unidade Regional Triângulo Mineiro”, com 31 municípios. Nesta região buscou-se compreender a capacidade institucional desses municípios de gerar desenvolvimento de maneira sustentável e, para isso, torna-se necessário apresentar a estrutura metodológica utilizada na construção do índice de potencialidade social dos municípios mineiros, como pode ser observado no Quadro 1 apresentado abaixo.

QUADRO 1 Estrutura metodológica do índice de Potencialidade Social dos municípios mineiros.

POTENCIALIDADE SOCIAL	FATORES CONDICIONANTES	INDICADORES
<b>1. PRODUTIVO</b>	1.1 Infra-Estrutura de Transporte	1.1.1 Densidade da malha rodoviária
		1.1.2 Transporte aéreo
		1.1.3 Densidade da Malha Ferroviária
	1.2 Atividades Econômicas	1.2.1 Valor Agregado (VA) Agropecuário
		1.2.2 Índice VA Indústria de 2004
		1.2.3 Índice do VA Serviços de 2004
		1.2.4 Índice de Exportação de 2006
<b>2. NATURAL</b>	2.1 Utilização das Terras	2.1.1 Densidade de Ocupação Econômica das Terras (DOET)
		2.1.2 Indicador do nível tecnológico da agropecuária (há)
	2.2 Estrutura Fundiária	2.2.1 Índice de concentração fundiária
		2.2.2 Índice de agricultores familiares
	2.3 Recursos Minerais	2.3.1 Índice CFEM
	2.4 ICMS Ecológico	2.4.1 Índice ICMS Ecológico – Área Conservação
	<b>3. HUMANO</b>	3.1 Ocupação Econômica
3.1.2 Taxa de desocupação invertida		
3.1.3 Emprego formal		
3.2 Demografia		3.2.1 Distribuição espacial da população (% da População Urbana)
		3.2.2 Razão de dependência invertida
3.3 Condições Sociais		3.3.1 Renda per capita
		3.3.2 Educação
		3.3.3 Habitação
		3.3.4 Saúde
		3.3.5 Saneamento
	3.3.6 Segurança pública	
	3.3.7 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	

“...continua...”

“QUADRO 1, Cont.”

<b>4 INSTITUCIONAL</b>	4.1 Capacidade Institucional	4.1.1 Gestão municipal
		4.1.2 Gestão do desenvolvimento rural
		4.1.3 Gestão ambiental municipal
		4.1.4 Gestão cultural
	4.2 Organização Jurídica	4.2.1 Sedes de comarcas, justiça trabalhista e federal
	4.3 Organizações Financeiras	4.3.1 Instituições financeiras (existência de bancos, cooperativas de créditos e microfinanças)
	4.4 Organizações de Fiscalização e Controle	4.4.1 Organizações de Fiscalização e de controle
	4.5 Organizações de Ensino e de Pesquisa	4.5.1 Instituições de ensino superior e ensino profissionalizante
		4.5.2 Instituições de pesquisa e pós-graduação (Mestrado e Doutorado)
	4.6 Organizações de Segurança Pública	4.6.1 Unidades de defesa social
		4.6.2 Capacidade de aplicação da lei

Fonte: Pereira, (2008, p. 168-169).

De um modo geral, os elementos apresentados no quadro acima caracterizam-se por apresentar “potencialidades”, “fatores condicionantes” e “indicadores” que, em conjunto, expressam cenários e realidades das regiões diagnosticadas. Esses mesmos critérios, limitados ao “componente institucional”, serviram para analisar a capacidade institucional municipal da região do Alto Paranaíba para gerar desenvolvimento sustentável.

Na “potencialidade produtiva” são considerados dois fatores condicionantes – “infra-estrutura de transporte” e “atividades econômicas” – que mostram as condições da realidade produtiva e econômica dos municípios. No que se refere à “potencialidade natural”, os fatores condicionantes mostram a situação dos municípios em relação ao uso econômico da terra e das riquezas minerais, bem como aos tributos arrecadados pela presença de áreas de proteção ambiental. A potencialidade “humana” expressa um conjunto de condições inerentes à dinâmica social de cada município. O “potencial institucional”

expressa a capacidade de cada município no que diz respeito à presença de instituições públicas e privadas, governamentais e não governamentais. A presença ou não de instituições é indicativo do grau de potencialidade do município gerar desenvolvimento sustentável, pois parte-se do pressuposto de que as instituições são responsáveis pelas decisões públicas e de mercado, pela organização da sociedade local, pelo acesso dos cidadãos aos seus direitos e pelo controle do cumprimento de deveres. Isso significa que um município próspero conta com a presença das instituições.

Neste estudo foram priorizadas as discussões em torno da potencialidade institucional da região. O quadro a seguir destaca a distribuição e classificação dos municípios da região do Alto Paranaíba segundo a potencialidade social do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais.

QUADRO 2 Classificação dos municípios da região do Alto Paranaíba segundo a potencialidade social do ZEE-MG

Ordem Nome do Município		Classificação da Potencialidade Social		
		“(A) Muito Favorável”	“(B) Favorável”	“(C) Pouco Favorável”
1	Abadia dos Dourados		B	
2	Arapuá		B	
3	Araxá	A		
4	Campos Altos	A		
5	Carmo do Paranaíba	A		
6	Coromandel	A		
7	Cruzeiro da Fortaleza		B	
8	Douradoquara		B	
9	Estrela do Sul		B	
10	Grupiara		B	
11	Guimarânia			C
12	Ibiá	A		
13	Iraí de Minas		B	

“...continua...”

“QUADRO 2, Cont.”

14	Lagoa Formosa		B	
15	Matutina		B	
16	Monte Carmelo	A		
17	Nova Ponte	A		
18	Patos de Minas	A		
19	Patrocínio	A		
20	Pedrinópolis	A		
21	Perdizes	A		
22	Pratinha		B	
23	Rio Paranaíba	A		
24	Romaria		B	
25	Sacramento	A		
26	Santa Juliana	A		
27	Santa Rosa da Serra			C
28	São Gotardo	A		
29	Serra do Salitre		B	
30	Tapira	A		
31	Tiros		B	

Fonte: Pereira (2008, p. 189-190).

Os 16 municípios da Região do Alto Paranaíba (51,61%) classificados como “(A) Muito Favoráveis” apresentam condições gerais semelhantes e melhores em termos de potencialidade social, em comparação com os demais municípios do Estado.

Essa situação se traduz na capacidade que possuem de oferecer resposta superior aos investimentos realizados em áreas estratégicas ou em setores específicos. Neste caso, são municípios que possuem capacidades nos níveis estratégico, tático e operacional de serem facilmente estimulados para alavancar o desenvolvimento sustentável local e da micro-região (Pereira, 2008, p. 170).

Já os 13 municípios (41,94%) classificados como “(B) Favoráveis” apresentam, de maneira conjunta:

Capacidade que possuem de oferecer resposta proporcional aos investimentos realizados em áreas estratégicas ou setores específicos, concentrando-se em níveis estratégicos e táticos tendo em vista o estímulo por parte de políticas públicas e por investimentos setoriais voltados para o desenvolvimento local (Pereira, 2008, p. 170).

Finalmente, os dois municípios restantes (6,45%) foram classificados como “(C) pouco favoráveis” e apresentam,

condições gerais semelhantes, como ponto de partida pouco favorável para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do Estado de Minas Gerais. Este cenário reflete na incapacidade que possuem de oferecer resposta proporcional aos investimentos realizados em áreas estratégicas ou em setores específicos. Neste caso, são municípios que possuem capacidades mais focalizadas nos níveis tático e operacional necessitando de serem estimulados por políticas públicas e por investimentos fortes em setores intermediários e básicos de desenvolvimento local (Pereira, 2008, p. 170).

Portanto, pode-se afirmar que a região apresenta em quase sua totalidade, municípios aptos e com um conjunto de condições (humana, natural, institucional e produtiva) significativas para a implementação de ações e políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Nesta tese, três municípios foram selecionados para a realização de pesquisa de opinião pública a partir de critérios predeterminados e que se encontram melhor detalhados no capítulo 6. Assim, os três municípios pesquisados foram respectivamente Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra.

Patos de Minas está localizado na parte central da região do Alto Paranaíba e é considerado o principal município da região. Possui população estimada em 133.054 habitantes e sua economia é sustentada por atividades ligadas ao agronegócio, à agroindústria, ao comércio, à indústria e ao setor prestador de serviços (IBGE, 2009). O município apresentou nas décadas de 80 e 90 expressivo crescimento do setor terciário (mais de 130%) e, atualmente, figura-se como o setor de maior participação no PIB (Produto Interno Bruto) do município, o que tem resultado em alto efeito multiplicador sobre os demais

setores. De acordo com dados divulgados pela Prefeitura Municipal de Patos de Minas (PMPM), no ano de 2000 o município registrava a existência de 442 indústrias e 2.108 estabelecimentos comerciais.

O município conta com a Agência de Desenvolvimento de Patos de Minas (ADESP), responsável por fomentar políticas de desenvolvimento sustentável. Criada em 1999, a ADESP reúne vinte e dois parceiros, sendo dirigida por quinze integrantes. É uma organização sem fins lucrativos e com personalidade jurídica própria (PMPM, 2009). As organizações parceiras da ADESP são Prefeitura, ACIPATOS, SENAI, SENAC, SEBRAE, CDL, USP, Câmara Municipal, Instituições de Ensino e Associações de Bairros (Patos de Minas, 2009).

Patos de Minas possui também boa infraestrutura urbana e se destaca regional e nacionalmente pela organização da Feira Nacional do Milho (FENAMILHO), que ocorre a cada ano no mês de maio. Destaca-se por abrigar um importante complexo institucional, que além de servir às demandas da população local, busca suprir ao mesmo tempo as demandas advindas tanto de municípios da região do Alto Paranaíba/Triângulo quanto do noroeste de Minas (ZEE-MG, 2008).

Já o município de Estrela Sul está situado na parte noroeste da região do Alto Paranaíba e possui população atual estimada em 7.136 habitantes (IBGE, 2009). Sua economia é baseada na agropecuária, na comercialização de madeiras (pinus) e na extração de diamantes. Em decorrência desta última atividade originou-se o garimpo, regulamentado por lei municipal e estadual, que vem aquecendo a economia local.

Atualmente, Estrela do Sul abriga um acervo histórico e arquitetônico de relevante valor. Têm um número considerável de monumentos como casarões, sobrados, igrejas e peças que compõem o patrimônio histórico, artístico e cultural, todos tombados por lei municipal.

De acordo com dados em poder da Prefeitura Municipal de Estrela do Sul (PMES), em termos turísticos, o município é possuidor de imponentes construções coloniais, sobrados e muros de pedras construídos por escravos que o retorna ao passado, da época de Dona Beija e do período áureo da corrida dos diamantes. No meio rural encontram-se construções de fazendas que retratam a época da chegada dos primeiros habitantes “brancos”. O acervo artesanal (esculturas, quadros, pinturas, etc.) preserva a riqueza artística do município (Estrela do Sul, 2009).

A dimensão territorial de Estrela do Sul é de 960 Km<sup>2</sup>, possuindo densidade demográfica em torno de 8,39 hab./Km<sup>2</sup>. O município é formado ainda pelos distritos de Santa Rita da Estrela, Chapada de Minas e Dolearina, e pelos povoados de São Félix e Água Emendada. Estrela do Sul faz divisa com os municípios de Monte Carmelo, Cascalho Rico, Romaria, Grupiara, Indianópolis, Nova Ponte, Iraí de Minas e Araguari. A vegetação predominante é a do cerrado, sendo cortada pela Bacia do Rio Paranaíba (IBGE, 2009).

A estrutura institucional do município é basicamente composta por Agências Bancárias, Fórum de Justiça, EMATER, Cartórios, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Conselho de Defesa Social, Cooperativas, Associações Comunitárias e de Representação de Classes, Defensoria Pública, Sindicato Rural, Prefeitura, Comércio e Instituição de Segurança Pública.

Historicamente, a formação social, política, cultural e econômica do município de Santa Rosa da Serra confunde-se com o desbravamento do Alto Paranaíba. De acordo com dados do IBGE (2009) a região do Alto Paranaíba teve sua colonização a partir de expedições que entravam pelo sertão (região do cerrado) em busca de ouro. Foi a partir de 1895 que iniciou os primeiros povoamentos das terras que hoje constituem o município de Santa Rosa da Serra.

Além do potencial mineral, principal atrativo da época, o município se destaca no cultivo do café. Subordinado a São Gotardo, o distrito de Santa Rosa da Serra foi criado em 1953, vindo a emancipar-se em 1962. A principal atração turística do município é a Praça do Rosário, situada no topo de uma colina.

O município é pouco povoado com contingente populacional em torno de 3.261 habitantes. Localiza-se na porção sul do Alto Paranaíba e faz divisa com os municípios de São Gotardo, Córrego Danta, Estrela do Indaiá e Campos Altos. Em relação a este último município nota-se uma estreita dependência por parte de Santa Rosa da Serra, principalmente no que se refere ao aporte institucional.

A configuração institucional de Santa Rosa da Serra foi considerada pelo ZEE-MG (2008) como “Muito Precária”, devido à ausência de instituições primordiais à vida social moderna como Comarca, Fórum, Empresas Prestadoras de Serviços, Instituições de Saúde e de Educação, dentre outras. Nesse caso, o principal aporte institucional do município encontra-se intimamente ligado à prefeitura e suas secretarias.

De modo geral os resultados do ZEE-MG, no contexto dos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, são considerados importantes pontos de partida como macrodiagnóstico para se planejar estrategicamente as ações governamentais em direção ao desenvolvimento sustentável da região. Os resultados desse estudo para a região do Alto Paranaíba sugerem que as instituições possuem tendências para desenvolver políticas públicas direcionadas à sustentabilidade. Entretanto, apesar de apresentarem condições “(A) muito favoráveis”, os municípios da região não chegaram ao limite de desenvolvimento, podendo tornar ainda mais próspera a região.

Com todo esse histórico e essas características marcantes, a região do Alto Paranaíba passou a ser uma importante área de estudo, facilitando a

compreensão do papel exercido pelas instituições públicas, tendo em vista ações concretas que levaram à visualização e identificação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável, já que a região possui elevada potencialidade agropecuária que a coloca como uma das principais regiões produtoras do Estado de Minas Gerais e do Brasil.

Neste estudo, considera-se todos os indicadores que constituem o componente institucional da potencialidade social do ZEE-MG, pois subsidiam a compreensão da capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba.

O componente institucional no contexto do ZEE-MG é formado por “6 fatores condicionantes” e “11 indicadores” que mantém relação de interdependência entre si. Os “fatores condicionantes” são Capacidade Institucional, Organizações Jurídicas, Organizações Financeiras, Organizações de Fiscalização e Controle, Organizações de Ensino e Pesquisa e as Organizações de Segurança Pública. No que se referem aos “indicadores”, estes se encontram dispostos na seqüência adiante: Primeiramente, tem-se a Gestão Municipal, Gestão do Desenvolvimento Rural, Gestão Ambiental Municipal, Gestão Cultural (todos estes elementos condicionados ao fator condicionante Capacidade Institucional). Em segundo lugar, tem-se as Organizações Jurídicas (parte do fator condicionante “Organizações Jurídicas”). A seguir, destaca-se a presença de Organizações Financeiras (integrante do fator condicionante “Organizações Financeiras”). Em quarto lugar, vêm a Presença de Organizações de Fiscalização e Controle (condicionada ao fator “Organizações de Fiscalização e Controle”). Em quinto, sobressaem, de um lado, as Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante, de outro, as Organizações de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* e Pesquisa (ambas as modalidades de organizações pertencentes ao fator condicionante “Organizações de Ensino e Pesquisa”). Por último, têm-se as Unidades de Defesa Social e a Capacidade de Aplicação da Lei

(inseridas no fator condicionante “Organizações de Segurança Pública”). Tanto os “Fatores Condicionantes” quanto os “Indicadores” do componente institucional podem ser mais bem visualizados no quadro abaixo.

QUADRO 3 Elementos integrantes do Componente Institucional do ZEE-MG

<b>Componente</b>	<b>Fatores Condicionantes</b>	<b>Indicadores</b>
INSTITUCIONAL	Capacidade Institucional	Gestão Municipal
		Gestão do Desenvolvimento Rural
		Gestão Ambiental Municipal
		Gestão Cultural
	Organizações Jurídicas	Presença de Organizações Jurídicas
	Organizações Financeiras	Presença de Organizações Financeiras
	Organizações de Fiscalização e Controle	Presença de Organizações de Fiscalização e Controle
	Organizações de Ensino e Pesquisa	Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante
		Organizações de Pós-Graduação <i>Stricto-Sensu</i> e Pesquisa
	Organizações de Segurança Pública	Unidades de Defesa Social
		Capacidade de Aplicação da Lei

Fonte: Adaptado de ZEE-MG (2008).

Apresentam-se, a seguir, a metodologia empregada na determinação de cada fator condicionante – e seus respectivos indicadores – e as variáveis do componente institucional do ZEE, as quais foram obtidas através de “análise estatística multivariada”. De acordo com Salazar et al. (2008), com o intuito de normalizar os indicadores, índices e subíndices do componente institucional do ZEE, foi realizada uma padronização de forma que os indicadores, índices e subíndices pudessem estar distribuídos numa faixa de variação escalonada entre

zero e um. Assim, os dados obtidos que não se adequavam a essa faixa de escalonamento foram classificados por outros mecanismos estatísticos que serão explicados no decorrer dessa seção.

Os indicadores possuem pesos distintos na formação do Componente Institucional. Assim, por exemplo, o indicador “Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante” possui o maior peso, correspondente a 17,32%. Outros indicadores tais como “Gestão Cultural”, “Organizações de Fiscalização e controle”, “Unidades de defesa social” e “Organizações Financeiras” possuem pesos elevados em comparação aos demais indicadores. Observa-se também que os indicadores que possuem os menores pesos são “Gestão do Desenvolvimento Rural” e “Capacidade de Aplicação da lei”.

Observa-se que, entre os indicadores que constituem o Componente Institucional, as Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante, Gestão Cultural, Organizações de Fiscalização e Controle e Unidades de Defesa Social foram os que mais contribuíram para a alocação dos municípios nas classes do estudo. A presença dessas organizações foi bastante representativa na discriminação dos municípios, considerando-se apenas o componente institucional (Salazar et al., 2008, p. 123).

A tabela abaixo especifica os 11 Indicadores e os seus respectivos pesos, que, por sua vez, foram utilizados neste trabalho como critérios quantitativos de determinação dos três municípios nos quais favoreceram na realização de “Pesquisa de Opinião Pública” sobre as instituições delimitadas no âmbito do componente institucional do ZEE. Vale ressaltar que, através da análise estatística multivariada, “foram definidos os pesos de cada indicador para o resultado, sendo que esses pesos foram tanto maiores, quanto maior o poder de discriminar os municípios” (Salazar et al., 2008, p. 124).

TABELA 1 Pesos dos indicadores na formação do Componente Institucional

INDICADORES	PESO (%)
Gestão Municipal	9,39
Gestão do Desenvolvimento Rural (0 a 1)	0,07
Gestão Ambiental Municipal	5,73
Gestão Cultural	14,69
Organizações Jurídicas	2,92
Organizações Financeiras	11,52
Organizações de Fiscalização e Controle (0 a 1)	13,63
Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante (0 a 1)	17,32
Organizações de Pós-Graduação <i>Stricto-Sensu</i> e Pesquisa	8,58
Unidades de Defesa Social	12,09
Capacidade de Aplicação da Lei	4,07
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Salazar et al. (2008, p. 124).

Os pesos dos indicadores dos fatores condicionantes presentes no componente institucional do ZEE refletem cenários favoráveis ou desfavoráveis na análise de determinado município quanto à presença ou ausência do aparato institucional dentro de seu território. Essa análise possibilitou a distinção entre municípios com posições “Muito Favoráveis” “Intermediárias” e “Muito Precárias” em termos de presença ou ausência de instituições públicas e privadas, essenciais à vida de um determinado município.

Ainda com relação aos pesos dos indicadores da capacidade institucional, Salazar et al., (2008) os distribuem da seguinte forma Gestão Municipal (peso = 9,39%), Gestão do Desenvolvimento Rural (peso = 0,07%), Gestão Ambiental Municipal (peso = 5,73%) e Gestão Cultural (peso = 14,69%). Os pesos dos indicadores da capacidade institucional com seus respectivos

índices percentuais representam a utilização da análise estatística multivariada no processo metodológico do ZEE.

O indicador “Gestão Municipal” por sua vez possui dois índices, “Capacidade Gerencial” e “Capacidade Financeira”. Cada um representa 50% do total deste indicador. O índice “Capacidade Gerencial” é formado por cinco subíndices e seu valor é representado pela seguinte fórmula: Capacidade Gerencial =  $(SI1 + SI2 + SI3 + SI4 + SI5)/5$ , em que: “SI1” representa o número de funcionários com nível superior, “SI2” a existência de administração indireta, “SI3” a existência de instrumento de planejamento urbano, “SI4” o instrumento de gestão municipal e “SI5” as articulações interinstitucionais (Salazar et al., 2008). Cada um destes cinco subíndices possui o mesmo peso que corresponde equitativamente a 20% da Capacidade Gerencial. Já o índice “Capacidade Financeira” é formado por três subíndices e seu valor é calculado em uma escala que vai de zero a um por meio da fórmula: Capacidade Financeira =  $(SI6 + SI7 + SI8)/3$ , em que “SI6” é o indicador de desenvolvimento tributário e econômico, “SI7” a participação da dívida na receita corrente líquida e “SI8” a receita líquida *per capita* (Salazar et al., 2008). Todos os subíndices do índice Capacidade Financeira possuem pesos iguais em sua composição e foram mensurados a partir de dados estatísticos levantados em cada município pesquisado pelo ZEE.

Da mesma forma que os demais indicadores, os resultados do indicador “Gestão do Desenvolvimento Rural” também foram padronizados em uma escala que vai de zero a um. Esse indicador possui o menor peso dentre todos os indicadores que compõem o fator condicionante Capacidade Institucional, sendo igual a 0,07%. Tal percentual foi obtido por meio da identificação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), tanto planejado quanto realizado. Assim, para compreender melhor este indicador,

atribuiu-se “1 ponto para CMDRS ou PMDRS planejado; 2 pontos para CMDRS realizado, ou CMDRS realizado e PMDRS planejado; e 3 pontos para CMDRS e PMDRS realizados” (Salazar et al., 2008, p. 121).

O indicador “Gestão Ambiental Municipal” foi construído da seguinte maneira: atribuição de pontuação 1 para presença e zero para a ausência de cada instrumento dentre os escolhidos na composição do indicador Gestão Ambiental Municipal. O peso deste indicador totalizou 5,73% refletindo a distribuição abaixo:

10% para Departamento ou órgão similar para tratar da questão ambiental; 10% para Secretaria de Meio Ambiente; 20% para Conselho de Meio Ambiente; 20% para Fundo Municipal de Meio Ambiente; 20% para Consórcio Intermunicipal na área ambiental ou outra forma de associação similar; e 20% para a participação em Comitê de Bacia Hidrográfica (Salazar et al., 2008, p. 121).

Quanto ao indicador “Gestão Cultural”, este possui o segundo maior peso dentre os indicadores que compõem a Capacidade Institucional, sendo seu valor porcentual de 14,69%. Na construção deste indicador foram observados certos critérios, ponderados da seguinte forma:

a existência de conselho municipal de cultura, atribuindo-se um peso de 40% no indicador; a existência de destinação específica para a área de cultura, no orçamento municipal, com um peso de 30%; e a existência de equipamentos culturais no município, também com peso de 30% no indicador (Salazar et al., 2008, p. 121).

Para a avaliação dos “equipamentos culturais” foram consideradas cinco categorias, sendo elas, a existência no município de biblioteca pública, museus, teatros ou salas de espetáculos, estádios ou ginásios poliesportivos e de salas de cinema. Cada uma das categorias corresponde equitativamente a 20% do critério “equipamentos culturais”, sendo obtida através de atribuição de pesos que vão de zero para a ausência e um para a existência.

O fator condicionante “organizações jurídicas” possui um único indicador que é a “Presença de Organizações Jurídicas” que possui peso de

2,92% na composição total do Componente Institucional. Tal indicador é formado por três variáveis que são a “Presença de Sede de Comarca”, “Presença de Justiça do Trabalho” (vara do trabalho) e “Presença de Justiça Federal” (Subseção Judiciária). Cada uma dessas variáveis recebeu pontuação, um pela existência e zero pela ausência, sendo que este indicador deve ser compreendido pelo somatório da pontuação de cada variável transformada em índice escalonado entre zero e um.

Quanto ao fator condicionante “Organizações Financeiras” nota-se que o mesmo possui apenas um indicador, com peso porcentual de 11,52% na composição final do Componente Institucional do ZEE. As variáveis constituintes deste indicador são Postos de Atendimento Bancário, Número de Postos de Atendimento Cooperativo, Número de Agências de Bancos Oficiais, Número de Agências de Bancos Comerciais Privados, Número de Instituições de Microfinanças e Número de Cooperativas de Crédito. Para cada uma destas variáveis atribui-se valor correspondente à presença ou ausência desses tipos de organizações nos municípios pesquisados pelo ZEE, de forma que:

cada organização financeira, independente da classe (variável) em que foi alocada, recebeu 1 ponto quando presente no município e zero quando detectada a ausência de qualquer uma dessas organizações. Na formação do indicador, esses valores foram somados e, posteriormente, escalonados entre zero e um (Salazar et al., 2008, p. 122).

O fator condicionante “Organizações de Fiscalização e Controle” também possui apenas um indicador. De acordo com Salazar *et al* (2008) o indicador “Presença de Organizações de Fiscalização e Controle” possui peso correspondente a 13,63% do total de indicadores que formam o componente institucional. Esse indicador é o único do fator condicionante “Organizações de Fiscalização e Controle”, sendo composto pelas variáveis Unidades Descentralizadas da Administração Fazendária Estadual, Unidades Descentralizadas da Receita Federal, Agências da Previdência Social, Junta

Comercial, Cartório Eleitoral e Escritório da EMATER. Entretanto, essas variáveis receberam pontuação semelhante às Organizações Financeiras (1 ponto para a existência e zero para a ausência de organizações presentes nesta categoria), constituindo “um somatório entre os valores obtidos em cada variável, e esse resultado, que corresponde ao indicador, foi transformado em índice com escala entre zero e um” (Salazar et al., 2008, p. 122).

As “Organizações de Ensino e Pesquisa” possuem dois indicadores: “Organizações de Ensino superior e Ensino Profissionalizante” e “Organizações de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* e Pesquisa”. Esses representam respectivamente 17,32% e 8,58% do percentual total do Componente Institucional. O indicador “Organizações de ensino superior e ensino profissionalizante” foi construído através do somatório da pontuação atribuída a cada variável e posteriormente escalonado entre zero e um. O fragmento a seguir nos esclarece que

para os municípios em que foi constatada a presença de instituição de ensino superior, pública ou privada, foi atribuído um ponto, enquanto que para aqueles com ausência foi atribuída pontuação de zero. De igual modo procedeu-se para cada uma das organizações analisadas (SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAT, SENAR, Escola Agrotécnica Federal e CEFET), ou seja, foi atribuído um ponto quando constatada a presença no município e a pontuação zero para aqueles municípios em que esta estava ausente (Salazar et al., 2008, p. 122).

Já o indicador “Organizações de Pós-graduação *Stricto-Sensu* e Pesquisa” é formado por quatro variáveis para as quais foram atribuídas 1 ponto para a existência e zero para a ausência de organizações desta natureza. O somatório desse valor foi escalonado entre zero e um. As quatro variáveis são:

a primeira, número de cursos de mestrado, contém o número de cursos de mestrado *Stricto-Sensu*, reconhecido pela CAPES, no município; a segunda, número de cursos de doutorado, indica o número de cursos de doutorado *Stricto-Sensu*, também reconhecidos pela CAPES, presentes no município; já a terceira variável, número de mestrados profissionalizantes, indica o número de cursos de mestrado profissionalizante reconhecidos pela CAPES, presentes no município; e a quarta variável indica a presença de unidade de pesquisa da EPAMIG no município (Salazar et al., 2008, p. 122).

Semelhantemente ao fator condicionante anterior, o fator condicionante “Organizações de Segurança Pública” é formado por dois indicadores, quais sejam, “Unidades de Defesa Social” e “Capacidade de Aplicação da Lei”, possuindo respectivamente pesos de 12,09% e 4,07% na formação do Componente Institucional. O indicador “Unidades de Defesa Social” é composto por quatro variáveis que são “Existência de Batalhão de Corpo de Bombeiros Militar”, de “Unidades Operacionais da Polícia Militar”, de “Companhia Independente e Especial” e de “Unidade Prisional/Penitenciária”. A cada uma dessas variáveis foi “atribuído a pontuação de um, para a existência da organização e zero para a ausência da mesma” (Salazar et al., 2008, p. 122). O somatório da pontuação obtida em cada uma das quatro variáveis corresponde a uma escala que varia entre zero e um. O indicador “Capacidade de Aplicação da Lei”, por sua vez, é formado por cinco variáveis, calculadas proporcionalmente ao número de habitantes de cada município pesquisado pelo ZEE. São elas: “Número de Pessoas por Policial Militar”; “Número de Pessoas por Policial Civil”; “Número de Pessoas por Juiz na Comarca”; “Número de Pessoas por Promotor de Justiça na Comarca”; e “Número de Pessoas por Defensor Público na Comarca”. Na construção destas variáveis a metodologia utilizada foi proporcional aos habitantes, já que

tanto o Número de Pessoas por Policial Militar, como o Número de Pessoas por Policial Civil, é obtido pela população total do município dividida pelo número de Policiais Militares ou Cíveis, respectivamente, em efetivo exercício da função. Já o Número de Pessoas por Juiz, por Promotor e por Defensor Público na Comarca é obtido pela população total de cada comarca dividido pelo número de juízes, ou de Promotor ou de Defensor Público a ela designado. O valor é o mesmo para todos os municípios que compõem a comarca (Salazar et al., 2008, p. 123).

Esses procedimentos prezam pela analogia entre o real e o ideal encontrados no ambiente institucional de cada município pesquisado. No caso deste indicador, as variáveis recebem classificações que variam entre “Muito Favoráveis” a

“Muito Precárias” no que se refere à capacidade de aplicação da lei em determinado município.

São esses, então, os fatores condicionantes e seus respectivos indicadores submetidos ao método estatístico de análise multivariada. Na composição dos seis fatores condicionantes e dos onze indicadores que formam o componente institucional do ZEE, foi necessária a configuração da seguinte seqüência:

para definição de um índice para o Fator Condicionante Capacidade Institucional, foram submetidos à análise estatística multivariada os Indicadores Gestão Municipal, Gestão do Desenvolvimento Rural, Gestão Ambiental Municipal e Gestão Cultural. Para o Fator Condicionante Organizações de Ensino e Pesquisa, foram submetidos à essa análise os Indicadores Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante e Organizações de Pós-Graduação Stricto-Sensu e Pesquisa. Para o Fator Condicionante Organizações de Segurança Pública, foram utilizados os Indicadores Unidades de Defesa Social e Capacidade de Aplicação da Lei. Portanto, para a formação do índice para o Componente Institucional, todos os indicadores (onze) que integram esse componente foram submetidos à análise estatística multivariada (Salazar et al., 2008, p. 123).

Em geral, os municípios da região do Alto Paranaíba apresentam condições “muito favoráveis”, em termos institucionais, no que tange às respostas dadas aos investimentos realizados. Tomando como critério básico as diretrizes norteadoras da “carta de potencialidade social” e de seu componente institucional, os municípios do Alto Paranaíba possuem, de acordo com o ZEE-MG, alta capacidade de impulsionar investimentos e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local sustentável.

### 3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ALTO PARANAÍBA

Em toda a história do Brasil republicano percebe-se o surgimento de planos, programas e políticas públicas implementados por meio do Estado Brasileiro nas diversas regiões, com características sociais, culturais, econômicas e políticas que vislumbraram atender as demandas de cada época e colocar o país em direção ao progresso (Bresser Pereira, 2005; Rezende 2000; Silva & Carneiro, 1998).

A partir da metade do século XX, governos populistas iniciaram as reformas de cunho sócioeconômico e político, com vistas ao desenvolvimento do país, propostas pelos governos de Getúlio Vargas (1951-54), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e posteriormente, pelo então presidente João Goulart (1961-1964). Para Silva & Carneiro (1998), os acordos nacionais e internacionais que marcaram as reformas de base, defendidas principalmente por João Goulart, deixaram preocupados os conservadores e os partidos de direita que buscavam vincular a economia brasileira ao capital estrangeiro, principalmente ao norte-americano. Essas turbulências políticas culminaram no “golpe militar” de 1964.

Várias foram as tentativas de planos, programas e políticas públicas criadas nos governos militares, voltadas para o desenvolvimento e crescimento econômico do país, como mostra Bresser Pereira (2005). Durante o governo de Castelo Branco (1964-1966), por exemplo, foi implementado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), objetivando: 1º) estruturar o setor agropecuário com foco na ampliação da produção de alimentos e de matérias-primas; 2º) dinamizar as exportações em detrimento de políticas de substituição de importações; 3º) redistribuir geograficamente as populações rurais por meio da ocupação de terras e qualificação da mão-de-obra disponível.

No desenrolar do governo de Costa e Silva (1966-69) foi elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PED – 1967), que teve como um de seus objetivos a priorização da comercialização e as transformações tecnológicas da agricultura (Pires, 2000). Paralelamente, com a disponibilidade de créditos para o setor rural, o governo federal passou a incentivar a utilização de máquinas e fertilizantes, favorecendo interesses industriais no processo de reestruturação do espaço agropecuário brasileiro.

Em síntese, o que se percebeu nesta época foi um incremento na infraestrutura do país, por meio de aberturas de estradas, construções de rodovias, aumento da capacidade de armazenamento, criação e disseminação dos serviços em assistência técnica e extensão rural. A título de exemplo, em 1967 foi fundada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), com a finalidade de organizar, orientar e planejar as ações de desenvolvimento na região, que incluía o Cerrado (Pires, 2000). A criação da SUDECO foi determinante para a época, já que permitiu a realização de estudos científicos periódicos visando a levantar informações que pudessem revelar o potencial econômico e identificar áreas estratégicas de crescimento induzido (Braga, 1998).

Apoiando-se no sistema capitalista, o Estado Brasileiro passou a se organizar sob a ótica do “desenvolvimentismo”, com o objetivo de “manter a ordem e garantir o progresso”, ao mesmo tempo em que implementava uma série de medidas políticoeconômicas, visando a reduzir os impostos das inúmeras manifestações e reivindicações que se avolumavam no país.

Em meados da década de 70, o país entrou em uma nova fase de sua história, conhecida como “milagre brasileiro”, marcada, sobretudo, pelo processo de industrialização, pela modernização da agricultura e pelo crescimento econômico e urbano. O que se percebeu a partir daí foi a emergência de um conjunto de intervenções, de políticas, de planos e de

programas governamentais (nas esferas federal, estaduais e municipais) com intuito de racionalizar o espaço territorial brasileiro com vistas ao incremento da produção de grãos, bens e serviços. O Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), intimamente atrelado ao “Projeto Brasil Grande Potência”, serviu como impulsionador das atividades ligadas ao desenvolvimento agropecuário do país. O II PND seguiu a mesma ótica, tendo na expansão das atividades agrícolas o seu principal objetivo de intervenção (Pires, 1996; Braga, 1998).

Concomitantemente, a criação de empresas como a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) impulsionaram a difusão das inovações tecnológicas ligadas à pesquisa e experimentação agrícola, funcionando como suporte para os governos seguintes incrementarem suas ações voltadas para agropecuária.

Os relatos históricos do contexto sócio-político-econômico, brasileiro a partir da segunda metade do século XX permitem afirmar que o processo de modernização da agricultura e de industrialização do país se fazia inevitável frente ao crescimento populacional, ao aumento gradual de investimentos externos, ao êxodo rural e à abertura de frentes de trabalho no país.

Na esfera política, por pressão de setores sociais internos e externos, teve início o processo de redemocratização do país a partir da segunda metade da década de 80. Essas transformações refletiram as ações de diferentes instituições e agentes na sociedade, tais como segmentos do Estado contrários ao regime militar, Organizações Não-Governamentais, intelectuais, organizações sindicais e estudantis, trabalhadores ligados aos diversos setores da sociedade – principalmente metalúrgicos e operários de fábricas –, empresários e partidos políticos.

Com a retomada da democracia, o Estado Brasileiro liderado pelo governo civil redirecionou os interesses do país para as necessidades e interesses

do “povo”, via cumprimento da Constituição Federal promulgada em 1988. Assim, os planos, programas, intervenções e políticas públicas ganham novas roupagens sob novas denominações, no sentido de criar as condições necessárias à continuidade do crescimento econômico, mesmo em um cenário de recessões e crises econômicas no decorrer da década de 90 e início do século XXI.

A conjuntura sócio-política-econômica retratada acima reflete a atuação de instituições no cenário brasileiro. Para compreender melhor a importância das instituições para a sociedade é preciso compreender as condições que fizeram emergir o Estado Democrático de Direito no Brasil.

### **3.1 Estado, intervenção e instituições públicas**

Em sua complexidade de funções (segurança, saúde, educação, assistência social, etc.), o Estado tem nas instituições públicas o ponto de partida para se organizar e prover a sociedade em que atua com benefícios públicos voltados para a coletividade e preservação dos interesses comuns. A origem do Estado foi investigada por estudiosos de diversas áreas do conhecimento filosófico-científico, com destaque para os pensadores da Grécia clássica (Platão e Aristóteles), Maquiavel e os intitulados *jus naturalistas* (Hobbes, Locke, Rousseau). Não se sabe precisar o momento certo de sua origem em termos de tempo e espaço, mas autores como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Engels, dentre outros, e na atualidade Dahl (2001), demonstraram a importância do Estado como instrumento organizador e regulador da sociedade civil.

A existência do Estado Moderno se fez necessária a partir do momento em que as complexidades das sociedades e das relações sociais requeriam um instrumento de legitimação frente às adversidades e aos interesses conflitantes existentes entre os membros da sociedade em geral. Para Rousseau (1987), o Estado surge da celebração de um contrato social, a partir de convenções sociais

pré-estabelecidas em leis sob coação ou consenso, onde os membros condicionam sua liberdade individual à liberdade coletiva gerida pela institucionalização do Estado.

O contrato social é o conceito chave do pensamento deste autor, ao permitir legitimar o ordenamento político das sociedades tornando-o compatível com a liberdade. Rousseau (1987) constata que cada indivíduo aliena sua vontade e seus interesses sem restrições. A alienação das vontades individuais designa o processo de transformação das determinações originalmente pessoais da vontade em determinações genéricas. A alienação da vontade é o processo através do qual os indivíduos se submetem ao poder exterior da lei sem perder a liberdade, o que aconteceria se cada um obedecesse às leis por imposição de um poder.

Neste último caso, não há alienação da vontade e, portanto, transformação dos interesses pessoais em interesses coletivos projetados nas leis, mas apenas impedimento ou mandamento.

Pelo pacto social, nós demos existência ao corpo político, por isso trata-se de um ato absolutamente primitivo, pois a vontade de nenhum governante poderia estabelecer essa unidade sem a qual não há Estado. A unidade da vontade de um povo enquanto unidade genérica do seu objeto é justamente a substância política do Estado. O Estado é o governo do povo, ou seja, vontade geral. A vontade geral da qual a lei emana pertence ao corpo do povo (Rousseau, 1987, p. 171).

Assim, o autor considera que o ato que dá origem à unidade do corpo político (povo) é a submissão voluntária dos indivíduos às leis universalmente válidas, ou seja, destituídas de qualquer vestígio de arbitrariedade. Para que isso aconteça, as leis devem resultar da vontade geral, ou seja, devem expressar a vontade do povo. Qualquer que seja a forma de governo, sua legitimidade emana da vontade soberana do povo que jamais é alienável.

Também buscando compreender as funções do Estado nas sociedades modernas, em sua analogia Estado de Natureza *versus* Estado de Civilidade,

Hobbes (1999) analisa que o caráter artificial de Estado Moderno advém da indeterminação da natureza humana, que não inclui um meio de estabelecer de imediato qualquer forma de sociabilidade entre membros que habitem o mesmo espaço social. A sociabilidade tem que ser imposta aos homens pelos próprios homens. A essa vontade política que funda o Estado, Hobbes denomina “legitimamente livre”, uma vez que contra ela não se ergue absolutamente nenhum obstáculo, interno ou externo, à formação social. Ao contrário, o “estado de natureza”, a “guerra de todos contra todos”, resultante da liberdade de utilizar todos os meios disponíveis para conservar a própria vida, é um obstáculo à realização do direito natural, cuja realização deve ser garantida pelo Estado.

Esse fato mostra a necessidade de os homens estabelecerem em um pacto entre si comprometendo-se, por meio das convenções legais, respeitar os acordos estabelecidos por contrato, renunciando assim ao direito natural sobre todas as coisas, com o objetivo de garantir a paz necessária à conservação da vida, agora manifestada em um ambiente de coletividade civil. Mas esse pacto que garante a pacificação da sociedade, ou melhor, a racionalização do estado de natureza, é uma ficção sem uma instância capaz de obrigar os homens a cumpri-lo e permanece o medo de que um rompa o contrato e continue ameaçando a conservação da vida de outrem. (Hobbes, 1999).

Hobbes demonstra que a necessidade racional de estabelecer um contrato social implica na superação do estado de natureza. Desse modo, o autor constata que, se é o medo da morte violenta que conduz os indivíduos a desejarem a paz social, somente um receio maior poderia impedir a violação dos contratos firmados: o medo das sanções impostas pela vontade soberana do Estado àquele que viola os pactos protegidos pela lei.

É preciso fazer alguma coisa mais para que, os que deram uma vez o seu consentimento à paz e à ajuda mútua em vista do bem comum, sejam, por medo, impedidos de recair mais tarde em dissensões, quando algum bem particular vier a ser discrepante do bem comum. O

consenso ou a sociedade instituída, sem alguma forma de poder, através do qual cada indivíduo seja governado por medo à punição, não basta para garantir a segurança, que é exigida para o exercício da justiça (Hobbes, 1999, p.78).

Desse modo, o nascimento do Estado opera uma transposição da lógica da conservação da vida de um plano natural para um plano artificial (sociedade civil), o medo passando a exercer a função de garantia subjetiva do acordo que limita as ações de despojo mútuo (Santillán, 1988). Assim, com o Estado inaugura-se a igualdade de direitos de desfrutar dos bens úteis à conservação da vida. Igualdade baseada, por sua vez, na possibilidade de infligir a violência e de sofrê-la em iguais proporções, é substituída pelo dever de obedecer incondicionalmente ao governante e ao Estado sob os tributos das leis. Mas essa substituição, ainda que venha superar a “guerra de todos contra todos”, não aliena o direito natural, que permanece em estado latente (Santillán, 1988), podendo voltar à tona sempre que o Estado se enfraquecer a tal ponto que não pode mais garantir a paz, interna ou externa, e, em consequência as condições necessárias à prosperidade de seus cidadãos. O direito natural permanece sendo o fundamento e a razão de ser do direito manifestado nas leis civis.

Ao analisar as obras de Hobbes e Rousseau, Dahl (2001) mostra que os objetivos da organização política do Estado a fim de governar uma sociedade de maneira democrática são aqueles que a maioria absoluta dos homens deveria perseguir por toda parte, quais sejam a paz e o direito de viver tranquilamente em busca da realização dos seus interesses particulares. Denominado por esse autor “igualdade intrínseca”<sup>2</sup>, esse direito corresponde a um dos mais importantes princípios de soberania a ser praticado em qualquer Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a produção do aparato estatal e social não

---

<sup>2</sup> Enquanto Dahl (2001) concebe a igualdade intrínseca como direito inalienável, destacando os direitos à vida, a liberdade e a busca pela felicidade, Hobbes (1999, p. 60) afirma que “ao homem é impossível viver quando seus desejos chegam ao fim (...), já que a felicidade é um contínuo progresso do desejo, de um objeto para outro, não sendo a obtenção do primeiro, outra coisa senão o caminho para conseguir o segundo”.

depende mais de nenhuma esfera transcendente herdada pela tradição. No entanto, basta tão somente a manifestação da razão humana, que se acredita, por si só, capaz de conhecer as leis universais que regem as relações entre os seres humanos mediante observação atenta e direta da natureza objetiva, e assim construir as bases fundamentais para melhor instruir e governar as pessoas em sociedade, por meio do contrato social.

Os séculos que sucederam as obras de Hobbes e Rousseau não foram suficientes para anular totalmente as convicções em relação ao conjunto de elementos que, de forma integrada, constituem importantes pilares no entendimento da formação do Estado e da Sociedade moderna (Dahl, 2001). Contudo, Dahl (2001) afirma que as teorias do Estado tanto em Hobbes quanto em Rousseau continuam atuais e têm contribuído cada vez mais, no âmbito da administração pública, para facilitar a compreensão das dinâmicas sociais e políticas praticadas nas modernas nações democráticas. Suas obras servem como pano de fundo para analisar a vivência prática e possibilitam refletir melhor a condição humana, tendo em vista a funcionalidade do Estado em nosso meio social.

As instituições públicas podem, então, ser parcialmente entendidas, como promotoras de benefícios coletivos e prestadoras de serviços à população na qual se encontram inseridas. Mais especificamente, são instituições que exercem papéis fundamentais no seio da sociedade, pois tendem a garantir um conjunto de ações e políticas públicas com vistas à satisfação das necessidades e interesses comuns da população assistida.

Este estudo se baseia, então, nas seguintes premissas: I) Enquanto capazes de zelar pelo bem-estar da sociedade, as instituições da região do Alto Paranaíba são vistas aqui como organizadoras das demandas coletivas da região. II) Elas deverão ser compreendidas como capazes de gerenciar fatores econômico-sociais e ecológicos de modo a promover a relação racional dos

indivíduos com o meio ambiente. III) Com base nos resultados do ZEE-MG as instituições do Alto Paranaíba são espaços legitimamente constituídos.

Tais premissas nortearam este estudo, visando ao entendimento das políticas públicas e ações governamentais elaboradas em parceria com a sociedade civil, que possam ter corroborado para o avanço em questões relacionadas à preservação ambiental. Para esse fim, tornou-se necessário compreender os atributos que constituem a funcionalidade do aparato institucional nas sociedades modernas.

De modo geral, a literatura atual que trata da origem e da funcionalidade do aparato institucional no campo da administração pública compreende as instituições como agrupamentos cada vez maiores de pessoas que contribuíram sobremaneira para se chegar à idéia de Estado, como resultado de um longo processo de evolução ao longo da história. Segundo Höfling (2001), o Estado é o “conjunto de instituições que possibilitam a ação do governo”, sendo organizado política, social e juridicamente, ocupando um território definido e tendo uma lei denominada “Constituição” que regimenta e regulamenta a vida em sociedade. Isso implica que o Estado é uma unidade política que representa a forma máxima de organização social humana.

Sempre que nos referimos à expressão “público”, nos vem à mente algo que seja de interesse coletivo e/ou de propriedade de toda a sociedade, que exista para servir as necessidades de todos de forma universal. As instituições públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público, que é responsável por utilizar os recursos públicos em função do bem comum de um povo. É, em síntese, o “governo em ação” (Santos, 2007), o que pode ser entendido como política pública, que, por convenção social, passou a ser chamada “política desenvolvida” pelo Estado.

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, a temática “política pública” nasceu nos Estados Unidos da América (Höfling, 2001). Já na

Europa, ela emergiu como desdobramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo (produtor de políticas públicas). A área recebeu a contribuição de quatro grandes fundadores, a saber, H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, cada um com concepções diferentes, porém em alguns momentos, convergentes (Höfling, 2001).

Para Santos (2007), estudiosos da área buscam conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo, a partir da introdução da análise da política pública.

De acordo com Höfling (2001), Simon foi o introdutor do conceito de racionalidade limitada no seio dos decisores públicos. Para ele, essa racionalidade é limitada por informação incompleta ou imperfeita, pelo tempo excessivo para a tomada de decisão, pelo auto-interesse dos decisores, entre outros problemas pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de um conjunto de regras e incentivos.

Höfling (2001) questionou a ênfase de Simon no racionalismo e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, as quais Höfling definiu como um sistema formado pela relação entre formulação, resultados e o ambiente. Esses autores contribuíram significativamente para teorizar as políticas públicas enquanto idéias relacionadas a tal área abrindo caminho para muitos outros autores que se dedicaram ao tema.

Santos (2007), por sua vez, acredita que políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público e para as relações entre este e a sociedade. Em síntese, políticas públicas podem ser entendidas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos na sociedade. Seguindo a mesma linha de pensamento, Höfling (2001) conceitua

“política pública” como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos, ou seja, aquilo “que o governo escolhe fazer ou não fazer” para a sociedade.

Tais definições de política pública assumem uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes, não privilegiando os interesses dos grupos detentores de poder e estabelecendo políticas de ação universalizantes. Segundo Santos (2007), pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação e, se necessário, propor mudanças no curso dessas ações. Por fim, as instituições públicas que compõem o Estado são referências para que as políticas públicas se concretizem. Dessa forma, ao procurar compreender a capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba, procurou-se destacar o conjunto de políticas públicas canalizadas para o desenvolvimento sustentável da região e compreender os tipos de administração pública praticados no Brasil.

### **3.2 Tipos de administração pública do Estado Brasileiro**

Do ponto de vista epistemológico a administração, de modo geral, e a administração pública municipal, de modo particular, encontram-se ligadas aos estudos organizacionais e à teoria geral da administração. A natureza de conhecimento em administração no âmbito público é um tema amplamente discutido nos dias atuais e retrata casos de particularidades existentes tanto em países desenvolvidos quanto em países em processo de desenvolvimento. Outro fator importante da esfera de análise pública da administração vai ao encontro de formas de gestão e modelos de culturas organizacionais debatidos no seio da administração pública (Bresser Pereira, 2001 e 2005; França Filho, 2004; Paula, 2005; Tenório, 2004; Avritzer, 1996).

A administração moderna evidencia três abordagens teóricas abrangentes: Primeiramente, com os pioneiros da administração científica houve um direcionamento excessivo em relação ao conhecimento sobre os instrumentos e as técnicas gerenciais, que se configuraram como um sistema de normas e procedimentos voltados para o acompanhamento das atividades de trabalho como distribuição de tarefas e especialização das funções e cargos administrativos. Esses procedimentos e normas eram pensados a partir de “modelos conceituais gerenciais” que incorporavam idéias sobre gestão e possuíam a pretensão de uma validade universal de seus pressupostos, podendo ser aplicados tanto em organizações privadas quanto públicas. Para França Filho (2004) e Paula (2005) os modelos conceituais de orientação gerencialista, dão ênfase principalmente aos processos de eficácia e de eficiência administrativa, demonstrando que estes conceitos poderiam ser considerados universais, ressaltando que a ênfase neste caso é na racionalidade e nos objetivos que se pretende realizar, colocando em cheque aspectos importantes relacionados às questões ético-morais e à prática da aprendizagem organizacional.

Em segundo, existiu a disseminação das idéias ligadas às áreas funcionais da administração (principalmente Finanças, Marketing, Pessoas e Produção), áreas estas inspiradas nas premissas da Escola Clássica da Administração, tendo na divisão social do trabalho o ponto de partida para a modificação das estruturas, arranjos e tendências organizacionais. Este segundo momento simboliza o advento de especializações diversificadas da prática administrativa contribuindo para que o próprio sentido da administração na atualidade passasse de percepções generalistas para percepções específicas da “arte de administrar” (Paula, 2005; França Filho, 2004; Tenório, 2004).

A terceira grande orientação da administração moderna corresponde aos debates suscitados no seio dos Estudos Organizacionais. Esta área de estudo da administração por sua vez, redireciona o foco da gestão para a organização como

unidade de análise. Neste momento, estudiosos das organizações atribuem a Chester Barnard o relevante papel em apresentar a organização como algo essencial e que deveria ser estudada com grande atenção, pois, tratar das questões referentes às práticas gerenciais sem a relevante consideração do seu espaço social ou organizacional de atuação poderia acarretar, no mínimo, uma ausência comprometedoramente da qualidade dos estudos direcionados para este campo da administração. Assim, as bases fundamentais dos Estudos Organizacionais encontram-se intimamente ligadas a duas categorias abrangentes de análise, quais sejam: o “enfoque comportamental” derivado da ampla influência dos psicólogos norte-americanos nas organizações e na íntima relação existente entre “administração e sociologia”, principalmente dos estudos teóricos de inspiração positivista-funcionalista (Burrell & Morgan 1979; Bryman, 1984).

Nesse contexto não se pode desconsiderar ou negar o importante papel que a ciência da administração possui no processo de compreensão e análise das organizações modernas. Mesmo não havendo consenso entre os estudiosos da área, espera-se que o campo de estudos organizacionais possa criar as necessárias condições em prol da promoção de ambientes cada vez mais inter e multidisciplinares objetivando consolidar a administração como um importante e promissor campo científico, tendo como pano de fundo os desafios e tendências globalizantes atuais, o que inclui a administração pública brasileira.

No Brasil, ao longo de sua evolução histórica, os estudos sobre a administração pública ora ou outra envolvem sempre elementos diversificados e dimensões herdadas das crenças e práticas advindas da formação sócio-cultural e histórica do país. Esses elementos e dimensões têm se manifestados em traços característicos que prevalecem até os dias atuais na maneira de gerir e de se apropriar do aparato público institucional (Janotti, 1987; Leal, 1993; Lanna, 1995; Nunes, 1997; Faoro, 2001).

Nesse sentido, da confrontação literária observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, existe a convivência de diversos tipos de práticas como o nepotismo, corrupção, personalismo, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, que juntos, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público. Paralelamente, a trajetória histórica da administração pública brasileira revela três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras (nos níveis federal, distrital, estadual e municipal), podendo ser destacados o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo.

Notadamente, a literatura clássica existente no Brasil referente à Administração Pública, destaca que a relação entre Estado e administração pública possui sua raiz no desenvolvimento das práticas patrimonialistas ocorridas desde o período colonial mediante a supremacia de Portugal sobre o Brasil (Leal, 1993; Lanna, 1995; Faoro, 2000; Holanda, 2000). As marcas deste período vão fomentar as atitudes políticas e as formas de gerenciamento da “coisa pública” expressas principalmente, nas práticas administrativas e estamentais.

O modelo patrimonialista formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil permeou e ainda permeia as relações sociais, fere a constituição federal e legitima atitudes e costumes, advindos das relações de poder e dominação, encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões, como o nordeste brasileiro, em que a dependência da “máquina pública” se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizados.

A questão fundamental que parece surgir dessa brevíssima discussão é: qual a natureza específica da hierarquia no Nordeste brasileiro? A comparação entre costa e sertão aparecerá aqui como pano de fundo

desta que será a questão fundamental desse trabalho. Como foi dito, veremos que a hierarquia no Nordeste não exclui, mas pressupõe violência e arbitrariedade, e ao mesmo tempo se nutre das relações de classe. Esse trabalho pretende demonstrar a possibilidade da existência de uma síntese entre hierarquia, violência e relações de classe, mas sua ênfase recairá no primeiro desses termos. Veremos que categorias como “respeito” fundam relações estruturais, mesmo num contexto cada vez mais impessoal; isso não exclui que, ao mesmo tempo, a arbitrariedade do padrão possa também contribuir, em grande medida, para a constituição da realidade social (Lanna, 1995, p. 46).

Com o advento da República, as elites agrárias assumiram o poder, constituindo por mais de três décadas a chamada *República Oligárquica* (1894-1930). Segundo Faoro (2000) a transição entre o regime monárquico imperial para o republicano “irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. Tirar-lhe-á as albardas centrais não para autonomizá-lo, mas para entregá-lo aos poderes estaduais e federal. Esta transição está na essência dos acontecimentos que partem do 15 de Novembro de 1889” (Faoro, 2000, p. 243). A partir de então, esse cenário político da história do Brasil tornou-se solo fértil para a proliferação de ações de “mandos” e “desmandos”, caracterizando ainda mais o Estado Patrimonial. O fenômeno denominado coronelismo foi o retorno ao poder, dos fazendeiros que detinham o controle político e econômico no meio rural, desde os tempos da monarquia. Lanna, (1995), Faoro, (2000) e Holanda, (2000), em suas análises sobre o patrimonialismo, afirmam que desde a colonização do Brasil pelos portugueses, os fazendeiros, conhecidos por “coronéis”, sempre detiveram prestígio social, ora assumindo o poder diretamente em certas localidades, ora se opondo aos governantes que tentavam interferir em suas “terras” e “redutos” políticos, como foi, a título de exemplo, a disputa entre os partidos políticos conservadores e liberais que abrigavam os “coronéis”, entendidos aqui como grandes fazendeiros e políticos influentes.

Para Leal (1993) a história brasileira ocorrida entre os séculos XIX e início do XX revela que no âmbito rural, o coronel era um bem amado. A sua clientela – isto é, a imensa maioria de camponeses miseráveis, que dele

dependiam e giravam ao seu redor e dispunham dos favores – lhes devotava absoluta fidelidade. Para ter devoção de seus clientes, o coronel lhes cedia partes de suas terras para a sua subsistência, ajudava-os nas doenças, com médicos e remédios, e lhes garantia proteção nos problemas com a polícia e, por vezes, com a justiça. Em troca, essa clientela era forçada a votar nos candidatos que ele apoiava. Diversos autores detiveram-se em entender a gênese e as práticas do coronelismo, buscando elucidar suas ações de poder e dominação. Neste caso, observa-se ainda que o *habitat* dos fazendeiros que detinham o poder eram os:

municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. Conseqüentemente, o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno (Leal, 1993, p. 251).

Sob outro enfoque, Lanna (1995), ao analisar o coronelismo no Nordeste brasileiro, observou que dois são os elementos fundamentais que ainda mantêm vivo a chama deste fenômeno secular. Esses elementos são as práticas comuns entre as relações de patronagem e compadrio que dão forma e legitimidade à figura do “coronel”, que produz ou reproduz, no interior da comunidade, sua autoridade e controle. Tanto os laços de patronagem como os de compadrio são vistos enquanto formadores de comunidades em que as pessoas se aproximam ora para prestar serviço ao fazendeiro, ora para convidar esse mesmo fazendeiro para apadrinhar seus filhos, o que, na maioria das vezes, acarreta em trocas recíprocas de “favores”, gerando uma nova relação, qual seja, a de clientelismo, como observou Lanna (1995). Esses valores e práticas também encontram-se presentes em muitas de nossas instituições como forma de perpetuar o poder e a dominação sobre os demais indivíduos. Elementos como o clientelismo, prática comum entre os políticos da “elite agrária brasileira”, contribuiu significativamente na configuração hierárquica de diversas instituições de nosso

país e disseminou as tradições patrimonialistas ao longo da história da República.

De acordo com Faoro (2001), a formação e a disseminação das tradições patrimonialistas foram reproduzidas no Brasil com maior vigor no período imperialista, principalmente a partir da reformulação do Estado brasileiro, com o advento da Carta Magna de 1824. Um dos problemas desta época era que os representantes da “colônia” se preocupavam em representar seus próprios interesses em detrimento dos interesses acordados nas bases de apoio político-eleitoral. Assim, o caminho era preparado para receber os portugueses que chegavam ao Brasil objetivando a ocupação de cargos públicos administrativos. Neste caso, as funções públicas só eram determinadas pela tutela do rei ou do imperador. Entretanto, enfatizam Leal (1993) e Faoro (2000), que em decorrência desses tipos de relações, a posição e o status adquiridos no meio social da época, mesmo sendo “vendido ou dado” pelo rei, demonstrava pouca ou nenhuma preocupação em separar o público do privado, já que as regras do jogo somente permitiam a concessão de cargos e funções públicas aos letrados e às pessoas que faziam parte do ciclo de convivência da realeza (Nobreza, Exército e outros que possuíam credenciais do rei), gozando das benesses oferecidas pelo poder público.

Assim, as pessoas que ocupavam cargos e funções públicas sob a tutela real, eram consideradas infieis e corruptas, já que em um ou outro momento não seguiam a “cartilha real” em termos de como agir com a “máquina pública”. Sobre esta época analisa Bresser Pereira (2001) que elementos como o mandonismo, a corrupção, a utilização de bens e recursos públicos, o empreguismo e o nepotismo eram considerados como princípios do Estado Patrimonialista. As funções e cargos ocupados, bem como a organização hierárquica por detrás de cargos e funções não eram bem definidas, devido ao fato de que a posição que ocupavam no controle do Estado lhes permitia mandar

e desmandar, e aproveitar de suas posições objetivando retornos pessoais e a defesa de interesses particularizados. Assim, as formas de gestão pública que se perpetuaram pela história do Brasil, sob os olhares do patrimonialismo, revelam que,

tais costumes ficaram caracterizados pela cordialidade, que tratam de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como tratariam de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intacta, na qual os mesmos grupos sempre se encontram acima dos demais e das leis (Holanda, 2000, p. 132).

Essas práticas contribuíam para alavancar os princípios ligados ao patrimonialismo, ou seja, a partir de uma interpretação weberiana do assunto prevaleciam à tradição e os costumes em detrimento da impessoalidade da lei e do profissionalismo administrativo institucionalizado. Nesse caso, Weber (1991) chama de “tipos ideais” as modalidades de “dominação” por ele concebidas. Essas modalidades de dominação apresentam-se sob os seguintes “tipos ideais”: “Tradicional ou Patrimonial”, “Legal ou Racional Burocrático” e “Carismático”. Sendo as duas primeiras (Patrimonial e Burocrática) discutidas e analisadas nesta tese.

No tipo de “dominação tradicional ou patriarcal” sobressaem os laços de submissão, marcada por relações de “patriarcalismo”, onde prevalecem valores como a honra, a amizade, o parentesco, o protecionismo e a reprodução da tradição entre dominantes e dominados. A obediência ao “outro” desenvolve-se por meio do respeito a toda uma “tradição”, em que o dominante é visto como possuidor de “valores superiores”, detentor do “dom da graça” ou pela relação de “servidão” e “interesses pessoais”, em que o ser dominado se encontrará sempre em posição de dependência em relação ao dominante, pois, esse último lhe oferece abrigo e proteção, mantendo para com aquele um caráter de fidelidade e obediência irrestrita. Desse modo, a relação de dominação apresenta características determinantes em que “o conteúdo das ordens está fixado pela

tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria em perigo a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas” (Weber, 1999, p. 131). Nesse tipo de dominação, valores que acarretam posições de controle e autoritarismo são fundamentais para legitimar e institucionalizar o poder de dominação e autoridade entre os envolvidos.

Sobre este assunto analisado e discutido por Weber, os estudos de Janotti (1987), Lanna, (1995) e Nunes, (1997) oferecem uma síntese crítica em relação ao patrimonialismo e retrata que a questão do autoritarismo das elites brasileiras, a título de exemplo, aponta para o próprio exercício da dominação econômica, política e cultural que se situa em um quadro de tensão permanente. Sobretudo porque a dominação se estabelece em um “campo de guerra” onde seu próprio exercício se caracteriza pela incompletude e resistência. Incompletude que se manifesta através das próprias contradições do projeto de dominação, embora recorra a um permanente esforço de cimentar essas contradições, instituindo uma representação de harmonia, completude e totalidade.

Seguindo a mesma análise investigativa, resguardados os contextos, Holanda (2000) e Faoro (2001) ressaltam que estas práticas se caracterizaram como seculares, fincando raízes no Brasil, apesar do fato de que o Brasil já gozava de certa “independência”, enquanto nação. No entanto, Holanda (2000) destaca que a manutenção das bases políticas pós-independência continuou concentrada nas mãos da minoria, ou seja, saiu das mãos da realeza e foi para as mãos da elite ruralista, que dominava o Brasil a partir da institucionalização do período republicano. Nesse contexto, as profissões liberais e a política eram exercidas por descendentes da elite rural, que se autodenominavam responsáveis pelo desenvolvimento e progresso urbano do país. Prevaleciam, de acordo com Holanda (2000) e Faoro (2001), os costumes, práticas e crenças herdadas pela tradição, passando de geração em geração, como bem identificou Weber (1999)

em outro contexto, ao analisar as raízes do patrimonialismo, no espaço da vida pública.

Segundo Weber (1999), a manutenção e a garantia do poder da dominação tradicional (patrimonial) vem da crença no passado eterno, na justiça e na pertinência da maneira tradicional de agir. O chefe de Estado tradicional é o senhor, que mantém seu poder e controle sob seus súditos, em detrimento da sua posição de sucessor, de uma relação de poder que lhe é transmitida ao longo do tempo, por gerações passadas e que possuem a mesma coesão grupal de crenças e valores. Apesar de suas ordens possuírem um caráter personificado e arbitrário, sua área de abrangência é garantida pelos costumes e hábitos, sendo que seus súditos o obedecem por respeito à sua posição tradicional ou pela coação.

À medida que os ideais e princípios de organização democrática passam a fazer parte da esfera pública e da sociedade brasileira, novos modelos de gestão da “máquina pública” começam a se fazer presente em detrimento da manutenção e continuidade do patrimonialismo. Um desses novos modelos refere-se à burocracia que será mais bem discutida na seção abaixo. Assim, pelas análises e inferências feitas por Bresser Pereira (2005) nota-se que a adoção da burocracia no espaço público, para além de significar uma quebra de paradigmas, simbolizou um importante instrumento de combate aos elementos ligados ao patrimonialismo como o nepotismo, o clientelismo, o mandonismo e a corrupção, contribuindo, mesmo que em passos lentos, para a proteção do bem público e encampando lutas pontuais contra a privatização do patrimônio estatal. Esse cenário impôs à administração pública, a necessidade de desenvolver um tipo de administração que vislumbresse distinguir o “espaço político” do “espaço de atuação do administrador público”, mas também implementou ações que permitiram separar o “privado” do “público”. A partir do chamado “Estado Novo”, que teve Getúlio Vargas como protagonista, surge então a

“Administração Burocrática Estatal”, fundamentada no modelo burocrático de Weber (1991), tendo como ponto de partida determinar um conjunto de procedimentos legais para organizar racional e eficientemente o espaço institucional das organizações públicas, em substituição ao modelo de gestão tradicional ou patrimonial.

Nesse momento a burocracia surge como alternativa de organização das instituições públicas, criando condições para que as ações políticas e governamentais sejam combatidas a partir do momento em que governantes, políticos e demais servidores públicos se comportassem contrários aos interesses coletivos e públicos da sociedade brasileira.

Historicamente a burocracia começa a fazer parte no Brasil da esfera pública quando o mundo se reorganizava dos traumas da primeira grande guerra mundial, sendo que a partir da década de 30 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O DASP, enquanto órgão público foi considerado um importante instrumento de difusão dos ideais da burocracia.

Em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal. Entre 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma com o mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado (Paula, 2005, p. 106).

Sua principal função de acordo com as análises feitas por Bresser Pereira (2005) era a de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com as orientações dos princípios burocráticos de organização, promovendo mudanças significativas no aparato estatal brasileiro.

Para Weber (1991) a “Dominação Racional Legal” consiste em um modelo de organização burocrática, pois “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma”

(Weber, 1991, p. 128). Neste caso, a relação entre dominantes e dominados reduz-se a uma formalidade legal preestabelecida, em que as ações desenvolvidas são amparadas por um “contrato” ou “leis” que regulamentam e orientam todo o processo de dominação burocrática.

O processo de organização do poder burocrático, que garante a sua legitimidade, provém de normas legais estatutariamente definidas em bases racionais e impostas em equivalência de igualdade a todos. Na dominação burocrática, a observância da justiça da lei é o pano de fundo de sua legitimação. Nesse caso, as pessoas obedecem às leis, e não à pessoa propriamente dita, como nas dominações tradicional e carismática, porque acreditam que as leis são constituídas e elaboradas por um procedimento escolhido, tanto pelos subordinados quanto pelos dirigentes. Além disso, nesse tipo de cenário o dirigente é visto como uma pessoa que alcançou tal posição, exclusivamente por procedimentos legais via promoção, nomeação, progressão automática de cargos, concursos, entre outros, e é em consequência de sua posição conquistada que ele exerce o poder dentro das áreas preestabelecidas estatutariamente pelas regras e regulamentos sancionados legalmente.

Ao analisar o pensamento weberiano sobre a burocracia, Bresser Pereira (2005) enumera um conjunto de princípios que irão dar forma e visibilidade a então moderna forma de organizar o espaço público. Neste momento a administração burocrática passa a ser pensada e praticada sob as seguintes orientações: formalização das funções e atividades administrativas; unidade de comando fundamentada na organização hierárquica das instituições; centralização de poder via processo decisório; profissionalismo por meio do desenvolvimento de competências e habilidades administrativas; impessoalidade nas formas de tratamento da gestão pública; configuração organizacional pautada na estrutura piramidal de cargos e funções; estabelecimento de rotinas pouco flexíveis; normas e regras de controle atreladas aos processos

administrativos; e, foco em uma burocracia de Estado constituída por administradores profissionais, preferencialmente isentos das tramas e seduções políticas.

Ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público (Bresser Pereira, 2005, p. 26-27).

Apesar das fragilidades e limites do modelo burocrático analisado por Bresser Pereira (2005) no âmbito público, pode-se observar que o conceito de burocracia weberiano, tinha no princípio da eficiência um porto seguro para planejar, organizar, executar e controlar as funções administrativas praticadas na administração pública. Assim, procurava-se com a administração pública burocrática gerar ambientes favoráveis à meritocracia, competência, profissionalismo e formalização das relações de trabalho. Com todo este histórico de “boas” intenções o modelo burocrático se mostrou insuficiente para acompanhar as mudanças globais e a acentuada complexidade do Estado.

Ao apontar um conjunto de disfunções (problemas) herdado pela prática burocrática na administração pública, Bresser Pereira (2005) constata que no período da ditadura militar a administração pública burocrática passou por mais um momento de dificuldades, já que foi substituída em grande parte por um regime pautado no uso da força e na cassação dos direitos políticos e sociais. Nesse período, o autor enumera os limites da administração pública burocrática enfatizando que a partir do momento em que o Estado brasileiro passa a assumir novas responsabilidades públicas, o modelo de gestão burocrática começa a mostrar pontos de exaustão. Assim, observa-se que o aumento da demanda em relação aos serviços ofertados pelo Estado como a saúde, educação, trabalho, segurança pública, previdência social, controle da economia, dentre outros, não receberam na mesma proporção às intervenções necessárias do aparato público

burocrático. Nesse contexto, em resposta às fragilidades e limitações demonstradas pelo modelo burocrático, Paula (2005) afirma que houve a necessidade por parte do Estado brasileiro em acompanhar as tendências mundiais que vinham ocorrendo a partir dos anos 80 e 90, sendo a administração pública gerencial um modelo de gestão amplamente discutido e defendido pelo grupo político que gerenciava o Estado brasileiro em meados da década de 90.

Diante de fragilidades e disfunções apresentadas tanto pelo modelo patrimonialista quanto pelo modelo burocrático no âmbito da administração pública, novas formas de gestão na esfera pública ganham vigor e força. Como forma de gestão emergente surge no interior das discussões públicas tendências organizacionais voltadas ao gerencialismo, prática muito difundida nas empresas privadas e que obteve certa atenção da iniciativa pública a partir da década de 70 do século passado e que encontrou principalmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra, condições e apoios necessários para a sua difusão. O modelo gerencial de organização administrativa do espaço público focou seus objetivos em duas frentes: de um lado, predominou a incorporação por parte dos gestores públicos de técnicas e ferramentas gerenciais como as utilizadas no meio privado; do outro, houve a propagação de idéias de Estado Mínimo e enxugamento da “máquina pública”. Ambas as frentes de perspectivas gerencialistas procuravam reestruturar o Estado-Nação nos moldes da administração privada e das orientações advindas do processo de globalização (Paula, 2005; Bresser Pereira, 2001; Spink, 1998).

Paula (2005) ao analisar o papel da administração pública gerencial no Estado brasileiro constatou um conjunto de limites e pontos positivos que caracterizaram esta forma de administrar as instituições públicas:

Em relação aos limites da administração pública gerencial são considerados aspectos como: a) centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; b) enfatiza mais as dimensões estruturais do que as

dimensões sociais e políticas de gestão; c) implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. Em contrapartida, os pontos positivos deste modelo de gestão desenvolveram-se sob a orientação de duas características básicas: primeiramente, possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. Segundo, alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro (Paula, 2005, p. 178).

Se um dos focos da administração pública burocrática era nos resultados, com a emergência da administração pública gerencial o Estado brasileiro amplia suas funções para além dos resultados, enfatizando a importância dos princípios administrativos de eficiência e eficácia tendo nas ações gerenciais pontos norteadores para a orientação das funções estatais. Este cenário está diretamente ligado à importância dada às ferramentas de planejamento e controle que passaram a ser mais utilizadas sobre os resultados das instituições públicas em detrimento das reais demandas da sociedade (Motta, 2007; Martins 1997).

Para estes autores, guardadas as peculiaridades empíricas de seus estudos, o cenário atual vem apontando necessidades em redesenhar o Estado brasileiro desde a sua maneira de atuação até as formas de organização do espaço público, na medida em que a oferta dos bens e serviços públicos torna-se mais competitiva e diferenciada, emergindo demandas que vão de encontro à utilização de “modelos inovadores” de como administrar as instituições públicas. Assim, constatam Spink (1998) e Abrúcio (1998) que a partir da segunda metade do século passado a reforma do Estado se tornou em uma prerrogativa essencial em quase todo o mundo, contribuindo para que a administração pública gerencial se tornasse em uma opção viável para reorganizar as orientações de gestão praticadas nas instituições públicas. Para Abrúcio (1998), tal opção somente foi amplamente difundida nas modernas democracias a partir do momento em que a crise mundial da década de 70 reorientou os procedimentos econômicos e as intervenções estatais para um novo cenário que começava a se fazer presente em proporções globais.

Nesse contexto de adversidades, o neoliberalismo foi considerado a alternativa mais plausível para superar as vulnerabilidades ocasionadas pela crise mundial e serviu como instrumento orientador para garantir a governabilidade nas nações em que o modelo de administração pública gerencial se tornou hegemônico no contexto do capitalismo contemporâneo. Neste caso, a ideologia neoliberal vislumbrava desenvolver no âmbito da administração pública a noção de “Estado Mínimo” apresentando as seguintes características centrais para a sua consolidação: menor interferência do Estado nas questões econômicas; foco na eficiência e na efetividade dos setores públicos prestadores de serviços e produtores de bens para a sociedade; privatizações de setores públicos considerados impróprios para a responsabilidade estatal; descentralização das políticas públicas; garantia e manutenção do livre comércio; enxugamento da máquina pública; reforma ampla e profunda do Estado; utilização de técnicas e instrumentos gerenciais nos moldes da iniciativa privada.

A administração pública gerencial é frequentemente identificada com as idéias neoliberais por outra razão. As técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa Nunberg (1995: 11), a primeira fase da reforma, geralmente chamada de ‘gerenciamento diluído’, consistiu em medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais. Isso ocorreu na Grã-Bretanha, no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia, no Japão e nos EUA. E ocorre atualmente na América Latina, incluindo o Brasil, onde a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial (Bresser Pereira, 2005, p. 31).

Todavia, Paula (2005) observa que governos de diversos países aderiram, nos anos 80 e 90, ao modelo de administração pública gerencial fundamentado nos princípios do neoliberalismo, tendo como pretensão fazer valer as demandas de reformas que o Estado necessitava, bem como contribuir para a reestruturação dos procedimentos e das práticas até então utilizadas na

maioria das nações desenvolvidas ou em processo de desenvolvimento. Nesse contexto, observa-se que as principais críticas feitas ao modelo gerencial de organização vão de encontro ao fato de que esse modelo, ao valorizar as responsabilidades de cunho deliberativo, enfrenta constantes obstáculos advindos dos costumes e das práticas tradicionais que ainda perpetuam no seio das instituições públicas. Mas, por outro lado, a administração pública gerencial ainda se configura como um modelo de gestão em fase de consolidação e maturidade, no que tange ao acompanhamento das novas tendências gerenciais usualmente praticadas no âmbito da globalização.

Entretanto, nos anos iniciais do terceiro milênio, o modelo de administração pública gerencial começou a demonstrar pontos problemáticos de estrangulamento e novas propostas de administrar a “coisa pública” começaram a chamar a atenção dos “reformadores do Estado”. Apesar de raríssimos embasamentos empíricos ou experiências que comprovassem a sua eficácia, a “administração pública societal” surge como um dos modelos alternativos a ser utilizado no espaço público em detrimento das fragilidades e limitações demonstradas pela administração pública gerencial.

As características e os limites da administração pública gerencial resultaram em uma concepção limitada de democracia, que começou a gerar contestações de setores da sociedade ligados aos movimentos sociais. Isso contribuiu para o processo de crise da aliança social-liberal, que aumentou com o fracasso da “novíssima dependência” quanto ao desenvolvimento do país, abrindo espaço para a ascensão de uma nova vertente de reforma e gestão do Estado: a vertente societal. Em relação à democracia, verificamos que o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal, que enfatiza as instituições e os procedimentos administrativos, e não uma democracia voltada para o desenvolvimento da dimensão sociopolítica da gestão. O governo da aliança social-liberal foi marcado pela concepção formal e restrita de democracia, o que não chega a surpreender, pois isso já é perceptível nas suas raízes (Paula, 2005, p. 149).

Contudo, a partir do histórico apresentado fica evidente que a administração pública gerencial de base neoliberal não conseguiu realizar todas as etapas propostas em seu bojo, principalmente, as que se referem à consolidação e permanência do “Estado Mínimo” em nossa época. No entanto, não se podem desconsiderar as importantes contribuições feitas pelo exercício da administração pública gerencial no processo de gerir e organizar o Estado, bem como do progresso atingido até então, apesar dos limites que acompanham este modelo de gestão da “coisa pública”, até os dias atuais. Porém, neste estudo não se optou por discutir a “administração pública societal”, pelo fato de que ainda não existem consensos ou claras definições conceitual-empíricas sobre o que é ou como deveria ser esse “novo modelo” de administração pública. Sabe-se somente que a administração pública societal busca, de modo geral, a promoção de iniciativas voltadas a maior participação popular nas decisões governamentais, controle permanente dos gastos e investimentos públicos e o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito. Assim, salienta-se que as fases de administração pública (patrimonial, burocrática e gerencial) vivenciadas no espaço público brasileiro não se anulam mutuamente, já que elementos característicos dessas três fases podem ser encontrados de forma isolada ou aglutinada (hibridismo) nas práticas políticas e governamentais ainda existentes no Brasil.

Na próxima seção são apresentados “políticas, programas e projetos” de caráter desenvolvimentista no contexto dos municípios da região do Alto Paranaíba.

### **3.3 Políticas, programas e projetos na região do Alto Paranaíba**

As recorrentes intervenções do Estado brasileiro na sociedade, especialmente na região do Alto Paranaíba, por meio de planos, programas e políticas governamentais tiveram como objetivo a expansão da agricultura e da

pecuária. A ação do Estado na capitalização da região beneficiou setores ligados ao mercado, criando as condições necessárias para incrementar a produção e disseminação de cultivares agrícolas (França, 1984).

Consequentemente ocorreram transformações na estrutura fundiária e produtiva da região, a partir da introdução de novos cultivos agrícolas, especialmente grãos e pecuária intensiva, bem como mudanças significativas nas relações de trabalho, em que a mão-de-obra temporária se tornou predominante (Pires, 2000).

Dentre as principais ações governamentais implementadas na região com intuito de acelerar a ocupação territorial por atividades ligadas à agropecuária, podem ser destacadas as seguintes: o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), do governo de Minas; o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), elaborados e coordenados pelo governo federal.

Em relação ao PRODECER, ressaltam Vasconcelos & Santos (2003) que em 1961, no governo do presidente João Goulart, iniciaram-se os primeiros contatos entre o governo brasileiro e o governo japonês para lançar as bases para a criação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Esses autores destacam que o PRODECER, ao longo de suas três fases, apresentou as seguintes características:

Primeiramente em 1970, Brasil e Japão assinam um Acordo Básico de Cooperação Técnica, onde técnicos brasileiros e japoneses trabalhariam com o objetivo de promover o desenvolvimento e a cooperação científica entre os dois países. Segundo, em 1976 o então presidente do Brasil, General Ernesto Geisel, foi ao Japão, assinando o Acordo de Intenções, criando o PRODECER em 1977. Terceiro, em 1978 com a criação das holding JADECO (Japan-Brasil Agricultural Development Corporation) e BASAGRO (Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial), é formada a CAMPO (Companhia de Promoção Agrícola), que ficaria encarregada de implementar o PRODECER no Brasil, em 1979 (Vasconcelos & Santos, 2003, p. 04).

O PRODECER simbolizou um conjunto de ações realizadas no meio rural visando à modificação do cerrado e à difusão de cultivos agrícolas que pudessem contribuir para dinamizar a agricultura e a pecuária brasileiras.

Com a implantação do cultivo de grãos, intensifica-se o uso dos insumos agrícolas, aliados às tecnologias desenvolvidas, especialmente nas áreas de Cerrado, tais como: o uso de máquinas e sementes selecionadas, a correção das deficiências químicas dos solos, além da utilização intensa dos herbicidas e inseticidas, agrotóxicos organofosforados e carbamatos. (...) Também é utilizado, mas em menor escala, o sistema de plantio convencional (Silva, 2000, p. 32).

Assim, o PRODECER foi uma tentativa de incrementar a produção de grãos em larga escala em regiões até então inexploradas, já que o país se encontrava em pleno crescimento econômico e necessitava de suprir as demandas internas de alimentos.

Ao PRODECER somou-se o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), um conjunto de iniciativas por parte do governo federal para gerar as condições necessárias para a ocupação racional e ordenada das áreas de cerrado (Lima & Ribeiro, 2003).

Na tentativa de incorporar aproximadamente 3,7 milhões de hectares de cerrados, foram utilizados diversos recursos políticos e financeiros no POLOCENTRO, sendo destinados: 1,8 milhões a pecuária e 700 mil ao florestamento-reflorestamento. A área de atuação do POLOCENTRO abrangia os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e as regiões do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Alto e Médio São Francisco e Vão do Paracatu, todas no Estado de Minas Gerais. (...) O desenvolvimento de infra-estruturas e tecnologias promovidas pelo POLOCENTRO permitiu o aumento da produtividade média nacional, sendo suas ações consideradas como estímulos para a criação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER (Silva, 2000, p. 31).

Com isso, a modernização da agricultura idealizada no cenário brasileiro se alinhava com o Movimento de Expansão da Agricultura Mundial, historicamente conhecido como Revolução Verde.

Atualmente o cerrado brasileiro se configura como uma paisagem que se renova de forma constante segundo ritmos e interesses do capital. Essa paisagem representada pelos cultivos quilométricos altamente mecanizados, com tecnologia de última geração, tanto no que diz respeito ao uso de insumos químicos, quanto de maquinários e equipamentos agrícolas, revela também, de um lado o perfil de agricultores bem sucedidos, sendo que de outro lado, nem sempre revela o custo social provocado pela implantação de um modelo de desenvolvimento que custou a exclusão de milhares de pequenos agricultores, posseiros e arrendatários (Lima & Ribeiro, p. 02).

De modo geral, o ideal capitalista de produtividade agrícola e as premissas praticadas no âmbito da Revolução Verde consistiam na disseminação de tecnologias voltadas para a utilização de agrotóxicos, defensivos e fertilizantes; na periodicidade de adubação do solo; na mecanização das atividades de produção agrícola; e na exploração desorganizada dos recursos naturais. Ao mesmo tempo em que contribuiu para aumentar a produtividade e gerar riquezas, esse processo gerou uma série de mazelas sócioambientais, culminando no empobrecimento dos pequenos e médios produtores rurais caracterizados como agricultores familiares e de subsistência, bem como provocou, segundo Lima & Ribeiro (2003), desequilíbrios na biodiversidade, no aspecto hidrogeomorfológico das vertentes, na sedimentação dos fundos de vale e na diminuição da vazão de mananciais.

Especificamente em relação à região estudada nesta tese, o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP) foi desenvolvido segundo diretrizes voltadas ao desenvolvimento e mecanização da agricultura no cerrado. Implementado em 1973, o PADAP funcionou como instrumento de exploração agrícola intensiva, abrangendo uma área de aproximadamente 60.000 hectares, e constituindo-se em quatro núcleos de colonização na região (SILVA, 2000). Esses núcleos serviram de referências para vários colonos que vinham de várias regiões do Brasil, principalmente do sul.

As ações do governo de Minas Gerais no âmbito do PADAP proporcionaram aos “novos produtores rurais ou colonos” a abertura de linhas de

crédito agrícola e a criação de centros rurais, armazéns e moradias. Também foram abertas estradas e rodovias para escoar a produção intensificada pelo uso de máquinas e insumos agrícolas. Coube à Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC) a responsabilidade sobre a implantação e desenvolvimento do PADAP, ficando a cargo da mesma a escolha da maioria dos colonos (produtores que adquiriram terras) para atuarem nas áreas de cerrado (Silva, 2000). Como se vê, o programa foi de fundamental importância para a região na medida em que criou as condições necessárias para o assentamento de produtores rurais, servindo ainda de base para a complementação dos PRODECER e POLOCENTRO.

Além das consequências positivas e negativas já mencionadas, as ações desses programas governamentais trouxeram impactos sócioambientais adversos como resultado da modernização acentuada e predatória no cerrado brasileiro. Tais impactos sócioambientais ainda se fazem presentes na contaminação química do solo pelo uso excessivo de fertilizantes e defensivos agrícolas de rios e córregos que cortam o cerrado e servem como fontes de irrigação de lavouras e para o abastecimento de água para os municípios da região. Outro fator complicador é que esses programas contribuíram para expulsar das terras pequenos e médios agricultores, principalmente aqueles caracterizados como familiares e de subsistência, que exerciam o papel de aquecer a economia regional até então.

Esses programas destinados à transformação do cerrado brasileiro expressaram a tentativa dos governos nacional e estadual de criar as condições necessárias ao crescimento econômico, mas, também, de reafirmar o domínio governamental sobre o espaço territorial brasileiro para além das fronteiras do cerrado. Silva (2000) destaca que a modernização das atividades agrícolas e da pecuária, atreladas ao processo de expansão da chamada “fronteira agrícola do cerrado”, teve como fator característico a efetiva participação do Estado na

região e o conseqüente desenvolvimento das áreas agricultáveis do Alto Paranaíba.

Por outro lado, o agravamento de problemas ligados à expansão predatória da região tem contribuído para alavancar as mazelas socioambientais, dificultando a implementação de uma proposta de desenvolvimento sustentável que possa equilibrar crescimento econômico com sustentabilidade socioambiental.

Em seguida, será apresentado o conjunto de discussões teórico-conceituais envolvendo a relação direta entre institucionalismo e ação coletiva que possibilitaram a compreensão das ações de instituições públicas no contexto social dos municípios da região do Alto Paranaíba.

#### 4 INSTITUCIONALISMO E AÇÃO COLETIVA

Neste capítulo procurou-se compreender, à luz da Teoria do Institucionalismo, os aspectos conceituais inerentes à organização e ao desempenho das instituições. Nos Estudos Organizacionais, a literatura atual tem confrontados os conceitos de “Velho” e do “Novo” Institucionalismo. Trata-se de debates que posicionam as instituições em um contexto que requer dinamismo, flexibilidade e adaptação aos desafios e oportunidades que surgem frente aos acontecimentos da modernidade.

A análise dos conceitos de velho e de novo institucionalismo possibilitou a compreensão de como os municípios da região do Alto Paranaíba estão agindo coletivamente, seja por meio de consórcios intermunicipais ou por meio de associações entre municípios, para elaborar e implementar políticas públicas conjuntas em torno da sustentabilidade da região. Essa ação coletiva se fundamenta, principalmente, nas evidências levantadas pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais publicado no ano passado e que está servindo como referência para planejamento das intervenções governamentais nas regiões mineiras. Observou-se ainda que os desafios encontrados pela maioria destas instituições correspondem ao número de exigências legais que as mesmas devem atender para exercer cada qual a sua função. Assim, à luz do institucionalismo, foi possível compreender as articulações existentes entre as instituições presentes nos municípios da região do Alto Paranaíba, de acordo com o componente institucional do ZEE, tendo como fundamento norteador a capacidade institucional dos municípios para gerar desenvolvimento a partir de ações conjuntas de sustentabilidade.

#### **4.1 O institucionalismo e suas implicações**

A teoria do institucionalismo permite a compreensão das modernas instituições em um contexto de alta competitividade frente a desafios sociais, políticos e econômicos, contribuindo ainda para a análise das mesmas enquanto promotoras de ações voltadas para o desenvolvimento local sustentável. Dessa confrontação de idéias e perspectivas teóricas surgem novas formas de organização dentro das instituições. Sendo assim, foi Philip Selznick o primeiro a trazer à tona a necessidade de discutir a emergência de um modelo institucional capaz de substituir fatores técnicos por outros ligados aos valores que, conseqüentemente, seriam determinantes no desenvolvimento das tarefas organizacionais (Silva et al., 2001; Tolbert & Zucker, 2006; Bowring, 2000).

Para Peci (2005), a principal contribuição trazida pelo debate entre as diferentes correntes da Teoria Institucional foi introduzir o “conceito de ambiente” como forma de influência e mudança dos aspectos intrínsecos e extrínsecos à organização. Para compreender a “questão do ambiente”, os teóricos da organização se remetem a duas abordagens teóricas importantíssimas, quais sejam, a Teoria de Sistemas e a Teoria Contingencial (Carvalho et al., 1999). Cabe ressaltar também, que a inserção do ambiente no estudo da Teoria Organizacional promoveu um importante avanço no processo de compreensão e interpretação dos aspectos administrativos e de gestão como identificado por Silva & Gonçalves (2000).

O ambiente concebido como algo incerto, mutável ou não gerenciável sugere que as decisões e análises sejam direcionadas não só para as condições e fatores internos, mas, principalmente, para fatores externos à organização, que incluem desde outras organizações, consumidores e inovações tecnológicas até a questão ecológica e os valores culturais da comunidade na qual a organização se encontra inserida, seja ela, uma cidade, um grupo de indivíduos, um estado ou uma nação.

Entretanto, percebe-se na literatura que trata da organização que a preocupação com a “questão do ambiente” teve início a partir da visão sistêmica da administração, que buscou compreender as organizações como um sistema aberto que importa e exporta informações e recursos (financeiros, materiais, humanos, ideológicos, dentre outros) do ambiente, que formam uma fonte inesgotável de *inputs* para a sua estruturação, desenvolvimento, mudança e adaptação. De acordo com Bowering (2000), à luz desses aspectos ambientais, a organização pode ser entendida como um subsistema de um sistema maior de organizações, e será um sistema quando for comparada às suas partes ou subsistemas que a constitui (formas de gestão, tipos de liderança, marketing, finanças, materiais, fator humano e outros).

A Teoria de Sistemas contribuiu para o surgimento de novas perspectivas advindas da Teoria Contingencial em relação à “questão ambiental”, a qual preconiza a não existência de uma estrutura organizacional pronta e acabada ou única e infalível que possa ser eficiente e eficaz para todas as organizações, servindo de modelo para as demais. É importante destacar que as estruturas organizacionais são definidas por fatores intitulados contingenciais, que podem ser: dimensão da organização, formas de incorporação de tecnologias, tipologias de estratégia adotada e incerteza das tarefas. Esses fatores são produtos do ambiente em que as organizações se encontram inseridas, existindo uma adequação da sua estrutura aos seus fatores contingentes e, concomitantemente, ao ambiente (Tolbert & Zucker, 2006).

Essas considerações podem levar à constatação de que os fatores externos à organização como as questões culturais, econômicas, tecnológicas, sociais, políticas, ideológicas e legais interferem, diretamente ou indiretamente, no ambiente da organização, influenciando-a ao mesmo tempo em que as organizações influenciam o ambiente. Por conseguinte, a Teoria Contingencial pode ajudar a explicar como a organização se relaciona com o ambiente,

determinando uma relação entre as condições do ambiente e os processos de gestão mais adequados para atingir suas atribuições. Mas, salienta-se que esta abordagem pode ser melhor reconhecida pelos seus aspectos pró-ativos, que integram situações ambientais e condutas de gestão.

Concomitantemente, autores como Bowring (2000), Carvalho et al., (2005) e Peci (2005), ressaltadas as particularidades de suas análises teórico-empíricas, enfatizam que a abordagem institucional junto à teoria organizacional se caracteriza como um campo de estudo que visa a identificar como a organização atua em um determinado setor e em que circunstâncias ocorre o processo de institucionalização. Assim, torna-se necessário observar como a organização e os elementos que a constituem se comportam para que haja uma melhor conformidade de princípios, idéias, valores e procedimentos aceitáveis no segmento de atuação, seja por regulação, adaptação de comportamentos pela interpretação dos seus membros ou por determinações técnicas e profissionais (Tolbert & Zucker, 2006).

Por serem sistemas sociais dotados de metas e procedimentos estabelecidos, com valores por trás de requerimentos técnicos, as organizações transformam-se, com o tempo, em instituições. Dentro da perspectiva weberiana, essas devem ser pensadas como organizações burocráticas regidas por normas formais contidas em regulamentos e estatutos com a finalidade de legitimar as ações institucionais no contexto da sociedade moderna, naquilo que ele denomina o “tipo ideal” de institucionalização das organizações.

Para Weber (1991) a “Dominação Racional Legal ou Burocrática” consiste em uma organização burocrática, pois “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma” (Weber, 1991, p. 128). Sendo assim, a relação entre cargos de chefia e subordinados reduz-se a uma formalidade legal pré-estabelecida, em que as ações desenvolvidas são amparadas por um “contrato” ou “leis” que

regulamentam todo o processo de institucionalização do ambiente organizacional.

O processo de institucionalização do poder racional legal ou burocrático, que garante a sua legitimidade, provém de normas legais estatuariamente definidas em bases racionais e impostas em equivalência de igualdade a todos. Na organização burocrática, a observância da justiça da lei é o pano de fundo de sua legitimação. Assim, as pessoas obedecem às leis e às normas estatuídas, e não à pessoa propriamente dita, como nos tipos de organizações tradicional e carismática, porque acreditam que as leis e as normas formais são constituídas e elaboradas por um procedimento escolhido, tanto pelos subordinados quanto pelos gestores. Além disso, o gestor é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais – via promoção, mérito, competência, nomeação, progressão automática de cargos, concursos, entre outros – inseridos na impessoalidade e profissionalismo das normas burocráticas, e é em consequência de sua posição conquistada que ele exerce o poder dentro das áreas preestabelecidas estatutariamente pelas regras e regulamentos sancionados legalmente pelas instituições.

O quadro abaixo mostra de forma objetiva as várias formas de dominação e seus significados levantados por Weber, seguidores e críticos da teoria da burocracia e, que possuem importantes papéis no contexto das instituições e na sociedade de modo geral.

QUADRO 4 Tipologias de organização e de autoridade

<b>Tipos de Organização</b>	<b>Tradicional</b>	<b>Carismática</b>	<b>Legal Racional ou Burocrática</b>
<b>Características</b>	Patriarcal e patrimonialista. Conservadora	Personalista, mística e arbitrária. Revolucionária	Racionalidade dos meios e dos objetivos.
<b>Exemplos</b>	Clã, tribo, família, sociedade medieval.	Grupos revolucionários, partidos políticos, nações em revolução.	Estados modernos, grandes empresas, exércitos.
<b>Tipos de Autoridade</b>	<b>Tradicional</b>	<b>Carismática</b>	<b>Legal Racional ou Burocrática</b>
<b>Características</b>	Não é racional. Poder herdado ou delegado. Baseada no senhor.	Não é racional, nem herdada nem delegável. Baseada no carisma.	Legal, racional, impessoal, formal. Burocrática.
<b>Legitimação</b>	Tradições, hábitos, usos e costumes.	Características pessoais (heroísmo, magia, poder mental) carismáticas do líder.	Justiça da lei. Promulgação e regulamentação.
<b>Aparato Administrativo</b>	Não é racional. Poder herdado ou delegado. Baseada no senhor.	Inconstante e instável. Escolhido conforme lealdade e devoção ao líder e não por qualificações técnicas.	Burocracia

Fonte: adaptado de Chiavenato (1993, p. 14).

Entretanto, Weber (1991) afirma que os tipos de organização Racional Legal ou Burocrática, Carismática e Tradicional não são encontrados na

sociedade em seu estado “puro”, pois são “tipos ideais”, construídos para compreender os sistemas de organizações institucionais existentes. Ao contrário, ao serem percebidos no contexto social e organizacional, os tipos ideais de organização se desenvolvem muitas vezes por meio do hibridismo de seus traços e características marcantes.

A partir dessas evidências conceituais que legitimam as instituições enquanto organizações burocráticas, pode-se afirmar que a Abordagem Institucionalista tem sido capaz de oferecer explicações aos processos de relações institucionais e sociais por se preocupar com valores, ações, padrões, leis e normas cristalizados na sociedade, construídos e legitimados a partir das relações entre os diversos atores organizacionais. Nesse sentido, Silva & Gonçalves (2000), consideram a institucionalização como um processo ligado a uma necessidade de sobrevivência, de reconhecimento e de adaptabilidade aos interesses que existem nos ambientes organizacionais.

As estruturas institucionais consistem em pressões de natureza regulativa, normativa e cognitiva, aceitas no campo organizacional e que são definidas e redefinidas a partir da interpretação e interação entre os atores, estabelecendo critérios para a legitimidade das ações praticadas no ambiente institucional. A legitimidade sugere que os ambientes institucionais exercem pressão sobre as organizações para justificar suas atividades, o que as motiva a incrementar a legitimidade mediante a acomodação com as estruturas institucionais prevaletentes. A conformidade das organizações com os critérios socialmente construídos constitui-se numa questão de sobrevivência para as organizações. Esses critérios podem se expressar através das normas formais legítimas que regulamentam e dão forma às ações institucionais tanto em seu ambiente particular de atuação quanto em ambientes extra-organizacionais como vislumbrados por Bowring (2000).

Esses ambientes constituem o ponto de partida para a compreensão das estruturas regulativas, normativas e cognitivas. Para Dimaggio (1991), as estruturas institucionais regulativas constroem e regulam o comportamento por meio de normas, regras, monitoramento, sanções e punições de maneira formal. A legitimidade das ações está associada ao cumprimento desses requerimentos, o que reduz as incertezas entre os atores de uma estruturação social quanto às suas ações, na medida em que, nas interações, vão sendo compartilhados significados, que são alterados ou reproduzidos em um processo de interpretação constante da realidade. Tal interpretação se baseia em aspectos da objetividade e subjetividade ligados tanto aos indivíduos quanto ao aparato estrutural constituintes da organização.

Assim, Dimaggio (1991) constatou que as estruturas institucionais normativas passaram a incorporar uma dimensão prescritiva e avaliativa da vida social, incluindo valores e normas que definem os significados legítimos para fins validados, enraizados na lógica de diferentes papéis sociais, revelando “aspectos morais e alinhamento cultural”.

Em se tratando das estruturas institucionais cognitivas, é possível observar que elas também sustentam significados compartilhados pelos atores, acerca das estruturas regulativas e normativas, ou seja, da realidade que os cerca. Esses constroem e, continuamente, negociam a realidade social, num contexto que contempla estruturas simbólicas, objetivas e externas que oferecem orientação. As estruturas cognitivas representam modelos de comportamento individual com base na subjetividade. São compreensões internalizadas, resultantes da interpretação da realidade social em que se atua, que servem como categorias aplicadas ao pensar e ao agir, bem como, à construção da identidade dos indivíduos que compartilham de um mesmo ambiente institucional (Dimaggio, 1991).

A partir das análises que inserem as estruturas regulativas, normativas e cognitivas no ambiente institucional, Bowring (2000) e Silva & Gonçalves (2000) apresentam evidências conceituais que posicionam o “ambiente” como aspecto fundamental das estruturas organizacionais das instituições. O ambiente se divide em técnico e institucional. O ambiente técnico é caracterizado pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz ao estabelecimento e à difusão de normas de atuação, necessárias para o alcance da legitimidade organizacional.

Para Bowring (2000), a separação conceitual entre ambientes técnico e institucional é analiticamente relevante, mas não pode e nem deve implicar a idéia de que existem objetivamente dois ambientes, bem como, que a apreensão do ambiente técnico, e do ambiente institucional em particular, requer a distinção de níveis de análise local, regional, nacional ou internacional. Essa distinção de níveis decorre da possibilidade concreta de existirem diferentes valores e significados atribuídos pelos atores sociais, em diferentes contextos de referências e cenários institucionais.

De modo geral, estudiosos da área enfatizam que o conceito que melhor captura o processo de homogeneização é o isomorfismo, processo que constrange e força uma unidade de uma população a assemelhar-se com as outras que estejam expostas às mesmas condições ambientais (Carvalho et al., 1999). O conceito de isomorfismo também abrange questões relacionadas à competição por poder político, legitimidade institucional e conveniência social. Os autores do institucionalismo especificam três tipos de isomorfismos, a saber, o coercitivo, o normativo e o mimético.

Para a Teoria Institucionalista, o isomorfismo coercitivo é o resultado de pressões formais e informais exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência, bem como de autoridade. Reportando-se ao isomorfismo normativo, compreende-se que o grau de profissionalização é

possivelmente o fator mais importante como mecanismo normativo a ser considerado para o entendimento das pressões normativas do ambiente, podendo ser resultante da educação formal ou da formação e manutenção das redes de trabalho.

Quanto ao isomorfismo mimético, este se processa na adoção, por parte de determinada organização, de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, com a finalidade de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais. O mimetismo se processa também pela verificação da atuação próspera de outra organização.

Tanto Meyer et al. (1994) quanto Scott (1995) observaram que a sobrevivência das organizações, na abordagem institucional, depende da capacidade organizacional de entendimento das regras, crenças, valores e interesses criados e consolidados num determinado contexto ambiental. A forma de interpretar esses aspectos, a fim de se posicionar frente às pressões isomórficas, são mais bem explicadas pela presença dos esquemas interpretativos, definidos como pressupostos resultantes da elaboração e arquivamento mental da percepção de objetos dispostos na realidade, que operam como quadros de referência compartilhados e, frequentemente implícitos, de eventos e comportamentos apresentados pelos agentes organizacionais em diversas situações. Depreende-se que os valores são padrões de preferências racionalizados por um indivíduo e compartilhados por um grupo da organização, que influenciam as decisões, enquanto que as crenças são pressupostos subjacentes que fornecem aos membros que compartilham do mesmo ambiente organizacional, uma maneira de sentir o ambiente e a organização (Scott, 1995).

Desse confronto teórico-conceitual, surgem as discussões a respeito da idéia de campo organizacional, que é considerado o nível de maior significância

para a teoria institucional, pois se refere a um grupo de organizações que constituem uma área reconhecida de vida institucional, onde são compartilhados sistemas de significados comuns (Carvalho et al., 2005). Contudo, percebe-se que a identificação dos campos organizacionais tem contribuído para o exame dos tipos de diferenciação e sistemas de ligações que surgem entre os diversos conjuntos de organizações presentes numa localidade, bem como as conexões não locais, as influências culturais, políticas e técnicas, havendo uma tentativa de se fazer elos entre os níveis locais e sociais. Porém, para um grupo de estudiosos das organizações, os processos de definição institucional ou estruturação do campo consistem no aumento do grau de interação entre as organizações, na emergência de estruturas de dominação e padrões de coesão bem definidos, no aumento da carga informacional com as quais as organizações devem competir, e no desenvolvimento de consciência mútua entre os participantes em um grupo de organizações que estão envolvidas em um empreendimento comum.

No aspecto prático, tem-se a preocupação com a validação empírica da abordagem e da sua aplicabilidade no contexto brasileiro. Através de um estudo realizado junto a uma organização familiar, Amorin et al. (2007) conseguiram inserir a perspectiva institucional no campo da análise organizacional, abrindo espaço para uma série de estudos na área. Dessa forma, o campo da estratégia passou a abrigar boa parte das pesquisas de validação empírica por meio da análise de diversas organizações brasileiras (Silva et al., 2001). Segundo Silva et al. (2001), no Brasil, a abordagem institucional na área de estudos organizacionais, traduzida no neoinstitucionalismo, ganha seu devido espaço a partir do final da década de oitenta, com pesquisas realizadas inicialmente na região Sul. A predominância do paradigma funcionalista nos estudos organizacionais nos mostra a necessidade de novas abordagens, entre elas o neo-

institucionalismo, que constitui em um terreno fértil para o desenvolvimento de perspectivas teórico-conceituais como a institucional.

Para o desenvolvimento desse paradigma, o consenso entre os pesquisadores é o fortalecimento de um conjunto de teorias que reflitam a prática organizacional, apesar de essa não ser condição suficiente para acumulação de conhecimento nesse campo em questão. De acordo com Meyer et al. (1994), as diferentes perspectivas na teoria social se baseiam em quatro paradigmas mutuamente exclusivos. A organização, a instituição e o ambiente têm se relacionado por meio de uma concepção de realidade social sustentada pela visão positivista, independente das relações sociais.

Assim, é possível afirmar que, ao se basear no paradigma funcionalista/positivista, a teoria institucionalista entende que o relacionamento pode ser quantificado, estudado e completado pela aproximação científica. Seus aspectos consideram a institucionalização como um processo legitimador das estruturas institucionais, sem considerar os efeitos dessas estruturas e as influências dos membros da organização. Entretanto, as organizações são afetadas tanto por forças externas ao ambiente institucional quanto pelos atores institucionais envolvidos (Morgan, 1980). Portanto, a teoria institucional limitada ao paradigma positivista reduz as intuições por não considerarem os atores sociais como criadores ativos do meio social. Além disso, esconde a existência da subjetividade, privilegiando o interesse da administração em detrimento dos outros membros envolvidos no ambiente organizacional.

Tem-se observado, entretanto, que a Teoria Institucional vem buscando expandir as explicações sobre a noção de mudança e, apesar do pouco espaço concedido a esse tema, existem evidências de que as organizações e seus participantes são mais ativos e mais envolvidos no desenvolvimento de estruturas institucionais do que as formulações prévias reconheciam. Observa-se que a organização prioriza a lógica instrumental somente no início de sua

existência, mas, com o passar do tempo, vai absorvendo os valores da comunidade em um processo de institucionalização. Por meio da absorção de tais valores, as organizações adquirem uma identidade própria, que embora construída e mantida por atores sociais, assumem uma realidade impessoal e objetiva, ou seja, para além dos indivíduos.

No entendimento de Scott (1995), visando a tornar comum a percepção dos indivíduos, padrões e regras institucionais são incorporados por meio de *scripts* – considerados padrões aceitos e legitimados para definir práticas e comportamentos. A mudança ocorre justamente quando estes *scripts* são revisados, ou seja, quando novos valores e regras se incorporam ao contexto institucional. Essas regras são estabelecidas tanto no interior das organizações quanto no ambiente, portanto, o ambiente supre as organizações com regras que definem novas formas de organização, redefinem as existentes, e especifica os meios para reproduzir a racionalidade de cada uma (Peci, 2005).

Entretanto, dependendo do grau de institucionalização do ambiente, o foco passa da organização isolada para a direção de múltiplos ambientes institucionais, denominados “campos de foco” (Carvalho et al., 2005). As organizações tornam-se, então, mais similares, pois são as instituições que determinam e guiam as preferências organizacionais. O aumento do grau de estruturação do campo limita uma alteração no curso de ação. Portanto, é preciso reconhecer que esse campo de estudo pode ser historicamente contestado quanto a ação objetiva à mudança.

Nesse contexto, o que se pode constatar é a importância, no início dos estudos organizacionais sob a ótica dos teóricos funcionalistas, que a dinâmica da mudança social experimentada pelas organizações serviu de objeto de estudo às ciências sociais. Esses estudos se baseavam em duas premissas: (1) para que um sistema sobreviva, seus componentes estruturais devem estar sempre integrados; (2) a segunda menciona que as conseqüências funcionais e

disfuncionais de arranjos estruturais possibilitam uma interpretação mais pormenorizada das mudanças institucionais, já que podem corresponder tanto às expectativas funcionais quanto às evidências negativas advindas das disfunções. Conclui-se, então, que as mudanças ocorrem quando as disfunções de um arranjo institucional excedem as contribuições funcionais.

Essa busca por elementos estruturais fez com que os estudos sociológicos das organizações passassem a adotar análises quantitativas (Hall & Taylor, 2003; Hassard, 1993; Morgan 1980). Essa abordagem considerava que a estrutura formal refletia os esforços racionais dos decisores em busca da máxima eficiência. De acordo com Silva & Gonçalves (2000), na década de 60, passou-se a considerar também a influência do ambiente na determinação da estrutura, mantendo-se a abordagem funcionalista econômica.

No entanto, Hassard (1993), Dimaggio (1991) e Morgan (1980) concordam que, a partir da década de 70, esse paradigma foi amplamente contestado. Passou-se a questionar os limites da racionalidade dos tomadores de decisões. Surgiu então um novo enfoque nas relações organização-ambiente, denominado “dependência de recursos”. A dependência de recursos defendia que as decisões buscavam manter a autonomia e o poder organizacional sobre as outras organizações. Segundo Knights (2002), ao levantar a questão do poder, a dependência de recursos passa a questionar as abordagens teóricas dominantes que, até então, voltavam-se apenas para a busca por eficiência produtiva. Até esse momento, aspectos como imitação e conformidade normativa não haviam sido abordados. Tal fato serviu de base para que a Teoria Institucional levasse em consideração outros fatores que não os já encontrados no ambiente das organizações, ampliando suas análises e aumentando de forma significativa sua área de investigação (Rowlinson & Carter, 2002).

Nee (1998) apresenta discussões mais condensadas sobre as várias abordagens que inserem o institucionalismo no seio dos debates levantados

pelos teóricos dos estudos organizacionais. Em seu estudo, são consideradas as formas de organização das instituições, como as presentes nos municípios da região do Alto Paranaíba, com o objetivo de se compreender a capacidade institucional dessas organizações. O autor também procura identificar ações direcionadas à formação de redes institucionais – como a criação de associações interinstitucionais ou consórcios intermunicipais, bem como ações coletivas em âmbito regional, canalizadas para a resolução da problemática sócioambiental, tendo como ponto de partida as demandas, problemas e interesses que contribuem para configurar em redes as instituições. Nee (1998) também analisa a existência de políticas públicas direcionadas às questões ligadas ao desenvolvimento local sustentável.

Nesse caso, considera-se que as decisões e a adoção de estratégias não se encontram no interior das organizações, em condições restritas de racionalidade e objetividade. Pressupõe-se que os arranjos e as estratégias institucionais são decorrentes de influência do ambiente e das circunstâncias aleatórias, experiências e conhecimentos diversos (Roth & Schluchter, 1984; Hall & Taylor, 2003). Portanto, a presença do formalismo (normas, regras e leis) como produto da cultura nacional impõe mecanismos coercitivos para mudanças organizacionais, relevando posições secundárias para os demais tipos, quais sejam, normativos e cognitivos, como evidenciados por Burrell & Morgan (1979) em seus estudos organizacionais e sociológicos.

Os aspectos conceituais debatidos no âmbito da teoria institucional contribuíram de forma significativa para se analisar a capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba, a fim de se promover o desenvolvimento sustentável da região, pois além de constatar a presença das organizações, procurou-se identificar e analisar o arranjo institucional e as ações coletivas colocadas em curso. Evidências empíricas submetidas à luz dessa dimensão teórica favoreceram a compreensão institucional dos municípios da

região do Alto Paranaíba, os quais têm se organizado em torno de ações coletivas para a defesa de interesses comuns. Tal temática será discutida em seguida.

#### **4.2 Perspectivas da ação coletiva no ambiente institucional**

Na teoria da Lógica da Ação Coletiva desenvolvida por Olson (1999), podem-se constatar as divergências entre “interesses grupais comuns” e “interesses individuais isolados”. A partir de um conjunto de evidências relacionadas ao comportamento grupal, o autor procura entender como determinados grupos de indivíduos agem coletivamente para conquistar objetivos comuns. Dentre várias evidências conceituais trabalhadas por Olson, a teoria dos grupos sociais fundamenta-se na “idéia de que os grupos agirão quando a ação for necessária para promover seus interesses comuns ou grupais” (Olson, 1999, p. 13). O autor insere o conceito de altruísmo na compreensão do comportamento grupal que visa à realização de interesses comuns.

A idéia de que os grupos tendem a agir em favor de seus interesses é concebida como uma extensão lógica dessa premissa amplamente aceita do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Em outras palavras, geralmente se deduz que se os membros de um determinado grupo têm um interesse ou objetivo comum, e se todos eles ficariam em melhor situação se esse objetivo fosse atingido, logicamente os indivíduos desse grupo irão, se forem pessoas racionais e centradas nos próprios interesses, agir para atingir esse objetivo (Olson, 1999, p. 13).

Por outro lado, o autor destaca que nem sempre essa sequência lógica em prol de objetivos individuais ou grupais comuns é pertinente para todos os grupos (grande ou pequeno, complexo ou simples). Em outras palavras, nem sempre todos os membros dos grupos, principalmente os membros dos “grupos grandes”, agirão voluntariamente a todo o momento para que os objetivos grupais comuns sejam realmente realizados. Outro ponto que dificulta a ação para a confluência dos interesses comuns em grupo é o fato de que nem todos os

membros agem altruísticamente de forma individual ou coletiva, tendo por base a situação real de outro membro do grupo. Assim, Olson (1999) observa que comportamentos altruísticos são muito raros, principalmente quando se têm interesses econômicos em jogo.

A Teoria da Lógica da Ação Coletiva mostra-se como valioso instrumento de análise das relações estabelecidas entre instituição de um lado, e de seus membros e parceiros de outro, levando em conta os interesses, objetivos e vínculos que os fazem caminhar ou não em direção à cooperação. A cooperação, nesse caso, é fator organizador das ações do grupo ou do indivíduo agindo isoladamente, pois tende a levar os membros do grupo a um esforço coletivo em prol de objetivos comuns. Por outro lado, a não-cooperação estabelece uma espécie de ruptura ou “quebra de contrato” entre os membros de um grupo e coloca em risco o cumprimento de interesses comuns.

Esse autor diz ainda que “os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais” (Olson, 1999, p.14), a menos que se encontrem sob alguma coerção, com base em normas estatuídas legalmente. A coerção se faz presente ou necessária quando as regras do jogo não são observadas, ou mesmo são infringidas, por todos os membros envolvidos em ações que levem à defesa de interesses individuais comuns.

Olson (1999) considera como propósito simples e comum a quase todas as organizações “a promoção dos interesses de seus membros”, ou seja, todo grupo tem seu interesse que constitui a razão de sua existência. Para ele, tanto o Estado quanto grandes grupos oferecem benefícios públicos para seus membros, pois benefício público é definido pelo autor como aquele que, se oferecido ou consumido por qualquer pessoa, não pode ser negado a outros membros desse grupo. Portanto, cabe ao Estado canalizar ações que promovam a distribuição dos benefícios públicos de forma equitativa na sociedade.

A razão pela qual o Estado não pode sobreviver de cotas ou pagamentos voluntários e precisa recorrer aos impostos é que os serviços mais fundamentais que ele fornece são, sob um importante aspecto, equivalentes ao preço mais alto em um mercado competitivo: esses serviços têm de estar disponíveis para todos se estiverem disponíveis para alguém. Os benefícios ou serviços mais elementares proporcionados por um governo, como defesa militar, proteção policial e o sistema de lei e ordem em geral, são benefícios ou serviços que alcançam a todos ou praticamente a todos na nação. Seria obviamente inviável, caso fosse possível, negar a proteção das forças armadas, da polícia e dos tribunais àqueles que não pagassem voluntariamente sua parte dos custos governamentais com esses serviços, e os impostos são, portanto, necessários. Os benefícios comuns ou coletivos proporcionados pelo governo são usualmente chamados de benefícios públicos, e o conceito de benefício público é uma das idéias mais antigas e mais importantes (Olson, 1999, p. 26).

Dentre suas várias funções, o Estado surge aqui como promotor de benefícios públicos aos indivíduos aos quais assiste. Por outro lado, enquanto organização, as instituições de modo geral existem para a realização de interesses e necessidades individuais ou grupais. A funcionalidade de uma instituição consiste, na maioria das vezes, em exercer ações que sirvam aos interesses dos membros que são por ela influenciados. Essas ações podem ser concretizadas em forma de benefícios, cooperação mútua, prestação de serviços, aquisições de bens materiais e realizações pessoal ou grupal.

É importante notar que os interesses que todos esses tipos de organizações supostamente devem promover são em sua maioria interesses comuns: o interesse comum dos membros de um sindicato por salários mais altos, o interesse comum dos produtores rurais por legislações mais favoráveis, o interesse comum dos membros de um cartel por preços mais altos, o interesse comum dos acionistas por dividendos mais altos e ações valorizadas, o interesse comum dos cidadãos por um bom governo. Não é causalidade que de todos os tipos de organizações listadas acima espere-se que trabalhem pelo interesse comum de seus membros. Interesses puramente pessoais ou individuais podem ser defendidos, e em geral com muita eficiência, por ações individuais independentes (Olson, 1999, p. 19).

Para Olson (1999), qualquer instituição (de preferência formalmente constituída e legitimamente reconhecida pelos atributos legais da sociedade),

perde a razão de ser quando sua lógica de constituição não consegue ser mais eficiente do que qualquer ação individual isolada. É preciso que as ações institucionais se efetivem na sociedade enquanto organizadora e condutora de interesses comuns individuais e grupais em ambientes que prezem pela coletividade. Assim, quando os indivíduos não conseguem por si só realizar consensos em torno de seus objetivos comuns, entram em ação as organizações institucionalizadas que utilizam de mecanismos legais e normativos para que os objetivos comuns dos indivíduos ou dos grupos sejam amparados e defendidos pelas organizações.

As organizações podem, portanto desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora elas freqüentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos (Olson, 1999, p. 19).

Em termos de ações voltadas à coletividade, pode-se mencionar a instituição Estado que deverá em seus múltiplos propósitos no âmbito social, zelar pelo bem comum e garantir aos seus membros um ambiente de convivência social, por meio da manutenção da ordem e observância do aparato legal que legitima as ações do Estado. Nesse caso, o Estado também se faz presente na vida de seus membros atuando em dimensões importantes e indispensáveis à organização coletiva, tais como a social, a legal, a política, a econômica, a cultural e a ecológica.

As instituições podem, portanto desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora elas freqüentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos (Olson, 1999, p. 19).

Esses interesses, submersos em ambientes de relações que mantém aspectos de proximidade íntima e pertencimento como os grupos primários, passam a ser estruturados com base no parentesco na maioria das sociedades. No entanto,

Olson critica os defensores da teoria tradicional, na variante formal, por não deixarem clara a causa comum entre as sociedades primitivas e as grandes associações voluntárias dos tempos modernos. Assim, o que une as duas é o “instinto”. Além disso, ele considera que, na modernidade as necessidades tornaram-se mais complexas e os grupos tradicionais não conseguem alcançá-las ou supri-las. Porém, ele analisa o tamanho do grupo e sua relação com a racionalidade, especialmente no que se trata de custos e benefícios em grupos pequenos. Nesse caso, torna-se indispensável analisar o tamanho do grupo, pois disso depende o grau de abrangência, a capacidade de atuação e as formas de intervenção utilizadas para manter o grupo coeso em relação aos interesses individuais comuns.

Um ponto fica imediatamente óbvio. Se uma determinada quantidade de um benefício coletivo puder ser obtida a um custo suficientemente baixo com relação às vantagens que trará, a ponto de uma pessoa sozinha do grupo em questão sair ganhando, mesmo que tenha de arcar com esse custo, então há uma boa probabilidade de que o benefício coletivo seja proporcionado. Isso significaria que o ganho total seria tão grande com relação ao custo total que a fração de um único indivíduo na partilha do benefício coletivo já superaria o custo total de sua obtenção (Olson, 1999, p. 35).

Diante desta ressalva, o autor analisa que os grupos pequenos são mais eficientes para conseguir o benefício público porque seus membros se esforçarão ao máximo, mesmo que tenham que arcar sozinhos com todo o custo. Por outro lado, quanto maior o grupo, mais distante ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo. Além disso, Olson (1999) considera que grupos pequenos tendem a ser explorados pelos grandes, fortalecidos, adquirem maior habilidade de negociação e competição, embora estes últimos tenham menos propensão a atingir coletivamente os objetivos comuns almejados. Portanto, conclui-se que “quanto maior for o grupo, menos ele promoverá seus interesses comuns” (Olson, 1999, p.48). Olson (1999) ainda classifica os grupos,

primeiramente, em “exclusivos” e “inclusivos” e, depois, em “privilegiados”, “intermediários” e “latentes”.

O tipo de grupo “inclusivo” é aquele cujo benefício “é, por definição, de tal natureza que o ganho que um não-cooperador recebe não ocasiona perdas correspondentes àqueles que cooperam” (Olson, 1999, p. 52). Por outro lado, os grupos “exclusivos” exigem cem por cento de participação de seus membros e cada um deles é rival um do outro, mas precisam ser colaboradores para atingir certo objetivo. Mais uma vez, o autor afirma que, quanto maior o grupo, mais dificuldades terá para obter o benefício coletivo, ainda mais se não houver coerção ou incentivos independentes e externos. Ele descarta, com isso, a possibilidade de o grupo democrático, racional e consciente, com uma ideologia forte, ser eficiente no ganho de benefícios coletivos. No caso do grupo “privilegiado”, o benefício coletivo poderá ser obtido sem nenhum tipo de organização ou coordenação, fator essencial, por sua vez, aos grupos “intermediários”. O grupo “latente” é aquele grupo muito grande, que está fora do mercado, mas dentro de uma competição atomizada. Nesse grupo, nenhum membro será afetado caso não se consiga chegar ao benefício coletivo. São chamados “latentes” porque possuem capacidade latente para a ação.

Ao lembrar a eficiência dos pequenos grupos na obtenção dos benefícios coletivos, Olson (1999) defende a existência de comitês, subcomitês e pequenos grupos de lideranças, quando o grupo é muito grande. Para esse autor, os pequenos grupos “estão pura e simplesmente em uma posição mais vantajosa” (Olson, 1999, p.69). Ele critica a teoria tradicional, especialmente a de origem antropológica, pelo fato de considerar a universalidade de participação e atribuir aos pequenos e aos grandes grupos as mesmas causas. Ele considera ainda a teoria tradicional incompleta e se propõe a modificá-la. Exemplo disso é a questão do consenso grupal, que ele sugere ser analisado à luz de incentivos individuais. Incentivos econômicos não são os únicos possíveis, pois o prestígio,

o respeito e a amizade constituem importantes motivações para a ação, tal como Weber (1999) destacou ao analisar os sentidos da ação social.

Aliada a essas motivações, Olson (1999) considera como incentivos sociais importantes e seletivos as “sanções e as recompensas”. Para ele, a questão moral constitui um “incentivo seletivo” e deve ser analisado à semelhança dos incentivos monetários. Nesse caso, os grupos pequenos (privilegiados e intermediários) são duplamente “abençoados”, pois têm ao seu dispor incentivos econômicos e incentivos sociais. Por outro lado, o conceito de grupo grande ou latente se sustenta em sua tendência a um comportamento egoísta ou “desprendido”, desde que racional. Aqui, racional significa que, para atingir os objetivos perseguidos, serão utilizados meios eficientes e adequados à sua consecução.

A partir das críticas feitas por Olson às teorias tradicionais, especialmente a abordagem antropológica, apresenta-se na próxima seção a vertente neo-institucionalista fundamentada nos estudos de Douglas (1998).

#### **4.3 A ação coletiva sob a ótica do neoinstitucionalismo**

A hegemonia existente no âmbito dos estudos organizacionais, fundamentada nos pressupostos teóricos do institucionalismo, tem direcionado as atuais discussões para elementos ligados à estrutura formal e racional instrumental das instituições. Entretanto, como identificou Silva & Gonçalves (2000), somente nas duas últimas décadas se começou a atribuir importância aos elementos que constituem formas alternativas de organização e de gestão decorrentes de princípios como a reciprocidade, a solidariedade e a cooperação. Esse tipo de iniciativa, fruto do desenvolvimento do neo-institucionalismo, pressupõe a compreensão das relações subjetivas existentes nas instituições de modo geral e nas instituições públicas municipais de modo particular, devido às particularidades inerentes a esses tipos de organização.

A capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba pode ser analisada sob a ótica do neoinstitucionalismo, ao se procurar compreender como eles se organizam para gerir políticas públicas, como pensam o desenvolvimento sustentável da região e em que normas se baseiam para agirem coletivamente. Os estudos de Mary Douglas podem ser referência e ponto de partida para se compreender a capacidade institucional desse grupo de instituições presentes nesta região.

Com um olhar diferenciado das instituições, a teoria neoinstitucionalista fundamentada nos estudos de Douglas (1998) objetiva tratar das questões de reciprocidade, de solidariedade e de cooperação entre os membros de um grupo ou de uma instituição, seja ela simples ou complexa, procurando esclarecer até que ponto o pensamento dos indivíduos depende das instituições da qual eles fazem parte. Ressalta-se, logo de início, que o conceito de instituição apresentado por Douglas (1998) diz respeito aos valores compartilhados de um grupo social qualquer, à intersubjetividade entre os indivíduos, sem a obrigatoriedade de uma estrutura organizacional para isso. Esse conceito de instituição está intimamente ligado ao conceito de cultura, que, por sua vez, visa a orientar os laços sociais presentes em um ambiente institucional dinâmico e cooperativo.

No entanto, os pressupostos analisados por Douglas (1998) em relação à teoria neoinstitucionalista estão fundamentados nas obras de Emile Durkheim e de Ludwik Fleck, para os quais a solidariedade e a cooperação somente são possíveis na medida em que os indivíduos compartilham as categorias de seu pensamento. Tal concepção é inaceitável para muitos estudiosos das organizações, uma vez que contradiz os axiomas básicos da teoria do comportamento racional. De acordo com Douglas (1998), não é qualquer ônibus lotado ou ajuntamento aleatório de pessoas que merece o nome de sociedade. É preciso que entre seus membros exista algum pensamento e algum sentimento

que se assemelhem. Somente a existência legal, entretanto, não basta. Os pressupostos legais não atribuem sentimentos emocionais ao grupo que se associa. Somente pelo fato de ser legalmente constituído não se pode dizer que um grupo “comporta-se” e muito menos que ele pensa ou sinta.

Douglas (1998) pondera que, se essa consideração for tomada literalmente como verdade, implicitamente a mesma é negada por boa parte do pensamento social. Essa autora considera que a teoria marxista presume que uma classe social pode perceber, escolher e agir de acordo com seus próprios interesses grupais e que a teoria democrática baseia-se no conceito de vontade coletiva. No entanto, quando se trata de empreender uma análise mais detalhada, a teoria da escolha racional individual só encontra dificuldades ao abordar o conceito do comportamento coletivo, pois é axiomático, para a teoria, que o comportamento racional se baseie em motivos de autorreferenciação. Nessa analogia, o indivíduo calcula aquilo que melhor atende a seus interesses e age de acordo com isso. Entretanto, os indivíduos contribuem, sim, para o bem público com generosidade, até mesmo sem hesitações, sem a intenção óbvia de obter um benefício próprio.

Douglas (1998) considera que a epistemologia sociológica de Durkheim, ao elevar o papel da sociedade na organização do pensamento, tornou insignificante o papel do indivíduo e, por isso, muitos o acusaram de ser racionalista e radical. Para essa, Durkheim não explicou detalhadamente os passos precisos de sua argumentação funcionalista e isso abriu espaço para argumentos a favor do irracionalismo. Apesar dessas fraquezas, Douglas (1998, p.24) ressalta que “os recursos epistemológicos podem ser capazes de explicar aquilo que não pode ser explicado pela teoria do comportamento racional.” Por outro lado, essa mesma autora afirma que Ludwik Fleck elaborou e ampliou a abordagem de Durkheim, indo mais longe ao analisar o conceito de grupo social e introduziu vários termos especializados: a coletividade de pensamento

(equivalente ao grupo social de Durkheim) e seu estilo de pensamento (equivalente às representações coletivas de Durkheim), que conduz e treina a percepção e produz uma provisão de conhecimentos. Fundamentada em Fleck, a autora considera que o estilo de pensamento estabelece as pré-condições para qualquer cognição, propicia o contexto e fixa limites para qualquer julgamento relativo à realidade objetiva. Seu traço essencial é que ele está oculto dos membros da coletividade de pensamento. O estilo de pensamento é tão soberano para o pensador quanto a representação coletiva o era na cultura primitiva, segundo defendia Durkheim.

Douglas (1998) levanta duas graves objeções ao programa Durkheim-Fleck relativo à sociologia do conhecimento. A primeira delas diz respeito às explicações funcionais imprecisas. A segunda objeção diz respeito à base racional da ação coletiva. Sua crítica a leva a duas questões: Primeiro, se os indivíduos são racionais e procuram seu próprio interesse, farão alguma vez sacrifícios em benefício do grupo? E caso eles ajam contra seu próprio interesse, que teoria de motivação humana explicaria esse comportamento? Assim, a autora acredita que o engajamento que subordina os interesses individuais a um todo social mais amplo precisa ser explicado, pois a argumentação de Durkheim parece apoiar-se demais na religião e a assertiva de Fleck, segundo a qual um estilo de pensamento reina soberano sobre seu universo de pensamentos, também é algo que parece suspeito. Para essa autora, é o que os teóricos da escolha racional exigem que seja explicado.

Por outro lado, a escolha racional apresenta grandes limitações, pois as pessoas não parecem agir de acordo com os princípios dessa teoria (Hardin, 1982) e o programa de Durkheim e Fleck pode dar uma resposta à crítica funcionalista e à crítica da escolha racional apenas quando desenvolve uma dupla visão do comportamento social. Uma dessas visões é cognitiva: a exigência individual de ordem, coerência e controle da incerteza. A outra visão é

transacional: a utilidade individual maximiza a atividade descrita em um cálculo que envolve o custo-benefício. Portanto, a tomada de decisão está intimamente ligada ao processo de cognição.

Nesse sentido, o neo-institucionalismo trata o indivíduo como um ser racional que toma suas decisões baseadas no conhecimento que possui sobre um determinado assunto. Tal conhecimento, por sua vez, está atrelado intimamente aos valores institucionais que influenciam decisivamente a tomada de decisão do indivíduo. Nessa situação, a racionalidade do indivíduo não é maximizadora, mas voltada para a realidade institucional da qual faz parte.

Assim, um exame mais detido revela que isentar as sociedades de pequena escala da força da análise racional é algo que não resiste bem a uma crítica. Sabe-se que os indivíduos submetem seus interesses particulares ao bem dos outros, que o comportamento altruísta pode ser observado, que os grupos exercem uma influência sobre o pensamento de seus membros e até mesmo desenvolvem estilos de pensamento distintos. Sendo assim, Douglas (1998) aplica a análise da ação coletiva, realizada por Olson (1999), às questões habitualmente disfarçadas pelos efeitos de escala.

De acordo com os pressupostos da formulação geral realizada por Olson (1999), um indivíduo que se comporta de acordo com o interesse próprio racional não contribuirá para o bem coletivo e, do mesmo modo, não produzirá o benefício que deseja tendo em vista seu próprio interesse. Esse autor argumenta que, na medida em que a contribuição de um indivíduo não seja suficiente para produzir o bem coletivo e na medida em que a produção desses bens depende de muitos contribuintes, o cálculo racional do indivíduo tenderá a levá-lo a deixar de proporcionar qualquer bem. Uma vez que sua contribuição tem consequências limitadas, ele pode esperar que a ausência de seu pequeno donativo não faça diferença, e poderá, também, esperar “pegar uma carona” nas contribuições dos outros.

Para Douglas (1998), a baixa probabilidade de uma colaboração nesse caso nada tem a ver com a escala. Uma das fortes críticas de Douglas a Olson diz respeito ao fato de que ele não analisa as condições nas quais os indivíduos são impedidos a tomarem suas decisões. Ela ressalta que as instituições não pensam e não agem porque não têm propósitos, mas elas condicionam a ação de seus integrantes porque dominam o processo que antecede a tomada de decisão, fundamentada na classificação da natureza e na coleta de informações. É nesse sentido, também, que é a instituição a responsável por promover a solidariedade. É a solidariedade institucional a responsável pela ação coletiva não-compulsória. A autora faz referência a Michael Taylor por ter tratado a ordem social como um bem público. Segundo ela, Taylor também se inclui entre os muitos que acreditam que as comunidades pequenas são uma forma de sociedade na qual o auto-interesse racional não impõe o desfecho das decisões. Ela acredita ter boas razões para considerar que a teoria da escolha racional é inadequada para explicar o comportamento político contemporâneo.

Estudiosos como Durkheim e Fleck ensinaram que cada tipo de comunidade é um mundo de pensamentos que se expressa em seu próprio estilo de pensar, penetrando as mentes de seus membros, definindo a experiência deles e estabelecendo os pólos de sua compreensão moral (Douglas, 1998). Sob os fundamentos dessa ótica, a autora sustenta que, por bem ou por mal, os indivíduos compartilham seus pensamentos e, até certo ponto, harmonizam suas preferências. Sendo assim, eles não têm outros meios de tomar as grandes decisões a não ser na esfera das instituições que eles constroem ou na formação de redes institucionais de cooperação.

#### **4.4 Formação de redes institucionais**

Dentre os diversos modelos de arranjos institucionais, encontram-se os distritos industriais, *clusters*, arranjos inovadores e sistemas produtivos locais.

As teorias que tratam desses casos exemplares buscam destacar em suas análises o papel das redes de instituições especializadas em produtos ou na prestação de serviços (públicos e privados), com ênfase numa área geográfica delimitada. A noção de arranjos institucionais, por exemplo, surge como fortalecimento de ações coletivas na esfera de atuação das instituições, tendo como pano de fundo a necessidade de certas instituições de se organizarem na busca da defesa de interesses comuns. Numerosos estudos como os de Silva & Gonçalves (2000), Amorin et al. (2007), Brusco (1990), Rezende (2000) e Baiardi et al. (2003) têm também ressaltado o aumento de parcerias público-privadas, objetivando alavancar o desenvolvimento sustentável regional.

Com relação as indústrias que vêm se implantando nos municípios que compõem a ampla faixa de domínio climático influenciada pela Mata Atlântica, independente do setor de atuação, conviria que se contemplasse nos projetos locais de desenvolvimento sustentável mecanismos que obrigassem as unidades industriais a converter todas as externalidades ambientais negativas das atividades transformativa, em externalidades ambientais positivas como a adoção de tecnologia limpas de processamento e reprocessamento, recuperação de paisagens, revitalização da rede fluvial, etc. Este tipo de conduta do poder local em monitorar e eventualmente responsabilizar os agentes econômicos pela degradação ambiental deve também se estender aos serviços, sobretudo àqueles que lidam com o turismo (Baiardi et al., 2003, p. 02).

Os elementos peculiares contidos nesse relato procuram posicionar as instituições, públicas e privadas, como corresponsáveis pelas transformações sócioambientais ocorridas nas esferas municipais, instigando o surgimento de alternativas de desenvolvimento que possam ocasionar o menor dano possível ao meio ambiente. Assim, as externalidades presentes nas ações coletivas dos municípios do Alto Paranaíba passam a ser consideradas, haja vista a capacidade institucional desses municípios para se organizar em redes institucionais, a fim de prover o desenvolvimento da região com iniciativas que levem em conta a sustentabilidade conjunta dos municípios.

Outro ponto importante a ser considerado refere-se às investigações feitas por Saxenian (2001), Porter (1998) e Brusco (1990) em relação a iniciativas ocorridas em diversos países, das quais destacam-se as seguintes: formação de distritos industriais da chamada “Terceira Itália” exemplificam uma experiência de sucesso de aglomerações de instituições; os *clusters* nos Estados Unidos, onde se destaca o Vale do Silício; as redes de empresas no Japão, Coréia e Taiwan, e os sistemas produtivos locais na França, Alemanha e no Reino Unido (Amorin et al., 2007; Rezende, 2000).

Arranjos ou redes institucionais destacam-se porque devem existir mais por razões sociais do que econômicas. No entanto, torna-se imprescindível compreender sua gênese e a dinâmica do seu funcionamento e dos vínculos formais e informais existentes entre as instituições e entre os agentes sociais direta ou indiretamente beneficiados por essa forma de organização.

Ao analisar casos de arranjos institucionais na Itália e em Taiwan, Brusco (1990) salienta que, nesses países, onde foram implantadas formas de organização em arranjos ou redes institucionais, ocorreram problemas como choques culturais, falta de financiamento, baixo nível de qualificação da mão-de-obra, dificuldade de acesso a novas tecnologias, incapacidade de apoio por parte das instituições públicas, ausência de proteção legal e incompatibilidade com as potencialidades regionais. Essas dificuldades também foram enfrentadas nas iniciativas ocorridas também no Brasil (Amorin et al., 2007).

Em contrapartida, existem casos exemplares, identificados por Silva & Gonçalves (2000), de aglomerações institucionais que estão estimulando e encorajando o trabalho em cooperação, a aprendizagem e a troca de informações entre as instituições que aderiram a essa forma de organização no sentido de torná-las mais eficientes, competitivas e menos burocráticas (Amorim et al., 2007). Contudo, as redes institucionais, por mais promissoras que sejam, ainda são consideradas um desafio no que se refere a sua aceitabilidade. O contraste

entre sua alta relevância como geradora de desenvolvimento e de emprego de um lado e seu peso relativamente baixo como geradora de riquezas de outro, indica que, provavelmente, existem barreiras para uma articulação econômica maior.

No Brasil, essas barreiras certamente têm a ver com o acesso limitado a fontes de financiamento, o fato de depender de vontade política que ditam as regras do jogo em algumas regiões e, ainda, o baixo nível de inovação e capacitação tecnológica. A origem dessas barreiras consiste precisamente na falta de massa crítica em termos de demanda, baixa atuação do poder público nesse tipo de iniciativa, pequena escala de produção e de prestação de serviços e escassez de poder financeiro.

Essas barreiras podem se converter em disfunções graves no ambiente institucional e tendem a contribuir para inibir a formação de arranjos institucionais. Nesse caso, as instituições consideradas de médio e pequeno porte deixariam, então, de tentar competir diretamente com as grandes organizações e passariam a compor uma rede de instituições inserida no mercado global e possuidora de grande importância no cenário sócioeconômico (Stevenson & Greenberg, 2000; Sewell, 1992).

Essas mudanças podem gerar desenvolvimento ou retrocesso, dependendo dos fatores relacionais que as instituições estão dispostas a efetivar na região em que atua. Portanto, as instituições que não se adaptarem às responsabilidades, às novas formas de competição e à flexibilidade nesse ambiente dinâmico tendem a morrer. Por outro lado, existe um conjunto de alternativas para as instituições, públicas ou não, que desejam se manter em atividade, além de alcançar vantagens competitivas e ganhar espaço nesse novo ambiente, competindo diretamente por mercados e parcerias. São alternativas que passam por um princípio imprescindível, qual seja, o da cooperação.

Amorim et al. (2007) fornecem uma série de argumentos de ordem econômica e social para que as instituições adiram à forma de gestão em redes, entre os quais pode ser destacados: i) estímulo à livre iniciativa e à capacidade empreendedora; ii) relações capital/trabalho mais harmoniosas; iii) contribuição para a geração de novos empregos e absorção de mão-de-obra, seja pelo crescimento já existente, seja pelo surgimento de novas formas de atuação das instituições em rede; iv) efeito amortecedor dos impactos do desemprego; e) efeito amortecedor das flutuações na atividade econômica; v) manutenção de certo nível de atividade econômica em determinadas regiões; vi) contribuição para a descentralização da atividade econômica, em especial, na função de complementação às complexas instituições, e finalmente, vii) potencial de assimilação, adaptação, introdução e, algumas vezes, geração de novas tecnologias de produto e de processo.

Essas possibilidades também podem ser compartilhadas pelas instituições públicas, desde que sejam levadas em conta suas peculiaridades e formas de atuação no contexto social, que deve estar voltada antes para estabelecer pactos de cooperação e defesa de interesses coletivos que a promoção de competição entre os indivíduos.

O estudo envolvendo o desenvolvimento das redes de cooperação entre instituições de diversas formas de atuação é, segundo Vizeu (2003), tema contemporâneo comum nos estudos organizacionais. É importante examinar se esses novos formatos organizacionais constituem fatores estratégicos favoráveis ao reconhecimento e à exploração de oportunidades de negócios e de fiéis parcerias entre as instituições no intuito de direcionar políticas para o desenvolvimento regional.

Uma alternativa são as redes institucionais de cooperação entre instituições, estabelecendo parcerias e fomentando políticas de ações localizadas com vistas à integração, a solidariedade e a intercooperação. Essas redes

institucionais de cooperação surgem pela busca dos participantes por diferenciais competitivos. Os instrumentos de organização empresarial e as formas de estruturação das redes de instituições requerem um pacto político, estratégico e operativo entre parceiros e instituições, como prevêm Mehra, Kilduff & Brass (2001).

De acordo com Britto (1999), o arranjo de instituições por meio de “redes institucionais” visa a potencializar a atuação de instituições que, agindo de forma isolada, não necessariamente obterão o mesmo desempenho da rede. Trata-se, portanto, de procurar fortalecer as ações coletivas de determinadas instituições frente aos desafios e limitações encontradas em instituições que agem isoladamente, embora as instituições que se organizam em redes não estejam isentas de verem seus objetivos comuns não atendidos. A forma de organização em rede vislumbra abranger áreas muitas vezes difíceis de serem atendidas quando se pensa em uma instituição atuando de maneira individualizada.

A idéia central desse autor é de que os arranjos cooperativos baseados em compartilhamento de funções de produção ou prestação de serviços entre parceiros não emergem de um vazio ou de condições aleatórias baseadas simplesmente na intuição, sendo fortemente condicionados pela complexidade das tecnologias que devem ser mobilizadas (Britto, 1999).

Dentro de outra lógica de análise de rede institucional, Amato Neto (2000), ressalta a importância de se observarem determinadas características tipológicas que perfazem a idéia de aglutinação de instituições em prol de objetivos coletivos, entre as quais estão:

- Alianças multiorganizacionais de serviços ou consórcios: entre organizações que possuem necessidades similares;
- Alianças oportunistas ou *joint-ventures*: as organizações vêem algum tipo de vantagem competitiva imediata;

- Alianças de parceria que envolvem fornecedores, consumidores e funcionários: o comprometimento dos vários parceiros participantes da cadeia produtiva (*stakeholders*).

Nesse caso, é possível observar alguns elementos intrínsecos a esta proposta de alianças entre instituições tais como a escassez de recursos para grandes investimentos, maior flexibilidade da produção e divisão dos riscos inerentes a investimentos, que favorecem o surgimento de cooperação entre instituições de diversas modalidades, como as instituições públicas da região do Alto Paranaíba, objeto de análise desta pesquisa.

Qualquer instituição que vai manter sua forma precisa adquirir legitimidade baseando-se de maneira muito nítida na natureza e na razão. Então ela propiciará a seus membros um conjunto de analogias por meio das quais se poderá explorar o mundo e com as quais se justificará a naturalidade e a razoabilidade dos papéis instituídos, e ela poderá manter sua forma contínua, identificável (Douglas, 1998, p. 116).

Os diferentes autores analisados neste capítulo confluíram para uma classificação de redes institucionais de cooperação, convergindo apenas para as vantagens que este tipo de iniciativa pode trazer. No entanto, esse padrão de formação institucional não se reduz a um “tipo ideal” de organização oferecendo somente vantagens. Para que as vantagens se façam valer é preciso, levar em consideração aspectos importantes no desenvolvimento de redes institucionais ou de outras formas organizacionais de instituições, tais como demandas locais, posição geográfica, especificidades políticas, sociais, culturais e econômicas, bem como a capacidade institucional das organizações.

No capítulo seguinte serão aprofundadas discussões empírico-conceituais envolvendo as noções de Capital Social e Institucionalismo, destacando seus aspectos específicos e suas contribuições para a compreensão da sociedade e de suas instituições.

## **5 O CAPITAL SOCIAL INSTITUCIONAL NO ÂMBITO MUNICIPAL**

No capítulo anterior mostrou-se como as instituições se organizam em redes para melhor estruturar suas ações e atividades. Mostrou ainda a dinâmica existente por detrás do pensamento organizacional que corrobora para ampliar os estudos referentes às redes institucionais. Ao mesmo tempo em que as instituições se organizam em redes, elas podem contribuir para efetivar, no ambiente organizacional, relações que tendem a facilitar o funcionamento, buscando estruturá-las de acordo com seus propósitos. Dentre várias relações existentes nas sociedades modernas, uma terá importante papel para melhor compreender a estrutura e a capacidade institucional das organizações públicas e as atividades dela advindas. Trata-se de analisar as instituições à luz da Teoria do Capital Social e da Abordagem Institucionalista. Essas categorias teóricas abrangentes são discutidas abaixo, sem, no entanto, ter-se a pretensão de esgotá-las.

### **5.1 Capital social e ação coletiva no contexto institucional**

A literatura que trata do surgimento do conceito de “capital social” atribui a Bourdieu (1986) e Coleman (1988) o pioneirismo moderno sobre tal conceito. São autores que influenciaram significativamente os estudos, por exemplo, de Robert Putnam, que empreendeu uma valiosa pesquisa em regiões selecionadas da Itália moderna para compreender dimensões e categorias analíticas como a descentralização política, o desempenho institucional e a força do processo civilizatório na transformação político-cultural de uma determinada sociedade.

Para Costa (2008), todo o estudo recente que envolver em suas discussões a Teoria do Capital Social deve levar em consideração dimensões e

categorias ligadas ao capital social que facilitam a compreensão da dinâmica social na atualidade. Permite ainda analisar as relações de consensos e conflitos existentes entre atores sociais e instituições. Atendendo aos propósitos delimitados neste estudo, as dimensões e categorias (ver quadro abaixo) propostas por Costa (2008) se somaram às demais discutidas por outros autores, tornando-se indispensáveis na orientação do processo de levantamento de dados e pesquisa de campo.

QUADRO 5 Dimensões e categorias para medir Capital Social

<b>DIMENSÕES</b>	<b>CATEGORIAS</b>
Apoio comunitário	<b>Participação das pessoas nas instituições locais</b>
	Participação por gênero
	Participação por faixa etária
	Participação por estado de emprego
	Nível de organização da comunidade
	Mobilização das pessoas e/ou instituições para resolução de problemas
Capital social estrutural	<b>Infra-estrutura</b>
	Participação do líder
	Diferença entre os membros (adversidade)
Redes e organizações de apoio mútuo	Influência dos líderes
	Níveis de diferenças
	Problemas decorrentes das diferenças
	Disponibilidade de serviços
Ação coletiva prévia	Problemas de acesso a serviços
	Interação entre a comunidade e líderes políticos na solicitação de ações de desenvolvimento
Capital social cognitivo	Formas de decisão relacionada a projetos de desenvolvimento
	<b>Apoio e solidariedade</b>
	Confiança
	(níveis) de individualismo
	(níveis) de respeito e atenção à opinião alheia
	(níveis) de prosperidade
	(níveis) de aceitação
Nível de conflito	
Engajamento	

“...continua...”

“QUADRO 5, Cont.”

Perfil organizacional	Mudanças nas estruturas e propósitos da organização
	Tipo de ajuda organizacional
	Participação organizacional
	Capacidade das organizações para conviver com conflitos
	Capacidade e competência das organizações
	Liderança organizacional

Fonte: Adaptado de Costa, (2008, p. 71).

Essas dimensões e categorias pensadas em conjunto surgem como potencializadoras das ações coletivas entre atores sociais, grupos, associações, consórcios, comunidades e instituições presentes nos municípios do Alto Paranaíba. Ao mesmo tempo em que contribui para ampliar as discussões em torno da noção de capital social.

A noção de capital social proposta por Putnam (2002) ganhou destaque internacional a partir de estudos sobre a Itália moderna em contextos regionais marcados por profundas transformações político-culturais. Ao estudar os princípios e valores da democracia italiana, Putnam (2002) constatou a existência de associações comunitárias e de práticas sociais de reciprocidade como elementos essenciais à democracia e à conscientização cívica. Assim, esses elementos não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, mas também determinam o desempenho dos governos locais e de suas instituições.

Paralelamente, Putnam (2002) refere-se ao capital social como o conjunto de “elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco”, contribuindo de maneira significativa para a superação dos dilemas da ação coletiva. Em contrapartida, Reis (2003) ao se apoiar nos críticos da teoria do capital social de Putnam, observa pontos de fragilidades em termos de definição que comprometem a consistência do conceito de “capital social”.

Contudo, o conceito de capital social permanece surpreendentemente impreciso durante toda a exposição do capítulo final – pois Putnam

jamais o define. Feita a alusão inicial ao capital social, tudo o que se segue é, inicialmente, uma remissão à exposição do conceito feita por James Coleman e outros autores, seguida por uma enumeração um tanto vaga de atributos do capital social, que jamais chega perto de uma definição (Reis, 2003, p. 44).

Mas, por outro lado, Reis (2003) não anula o brilhantismo existente no trabalho de Putnam (2002) e enumera um conjunto de virtudes que norteou os estudos deste autor por quase duas décadas, com destaque para os atributos ligados à “confiança”, “desempenho institucional” e “capital social”. Para Reis (2003), a noção de capital social surge como uma valiosa lente para compreender as sociedades modernas, permitindo à reestruturação e a modificação de certas práticas relacionadas de um lado, às instituições, de outro, ao processo de formação político-cultural fundamentado em ações cívicas.

O capital social passou a ser considerado então de fundamental importância, além da consolidação da democracia, na realização de uma efetiva governança local e urbana, visando a sustentar redes de inovação tecnológica e de políticas públicas. Contribuiu ainda para o desenvolvimento comunitário e social, para a implementação de projetos de inclusão social e de combate à pobreza, bem como estimulou a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais (Briggs, 2004; Portes, 1998; Coleman, 1990; Bullen, 2000; Fukuyama, 1995; Light, 2004; North, 1990).

O recorte teórico-metodológico e empírico delimitado por Putnam (2002) ao tratar da relação comunidade-democracia na Itália moderna revela um conjunto de elementos que se complementam e se afastam ao serem confrontados com a realidade pesquisada. Elementos como “desempenho institucional”, “confiança”, “civildade”, “ação coletiva” e “capital social” marcam a trajetória de sua linha de pensamento e evidenciam fatores que se desenvolvem a partir de duas questões centrais: “Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não?” e “Que entendemos por desempenho institucional?”. São questões complexas e abrangentes, mas que

permitem analisar o papel das instituições e a nossa própria condição humana no contexto da sociedade moderna. Portanto, desempenho institucional pode ser entendido da seguinte maneira:

O conceito de desempenho institucional baseia-se num modelo bem simples de governança: demandas sociais => interação política => governo => opção de política => implementação. As instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio. Pais que trabalham fora procuram creches acessíveis, comerciantes preocupam-se com furtos em suas lojas, veteranos de guerra execram a morte do patriotismo. Os partidos políticos e outros grupos articulam esses interesses, e as autoridades, quando muito, deliberam sobre o que fazer. Então, adota-se uma política (que pode ser apenas simbólica). A menos que essa política seja “nada a fazer”, ela tem que ser implementada – criar novas creches (ou incentivar a iniciativa privada a fazê-lo), pôr mais guardas na ronda, hastear bandeiras com mais freqüência. Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas (Putnam, 2002, p. 24-25).

Nota-se, entretanto, a complexidade de fatores que condicionam o sucesso ou o fracasso do “desempenho institucional”. São fatores que envolvem diversos atores e segmentos da sociedade civil organizada democraticamente e que, de certa maneira, repassam para os gestores públicos e políticos a missão de maximizar os recursos limitados em poder do Estado.

Assim, para além do papel exercido pelo Estado na sociedade, observa-se que a relevância em se investigar a ação de uma perspectiva supraindividual deve-se à constatação de que ela é capaz de sintetizar e refletir significados e padrões comuns a uma coletividade. Embora condicionada pela singularidade, ela tem muito a dizer sobre os valores hegemônicos e as práticas institucionalizadas na sociedade. Algumas dessas práticas e valores podem ser mais bem visualizados no quadro a seguir, que mostra a interdependência existente entre capital social, estrutura e elementos cognitivos, presentes nas sociedades contemporâneas institucionalizadas.

QUADRO 6 Interdependência entre Capital Social, Estrutura e Cognição

Capital Social	Elementos Estruturais	Elementos Cognitivos
Fontes Manifestações	Redes e Relações Interpessoais Papéis e Regras Procedimentos e Precedentes	Normas Crenças Atitudes Valores
Fatores Dinâmicos Domínios	Organização Social Ligações Horizontais e Verticais	Confiança Cooperação
Elementos Comuns	Expectativas que levam ao comportamento cooperativo que geram benefícios mútuos.	

Fonte: Adaptado de Uphoff, (2000, p. 221).

Assim, nota-se a partir dos elementos acima expostos, que a idéia de capital social surge como organizadora da ação coletiva, presente dentre várias abordagens organizacionais, no institucionalismo, onde a noção de *homo economicus* se desenvolve atrelada à figura do indivíduo racional que age exclusivamente em função de seus interesses. Putnam (2002) considera que o capital social é constituído por elementos (redes, normas e confiança) das organizações sociais que facilitam a ação e a cooperação para benefício mútuo uma vez que um acervo abundante de capital social proporciona um trabalho em conjunto mais fácil.

Confiança, normas, cadeias de relações sociais são tipos de capital social. O capital social facilita a cooperação espontânea e tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem dele, tendem a acumular mais. O capital social multiplica-se com o uso e mingua com o desuso. Por esse motivo, a criação e dilapidação do capital social se caracterizam por círculos virtuosos e círculos viciosos (Putnam, 2002, p.180).

Ao contribuir para tornar popular a noção de capital social a partir de seus estudos sobre a Itália moderna (1993) e sobre os Estados Unidos (2000), Putnam (2002) identifica-a como os traços da vida social, suas redes de relações, normas e confiança que facilitam a ação conjunta em prol de objetivos comuns. Conceitualmente esse autor define capital social como a capacidade dos grupos e

organizações que formam a sociedade civil em prol do desenvolvimento do trabalho coletivo no alcance de objetivos comuns, possibilitadores de maior eficiência na produção coletiva de riqueza. Trata-se de um conceito, de acordo com os críticos da teoria de Putnam, impreciso em termos de definição, mas que nos oferece elementos importantes para o entendimento do capital social na atualidade, principalmente quando se trata de análises voltadas para as instituições públicas e representações políticas (Bullen, 2000; Reis, 2003; Briggs, 2004).

É possível, então, que a busca pela otimização, ou seja, pela maximização da diferença entre o benefício e o ônus determine o alinhamento entre fins e meios e coloque o capital social como subsidiário das ações coletivas. Embora a liberdade de ação seja um fato, ela é condicionada pela lógica instrumental. O mercado e as leis da economia neoclássica representam à materialização de tal racionalidade. Nesse campo, a ação coletiva é marcada pela impessoalidade. A equivalência das trocas e a ausência da dívida tornam cada relação pontual e não instaura um sistema de obrigações capaz de inibir a exploração, a injustiça e a exclusão (Coleman, 1990; Olson, 1999; Frey, 2000).

No entanto, capital social pode ser compreendido como sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital. Assim, essas organizações básicas da vida social como instituições de ensino, jurídicas, sindicatos, associações comunitárias e profissionalizantes, dentre outras, são essenciais para o estabelecimento de normas e padrões comuns, para a promoção de confiança social e interpessoal e, no final, para o crescimento do engajamento cívico. Para Putnam (2002), o capital social é um ativo importante individual e socialmente. As redes e os vínculos que nelas se dão são importantes para os indivíduos, os grupos e as comunidades. Assim, do mesmo modo que o capital físico e o capital humano podem aumentar a produtividade individual ou

coletiva, os contatos sociais também podem afetar a produtividade do indivíduo e de grupos de indivíduos. Desse modo, o capital físico se refere aos objetos físicos e o capital humano se refere às propriedades das pessoas, enquanto que o capital social se refere aos vínculos entre os indivíduos. Portanto, o capital social refere-se às características da organização social, que podem melhorar a eficiência da sociedade e do Estado, facilitando as ações coordenadas dos indivíduos.

Em um contexto como esse, será incumbência do governo atuar, por meio do monopólio do uso legítimo da força, como mediador em última instância dos acordos, costumes e valores oriundos da livre interação e cooperação – e, naturalmente, também dos conflitos – entre os indivíduos e grupos diversos na sociedade. Ele permanece, de qualquer maneira, sendo ator crucial para o funcionamento das instituições, isoladamente de longe o mais importante, poderosamente capaz de influenciá-las – para melhor ou pior – tanto no seu formato quanto no seu desempenho. Pois é somente ao constituir a forma legal que lhe permitirá desempenhar seu papel de fiador dos acordos firmados no interior da sociedade que o governo propriamente institucionaliza esses acordos; transforma acordos circunstanciais ou formas momentâneas de cooperação em instituições propriamente ditas (Reis, 2003, p. 41).

Nesse contexto de adversidades de interesses, o Estado surge como organizador, e em certo ponto fiscalizador e regulador, das ações dos indivíduos na sociedade. Trata-se da contribuição do Estado na superação dos “dilemas da ação coletiva”. No que se refere à ação coletiva de base racional, a influência das idéias de Olson (1999) é oportuna para o contexto. Para o autor, essa prática depende do reconhecimento de interesses comuns e da coordenação de esforços para alcançá-los. Partindo de um utilitarismo absoluto, Olson (1999) estabelece uma tipologia dos benefícios coletivos (exclusivos e inclusivos) e dos grupos (latentes, intermediários e privilegiados). Os benefícios exclusivos são limitados e, portanto, serão apropriados pelos membros que pagam o preço de sua obtenção. Os benefícios inclusivos são extensíveis a toda uma categoria, ainda que apenas parte dela tenha arcado com os custos.

Em um grupo latente, seus integrantes ainda não adquiriram a consciência do interesse comum ou, se já o fizeram, o ônus da ação é maior que os benefícios esperados. Nos grupos intermediários, os pares já compartilham propósitos, mas os custos e os benefícios são equivalentes. Constituem, portanto, associações semiorganizadas onde a possibilidade de ação coletiva é baixa. Nos grupos privilegiados, os benefícios da ação superam seus custos e a ação conjunta tende a viabilizar-se. A argumentação de Olson contempla, ainda, a relação entre o tamanho de um grupo e a possibilidade de seus membros agirem coletivamente.

Em sociedades holistas, a ação coletiva pode ser considerada a reprodução do universo de valores interiorizados. Assim, os fins são dados pela hierarquia social e a liberdade dos agentes condicionada dentro da hierarquia. Caillé (1998) aponta a incompatibilidade entre os princípios do holismo e o conceito de ação coletiva:

Mas seria possível falar em ação nesse caso? Dificilmente, já que nessa perspectiva supõe-se que os sujeitos, individuais ou coletivos, não fazem senão aplicar um modelo e uma lei que existiam antes deles. Limitam-se a expressar os valores de sua cultura, cumprir as funções sociais determinadas ou colocar em prática as regras envolvidas na lógica da estrutura de que dependem (Caillé, 1998, p.10).

Entretanto, observa-se que a ação coletiva relacionada à noção de capital social apresenta contornos bastante particulares. Verifica-se, inicialmente, que a liberdade dos atores sociais é ampla, pois a promoção de confiança social e interpessoal tem como pressuposto a reciprocidade. Além disso, a equivalência das ações individuais condiciona o comportamento da outra parte. Em contrapartida, em se tratando da ação coletiva na perspectiva pública, a mesma se caracteriza não pela espontaneidade, mas tão somente pela obrigatoriedade em se pagar impostos que literalmente são impostos a nós. Nesse caso, os indivíduos são mobilizados a manter vínculos de “confiança” com o Estado, que, por sua vez, fica na responsabilidade de efetivar políticas públicas e ações

governamentais direcionadas ao bem-comum. Mas, ressalta-se que a noção de equilíbrio entre “impostos pagos” e “políticas governamentais” de apelo social nem sempre se faz presente frente às demandas coletivas em uma determinada sociedade, já que os interesses são divergentes e as prioridades sociais são cada vez mais volumosas (Bourdieu, 1996; Frey, 2000; Bresser Pereira, 2001). Têm-se aí os pontos que irão subsidiar a compreensão dos dilemas da ação coletiva, podendo contribuir para a instauração de ambientes propícios para análises teórico-metodológicas e estudos de casos específicos.

Sendo assim, respostas aos dilemas da ação coletiva, conforme salienta Putnam (2002), podem ser encontradas no conceito de reciprocidade. Indivíduos racionais, porém incapazes de colaborar, tendem a produzir resultados irracionais do ponto de vista coletivo. A cooperação demanda a confiança no outro e a crença de que se goza do crédito alheio.

O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas são resolvidos. Num mundo habitado por santos, talvez os dilemas da ação coletiva não existissem, mas o altruísmo universal é uma premissa quixotesca para quaisquer ações ou teorias sociais. Quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm que renunciar – pesarosamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo. Hobbes, um dos primeiros grandes teóricos sociais a confrontar-se com tal perplexidade, propôs a solução clássica: a coerção de um terceiro. Se ambas as partes conferirem ao Leviatã poderes para estabelecer a harmonia entre elas, a recompensa será a mútua confiança necessária à vida civil. O Estado possibilita aos seus cidadãos fazerem aquilo que não podem fazer por conta própria – confiarem uns nos outros (Putnam, 2002, p. 174-175).

Assim, a manutenção de relações estáveis – capazes de dispensar a coerção de uma terceira instância (independente e onerosa) – depende da confiança social e de suas fontes: os sistemas de participação cívica e as regras de reciprocidade.

A reciprocidade admite duas formas: balanceada (ou específica) e generalizada (ou difusa). A primeira refere-se à permuta simultânea de itens de

igual valor. A segunda, que se aproxima da total confiança mútua, vincula-se a uma contínua relação de troca que, num momento específico, apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência. Supõe, contudo, expectativas mútuas de que um favor concedido venha a ser retribuído no futuro. Assim,

num sistema de reciprocidade, todo ato individual geralmente se caracteriza por uma combinação do que se poderia chamar de altruísmo a curto prazo e interesse próprio a longo prazo: eu te ajudo agora na expectativa (possivelmente vaga, incerta e impremeditada) de que me ajudarás futuramente. A reciprocidade é feita de uma série de atos que isoladamente são altruísticos a curto prazo (beneficiam outrem à custa do altruísta), mas que tomados em conjunto normalmente beneficiam todos os participantes (Putnam, 2002, p.182).

A observação dos dois primeiros paradigmas sugere um dilema: ou a ação coletiva é livre (mas orientada para a maximização de interesses particulares) ou ela é condicionada por um conjunto de valores pré-existentes. Em outras palavras, o sujeito da ação é, respectivamente, o indivíduo ou a sociedade. Nesse caso, a teoria do capital social se coloca entre esses dois pólos, pois conjuga, essencialmente, liberdade e obrigação. Inibe, portanto, a reificação da realidade, seja ela originária do contrato social ou de um poderoso processo de interiorização de normas e valores, o que inclui a relação de confiança entre os indivíduos.

Em síntese, capital social pode ser entendido como o conjunto de investimentos que são canalizados em ações socioeconômicas e culturais, objetivando atender demandas sociais específicas advindas de grupos organizados da sociedade civil. Assim, as premissas do capital social partem de constatações de que os indivíduos se relacionam uns com os outros para ter acesso aos recursos públicos coletivos almejando a consecução de interesses diversos como: i) facilitar o fluxo de informações sobre oportunidades e escolhas que possam minimizar os custos de transações; ii) favorecer as relações sociais permitindo a influência de atores sociais centrais em decisões que afetarão a vida dos demais atores sociais; iii) permitir o reconhecimento das

credenciais sociais dos atores sociais; e iv) reforçam a identidade do ator social enquanto membro da comunidade e, portanto, favorece acesso aos recursos coletivos comuns. Porém, ao promover a mobilização de recursos comuns a serem convertidos em políticas públicas para a sociedade, as premissas do capital social procuram mostrar os possíveis retornos que poderão ter os atores sociais. Esses retornos poderão se apresentar em forma de riqueza, prestígio social e poder, ou mesmo contribuir para modificar as estruturas sociais vigentes (Lin, 1999).

Nesse sentido, uma reflexão em torno das teorias institucionalistas, objetivam criar as condições conceituais e metodológicas necessárias para reforçar a compreensão da capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba de gerar desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade. Além disso, o corpo teórico em destaque pode contribuir para o entendimento dos papéis exercidos pelas instituições da região. A seção a seguir apresenta um fortalecimento das discussões envolvendo abordagens institucionalistas que transitam entre a “tradição” e a “modernidade”.

## **5.2 Abordagem institucionalista: debate entre o tradicional e o moderno**

A seção anterior priorizou discussões em torno dos defensores e críticos do “Capital Social”, possibilitando a identificação de dimensões e categorias importantes ao entendimento de tal temática. As categorias mais debatidas pelos teóricos do capital social são: desempenho institucional; confiança; participação cívica, cidadania e descentralização das decisões políticas. Essas categorias refletem os elementos necessários para se garantir relativa “harmonia social” seja em um grupo, uma instituição, uma comunidade, um município ou uma nação. Tais categorias contribuem para melhor se compreender a relação social existente entre indivíduos e, ou, instituições em contextos sociais complexos e abrangentes, como é o caso do estudo realizado nos 31 municípios que

compõem a região do Alto Paranaíba. Essas categorias vão ao encontro daquelas levantadas pelos teóricos do institucionalismo, principalmente em se tratando de assuntos que procuram relacionar instituições e política pública.

No institucionalismo, sobressaem as questões voltadas ao entendimento de normas e regras estabelecidas institucionalmente, aspectos ambientais, grau de cooperação entre os indivíduos e as instituições, sistemas formais de organização, legitimidade institucional, bem como a capacidade das instituições em se articularem em redes. Tanto no “Capital Social” quanto no “Institucionalismo”, procura-se compreender os elementos que estruturam as instituições da atualidade e como essas instituições desempenham suas funções no contexto social.

O institucionalismo concebido no âmbito da Teoria das Organizações permite o confronto teórico-conceitual entre perspectivas “tradicionais” e “modernas” advindas de propostas voltadas à compreensão das instituições contemporâneas. Dessa confrontação de idéias e perspectivas teóricas, surgem novas formas de organização dentro das instituições. Portanto, o institucionalismo passou a investigar “modelos teóricos institucionais” capazes de promover a substituição de elementos técnicos por elementos ligados aos valores (principalmente os relacionados aos aspectos culturais) que, conseqüentemente, seriam determinantes no desenvolvimento das atividades institucionais (Bowring, 2000; Willmott, 2005; Silva & Gonçalves, 2000; Holmqvist, 2003; Scott, 1995; Bryman, 1984; Schultze & Stabell, 2004; Dimaggio, 1991; Hassard, 1993; Hodgson, 2000; Morgan, 1980). Essas perspectivas são sintetizadas no quadro abaixo:

QUADRO 7 Perspectivas teórico-conceituais polarizantes da Teoria Institucional

<b>PERSPECTIVAS CLÁSSICAS</b>	<b>PERSPECTIVAS MODERNAS</b>
Abordagem funcionalista	Abordagem interpretativa/(des) construção
Velho institucionalismo	Neoinstitucionalismo
Ambientes técnicos e institucionais	Esquemas interpretativos e cognição
Atores organizacionais passivos	Atores organizacionais criativos – pró-ativos
Estímulo-resposta	Estímulo-interpretação-resposta
Pressão ambiental para conformidade das organizações	Pressões das organizações sobre condições ambientais para atingirem objetivos e manter interesses
Ambiente mudando e adaptando indivíduo e organização	Indivíduos e organização mudando ambiente
Isomorfismo coercitivo	Isomorfismo cognitivo (mimético) e normativo
Administração empresarial por tarefas	Administração empresarial por competências
Administração pública tradicional/burocrática	Administração pública gerencial/societal
Cultura nacional	Cultura organizacional
Regimes autoritários e patrimonialistas	Regimes democráticos e concorrenciais

Fonte: Elaborado pelo autor, 2009.

Os elementos contidos no quadro acima expressam um conjunto de encaminhamentos teórico-conceituais que objetivam modificar, reestruturar e adaptar as instituições, de maneira geral, às tendências organizacionais da atualidade. Não se trata de rompimentos drásticos e definitivos entre as “tradicionais” e as “modernas” orientações organizacionais, mas principalmente

de propostas teórico-conceituais alternativas em se organizar as instituições no contexto contemporâneo globalizado.

Assim, os debates que vêm ocorrendo no interior do institucionalismo permitem aproximar as diversas abordagens discutidas e selecionadas neste estudo, desde a predominância do paradigma funcionalista nos estudos organizacionais, passando pela marcante presença da burocracia nas instituições modernas, da relevância dos aspectos culturais até à importância das práticas cognitivas entre e intra-instituições (Hassard & Pym, 1991; Morgan, 1980; Casey, 2004). Esta relação aponta o quanto a teoria das organizações é marcada pela multiplicidade de enfoques e abordagens, que ora se preocupam em oferecer uma interpretação mais aprofundada da realidade institucional, ora privilegiam a busca de respostas mais adequadas frente às exigências ambientais.

Empregando o termo ‘instituição’ em sentido amplo para designar ‘as regras do jogo numa sociedade’, North assinala que os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que tentar modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. As regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-las, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes (Putnam, 2002, p. 189).

A definição do termo “instituição” e a exposição de elementos como cultura, formalidade/informalidade, cooperação/omissão demonstram a complexidade das regras a serem consideradas no processo de institucionalização das organizações. Trata-se de visões contingenciais das organizações que se formam e se desagregam no contexto das sociedades modernas.

Para Rowlinson & Carter (2002) e Hodgson (2000) o amadurecimento dos debates travados pela ciência administrativa proporcionou, entre tantas outras perspectivas, a consideração das instituições a partir de uma abordagem contingencial, o que implica em vê-las inseridas em um ambiente, onde sofrem e provocam mudanças tanto no ambiente interno quanto externo. A ênfase no ambiente é a principal contribuição da escola institucional, que coloca no centro de sua interpretação a realidade organizacional, a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para sua sobrevivência (Silva & Gonçalves, 2000).

De acordo com North (1990), a busca por legitimidade envolve um processo de institucionalização, a qual pode se apresentar os seguintes estágios: habitualização, objetificação e sedimentação. Apesar do tratamento estático que receberam, tais estágios demonstram ser necessários para a institucionalização propriamente dita. Assim, o processo de institucionalização inicia-se — na Habitualização, a partir de necessidades e pressões do contexto (mudanças tecnológicas, legislação e forças de mercado) por inovação. Segundo Holmqvist (2003), em consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar sua competitividade relativa, a organização se movimenta em direção a um *status* mais permanente e disseminado, a Objetificação. Por fim, a institucionalização total se dá pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores, como pela perpetuação de estruturas de um período consideravelmente longo de tempo — Sedimentação.

North (1990) destaca que esse processo de adaptação às mudanças leva a estrutura organizacional a mudar continuamente a partir do momento que as normas, regras e padrões institucionalizados não garantem mais a redução da incerteza presente no ambiente. Assim, continuamente, há um processo de formação, desinstitucionalização, institucionalização e reinstitucionalização, ou seja, estados que oscilam dinamicamente da ordem a desordem, da construção a

desconstrução, em busca de um padrão social estabilizado ou, pelo menos, aceitável (Holmqvist, 2003; Schultze & Stabell, 2004; Bryman, 1984).

De acordo com Bryman (1984), o processo de institucionalização, por sua vez, pode apoiar-se nos pilares regulativo, normativo ou cognitivo. No pilar regulativo, regras e leis são formuladas e legitimadas para controlar os empregados, cujas ações indesejadas são alvos de sanção e coerção. No normativo, determinam-se os comportamentos desejados que, após a contínua repetição, são interiorizados, levando à legitimação. Já o pilar cognitivo dá importância à dimensão subjetiva, onde os conhecimentos são compartilhados, de forma que acabem por ser legitimados.

No entanto, Bowring, (2000) adverte que essa busca por legitimidade está relacionada às pressões ambientais continuadas que as organizações sofrem no sentido de torná-las mais homogêneas em termos estruturais e processuais. Essa pressão por homogeneidade organizacional, por seu turno, decorre de mecanismos institucionais coercitivos, miméticos e normativos. No primeiro caso, uma organização exerce pressões sobre outras que dela dependem. O mimetismo ocorre quando uma organização adota estruturas e procedimentos de outra, devido às incertezas tecnológicas ou objetivos ambientais, semelhante a um processo de imitação das práticas organizacionais que deram certo. O mecanismo normativo ocorre quando um conjunto de normas e métodos é adotado pelas organizações, principalmente do mesmo setor. Um dos principais instrumentos normativos é a profissionalização, que determina quais são as normas, regras, procedimentos e rotinas de trabalho de cada cargo ou função desempenhada.

Vale salientar, segundo Dimaggio (1991) e Willmott (2005), que os mecanismos isomórficos devem variar a depender do contexto de cada sociedade, apesar do consenso que parece existir na literatura internacional de que os mecanismos normativo e mimético são suficientes no processo de

mudança organizacional, ou seja, na promoção da institucionalização. Em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição, por exemplo, a tendência é que predominem os mecanismos miméticos e normativos de pressão para a estabilidade e a mudança organizacional (Willmott, 2005; Dimaggio, 1991; Bowring, 2000; Bryman, 1984).

Entretanto, no caso brasileiro, de acordo com Silva & Gonçalves (2000), estudos revelam que o mecanismo coercitivo como instrumento de manutenção da ordem e, paradoxalmente, de transformação social, é legitimado pelo formalismo. Isso acontece porque é mais fácil para nós brasileiros, que somos fortemente influenciados por padrões e modelos estrangeiros, adotar uma estrutura formal por decreto ou lei do que institucionalizar o correspondente comportamento social e, ou, organizacional. Ou seja, na análise do processo de formação sociocultural da sociedade brasileira não se caminhou do costume para a teoria, do vivido para o formal, mas do teórico para o costume, do formal para o vivido. Portanto, configurou-se uma espécie de formalismo funcional como uma estratégia de construção nacional.

O que se pôde verificar é que, apesar de existirem três orientações distintas (econômica, política e sociológica) quando se discute o tema institucionalização, a maioria dos estudiosos da área focaliza sua análise na orientação sociológica que teve grande contribuição de Durkheim e Weber (Morgan, 1980). Essas três orientações agregam os conceitos “novo” e “velho” do institucionalismo, ou perspectivas “modernas” e “pós-modernas” (Tolbert & Zucker, 2006; Nee, 1998; Bowring, 2000; Morgan, 1980).

Em se tratando desta diferença entre “novo” e “velho”, parece não haver consenso entre os estudiosos do tema. Mesmo entre os novos institucionalistas há aqueles que identificam diferenças entre as abordagens teóricas que formam o Institucionalismo.

Os novos institucionalistas divergem entre si com relação a muitos pontos, tanto teóricos quanto metodológicos. Mas estão de acordo em dois pontos fundamentais: 1º) As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. 2º) As instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo ‘acidental’) condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas (Putnam, 2002, p. 23).

Por exemplo, o “velho” modelo institucional buscava interpretar as organizações como uma expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e/ou organizacional e, transformam-se em sistemas orgânicos. Os valores substituem os fatores técnicos na determinação de tarefas organizativas. Já os “novos” institucionalistas buscaram uma abordagem com maior poder explicativo da realidade organizacional ao interpretarem a estrutura como resultado de concepções culturalmente construídas sob uma dualidade, que envolvem tanto as relações que se estabelecem no interior das organizações, como as que têm origem no ambiente. Ou ainda, o “novo” institucionalismo se propôs a romper com o caráter positivista e com o paradigma funcionalista dominante presente no “velho” institucionalismo, apoiando-se em uma perspectiva mais cognitiva embasada, por sua vez, no paradigma interpretativo.

Para March & Olsen (1989) e Hall & Taylor (1996) os dilemas institucionais seriam absorvidos pelas instituições, não necessariamente porque aumentariam sua eficácia em termos de fins e meios, mas principalmente em

conseqüência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas organizacionais no âmbito das instituições modernas. Ao longo desse processo, as instituições poderiam adotar formas e práticas institucionais compatíveis com seus propósitos e objetivos, já que possuem reconhecimento em termos de legitimidade social.

De acordo com Knights (2002), há, contudo, aqueles que defendem que basicamente não há diferenças entre o “novo” e o “velho” institucionalismo. Segundo ele, a diferenciação acontece em função de certa “confusão paradigmática” presente na nova corrente. O autor afirma ainda que esta confusão é gerada por uma divergência interna daqueles que se autodenominam neoinstitucionalistas, por não atenderem aos microfundamentos oficiais desta nova abordagem (baseada no construtivismo social e na etnometodologia). Essa incoerência interna leva o “novo” institucionalismo a não se distanciar totalmente da ortodoxia positivista-funcionalista dos estudos organizacionais (Knights, 2002; Brusco, 1990).

Essa discussão acaba por revelar que a teoria institucional está em processo de institucionalização no âmbito dos estudos organizacionais. O que reforça esse pressuposto é o fato de que tem aumentado o número de investigações sobre a temática em diferentes ramos das ciências sociais e suas contribuições são inegáveis, principalmente com relação ao isomorfismo e à legitimidade das instituições.

Em seguida serão discutidos os procedimentos metodológicos e as técnicas de pesquisa que serviram de critérios para delimitar e selecionar os municípios pesquisados.

## 6 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO E TÉCNICAS DE PESQUISA

A tese foi delimitada à região do Alto Paranaíba, localizada na porção oeste do Estado de Minas Gerais. Nessa região o conjunto de municípios, universo de investigação da pesquisa, apresentou em sua totalidade, aspectos “muito favoráveis” ao desenvolvimento sustentável, de acordo com dados (econômicos, sociais, políticos e ecológicos) recentes revelados pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG).

No entanto, para este estudo os fatores condicionantes e os indicadores que formam o componente institucional do ZEE, serviram de base para compreender a “Capacidade Institucional dos Municípios da Região do Alto Paranaíba” (ver capítulo 2).

Nesse contexto, Richardson (1999) afirma que a única maneira de aprender a pesquisar é fazendo uma pesquisa, já que não existe pesquisa dissociada do ato de pesquisar. Assim,

não existe uma fórmula mágica e única para realizar uma pesquisa ideal; talvez não exista nem existirá uma pesquisa perfeita. A investigação é um produto humano, e seus produtores são seres falíveis. Isto é algo importante que o principiante deve ter em mente: fazer pesquisa não é privilégio de alguns poucos gênios. Precisa-se ter conhecimento da realidade, algumas noções básicas da metodologia e técnicas de pesquisa, seriedade e, sobretudo, trabalho em equipe e consciência social. Evidentemente, é muito desejável chegar a um produto acabado, mas não é motivo de frustração obter um produto imperfeito. É melhor ter trabalho de pesquisa imperfeito a não ter trabalho nenhum. Os diversos problemas que surgem no processo de pesquisa não devem desencorajar o principiante, a experiência lhe permitirá enfrentar as dificuldades e obter produtos adequados (Richardson, 1999, p. 15).

Contudo, tornou-se necessário ao longo do processo metodológico a aquisição de conhecimento teórico-conceitual no sentido de melhor compreender a problemática preestabelecida, bem como contribuir no entendimento da

realidade que se apresenta dentro de uma dinâmica multifuncional e repleta de transformações e adversidades. A escolha do modelo teórico mais coeso com a realidade pesquisada dependeu da forma como o pesquisador pretendeu atingir os objetivos traçados, tendo em vista a observação dos elementos e variáveis que constituem a área de investigação estudada.

Para Habermas (1994), as teorias podem nos tornar mais sensíveis para as ambivalências do desenvolvimento (...). Elas podem abrir nossos olhos para dilemas que não podemos evitar e para as quais temos que nos preparar. Este mesmo autor vê na teoria a produção de pensamentos que estejam em acordo com a realidade. A prática visa à produção de realidades que estejam em acordo com o pensamento. Portanto, a aspiração de estabelecer a congruência entre o pensamento e a realidade é comum à teoria e à prática.

No processo de pesquisa, envolvemo-nos em trabalho empírico e coletamos dados que iniciam, refutam ou organizam as nossas teorias e, então, capacitam-nos a entender ou explicar as nossas observações. Tendo em vista as referências supracitadas a teorias “embasadas” e “grandes” teorias, podemos prosseguir para realizar isso, utilizando um dos dois caminhos. Primeiro, podemos considerar um quadro geral da vida social e, depois, pesquisar um aspecto particular dele para testar a força das nossas teorias. Isso é conhecido como dedução, onde a teorização vem antes da pesquisa. A pesquisa funciona, então, para produzir evidências empíricas para testar ou refutar teorias. Por outro lado, podemos examinar um aspecto particular da vida social e derivar as nossas teorias dos dados resultantes. Isso é conhecido como indução. A pesquisa vem antes da teoria e procuramos gerar proposições teóricas sobre a vida social a partir dos nossos dados (May, 2004, p. 47).

Sendo assim, Richardson (1999) observa que a pesquisa envolve os seguintes procedimentos que influenciam o pesquisador no momento de decisão ou preferência por uma ou outra forma de pesquisa, quais sejam: primeiramente, pesquisar para resolver problemas; segundo, pesquisar para formular teorias; e finalmente, pesquisar para testar teorias. Nesse estudo, as respostas ao problema

proposto e aos objetivos atingidos permitiram direcionar esta investigação “para testar teorias” a partir de evidências empíricas coletadas em trabalho de campo.

A preferência por uma ou outra forma, ou a junção de duas ou mais, não implica em maior ou menor importância a ser dado a determinada forma de pesquisa, já que pesquisar envolve responsabilidade, envolvimento, dedicação, e principalmente, questões éticas, para não se perder de vista os objetivos traçados previamente.

### **6.1 Universo da pesquisa**

Nessa tese o universo de pesquisa foi previamente constituído por 31 municípios que possuem classificação geral de acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ver capítulo 2). O quadro e as tabelas discutidas em seguida foram divididos entre aqueles municípios que receberam conceitos “A (Muito Favorável)”, “B (Favorável)” ou “C (Pouco Favorável)” referentes à Carta de Potencialidade Social do ZEE-MG (Natural, Produtiva, Humana e Institucional) e que refletem de modo específico a capacidade institucional dos municípios da região em responder ou não aos investimentos recebidos. Dentre os componentes que formam a Carta de Potencialidade Social, o mais importante para este trabalho refere-se ao “componente institucional” e seus 11 indicadores (Gestão Municipal, Gestão do Desenvolvimento Rural, Gestão Ambiental Municipal, Gestão Cultural, Presença de Organizações Jurídicas, Presença de Organizações Financeiras, Presença de Organizações de Fiscalização e Controle, Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante, Organizações de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e Pesquisa, Unidades de Defesa Social e Capacidade de Aplicação da Lei).

TABELA 2 Categorias classificatórias de potencialidade social

CATEGORIAS	PONTOS	REQUISITOS DE POTENCIALIDADE SOCIAL
A	5	Ponto de Partida em Condições <u>Muito Favoráveis</u> na geração de desenvolvimento sustentável.
B	4	Ponto de Partida em Condições <u>Favoráveis</u> na geração de desenvolvimento sustentável.
C	3	Ponto de Partida em Condições <u>Pouco Favoráveis</u> na geração de desenvolvimento sustentável.
D	2	Ponto de Partida em Condições <u>Precárias</u> na geração de desenvolvimento sustentável.
E	1	Ponto de Partida em Condições <u>Muito Precárias</u> na geração de desenvolvimento sustentável.

Fonte: Adaptado de Pereira, (2008, p. 170).

Para compreender a percepção da população do Alto Paranaíba em relação ao desempenho das instituições em contextos municipais específicos da região, utilizou-se dos dados quantitativos presentes nos indicadores do componente institucional da carta de potencialidade social do ZEE-MG.

O ZEE parte da constatação de que cada município possui uma potencialidade social que agrega em suas considerações as dimensões produtiva, natural, humana e institucional contribuindo para nortear as intervenções governamentais e privadas em direção ao desenvolvimento sustentável de um determinado município.

Assim, cada município parte de condições “(A) muito favoráveis”, “(B) favoráveis”, “(C) pouco favoráveis”, “(D) precárias” ou “(E) muito precárias” para aplicação de recursos públicos e privados no sentido de se desenvolver de maneira sustentável. Das regiões pesquisadas pelo ZEE em Minas Gerais, a do Alto Paranaíba foi a que apresentou melhor classificação conjunta em termos de Potencialidade Social. Dos 31 municípios presentes na região, nenhum município foi classificado com condições “(D) precárias” ou “(E) muito precárias” no que se refere à Carta de Potencialidade Social.

Na escolha dos municípios para a realização de pesquisa de opinião pública foram utilizados os critérios quantitativos do ZEE-MG, distribuídos em

três classes: um município “melhor” classificado, um município com classificação “intermediária” e um município “pior” classificado em termos de presença ou ausência quantitativa dos indicadores do componente institucional do ZEE. Os critérios de escolha dos municípios serão mais bem explicados na seção abaixo.

### **6.1.1 Critérios de escolha dos municípios**

Na definição dos critérios de escolha dos municípios da região do Alto Paranaíba para a realização de pesquisa de opinião pública foram utilizados os critérios observando-se a seguinte seqüência:

- 1) Seleção de 3 municípios representativos de 3 agrupamentos de potencialidade social pelo ZEE-MG, quais sejam: um na categoria A (Muito Favorável), outro na categoria “intermediária” (categorias B, C e D), e o terceiro na categoria E (Muito Precário);
- 2) Seleção de um município classificado na categoria A de potencialidade social. Como constatou-se mais de um município neste agrupamento, foi utilizado o seguinte critério: selecionou-se o município que apresentou no componente institucional o maior número de indicadores classificados como muito favorável, ou seja, categoria A;
- 3) Como não há nenhum município do Alto Paranaíba classificado nas categorias D e E de potencialidade social, foi selecionado um município representativo da categoria C (pouco favorável). Como verificou-se mais de um município classificado nesta categoria foi utilizado o seguinte critério de desempate: selecionou-se aquele município que apresentou no componente institucional o maior número de indicadores nas categorias D ou E;

- 4) Foi selecionado um município representativo da categoria B como classe “intermediária” de potencialidade social. Como verificou-se mais de um município nesta categoria, foi utilizado o seguinte critério de desempate: foi escolhido aquele município que apresentou o maior número de indicadores do componente institucional na categoria B.

O quadro abaixo aglutina todos os municípios do Alto Paranaíba que foram classificados, de acordo com o ZEE, como “(A) Muito Favoráveis”, “(B) Favoráveis” e “(C) Pouco Favoráveis” do ponto de vista da Carta de Potencialidade Social e de seus componentes.

QUADRO 8 Aspectos gerais da Carta de Potencialidade Social do ZEE( 31 municípios do Alto Paranaíba)

Potencialidade Social	Município	Componentes da Carta de Potencialidade Social			
		Produtivo	Natural	Humano	Institucional
A	Araxá	A	A	A	A
A	Campos Altos	B	A	B	A
A	Carmo do Paranaíba	B	B	A	A
A	Coromandel	B	A	A	A
A	Ibiá	A	A	A	A
A	Monte Carmelo	A	A	A	A
A	Nova Ponte	A	A	A	A
A	Patos de Minas	A	A	A	A
A	Patrocínio	A	A	A	A
A	Pedrinópolis	B	A	A	C
A	Perdizes	A	A	A	B
A	Rio Paranaíba	A	A	B	B
A	Sacramento	A	A	A	A

“...continua...”

“QUADRO 8, Cont.”

A	Santa Juliana	B	A	A	B
A	São Gotardo	B	A	A	A
A	Tapira	A	A	A	B
B	Abadia dos Dourados	D	B	B	B
B	Arapuá	C	B	A	C
B	Cruzeiro da Fortaleza	E	A	B	C
B	Douradoquara	D	B	B	C
B	Estrela do Sul	D	A	B	B
B	Grupiara	E	A	B	B
B	Iraí de Minas	C	A	B	C
B	Lagoa Formosa	C	B	B	B
B	Matutina	D	B	A	D
B	Pratinha	C	B	B	C
B	Romaria	C	A	B	C
B	Serra do Salitre	B	A	B	C
B	Tiros	B	B	B	B
C	Guimarânia	E	A	B	D
C	Santa Rosa da Serra	C	B	B	D

Fonte: construído a partir do site [www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo) (2009).

O primeiro agrupamento de municípios (Cor Azul Escuro) mostra a distribuição dos 16 municípios classificados como “(A) Muito Favoráveis” em termos de potencialidade social. Observa-se ainda que ao ser desmembrado da carta de potencialidade social o componente institucional, foco desta pesquisa, apresenta a seguinte distribuição: dos 16 municípios presentes no quadro acima, 11 possuem classificação “(A) Muito Favoráveis”, 4 classificação “(B) Favoráveis” e apenas 1 município está classificado como “(C) Pouco Favorável” no que se refere ao componente institucional. Assim, dos 16 municípios presentes no agrupamento<sup>1</sup> [Municípios com condições “(A) Muito Favoráveis”], cinco (Pedrinópolis, Perdizes, Rio Paranaíba, Santa Juliana e Tapira) foram excluídos da amostra por não atender aos requisitos do critério 2 de escolha dos municípios.

No segundo agrupamento (Cor Azul Claro) percebe-se a distribuição dos 13 municípios classificados como “(B) Favoráveis” em termos de potencialidade social. Entretanto, dos 13 municípios deste agrupamento, oito (Arapuá, Cruzeiro da Fortaleza, Douradoquara, Iraí de Minas, Matutina, Pratinha, Romaria e Serra do Salitre) não atenderam os requisitos do critério 4 de escolha dos municípios.

Em relação ao terceiro agrupamento (Cor Verde Claro) nota-se a presença de dois municípios (Guimarânia e Santa Rosa da Serra) classificados como “(C) Pouco Favorável” no que se refere à Carta de Potencialidade Social do ZEE. Para o entendimento deste agrupamento foram adotados os requisitos de desempate contidos no critério 3 de escolha dos municípios.

A seguir serão ordenados por agrupamentos os municípios do Alto Paranaíba que atenderam aos critérios de escolha de municípios previamente delimitados nessa tese. Este procedimento procurará facilitar a identificação e seleção de três municípios escolhidos em cada agrupamento e que servirão para a aplicação de entrevistas de opinião pública junto à população local.

QUADRO 9 (Agrupamento 1) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG

POTENCIALIDADE SOCIAL	COMPONENTE INSTITUCIONAL	MUNICÍPIOS	Indicadores do Componente Institucional (ZEE-MG)										
			1 <sup>3</sup>	2 <sup>4</sup>	3 <sup>5</sup>	4 <sup>6</sup>	5 <sup>7</sup>	6 <sup>8</sup>	7 <sup>9</sup>	8 <sup>10</sup>	9 <sup>11</sup>	10 <sup>12</sup>	11 <sup>13</sup>
A	A	Araxá	A	A	A	A	A	A	A	A	E	E	A
A	A	Campos Altos	A	B	A	B	B	B	A	B	E	E	D
A	A	Carmo do Paranaíba	B	E	B	C	B	A	A	A	E	A	B
A	A	Coromandel	A	B	A	A	B	B	A	A	E	E	B
A	A	Ibiá	A	C	A	A	B	B	A	B	E	E	C
A	A	Monte Carmelo	A	C	A	C	B	A	A	A	E	E	C
A	A	Nova Ponte	A	E	A	D	B	B	B	E	E	E	A
A	A	Patos de Minas	A	A	A	A	A	A	A	A	E	A	A
A	A	Patrocínio	A	B	A	A	A	A	A	A	E	A	C
A	A	Sacramento	A	A	A	A	B	B	A	A	E	E	A
A	A	São Gotardo	B	B	B	D	B	A	A	A	E	E	C

Fonte: Construído a partir do site [www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo) (2009).

- 
- 3      Gestão Municipal  
4      Gestão do Desenvolvimento Rural  
5      Gestão Ambiental Municipal  
6      Gestão Cultural  
7      Presença de Organizações Jurídicas  
8      Presença de Organizações Financeiras  
9      Presença de Organizações de Fiscalização e Controle  
10     Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante  
11     Organizações de Pós-Graduação Stricto Sensu e Pesquisa  
12     Unidades de Defesa Social  
13     Capacidade de Aplicação da Lei

O quadro 9 reflete a distribuição dos 11 municípios classificados como “(A) Muito Favoráveis” do ponto de vista do Componente Institucional. Ao ser desmembrado o componente institucional apresenta onze indicadores que foram classificados quantitativamente pelo ZEE entre “(A) Muito Favoráveis” a “(E) Muito Precários”. Neste caso, ao se aplicar os requisitos do “critério 2 de escolha de municípios” observa-se que o município com maior número de indicadores classificados como “(A) Muito Favoráveis” em comparação aos demais municípios do agrupamento 1 é o município de Patos de Minas, que apresentou 10 indicadores classificados como “(A) Muito Favoráveis” e apenas um indicador classificado como “(E) Muito Precário”. O segundo município melhor classificado neste agrupamento foi Araxá, apresentando 9 indicadores classificados como “(A) Muito Favoráveis” e 2 indicadores classificados como “(E) Muito Precários”. Os demais municípios do agrupamento foram classificados com indicadores em situações “(E) Muito Precárias”, “(D) Precárias”, “(C) Pouco Favoráveis” ou “(B) Favoráveis”.

QUADRO 10 (Agrupamento 2) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG

POTENCIALIDADE SOCIAL	COMPONENTE INSTITUCIONAL	MUNICÍPIOS	Indicadores do Componente Institucional (ZEE-MG)										
			1 <sup>14</sup>	2 <sup>15</sup>	3 <sup>16</sup>	4 <sup>17</sup>	5 <sup>18</sup>	6 <sup>19</sup>	7 <sup>20</sup>	8 <sup>21</sup>	9 <sup>22</sup>	10 <sup>23</sup>	11 <sup>24</sup>
B	B	Abadia dos Dourados	C	C	C	B	E	C	C	E	E	E	D
B	B	Estrela do Sul	C	B	C	E	B	B	C	B	E	E	A
B	B	Grupiara	B	E	B	B	E	E	D	E	E	E	A
B	B	Lagoa Formosa	B	A	B	A	E	B	C	E	E	E	D
B	B	Tiros	A	B	A	B	B	C	C	E	E	E	D

Fonte: Construído a partir do site [www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo) (2009).

- 
- 14      Gestão Municipal  
15      Gestão do Desenvolvimento Rural  
16      Gestão Ambiental Municipal  
17      Gestão Cultural  
18      Presença de Organizações Jurídicas  
19      Presença de Organizações Financeiras  
20      Presença de Organizações de Fiscalização e Controle  
21      Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante  
22      Organizações de Pós-Graduação Stricto Sensu e Pesquisa  
23      Unidades de Defesa Social  
24      Capacidade de Aplicação da Lei

Pelo agrupamento 2 [Municípios em situações “(B) Favoráveis”] percebe-se a distribuição dos municípios classificados pelo componente institucional na categoria B. Ao se desmembrar o componente institucional por indicadores e comparadas as situações apresentadas por cada município deste agrupamento, constatou-se que o município de Estrela do Sul foi o que mais atendeu ao “Critério 4 de escolha de municípios”, apresentando o maior número de indicadores do componente institucional na categoria B. Assim, o município de Estrela do Sul apresentou 4 indicadores na categoria B, enquanto que os municípios de Grupiara, Lagoa Formosa e Tiros apresentaram 3 indicadores e o município de Abadia dos Dourados apenas 1 indicador na categoria B.

O terceiro agrupamento [Municípios classificados na categoria “(C) Pouco Favorável” de potencialidade social] em destaque no quadro 11, reflete os dois piores municípios classificados pelo ZEE no Alto Paranaíba. São municípios que apresentam situações “precárias” e “muito precárias” quando se trata de analisar os indicadores que compõem o componente institucional do ZEE. Ao serem comparados, os municípios desse agrupamento apresentaram os seguintes cenários: i) Em relação aos indicadores do componente institucional do município de Guimarães constatou-se a distribuição em 4 indicadores classificados como “(E) Muito Precários”, 3 indicadores classificados como “(B) Favoráveis”, 3 indicadores classificados como “(C) Pouco Favoráveis” e 1 indicador classificado como “(D) Precário”; ii) Já o município de Santa Rosa da Serra apresentou distribuição contendo 5 indicadores classificados como “(E) Muito Precários”, 3 indicadores classificados como “(D) Precários”, 2 indicadores classificados como “(C) Pouco Favoráveis” e 1 indicador classificado como “(B) Favorável”. Tendo em vista os requisitos do “Critério 4 de Escolha de Municípios”, observa-se que o município de Santa Rosa da Serra é o que apresentou no componente institucional o maior número de indicadores nas categorias D ou E, totalizando 8 indicadores presentes nessas categorias.

QUADRO 11 (Agrupamento 3) Distribuição dos indicadores do componente institucional do ZEE-MG

POTENCIALIDADE SOCIAL	COMPONENTE INSTITUCIONAL	MUNICÍPIOS	Indicadores do Componente Institucional (ZEE-MG)										
			1 <sup>25</sup>	2 <sup>26</sup>	3 <sup>27</sup>	4 <sup>28</sup>	5 <sup>29</sup>	6 <sup>30</sup>	7 <sup>31</sup>	8 <sup>32</sup>	9 <sup>33</sup>	10 <sup>34</sup>	11 <sup>35</sup>
C	C	Guimarânia	C	B	C	B	E	B	D	E	E	E	C
C	C	Santa Rosa da Serra	C	B	C	D	E	D	D	E	E	E	E

Fonte: Construído a partir do site [www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo) (2009).

Conclusivamente, têm-se que os 3 municípios representativos de 3 agrupamentos da Carta de Potencialidade Social do ZEE e de seu componente institucional serão os seguintes: Patos de Minas classificado na categoria “(A) Muito Favorável”; Estrela do Sul representando a categoria “intermediária” (Categorias B, C, e D) e; Santa Rosa da Serra classificado na categoria “(E) Muito Precário”.

- 
- 25 Gestão Municipal
  - 26 Gestão do Desenvolvimento Rural
  - 27 Gestão Ambiental Municipal
  - 28 Gestão Cultural
  - 29 Presença de Organizações Jurídicas
  - 30 Presença de Organizações Financeiras
  - 31 Presença de Organizações de Fiscalização e Controle
  - 32 Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante
  - 33 Organizações de Pós-Graduação Stricto Sensu e Pesquisa
  - 34 Unidades de Defesa Social
  - 35 Capacidade de Aplicação da Lei

Assim, do universo de 31 municípios, 3 foram escolhidos para aplicação de pesquisa de opinião pública, objetivando a obtenção de dados qualitativos para serem analisados e discutidos nessa tese. Para compreender a percepção da população da região do Alto Paranaíba em relação à presença ou ausência de organizações delimitadas pelo componente institucional do ZEE, em seguida serão apresentados os tipos de procedimentos metodológicos utilizados na definição da amostragem.

### **6.1.2 Definição da amostragem para realização de pesquisa de opinião pública**

Na presente pesquisa, o universo ou população é composto pelos 31 municípios da região do Alto Paranaíba. Este universo por sua vez pode ser finito ou infinito, sendo que o primeiro é composto por um número de elementos igual ou inferior a 100.000 e o segundo, por um universo com mais de 100.000 elementos (Gil, 2007). Nesta perspectiva tem-se que o universo de pesquisa deste estudo é finito, pois o estudo realizado tem o mesmo como sendo os 31 municípios que compõem a região do Alto Paranaíba. Tal classificação da população se torna instrumento metodológico necessário para o cálculo do tamanho das amostras.

Entretanto, para calcular o tamanho da amostra é necessário *a priori* fazer algumas considerações. Gil (2007) e Marconi & Lakatos (2007) concebem que o universo da pesquisa é todo um conjunto que apresenta características em comum, ou é preciso que apresente pelo menos uma característica em comum para ser considerado uma população. Segundo Martins (2006) o tamanho do universo de pesquisa é usualmente representado pela letra (N).

A amostra por sua vez consiste num subconjunto significativo do universo ou população, através do qual se pode realizar inferências estatísticas (Gil, 2007; Marconi & Lakatos, 2007). Para Martins (2006) a amostra é

representada por (n). A amostra deve ser devidamente delimitada já que os resultados encontrados são projetados para toda a população.

Um conceito fundamental nesta parte do trabalho é o de “Amostra”, considerado como subconjunto do universo ou população, através do qual se pode realizar inferências estatísticas (Gil, 2007; Marconi & Lakatos, 2007). Nesse estudo, a primeira amostra são os três municípios selecionados. Destes três municípios selecionados realizar-se-á uma sub-amostra. Assim, a amostragem é novamente utilizada com o intuito de reduzir a amplitude amostral para que os dados possam ser coletados.

Para Marconi & Lakatos (2007), existe um tipo especial de amostragem que consiste em um conjunto de procedimentos que atendem as presentes necessidades da tese, qual seja, a “Amostragem de Vários Degraus ou Estágios Múltiplos”. Essa forma de amostragem se caracteriza por combinar uma ou mais etapas, de maneira que se pode utilizar “n” formas de amostragem, seguindo uma seqüência lógica (Marconi & Lakatos, 2007).

Assim, neste estudo utilizar-se-á a combinação de várias amostragens. De acordo com a necessidade do pesquisador para delimitar seu campo de estudo podem-se utilizar os mesmos tipos de amostragens quantas vezes forem necessárias, afirma Marconi & Lakatos (2007). Nessa pesquisa foi realizada uma sucessão de amostras, sendo elas: a primeira a ser realizada foi a “intencional”, para selecionar três municípios dentre os 31 existentes na região do Alto Paranaíba; posteriormente uma amostra por “conglomerados” nos bairros dos municípios selecionados; e por fim amostragem “sistemática” das residências para a aplicação das entrevistas de opinião pública. Os procedimentos utilizados poderão ser mais bem visualizados no fluxograma metodológico descrito a seguir.

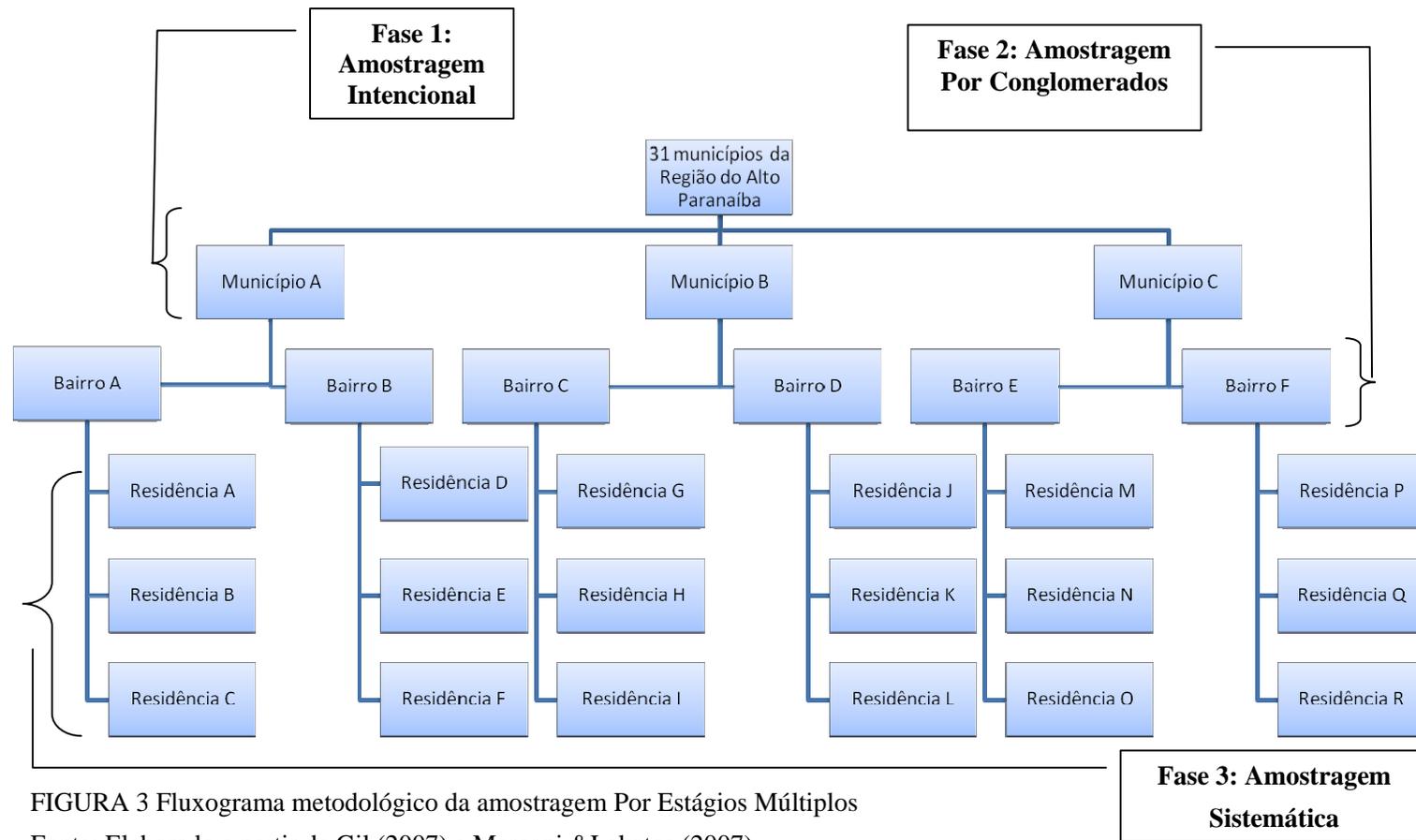


FIGURA 3 Fluxograma metodológico da amostragem Por Estágios Múltiplos

Fonte: Elaborado a partir de Gil (2007) e Marconi & Lakatos (2007).

Nesse sentido, segundo Gil (2007) a “Amostragem por Tipicidade ou Intencional” (Fase 1) consiste em um tipo de amostragem não probabilística, em que são selecionados grupos (amostras) através de critérios que melhor convenham à pesquisa a ser realizada. Essa amostra deve ser devidamente escolhida de forma que os resultados encontrados possam ser fidedignos com a realidade de toda a população, ou seja, é necessário determinado conhecimento prévio na determinação desta amostra. A principal vantagem desta amostragem é o baixo custo (Gil, 2007).

Após definição dos três municípios nos quais serão coletados os dados para posterior análise qualitativa, foi adotada a “Amostragem por Conglomerados” (Fase 2). Assim, a amostragem por conglomerados se caracteriza por ser uma amostra probabilística, de forma que os dados coletados possam ser submetidos à análise estatística. Na realização da amostragem por conglomerados conta-se com a divisão das cidades em conglomerados naturais, sendo eles os bairros que compõem a sede de cada município. Este tipo de amostragem consiste na divisão da população em subpopulações distintas (conglomerados).

A amostragem por conglomerados é indicada em situações em que é bastante difícil a identificação de seus elementos. É o caso, por exemplo, de pesquisa cuja a população seja constituída por todos os habitantes de uma cidade. Em casos desse tipo é possível proceder à seleção da amostra a partir de “conglomerados”. Conglomerados típicos são quarteirões, famílias, organizações, edifícios, bairros, fazendas, etc. (Gil, 2007, p. 103).

O próprio Gil (2007) sugere que um artefato comum e vantajoso seria a utilização de um mapa para a determinação de conglomerados. Neste caso, o procedimento utilizado foi o prévio contato com as prefeituras dos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra objetivando a obtenção de informações relacionadas ao número de bairros e a existência de mapas por bairro nos municípios pesquisados.

Diante do exposto constatou-se que o município de Patos de Minas possui um total de 67 bairros (Fonte: Secretaria de Planejamento e Urbanismo de Patos de Minas). O município de Estrela do Sul é constituído por 7 bairros (Fonte: Prefeitura Municipal de Estrela do Sul). Enquanto que o município de Santa Rosa da Serra apresenta 4 bairros (Fonte: Prefeitura Municipal de Santa Rosa da Serra). Nessa pesquisa os bairros dos municípios escolhidos para a realização de pesquisa de opinião pública foram considerados como “Conglomerados Naturais”.

Posteriormente, foi utilizada na seleção dos informantes a “Amostra Sistemática” (Fase 3). Uma de suas principais vantagens é o baixo custo e o menor tempo se compararmos a um censo (Gil, 2007). A amostragem sistemática é constituída de elementos retirados da população segundo um sistema preestabelecido. Neste caso, a amostragem sistemática é delineada por Gil (2007) como sendo:

uma variação da amostragem aleatória simples. Sua aplicação requer que a população seja ordenada de modo tal que cada um de seus elementos possa ser unicamente identificado pela posição. Exemplo: uma lista que englobe todos os seus elementos, uma fila de pessoas ou o conjunto de candidatos a um concurso (Gil, 2007, p. 102).

Este tipo de amostragem apresenta algumas vantagens às quais consideraremos neste trabalho, sendo elas:

- Mais fácil de executar;
- Sujeita a menos erros durante a pesquisa;
- Proporciona mais informações;
- Custo menor;
- Gasta menos tempo.

Nesta perspectiva Marconi & Lakatos (2007) determinam que para a realização desse tipo de amostragem seus componentes devem ser ordenados de forma que a escolha se dê apenas pela sua posição.

Nesse sentido foi selecionado em cada conglomerado (bairro) as residências nas quais foram realizadas entrevistas de opinião pública de forma sistemática. Assim, as entrevistas foram realizadas tendo em vista os seguintes passos: 1º) Em cada conglomerado foi entrevistado o mesmo número de pessoas, 2º) Considerando (N) o tamanho da população do município e (C) o número de conglomerados (bairros), a quantidade de entrevista em cada conglomerado (n) é dado por:

$$n = N/C \quad \text{(Fórmula 1)}$$

3º) Dentro de cada conglomerado foi realizada uma amostragem sistemática, a qual devido a ausência de informações referentes a quantidade de residências e o número de moradores em cada bairro, consistiu em determinar uma residência situada na avenida ou rua principal de cada bairro, sendo que a partir da “residência referência” as demais residências foram sistematicamente entrevistadas obedecendo rigorosamente o intervalo de cinco residências para cada entrevista realizada, como sugere Gil, (2007).

#### **6.1.2.1 Cálculo do tamanho da amostra**

A partir de procedimentos de cálculo de amostras embasados em Gil (2007), Marconi & Lakatos (2007) e Martins (2006) foi possível calcular o tamanho da amostra em cada município selecionado. Para tanto considerou-se cada um dos municípios como uma população, da qual seria retirada uma amostra probabilística.

Para a determinação do tamanho da amostra para o município de Patos de Minas observou-se com base nos dados do IBGE (2009), que este município possui número total de habitantes em torno de 133.054. Para Martins (2006), municípios com mais de 100.000 elementos (habitantes) são classificados

enquanto municípios de população infinita, sendo o cálculo da amostra realizado com o auxílio da seguinte fórmula:

$$n = \frac{(Z_{\alpha/2})^2 * p * q}{e^2} \quad (\text{Fórmula 2})$$

Em que  $(Z_{\alpha/2})$  é o nível de confiança escolhido, expressos em termos de desvio-padrão; (p) representa a proporção com que o fenômeno se verifica e (q) é seu complemento, ou seja, (1-p) e, por último, tem-se que (e) é o erro máximo permitido (Martins, 2006; Gil, 2007). Para tanto considerou-se o erro máximo permitido de 5%, assim sendo coeso com as orientações de Gil (2007) para o qual afirma que numa pesquisa social o erro máximo permitido deverá ser expresso em intervalo de 3% a 5%. O nível de confiança escolhido foi 95% devido ao fato de que a pesquisa almeja dados que tenham alto grau de precisão. Esse nível de confiança corresponde a 1,96 do desvio-padrão, construído por meio da transformação da variável Z padronizada. Esta adequação foi necessária para o cálculo aritmético da amostra (Martins, 2006). Como não existe valor previamente determinado para as proporções (p) e (q), devido a inexistência de dados ou de pesquisas anteriores realizadas sobre os municípios selecionados, utilizou-se de procedimentos adotados por Gil (2007), que considera a proporção de 50% para (p) e 50% para (q) como as mais usuais nas pesquisas sociais.

Após utilização da fórmula para “população infinita” determinou-se que dos 133.054 habitantes de Patos de Minas, 402 seriam escolhidos para realização de pesquisa de opinião pública como demonstrado no quadro abaixo.

TABELA 3 Tamanho da amostra em cada município selecionado

Potencialidade Social	Município	População	Total de Bairros	Tamanho da amostra
A	Patos de Minas	133.054	67	402
B	Estrela do Sul	7.136	7	371
C	Santa Rosa da Serra	3.261	4	344

Fonte: Elaborado pelo autor, 2009.

Para a determinação da amostra nos municípios de Estrela do Sul e de Santa Rosa da Serra utilizou-se fórmula distinta, já que esses municípios apresentam-se como “populações finitas”, pois possuem menos de 100 mil habitantes (Martins, 2006). Tal fórmula encontra-se descrita abaixo:

$$n = \frac{(Z_{\alpha/2})^2 * p * q * N}{e^2 * (N - 1) + (Z_{\alpha/2})^2 * p * q} \quad (\text{Fórmula 3})$$

Em que  $(Z_{\alpha/2})$  é o nível de confiança escolhido, expressos em termos de desvio-padrão; (p) representa a proporção com que o fenômeno se verifica e (q) é seu complemento, ou seja, (1-p); (e) é o erro máximo permitido e (N) é o tamanho da população de cada município (Martins, 2006; Gil, 2007).

Utilizando o erro máximo permitido de (5%), o nível de confiança de (95%) e a mesma proporção para p (50%) e q (50%), determinou-se que seriam entrevistados 371 habitantes dos 7.136 existentes no município de Estrela do Sul e 344 habitantes dos 3.261 existentes no município de Santa Rosa da Serra. Estes cálculos seguiram as orientações teórico-metodológicas de Martins (2006) e Gil (2007), que sugerem o arredondamento para o inteiro superior após resultado final do cálculo das amostras, sendo o mesmo procedimento de arredondamento utilizado tanto para “população infinita” quanto para “população finita”.

## 6.2 Processo metodológico da pesquisa

Os dados do ZEE-MG (2008) revelaram que os municípios da região do Alto Paranaíba apresentam características ligadas ao componente institucional, consistindo na presença de fatores condicionantes e indicadores diretamente relacionados com a capacidade institucional das organizações públicas em gerar desenvolvimento sustentável.

Assim, tendo em vista a importância do levantamento de informações qualitativas em poder da população da região foi utilizada na coleta de dados a pesquisa de opinião pública, caracterizada pela entrevista padronizada ou estruturada (Gil, 2007; Rocha, 2005; Marconi & Lakatos, 2003; Vergara, 2005).

A pesquisa de campo por meio da entrevista padronizada seguiu os procedimentos abaixo listados:

QUADRO 12 Cronograma metodológico de pesquisa de campo

DATA	MUNICÍPIO	PROCEDIMENTOS
28/08/2009	Rio Paranaíba	Reunião com os envolvidos na pesquisa (entrevistadores) para detalhamento das questões da Entrevista de Opinião Pública, buscando sanar quaisquer dúvidas e fortalecer a necessidade de comprometimento/envolvimento com a pesquisa. Reuniões periódicas com os pesquisadores já haviam sendo feitas desde o início do mês de agosto.
29/08/2009	Rio Paranaíba	Realização de Pré-Teste no município de Rio Paranaíba (foram realizadas 50 entrevistas). Sendo assim, o Pré-Teste revelou que algumas questões (Sobre “Administração Fazendária Estadual”, “Consórcio Intermunicipal” e “Você possui conta bancária em alguma instituição financeira?”) foram as que apresentaram dúvidas ou certo receio em relação às pessoas entrevistadas. Diante desse fato procedeu-se uma explicação mais pontualizada junto aos entrevistados, sem, no entanto, comprometer/induzir a pesquisa. Nessa etapa estiveram envolvidos 5 pesquisadores.

“...continua...”

“QUADRO 12, Cont.”

30/08/2009	Patos de Minas	Foram feitas pesquisas em 8 bairros (3 pesquisadores).
31/08/2009	Patos de Minas	Foram feitas pesquisas em 17 bairros (7 pesquisadores).
01, 02, e 03/09/2009	Santa Rosa da Serra	Foram realizadas pesquisas nos 4 bairros existentes nesse município, sendo entrevistadas 355 pessoas (Amostra necessária = 344). Nesse município estiveram presentes 8 pesquisadores. Devido à realidade urbana encontrada em Santa Rosa da Serra, a sensação que tivemos é a de que entrevistamos todas as famílias existentes no espaço urbano (semelhante a um censo), já que em algumas casas as pessoas se encontravam trabalhando em lavouras da zona rural.
04, 05, 06 e 07/09/2009	Estrela do Sul	Foram feitas pesquisas nos 7 bairros existentes nesse município, sendo entrevistadas 377 pessoas (Amostra necessária = 371). Nesse município estiveram presentes 8 pesquisadores. Semelhantemente ao município de Santa Rosa da Serra, a sensação que tivemos é a de que entrevistamos todas as famílias existentes no espaço urbano desse município (censo).
09/09/2009	Patos de Minas	Foram realizadas pesquisas em 11 bairros do município de Patos de Minas (5 pesquisadores).
10/09/2009	Patos de Minas	Foram feitas pesquisas em 10 bairros do município de Patos de Minas (5 pesquisadores).
12/09/2009	Patos de Minas	Foram realizadas pesquisas em 11 bairros do município de Patos de Minas (5 pesquisadores).
13/09/2009	Patos de Minas	Foram realizadas pesquisas em 10 bairros do município de Patos de Minas (5 pesquisadores). Nesse dia encerrou-se a pesquisa em Patos de Minas, totalizando 67 bairros existentes no município.
17/09/2009	Lavras	Reunião para preparação da “máscara (padronização de indicadores)” do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) para tabulação e sistematização dos dados coletados.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2009.

Para dar suporte às análises da pesquisa qualitativa, foram utilizados dados quantitativos (Hair Jr., et al., 1995; Green, 1978; Mingoti, 2005) provenientes, principalmente do ZEE-MG e do IBGE.

### **6.2.1 Pesquisa bibliográfica**

Esse tipo de investigação consistiu no levantamento de todo o acervo bibliográfico possível acerca do tema da pesquisa, publicado em periódicos nacionais e internacionais, livros, dissertações, teses, revistas científicas especializadas, dentre outras fontes bibliográficas. Toda a bibliografia selecionada, pertinente ao tema de pesquisa, foi lida, fichada e sistematizada em forma de texto teórico. Para Laville & Dionne (1999), esses procedimentos permitem equacionar categorias analíticas como “capacidade institucional” e “desenvolvimento sustentável” que ao longo das etapas de pesquisa foram estruturadas e analisadas. Para Macneill (1994), a importância de recorrer a teorias que embasam determinado estudo é fundamental, devido ao fato de “a razão é que a existência de discordâncias empíricas e ideológicas permite aos cientistas sociais operacionalizar proposições de modos diferentes” gerando as condições necessárias para o confronto dos resultados obtidos com as teorias que deram suporte à investigação.

### **6.2.2 Levantamento de dados quantitativos e pesquisa documental**

Durante o processo de pesquisa foram levantadas informações secundárias que caracterizaram, numericamente, as instituições da região do Alto Paranaíba, no sentido de identificar e analisar as principais ações coletivas e políticas públicas que possam levar à geração de desenvolvimento sustentável na região.

Isto significou saber em quais circunstâncias as demandas sócio-econômicas e ecológicas da região foram identificadas?; Quais foram os critérios utilizados na seleção e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável?; Que agentes sociais atuaram como parceiros e potenciais beneficiários deste tipo de iniciativa pública e, ou, privada?; Foram criados núcleos, comitês, representações municipais, conselhos, comissões e

associações para pensar a realidade da região com vistas à transformação local dos municípios em termos de sustentabilidade?

Desse modo, a pesquisa documental constituiu-se no levantamento e sistematização dos processos e dos produtos resultantes da ação coletiva das instituições estudadas sob a percepção da população do Alto Paranaíba. Foram ainda levantados todos os tipos de documentos possíveis que deram origem e que foram resultados das ações coletivas entre os atores sociais da região e da implementação de políticas públicas, quais sejam, legislação ambiental, notícias de jornais que retratam iniciativas voltadas à área ambiental, contratos de parcerias e documentação em poder das secretarias municipais e órgãos locais responsáveis pelas questões do meio ambiente, dentre outros. Todos os documentos que foram gerados na identificação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e ações coletivas na região do Alto Paranaíba, constituíram fontes de informação documental.

### **6.2.3 Seleção das organizações públicas para pesquisa qualitativa**

A metodologia utilizada nesta pesquisa fundamentou-se, principalmente no conjunto de métodos e técnicas conhecido como *pesquisa qualitativa*, apesar de que muitas das discussões e dados levantados necessitaram ao longo do processo de desenvolvimento da pesquisa de aportes advindos da *pesquisa quantitativa*.

As categorias organizacionais e os dados quantitativos para a realização de pesquisa de opinião pública em três municípios (Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra) da região do Alto Paranaíba são provenientes dos 6 fatores condicionantes e 11 indicadores que formam o Componente Institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais, amplamente discutido e detalhado no capítulo 2 desta tese.

Para Godoy (1995), Gomes (1995) e Vergara (2005) esse tipo de pesquisa pode ser classificada, quanto aos fins, em *metodológica, descritiva e aplicada*. Neste caso, a tese se desenvolveu por meio da abordagem de pesquisa caracterizada como descritiva, sendo esta modalidade, a mais condizente com os objetivos e cenários encontrados no processo de investigação.

#### **6.2.4 Pesquisa de opinião de pública: entrevista estruturada**

Nesta seção são discutidas a importância e a utilização da entrevista estruturada ou padronizada no contexto da investigação em questão. Entende-se por *entrevista estruturada ou padronizada* aquela que se desenvolve a partir de um roteiro fixo de perguntas, cuja sequência e disposição das perguntas permanece invariável para todas as pessoas entrevistadas, que geralmente são em grande número (Gil, 2007; Marconi & Lakatos, 2007).

Por possibilitar o tratamento quantitativo dos dados, este tipo de entrevista torna-se o mais adequado para o desenvolvimento de levantamentos sociais. Entre as principais vantagens das entrevistas estruturadas estão a sua rapidez e o fato de não exigirem exaustiva preparação dos pesquisadores, o que implica custos relativamente baixos. Outra vantagem é possibilitar a análise estatística dos dados, já que as respostas obtidas são padronizadas (Gil, 2007, p. 121).

Para melhor facilitar o acesso dos pesquisadores nos municípios pesquisados foram realizados pré-testes para verificar o grau de dificuldade e/ou entendimento dos entrevistados sobre as questões da entrevista estruturada. Trata-se de um procedimento metodológico que objetiva adequar ou reestruturar as questões propostas de acordo com o nível de compreensão de cada informante selecionado no âmbito da pesquisa de campo.

Depois de regido, o formulário de entrevistas precisa ser testado antes de sua utilização definitiva, aplicando-se alguns exemplares em uma pequena população escolhida. A análise dos dados, após tabulação, evidenciará possíveis falhas existentes: inconsistência ou complexidade das questões; ambiguidade ou linguagem inacessível; perguntas supérfluas ou que causem embaraço ao informante; se as

questões obedecem a determinada ordem ou se são muito numerosas etc. Verificadas as falhas, deve-se reformular o formulário de entrevistas, conservando, modificando, ampliando ou eliminando itens; explicitando melhor alguns ou modificando a redação de outros. O pré-teste pode ser aplicado mais de uma vez, tendo em vista o seu aprimoramento e o aumento de sua validade. Deve ser aplicado em populações com características semelhantes, mas nunca naquela que será alvo de estudo (Marconi & Lakatos, 2007, p. 100).

A partir das orientações relacionadas ao pré-teste, foram aplicados 50 pré-testes no município de Rio Paranaíba para verificar a consistência das questões formuladas e reformular àquelas que mais apresentarem dificuldades de entendimento.

Sendo assim, foi utilizada na seleção dos entrevistados, a representatividade qualitativa dos atores sociais vinculados aos municípios previamente selecionados para a pesquisa de opinião pública, usualmente designada como “amostra intencional”. Dessa forma, tomaram-se os devidos cuidados quanto aos relatos dos entrevistados, já que “as afirmações do informante representam meramente sua percepção, filtrada e modificada por suas reações cognitivas e emocionais e relatadas através de sua capacidade pessoal de verbalização” (Haguette, 1987, p. 76-77).

De acordo com os fundamentos teóricos de Babbie (1983) e Godoy (1995), no processo de desenvolvimento das entrevistas estruturadas, os relatos dos informantes são importantes já que permitem ao pesquisador reconstruir a trajetória histórica percorrida pelos envolvidos diretamente com as instituições estudadas.

A entrevista é o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais. Ela pode ser empregada como técnica principal de um estudo ou combinada com outras técnicas. Quando isso acontece, tem-se a técnica denominada de triangulação de dados (Alencar, 2000, p. 101).

Assim, a elaboração e aplicação das entrevistas estruturadas permitiram reforçar um conjunto de etapas percorridas pelo pesquisador, já que as

informações obtidas junto aos entrevistados remetem ao exercício de atenção, imparcialidade e desenvoltura para não se deixar perder em meio à complexidade de informações obtidas. Para Alencar (2000), alguns procedimentos se tornam indispensáveis no processo de aplicação das entrevistas, podendo ser destacados os seguintes:

- I. Os entrevistados devem saber, em geral, o que se espera deles e qual podem ser suas contribuições para o esclarecimento da situação que interessa;
- II. É conveniente que os entrevistados e os entrevistadores estabeleçam horário e local, acordando entre eles se a entrevista pode ser gravada ou não. Preferencialmente a entrevista deve ser gravada;
- III. No início da entrevista, os entrevistadores devem estar conscientes de que precisam empenhar esforços no sentido de proporcionar um clima de tranquilidade, confiança, lealdade e harmonia entre eles e os entrevistados. Nesse sentido, os entrevistadores devem mostrar-se de acordo com as afirmações dos entrevistados, dando oportunidade ampla para suas preocupações e introduzindo questões diretivas nos meandros das respostas. O entrevistador nunca deve permitir que os entrevistados fiquem calados ou que a entrevista chegue a um ponto *morto*, ou seja, há necessidade de *rapport* na entrevista.

#### **6.2.5 Sistematização e análise das informações coletadas**

A análise e tabulação das informações foram feitas após cada etapa do trabalho de campo, consistindo na checagem de todo material coletado, seja ele dados primários ou secundários, o que permitiu a orientação e realização da próxima etapa da pesquisa. Este procedimento foi imprescindível, tanto para a aplicação de entrevistas estruturadas quanto para a obtenção de dados primários

e/ou secundários que foram realizadas por meio de pesquisas bibliográfica e documental.

De acordo com Alencar (2000) ao ser utilizada, a seqüência de análises parciais facilita a interação da pesquisa qualitativa. Essa análise pode ser considerada parcial onde a mesma pôde auxiliar na identificação de novas situações constatadas, de temas cobertos nas etapas de entrevistas, ou, até mesmo das fontes secundárias consultadas de acordo com as etapas e novas descobertas feitas durante o processo metodológico da pesquisa.

A seqüência de análises parciais (trabalho de campo - análise - trabalho de campo - análise) indica o caráter interativo da pesquisa qualitativa, significando que as pressuposições do pesquisador, ao iniciar o estudo, podem ser modificadas durante o próprio processo de investigação, acarretando, por seu turno, a reformulação das questões de pesquisa ou, até mesmo, do problema de pesquisa. Seria, na linguagem de Denzin & Lincoln, a reconstrução social da realidade (Alencar, 2000, p. 17).

Paralelamente, de acordo com as inferências feitas por Bardin (1991) e Martins (2006), parte dos dados brutos, como os dados secundários obtidos durante a coleta de informações devem ser primeiramente organizados para posteriormente, serem analisados. Ao serem apresentados em tabelas, quadros, gráficos, figuras ou modelos, os mesmos podem resumir e colocar em destaque as informações analisadas em forma de resultados qualitativos e quantitativos. Para fortalecer esses procedimentos optou-se pela utilização da Estatística Descritiva que foi determinante no processo de tabulação, sistematização e análise dos dados coletados.

Por meio da estatística descritiva podem-se construir tabelas e gráficos, particularmente, tabelas de distribuições de frequências e seus gráficos – histogramas de frequências. São também discutidos métodos numéricos para determinação de medidas que oferecem entendimento de conjuntos de dados quantitativos – populações e amostras – provenientes de variáveis em que há interesse em estudar (Martins, 2006, p. 25).

No que se refere às informações primárias encontradas e analisadas, Alencar (2000) definiu seis passos para organizá-las:

- I. As informações devem ser organizadas em relatos e transcrições;
- II. Todos os relatos devem ser lidos e relidos de maneira bastante minuciosa e exaustiva;
- III. De tais leituras originam-se as comparações, identificando o que são parecidos entre si;
- IV. Para as comparações resultam diferentes dimensões onde são estabelecidos códigos para classificação;
- V. Em seguida os conceitos são organizados em categorias e classificados entre si;
- VI. O último seria a repetição interativa de trabalho de campo – análise – trabalho de campo – análise, observando o refinamento analítico.

Finalmente, esses passos do processo metodológico, além de terem contribuído para o levantamento e obtenção de informações, possibilitaram construir os resultados da pesquisa e as considerações finais, como serão apresentados e discutidos nos próximos capítulos.

## 7 AS INSTITUIÇÕES LOCAIS NA PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO

As discussões e os resultados apresentados neste capítulo refletem a opinião pública da população de três municípios da região do Alto Paranaíba a respeito da capacidade institucional municipal, bem como as interpretações feitas a partir dos dados do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG). O conjunto de informações teórico-conceituais em confronto com as evidências empíricas permitiu trazer à tona importantes considerações sobre a avaliação que a população da região faz em relação ao complexo institucional existente no Alto Paranaíba. O complexo institucional analisado foi delimitado pelas categorias organizacionais do componente institucional do ZEE-MG que serão apresentadas no curso deste capítulo.

Concomitantemente o componente institucional do Alto Paranaíba foi interpretado por meio de categorias conceituais oriundas das teorias do Capital Social, do Institucionalismo e da Administração Pública, caracterizando-se como ponto de partida para a compreensão das instituições pesquisadas tendo em vista as principais categorias analíticas que nortearam este estudo: engajamento cívico, valores institucionais, grau de reciprocidade e cooperação, nível de conhecimento institucional, ação coletiva, estruturas e normas institucionais.

Neste estudo, por meio da percepção da população dos três municípios pesquisados, observou-se uma grande densidade de associações e organizações públicas que vem respondendo satisfatoriamente aos interesses coletivos de Patos de Minas, enquanto que, por sua vez, as instituições presentes nos municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra responderam negativamente às demandas coletivas da população, apresentando conjuntamente baixa capacidade institucional e um conjunto de deficiências institucionais. Esta situação se tornou negativamente mais crítica a partir do momento que o município de Santa Rosa da Serra passou a reproduzir elementos voltados ao

clientelismo, ao personalismo e relações de privilégios junto aos grupos de poder que até então dominava a política local.

O conteúdo desta análise evidenciou maior ou menor capacidade institucional dos municípios estudados, já que quanto maior o grau de funcionamento adequado das instituições em um município, maior será a sua capacidade institucional e, conseqüentemente, maior será a formação de capital social, o fortalecimento das normas institucionais, o surgimento de uma democracia saudável e vital e a diminuição dos dilemas da ação coletiva. O contrário implicaria no mau funcionamento das instituições, na manifestação de práticas antidemocráticas, na baixa participação popular nas decisões públicas, na perpetuação de redes sociais de dependência e de forte apelo assistencialista e nas limitações à cidadania (Olson, 1999; Putnam, 2002).

Para Putnam (2002) quando determinado município, região ou nação passa a priorizar elementos de organização social como as redes, normas e confiança social, o Capital Social surge como um potencial instrumento de coordenação e cooperação em benefício recíproco nas relações entre instituição e comunidade local. No contexto estudado, o Capital Social pode ser considerado de fundamental importância a partir do momento que contribui para efetivar modelos de governança local voltados para sustentar redes institucionais mais democráticas, facilitar a elaboração e implementação de políticas públicas eficazes, objetivando o desenvolvimento sustentável comunitário e social, tendo em vista a implementação de projetos de democracia deliberativa e participativa. Por outro lado, quando o Capital Social cai no desuso ou minguar por algum motivo percebe-se a formação de mazelas institucionais típicas do modelo de administração pública patrimonial como as encontradas tanto no município de Estrela do Sul quanto em Santa Rosa da Serra, sendo que este último chegou ao extremo de ver o prefeito municipal sendo cassado por acusações que vão desde o mau uso do dinheiro público até ações de improbidade administrativa.

Outro ponto marcante a ser considerado refere-se aos dilemas da ação coletiva dos grupos e organizações encontradas nos três municípios estudados. Olson (1999) ao estudar o comportamento de grupos de pessoas organizadas socialmente mostra que para a realização de objetivos coletivos comuns não se segue a mesma lógica do comportamento individual supostamente racional e centrado em interesses pessoais. Esta constatação pode ser melhor compreendida a partir do momento que este estudo trabalhou tanto com “município de pequeno porte populacional (grupo pequeno)” quanto “município de grande porte populacional (grupo grande)” do ponto de vista da região estudada.

Para Olson (1999) as implicações dessa constatação para os vários tipos de organizações (delimitadas neste estudo pelo componente institucional do ZEE-MG) mostram que tanto os municípios quanto as demais organizações (secretarias municipais, conselhos gestores, consórcios intermunicipais, órgãos governamentais, etc.) geram benefícios públicos coletivos e dependem de contribuições de seus usuários e dependentes para se legitimarem na sociedade.

Sob outro enfoque, Douglas (1998) enfatiza a existência de uma base compartilhada de conhecimento e de padrões institucionalizados afirmando que os indivíduos não tomam sozinho decisões relativas à vida social ou organizacional. Do ponto de vista das instituições da região do Alto Paranaíba pode se inferir que a população local influencia e é influenciada pelas instituições municipais, e que o maior ou menor grau de conhecimento por parte da população sobre o papel desempenhado e a atuação das instituições corroboram para entender os vínculos e a rede de relacionamento existente entre população e instituições. Neste caso, destaca a autora que os valores ligados a cooperação e a solidariedade, assim como sua contrapartida, a rejeição e a desconfiança, constituem mecanismos de ação coletiva, seja para fortalecer ou não as ações coordenadas entre a população dos três municípios pesquisados, ou

seja, para potencializar ou fragilizar a formação de redes institucionais de cooperação.

Assim, sob a ótica do componente institucional do ZEE foi possível compreender como as instituições presentes na região do Alto Paranaíba se desenvolvem e se articulam para promover maior ou menor capacidade institucional nos municípios da região. Nesse caso os fatores condicionantes e os indicadores do componente institucional expressam a presença de instituições que interferem em maior ou menor grau na vida social dos cidadãos.

Na região do Alto Paranaíba, por meio de pesquisa de opinião pública, constatou-se que as instituições municipais prestam serviços necessários à sociedade dentro de um território delimitado (município), atendendo a demandas e interesses coletivos específicos. Nesse contexto, a capacidade institucional de um município diz respeito à sua estrutura organizacional e gerencial pautada na Constituição Federal de 1988 e em suas leis complementares que regulam o comportamento administrativo dos gestores públicos municipais. A capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba é composta pelos seguintes indicadores: Gestão Municipal; Gestão do Desenvolvimento Rural; Gestão Ambiental Municipal e Gestão Cultural.

Nesse caso, a capacidade institucional, no âmbito do componente institucional do ZEE-MG, reflete a institucionalização e consolidação de mecanismos de planejamento e de gestão necessários à prática gerencial, administrativa e financeira dos governos municipais, em relação ao cumprimento da legislação pertinente e dos objetivos das políticas públicas. A Gestão do Desenvolvimento Rural preza por atender as demandas localizadas no espaço rural tendo nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável os instrumentos necessários à prática administrativa e ao exercício de cidadania. Por sua vez, a Gestão Ambiental Municipal está atrelada às ações articuladas

entre órgãos públicos e privados e secretarias municipais de meio ambiente ou órgão similar. Expressa ainda a presença ou não de órgãos públicos, ONGs e fundações que podem contribuir para potencializar as ações e políticas ambientais. Já a Gestão Cultural diz respeito ao aparato histórico-cultural de um determinado município ou região, com a presença de órgãos do Ministério da Cultura, IFHAN, secretarias de cultura, teatros, cinemas, museus, casas de espetáculos, bibliotecas de acervos públicos, dentre outros.

O conjunto dessas organizações e os tipos de gestão constituem a capacidade institucional de determinado município, fortalecendo as ações em torno do planejamento de políticas públicas e para a tomada de decisões em áreas que demandem maior presença do poder público ou que oferecerem demandas específicas à sua atuação, como são os casos dos municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra que apresentaram conjuntamente fragilidades e limitações à sua capacidade institucional.

Por meio do levantamento de dados secundários constatou-se que nos três municípios pesquisados (Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra) e nos demais 28 municípios da região as tipologias de organização do componente institucional abrangem as organizações jurídicas, financeiras, de fiscalização e controle, de ensino e pesquisa, de segurança pública e organizações profissionalizantes.

De modo geral, essas tipologias organizacionais do componente institucional do ZEE expressam elementos e tendências normativas diversas que posicionam as organizações enquanto mecanismos estruturantes da vida social. Do ponto de vista da Teoria do Institucionalismo as novas formas organizacionais vêm sendo tratadas mediante diferentes designações, a saber: desde as mais amplas como o redesenho organizacional, flexibilidade organizacional, novos paradigmas na administração, pós-modernismo até as

mais específicas como *times*, *empowerment*, organizações de aprendizagem e redes organizacionais. Vale ressaltar que atualmente as novas formas de organizações vêm sendo visualizadas de duas maneiras, quais sejam: como representação de uma lógica de ação diferente da instrumental que é típica do modelo modernista de organização; como simples aperfeiçoamento da abordagem contingencial da administração (Pereira, 2008; Paula, 2005; Bresser Pereira, 2001; Spink, 1998). Assim, tais formas se alinham em maior ou menor grau às tipologias delimitadas nesta tese. Contudo uma breve explicação sobre as especificidades de cada tipologia organizacional utilizada se faz necessária.

Primeiramente, as organizações jurídicas são aquelas que se organizam de acordo com os princípios e as disposições do direito, de forma legal e lícita. Busca ainda garantir as demandas coletivas da população tendo em vista as complexidades e especificidades de cada município. No Alto Paranaíba identificou-se que os municípios de Araxá, Campos Altos, Carmo do Paranaíba, Patrocínio, Patos de Minas, São Gotardo, são comarcas, sendo que os municípios debilitados dessa presença judiciária se tornam dependentes da comarca mais próxima. Em relação à presença de justiça do trabalho e da justiça federal, poucos municípios atendem a esse quesito como Araxá, Patos de Minas e Patrocínio.

As organizações financeiras podem ser entidades públicas ou privadas, oficialmente autorizadas pelo Banco Central do Brasil, que lidam com recursos financeiros. Na maioria dos municípios estudados há postos de atendimento cooperativo e de atendimento bancário (PAB – Posto de Atendimento Bancário). Simultaneamente, as instituições de microfinanças foram encontradas em municípios da região com maior contingente populacional. Dentre as agências bancárias identificadas, destacam-se as agências do Banco do Brasil, presentes em quase todos os municípios do Alto Paranaíba.

As organizações de fiscalização e controle são aquelas que fiscalizam e controlam atividades específicas e recursos advindos das esferas municipais, estaduais e federais. Nem todos os municípios da região do Alto Paranaíba possuem esse tipo de organização. Por meio da pesquisa realizada foi constatada a presença da receita estadual (administração fazendária) em municípios como Araxá, Campos Altos, Carmo do Paranaíba, Coromandel, Estrela do Sul, Lagoa Formosa, Monte Carmelo, Patos de Minas, Patrocínio, Rio Paranaíba, Romaria, Sacramento e Ibiá. Já as unidades da receita federal estão presentes apenas em Araxá, Coromandel, Patos de Minas e Patrocínio. Algumas cidades da região possuem unidade de atendimento da previdência social, junta comercial e cartório eleitoral.

As organizações de ensino e pesquisa são aquelas que utilizam de um conjunto de métodos e técnicas para transmitir conhecimentos, objetivando ampliá-los por meio da pesquisa de diversas áreas do saber científico e tecnológico. Foram identificadas organizações de ensino em todos os municípios do Alto Paranaíba, desde o ensino fundamental ao ensino médio. As organizações de ensino superior estão presentes em 13 dos 31 municípios da região.

As organizações de segurança pública são aquelas que garantem a proteção dos interesses individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Nos municípios pesquisados foi constatada a presença, em quase todos os municípios, do conselho tutelar, que tem por objetivo zelar pelos direitos da infância e da juventude, conforme os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Em todos os municípios da região há destacamentos e/ou batalhão da polícia militar que é responsável pelo policiamento ostensivo e em alguns municípios há delegacias da polícia civil. Em municípios como São Gotardo, Carmo do Paranaíba, Patos de Minas e Araxá existem unidades prisionais (penitenciárias, cadeias e presídios). Raras são as cidades que

possuem guarda municipal ressaltando que o número de pessoas por policial militar e civil na região varia entre 500 a 2000 pessoas (PMMG, 2009).

As organizações de ensino profissionalizante são aquelas que além de ensinar e transmitir conhecimentos tem como foco a profissionalização do indivíduo, capacitando-o para atuar no mercado de trabalho. A EMATER é uma dessas organizações que está presente e atuando na maioria dos municípios da região do Alto Paranaíba. Organizações como SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAT e SENAR possuem escritórios em poucos municípios da região, mas atendem às cidades mais próximas. Apenas Patos de Minas tem escritórios de todas essas instituições do chamado sistema “S”. Há dois Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), situados em Araxá e Patos de Minas. Não há, ainda na região pesquisada, nenhum município que possua instituições que ofereçam mestrado e doutorado.

Desse modo, pode-se constatar que essas discussões empíricas em consonância com as abordagens teóricas levam a crê que mudanças significativas estariam ocorrendo nas formas organizacionais com o propósito de se afastarem atualmente do modelo de burocracia dominante nas organizações (Bresser Pereira, 2001; Spink, 1998).

A presença e o funcionamento do conjunto dessas organizações em determinado município implica em maior ou menor capacidade institucional. Isto pôde ser observado a partir da aplicação de pesquisa de opinião pública nos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra. Enquanto que Patos de Minas apresentou um alto grau de capacidade institucional para sanar as demandas de sua população, principalmente no que se refere à atuação conjunta de instituições públicas não somente na dimensão municipal, mas também em vários municípios da região, por conseguinte, os municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra apresentaram uma série de limitações e fragilidades quando se pensa na presença de instituições fortes e atuantes para

prover as demandas básicas da população local. As instituições desses três municípios e o perfil da população serão mais bem detalhadas a seguir.

### **7.1 Perfil da população dos três municípios estudados**

Em função da realidade dos municípios estudados, os conceitos, modelos e abordagens do Capital Social, do Institucionalismo e da Administração Pública adquirem importância vital, considerando que as práticas democráticas e participativas representam uma condição essencial para discussões mais consistentes e possibilidades de decisões, com menor risco, a partir do maior envolvimento e consenso dos cidadãos. Isto representa uma condição vital para a geração do desenvolvimento local de forma sustentável.

Para os fins desta tese, tomou-se como referência o conceito de capacidade institucional, como sendo aquele relacionado às diversas formas, condições e possibilidades de interação, parceria e cooperação entre as instituições, entre os cidadãos e entre as instituições e os cidadãos, a partir da existência de práticas de reciprocidade e relações de confiança entre eles.

Por conseguinte, os elementos do Capital Social, do Institucionalismo e da Administração Pública representam um conjunto de variáveis importantes para a viabilidade do desenvolvimento da região do Alto Paranaíba, considerando que mostra as diversas formas e condições para se estabelecer as ligações existentes entre as estruturas (econômicas, sociais, institucionais e ambientais) e os cidadãos na construção do desenvolvimento local sustentável.

Nas seções seguintes destacam-se as principais especificidades institucionais existentes em cada município estudado. No entanto, o quadro abaixo mostra as principais características encontradas a partir de dados secundários e pesquisa de campo nos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra. A pesquisa de opinião pública realizada nesses três

municípios reflete a percepção coletiva da população local sobre a atuação e desempenho das instituições públicas.

Assim, o primeiro critério utilizado para conhecer a população desses três municípios foi a divisão por sexo. Os demais critérios utilizados para conhecer o perfil e as características dos entrevistados foram respectivamente “Faixa Etária”, “Tempo de Residência do Entrevistado no Município Pesquisado” e o “Grau de Escolaridade”. Essas informações expressam o grau de heterogeneidade das opiniões, dos valores culturais da população pesquisada e dos níveis de conhecimento da população sobre a atuação e o funcionamento das instituições públicas municipais.

QUADRO 13 Perfil dos entrevistados em três municípios do Alto Paranaíba

Perfil/Características		Patos de Minas	Estrela do Sul	Santa Rosa da Serra
População		133.054	7.136	3.261
Densidade Demográfica (Hab/Km <sup>2</sup> )		41,72	8,70	11,02
Sexo	Masculino	188 (46,77%)	178 (47,98%)	157 (45,64%)
	Feminino	214 (53,23%)	193 (52,02%)	187 (54,36%)
Faixa Etária	16 a 17 anos	23 (5,72%)	26 (7,01%)	34 (9,88%)
	18 a 24 anos	39 (9,70%)	44 (11,86%)	62 (18,02%)
	25 a 34 anos	78 (19,40%)	74 (19,95%)	72 (20,93%)
	35 a 44 anos	99 (24,63%)	69 (18,60%)	56 (16,28%)
	45 a 59 anos	104 (25,87%)	98 (26,42%)	83 (24,13%)
	60 anos ou mais	59 (14,68%)	60 (16,17%)	37 (10,76%)
Tempo de Residência	Menos de 5 anos	38 (9,45%)	38 (10,24%)	33 (9,59%)
	5 a 10 anos	49 (12,19%)	20 (5,39%)	52 (15,12%)
	11 a 20 anos	40 (9,95%)	38 (10,24%)	44 (12,79%)
	Mais de 20 anos	105 (26,12%)	66 (17,79%)	55 (15,99%)
	Sempre vivi nesta cidade	170 (42,29%)	209 (56,33%)	160 (46,51%)

“...continua...”

“QUADRO 13, Cont.”

Grau de Escolaridade	Sem Escolaridade	20 (4,98%)	15 (4,04%)	23 (6,69%)
	Fundamental Incompleto	131 (32,59%)	143 (38,54%)	154 (44,77%)
	Fundamental Completo	63 (15,67%)	43 (11,59%)	46 (13,37%)
	Médio Incompleto	26 (6,47%)	21 (5,66%)	38 (11,05%)
	Médio Completo	122 (30,35%)	99 (26,68%)	68 (19,77%)
	Superior Incompleto	12 (2,99%)	15 (4,04%)	3 (0,87%)
	Superior Completo	26 (6,47%)	34 (9,16%)	10 (2,91%)
	Pós-Graduação Incompleta	1 (0,25%)	0 (0,00%)	1 (0,29%)
	Pós-Graduação Completa	1 (0,25%)	1 (0,27%)	1 (0,29%)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2009.

As informações contidas no quadro 13 representam a distribuição por sexo dos entrevistados, demonstrando que das 402 pessoas entrevistadas em Patos de Minas 188 pertence ao sexo masculino e 214 ao sexo feminino. A predominância de pessoas do sexo feminino na pesquisa de opinião pública é justificada em parte pelos intervalos de horários (8:00 às 12:00 e de 13:30 às 18:00 horas) dedicados à aplicação das entrevistas. Nesses intervalos de horários constatou-se maior presença de mulheres nas residências visitadas.

Em Estrela do Sul, 371 pessoas responderam a pesquisa, podendo ser constatado que a amostra populacional do sexo feminino foi superior ao sexo masculino. Esse cenário retrata a permanência de mulheres na maior parte do dia nas residências visitadas em comparação à presença de homens.

A pesquisa de opinião pública realizada em Santa Rosa da Serra contou com a participação de 344 pessoas que se distribuíram da seguinte maneira: 157 pessoas do sexo masculino e 187 pessoas do sexo feminino. Esse critério de distribuição entre sexos se tornou de fundamental importância no processo de coleta e análise de informações, já que em vários casos, as mulheres,

abandonadas por seus maridos ou companheiros, recorrem a rendas complementares, como os programas governamentais, para poderem cuidar dos filhos e obter condições mínimas de vida.

No que se refere a distribuição por faixa etária dos informantes da pesquisa, a idade de 16 anos foi colocada como “idade limite” indo ao encontro dos mesmos critérios utilizados por respeitadas institutos de pesquisa como o Ibope e o Data Folha, sendo que em Patos de Minas predominaram os entrevistados nas faixas etárias “35 a 44 anos” e de “45 a 59 anos”. Os entrevistados no município de Estrela do Sul apresentaram concentração nas faixas etárias de “45 a 59 anos” e de “25 a 34 anos”, respectivamente, revelando que a maior parte da amostragem do município se caracteriza por um conjunto de pessoas adultas e com significativa experiência de vida. A exemplo do que aconteceu com o município de Estrela do Sul, os entrevistados em Santa Rosa da Serra concentrou-se, em termos de faixa etária, entre os “45 a 59 anos” e “25 a 34 anos”, apresentando um público adulto e com certa carga de experiência de vida. Isto reflete a percepção do entrevistado que além de viver vários cenários de sucessão política, vivenciou as transformações oriundas das mudanças institucionais e sociais.

No contexto das análises das instituições de cada município pesquisado pretendeu demonstrar se o fato de longa moradia em determinado município é considerado determinante para que os cidadãos possam incorporar o “espírito de cidadania”, para melhor conhecer as normas e as práticas das instituições que os servem ou que de alguma forma exercem influência sobre a população local. Trata-se de um critério que expõe as potencialidades e as limitações do cidadão em opinar efetivamente sobre as instituições que freqüentam ou pelo menos mantém contatos esporádicos. Em Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra quase a metade dos entrevistados nesses municípios afirmaram que sempre viveram em seus respectivos municípios, o que *a priori* poderia ser um

bom indicador de conhecimento das instituições por parte da população pesquisada.

Finalmente, o grau de escolaridade dos entrevistados encontra-se entre os níveis de “Sem Escolaridade” até “Pós-Graduação Completa”, demonstrando a heterogeneidade de formação educacional e cultural existente entre os respondentes da pesquisa. Parte-se da premissa de que quanto maior for o nível de escolaridade do entrevistado, maior será a sua capacidade de conhecer as instituições de seu município. Por outro lado, acredita-se que quanto menor o grau de escolaridade do cidadão, menor será a sua capacidade em conhecer profundamente as instituições de seu município. No entanto, os dados apurados mostram cenários divergentes e conflitantes entre o melhor ou o pior nível de escolaridade, sendo que pessoas de baixa escolaridade também procuram conhecer as instituições, em muitos casos pela busca de benefícios permanentes, ou seja, pela busca de proteção e segurança. Mais da metade dos entrevistados em Patos de Minas afirmou possuir escolaridade concentrada em dois níveis, podendo ser destacados aqueles entrevistados que possuem Ensino Fundamental Incompleto (32,59%) e os entrevistados que possuem Ensino Médio Completo (30,35%). Já em Estrela do Sul o grau de Escolaridade mostra o perfil cultural dos entrevistados a partir do momento que 36% dos entrevistados possuem Ensino Médio Completo, ao passo que apenas um dos respondentes possui Pós-Graduação Completa (Especialização, Mestrado ou Doutorado). Esse fato pode contribuir para analisar os níveis de dependência da população local para com as suas instituições, principalmente as instituições municipais (prefeitura e secretarias) que na maioria das vezes são vistas como provedoras permanentes das necessidades básicas e complementares da população, retratando os vínculos de dependência permanente com o poder público local. Em Santa Rosa da Serra, 45% da população admitiu possuir escolaridade classificada como “Ensino

Fundamental Incompleto”. Isto significa que na maioria das vezes as pessoas deixam de estudar para trabalhar ou optam por não dar continuidade aos estudos.

De modo geral o perfil da população dos três municípios estudados revela dois cenários diferenciados. De um lado, tem-se o município de Patos de Minas que possui significativa estrutura institucional para manter e suprir as demandas da população local e regional. Por outro lado, encontram-se os municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, que apesar de serem considerados municípios de pequeno porte populacional, apresentam um conjunto de limitações em relação na presença de instituições primordiais à vida social. Esses cenários institucionais diferenciados serão mais bem detalhados nas seções que se seguem.

## **7.2 As instituições de Patos de Minas**

As instituições públicas pesquisadas em Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra permitiram analisar as formas de gestão pública patrimonial, burocrática, gerencial e, como proposta alternativa a societal, modelo idealizado por vários autores (Bresser Pereira, 2001 e 2005; França Filho, 2004; Paula, 2005; Tenório, 2004; Avritzer, 1996). Essas mesmas instituições apresentam três características marcantes do institucionalismo e do capital social discutidos por renomados teóricos como Bourdieu (1986), Coleman (1988) e Putnam (2002).

A primeira característica, denominada “confiança social” é considerada por Putnam (2002) um conceito central do capital social, implica significativamente na forma como as relações são socialmente geradas e como se produzem trocas entre os indivíduos, proporcionando relações e trocas com um menor custo de transação. Além disso, a confiança social proporciona a normatização dos vínculos entre os cidadãos, pois, permite avaliações sobre o

comportamento dos outros. Assim, a confiança social passa a ser uma condição essencial da conduta cidadã, a partir do momento que, de acordo com Putnam (2002), não se confia que uma pessoa vá fazer algo simplesmente porque disse que o fará, mas sim porque se espera que essa pessoa decida fazê-lo. Dessa forma, a confiança social requer normas de reciprocidade entre os indivíduos.

A segunda característica refere-se “as normas” e expressam a possibilidade de consequências negativas para o próprio cidadão e os demais atores sociais da sociedade. Assim, a reciprocidade é a norma mais importante em termos de capital social, possuindo vínculo estreito com a confiança social. As normas de reciprocidade, segundo Putnam (2002), podem ser de dois tipos: i) reciprocidade equilibrada ou específica: ocorre quando se dá a troca de objetos ou bens cujo valor se considera equivalente, ou seja, um favor em troca de outro favor; delimita-se como um evento específico no tempo; ii) reciprocidade generalizada ou difusa: estabelece uma relação permanente e contínua de troca, mesmo que essa não seja equivalente, mantendo-se a expectativa de que os benefícios sejam mútuos e equiparáveis a longo prazo. A reciprocidade generalizada então, gera capital social uma vez que estimula a possibilidade dos cidadãos cooperarem entre si para benefício mútuo (Coleman, 1988; Putnam, 2002).

Assim as relações de reciprocidade no contexto municipal e suas consequências são alavancadas pela terceira característica do capital social, qual seja, “as redes de interação social”. Os vínculos que podem existir entre redes e reciprocidade obedecem a duas orientações primordiais ao surgimento e garantia de capital social: as redes emolduram possibilidades de contatos mais ou menos frequentes e implicam compromissos e obrigações mútuos (Coleman, 1990). Agindo assim, as redes são importantes para o capital social pelo fato de gerarem normas que favorecem a cooperação.

De acordo com (Putnam, 2002) reciprocidade e cooperação geram um círculo virtuoso entre capital social, normas e redes. Outro fator importante referente às redes é o grau de densidade dos contatos, que tem a função de informação e comunicação, ao mesmo tempo em que reduz a incerteza sobre o que se espera dos outros e permite comunicar o que se espera. A densidade está ligada à confiabilidade sendo, portanto, uma condição que favorece a coordenação de ações e a cooperação, porém a densidade de uma rede não garante a cooperação (Coleman, 1990; Putnam, 2002).

Nesse sentido, do ponto de vista do capital social e do institucionalismo, é importante que as redes institucionais e de cooperação entre os cidadãos gerem relações horizontais, uma vez que uma rede vertical, por mais densa que seja não pode manter a confiança social e a cooperação entre os cidadãos. As redes horizontais, por sua vez, estão mais propensas às normas de reciprocidade.

Nesta tese as redes institucionais e de cooperação entre os cidadãos estiveram mais evidentes no município de Patos de Minas, enquanto que nos municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra ocorreram indícios de formação de redes verticais, principalmente em instituições públicas como as prefeituras e suas secretarias municipais.

Nesta seção são apresentadas detalhadamente as categorias institucionais pesquisadas no município de Patos de Minas objetivando analisar a percepção coletiva da população sobre a atuação e a prestação de serviços por parte de suas instituições públicas.

Assim, os princípios contidos na relação entre população e instituições se desenvolvem principalmente a partir do entendimento da noção de “Capital Social Cognitivo” proposta por Putnam (2002), envolvendo de um lado, os níveis da personalidade da pessoa (individualismo, respeito e atenção à opinião alheia, prosperidade, aceitação e conflito), e de outro, sobressaem os graus de segurança (confiança e engajamento). Esses elementos orientam as redes

institucionais e as relações interpessoais que são produzidas no âmbito da convivência social e institucional.

Putnam (2002) sugere que ao se avaliar o desempenho das instituições em determinado município deve-se observar que elementos como confiança, coesão social, civismo, pleitos e projetos coletivos funcionam como mecanismos que facilitam a reciprocidade e a cooperação para o benefício mútuo em uma sociedade. Neste caso, o município com maior nível de capital social oferecem melhores condições para a implementação e viabilização de projetos sociais e políticas públicas. Isto fica mais evidente em Patos de Minas do em outros municípios pesquisados na região.

Assim, para compreender o papel desempenhado pelas instituições de Patos de Minas junto à população local, utilizou-se de um roteiro de questões estruturadas objetivando dar voz aos cidadãos que puderam opinar sobre a atuação de suas instituições. A primeira questão a respeito das instituições de Patos de Minas buscou conduzir o entrevistado às possíveis lembranças sobre a existência e/ou atuação das secretarias municipais. Assim, esse tipo de questão transfere para o respondente o conhecimento de uma ou outra secretaria municipal, permitindo-lhe opinar sobre aquela secretaria que mais se conhece.

Das secretarias municipais apontadas a de “Saúde” foi a mais destacada em relação às demais existentes no município (Ver figuras 1 e 2, anexo B). Para a maioria dos entrevistados a Secretaria Municipal de Saúde encontra-se em “situação regular”, devido ao fato de que os serviços prestados não atendem de forma equitativa todos os que dela dependem. Outro fator relevante para análise é que Patos de Minas é o principal município pólo da região, sofrendo constantemente pressão por parte dos demais municípios do Alto Paranaíba e regiões limítrofes.

Para Putnam (2002) as secretarias municipais representariam mecanismos de descentralização de poder, podendo contribuir para ampliar as

ações de intervenção e implementar políticas públicas mais eficazes. Quando ausentes de autonomia administrativa podem reproduzir cenários de centralização de poder e de baixa ou nenhuma participação popular.

As formas organizacionais atuais pensadas tanto no contexto do Institucionalismo quanto na Administração Pública Municipal buscam superar o modelo tradicional burocrático e suas premissas que levam a formas de dominação, como a racional legal, e mecanismos de combate ao patrimonialismo.

É nesse contexto que emergem os modelos de gestão organizacional alternativos, que no setor público ficou conhecido como *nova administração pública*, almejando um modelo mais flexível de organização e mais próximo das práticas de gestão do setor privado, conhecido como administração pública gerencial (North, 1990; Hassard, 1993; Bresser Pereira, 2001). Portanto, do ponto de vista prático, constata-se que ainda não houve mudança do modelo burocrático tradicional para uma nova abordagem teórica ou paradigmática, capaz de superar os fundamentos básicos pertinentes a esse modelo, especialmente em termos da forma de racionalidade e legitimidade utilizadas que se referem à prática na administração estatal, demonstrando que atualmente os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a burocracia tradicional e patrimonial.

Por sua vez, a atuação recente da prefeitura municipal em Patos de Minas foi avaliada pela maioria dos entrevistados, como “regular” e “boa” (Ver figura 8, anexo B). Essas classificações mostram o grau de satisfação e de confiança que a população demonstra ter para com a atuação do governo municipal. Contudo, os entrevistados não deixaram de enfatizar que se trata de uma gestão que se iniciou há pouco tempo e ainda seria muito precoce para que esse cenário de satisfação/confiança fosse consolidado.

Nesse contexto de perspectivas de mudanças ou de continuidade, os debates teóricos sobre novos mecanismos e formas institucionais de gestão pública que estariam atuando concomitantemente aos traços burocráticos tradicionais, buscam levantar determinadas indagações: afinal, estamos numa era na qual o modo de administrar o Estado estaria se distanciando dos fundamentos clássicos da teoria weberiana? O modelo burocrático estaria sendo substituído por um novo paradigma “pós-burocrático”? Para dar conta de solucionar, ou pelo menos atenuar tais indagações, algumas teorias apontam para a utilização por parte dos dirigentes públicos de instrumentos de controle mais flexíveis e participativos, recorrendo a novas teorias administrativas e suas práticas.

Das 402 entrevistas realizadas em Patos de Minas, 113 entrevistados possuíam algum tipo de conhecimento sobre a atuação da prefeitura no meio rural do município. Ao opinarem sobre tal assunto, destacaram o que tem sido feito (recuperação e aberturas de estradas, cascalhamento, construções de pontes e mata-burro) e o que ainda precisa ser feito (mais apoio aos produtores rurais via assistência técnica, aumentar as linhas de aberturas de crédito, promover políticas de subsídios, etc.).

Do ponto de vista da opinião pública, a atuação recente da prefeitura no meio rural vem obtendo respaldo popular por meio de boas avaliações (Figuras 54 e 55, anexo B). Isto significa que a população aos poucos procura se envolver com as mudanças que vem ocorrendo em todo o município, contribuindo para o surgimento ou fortalecimento de mecanismos de participação popular e fiscalização das ações do poder público, como são os casos particulares dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e da elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Bons exemplos de instrumentos de articulação entre as prefeituras municipais seriam, de um lado, a formação de consórcios intermunicipais e, de outro, a implantação de conselhos municipais gestores com o intuito de

fortalecer as ações institucionais e de gestão entre os dirigentes públicos e a população local. O Consórcio Intermunicipal, quando da sua efetiva atuação, permite estreitar os laços de interdependência de um município com outros em determinada região de abrangência. É considerado um importante instrumento de desenvolvimento regional e objetiva fortalecer os municípios a ele vinculados. Busca suprimir as deficiências institucionais de alguns municípios, permitindo que municípios mais desenvolvidos possam alavancar as ações coletivas de municípios menos desenvolvidos.

As figuras 9 e 10 (Anexo B) exemplificam, respectivamente, os consórcios intermunicipais mais lembrados e classificados pela população pesquisada. Quando se observa o desempenho dos Consórcios Intermunicipais de Saúde e de Educação, nota-se que a percepção coletiva da população de Patos de Minas remete-nos a uma situação de regularidade em relação aos serviços prestados por ambos os consórcios. Parte dessa classificação pode ser explicada pelo motivo de que esses tipos de consórcios são os mais lembrados pela população, tendo em vista a alta demanda de pessoas que os procuram ou mantêm dependência permanente.

Já os conselhos gestores municipais buscam promover maior articulação entre o poder público municipal e a comunidade local. A figura 14 (Anexo B) expressa a distribuição dos Conselhos Municipais de Patos de Minas, destacando-se com maior expressividade e importância por parte da população o Conselho Tutelar. Esse tipo de conselho visa atuar em uma faixa etária específica (crianças e adolescentes) previamente determinada em lei e possui, como vários outros conselhos, o papel de fiscalizador e cumpridor das questões legais relacionadas a área específica de sua competência.

De maneira geral os conselhos gestores municipais estabelecem vínculos de interdependência entre a Sociedade e o Estado. Devem prezar pela imparcialidade e transparência, já que abriga pessoas de várias representações e

segmentos da sociedade civil. Por outro lado, em determinadas situações os conselhos municipais passam a ser vistos como instrumentos de manobras políticas partidárias e perdem a sua essência enquanto instrumentos de participação popular e de valorização da cidadania. Enquanto espaço de debates e de defesa de interesses públicos os conselhos devem prezar pela resolução de problemas e pelo atendimento de demandas coletivas.

Os conselhos gestores municipais (Associação de Moradores, Assistência Social, Educação, Rural, Saúde, Segurança Pública, Sociedade São Vicente de Paulo e Tutelar) foram os que apresentaram maiores indicações por parte dos entrevistados e suas atuações podem evidenciar cenários de significativa aceitação por parte da população (Ver figura 15, anexo B). No entanto, os conselhos municipais carecem, de maneira geral, de maior visibilidade e definição de papéis, podendo contribuir para alavancar os laços de cidadania e de participação democrática.

Paralelamente, ao ter a sua atuação avaliada pela população local, a Câmara Municipal apresentou limitações quando se trata do envolvimento dos cidadãos com este órgão representativo do município. As figuras 41 e 42 (Anexo B) retratam a baixa participação popular nas reuniões organizadas pela Câmara Municipal de Patos de Minas, mesmo se tratando de questões que irão interferir no cotidiano da população. Esse cenário expressa o baixo índice de confiança que os cidadãos atribuem de modo geral à classe política brasileira, principalmente ao legislativo.

Em relação aos eventos culturais realizados no âmbito municipal, nota-se que os mesmos objetivam promover junto à população momentos de entretenimento, educação, conhecimento e lazer. Trata-se de momentos que requer a efetiva participação e envolvimento dos cidadãos, já que um de seus principais propósitos é a promoção da socialização de seus participantes e resgate da cidadania (Ver figuras 11, 12 e 13, anexo B). Os eventos culturais

podem ainda favorecer a integração entre as pessoas de uma determinada comunidade ou grupo, haja vista o seu poder de sensibilização e mobilização. No caso específico de Patos de Minas os entrevistados apontaram a FENAMILHO (Feira Nacional do Milho) como o evento cultural mais importante e prestigiado do município. A FENAMILHO é a tradicional exposição agropecuária, repleta de várias atrações de shows, musicais, amostras culturais e artesanato, eleição da rainha do milho, rodeios e infra-estrutura completa com parque urbanizado em área de 13 ha. (Patos de Minas, 2009).

Ao serem avaliados de forma conjunta, os eventos culturais destacados pela população local apresentam boa aceitação por parte do público e são considerados elementos indispensáveis ao crescimento sócio-cultural, econômico e político do município. Expressam ainda os sentimentos e os valores da cultura local.

Quando se trata de compreender as instituições de fiscalização e controle, as mais usualmente conhecidas no âmbito municipal referem-se aos órgãos ambientais. Esses por sua vez são considerados importantes instrumentos fiscalizadores e protetores do ecossistema e objetivam combater as ilegalidades cometidas no âmbito das questões ambientais. Prezam pelo desenvolvimento sustentado e integral do município. Aos olhos da população de Patos de Minas destacam-se o IEF, o IBAMA, a Polícia Ambiental e o IMA, como os principais órgãos de atuação junto ao meio ambiente (Figuras 16 e 17, anexo B). Somados a outros órgãos, esses procuram regulamentar as atividades decorrentes da relação homem-natureza.

Assim, a Aplicação da Lei em determinado contexto, seja para fiscalizar e controlar o meio ambiente ou outras áreas da vida social, refere-se à capacidade do Estado em fazer cumprir as prerrogativas legais e manter a ordem e a segurança pública. Para que a lei seja aplicada de forma efetiva e dentro de espaço de tempo considerável, torna-se necessário compreender a relação entre

número de pessoas de um determinado município e o número de policial militar, policial civil, juiz de comarca e defensor público. A maior ou menor razão numérica entre os cidadãos e os agentes responsáveis por aplicar a lei terá consequências diretas no processo de organização da sociedade. Nesse caso, a aplicação da lei no município de Patos de Minas (Figura 22, anexo B) é vista pela maioria da população como “regular”, já que apresenta falha no processo de garantia e de manutenção de direitos constitucionais básicos, destacando-se que “perante a lei somos todos iguais”.

Em outro momento desta tese, as figuras 5, 6 e 7 (Anexo B) retratam a opinião pública de Patos de Minas em relação aos cumprimentos das normas e leis existentes na sociedade. A partir dos dados coletados observa-se significativa avaliação das principais instituições ligadas à segurança pública do município (Polícia Militar, Poder Judiciário e Polícia Civil), refletindo relativa satisfação da população em relação à atuação e desempenho das instituições ligadas à segurança pública. Entretanto, a maioria dos entrevistados expressa insatisfações quando uma instituição (Poder Judiciário) não mantém sintonia com outras (Polícias Militar e Civil). Tal fato retrata a indignação das pessoas quando vêem um número considerável de “infratores” sendo presos pelas polícias civil e militar e, posteriormente, “liberados” pelo poder judiciário. Esta situação na maioria das vezes pode ser explicada pela morosidade da lei ou pelo excesso de burocracia inerente ao poder judiciário.

Semelhantemente às discussões feitas em torno das polícias militar e civil, do poder judiciário e da capacidade de aplicação da lei, a questão que trata da segurança pública se torna mais abrangente e complexa, já que não envolve apenas os órgãos públicos que cuidam dessa dimensão, mas, principalmente, os cidadãos e as demais organizações civis da sociedade.

Nas últimas décadas a Segurança Pública passou a entrar definitivamente na pauta dos governantes e tem fomentado a difusão de notícias

na mídia falada e escrita. Casos como as grandes metrópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, têm chamado cada vez mais a atenção pelas dificuldades que o Estado encontra em manter a ordem e garantir princípios constitucionais primordiais à manutenção pacífica das relações sociais e humanas.

Para os habitantes de Patos de Minas houve uma considerável melhoria na segurança pública da cidade, tendo em vista o aumento de ações educativas e corretivas promovidas pelos órgãos oficiais responsáveis pela segurança pública em parceria com a sociedade civil organizada (Figura 36, anexo B). Assim, quanto maior for a sensação de segurança pública em determinado município, mais consolidados se tornarão os princípios de proteção à vida e preservação do patrimônio e da propriedade privada.

Paralelamente, ao analisar a atuação das “Organizações Financeiras”, identificou-se que Patos de Minas possui significativo aparato institucional bancário e de microfinanças que favorece as transações econômico-financeiras do município. O sistema financeiro de Patos de Minas é voltado tanto para atender as demandas locais quanto as regionais. Esse fato pode contribuir para que certos serviços bancários sejam ainda mais demorados, implicando em reclamações ou mudanças periódicas entre os clientes. Assim, percebeu-se que as normas institucionalizadas das organizações financeiras são fundamentadas nos princípios burocráticos da legalidade, impessoalidade, profissionalismo e eficiência, tendo na obtenção de resultados o seu principal objetivo institucional.

Observou-se ainda que o complexo institucional financeiro existente em Patos de Minas é considerado pelos cidadãos do município como satisfatório, já que envolve diversas opções de bancos e de entidades de microfinanças que movimentam o sistema econômico-financeiro da região. Os principais produtos e serviços oferecidos pelo complexo institucional econômico-financeiro de Patos de Minas são depósitos bancários, aberturas de contas correntes e poupança, empréstimos comercial e pessoal, financiamentos, dentre outros. Neste estudo o

grau de satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pela rede financeira de Patos de Minas foi analisado e se apresenta nas figuras 23 e 24 (Anexo B) a partir da avaliação da população.

As instituições bancárias mais lembradas pelos usuários e correntistas se concentram basicamente em quatro bancos como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Itaú e o Bradesco (Ver figuras 3 e 4, anexo B). Não é por coincidência que esses quatro bancos são considerados as maiores instituições financeiras do país, alternando em um momento ou outro a posição de lucratividade em determinado exercício (FOLHA, 2009).

De modo geral, a rede bancária existente em Patos de Minas recebeu dos entrevistados usuários ou clientes classificação próxima do ideal. Os aspectos avaliados pelos respondentes concentravam-se basicamente na prestação de serviços, atendimento, tempo de espera na fila, condições de juros e taxas, localização e grau de confiança. Este cenário reflete o alinhamento desse tipo de organização com as formas organizacionais fundamentadas na busca de resultados e por maior eficiência no processo administrativo.

Esse complexo institucional se subdivide basicamente em três modalidades. A primeira modalidade refere-se às agências de bancos oficiais como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que proporcionam transações econômico-financeiras tanto para a iniciativa pública quanto para a privada. A segunda modalidade alinha-se às agências de bancos comerciais privados e que nos últimos anos tem incorporado resultados de rendimentos altamente significativos como são os casos dos bancos Bradesco e Itaú. Terceiro, existem as instituições de microfinanças que não se alinham totalmente às duas modalidades anteriores e ficam encarregadas de promover financiamentos de pequenos investimentos como são os casos das cooperativas de crédito.

As Cooperativas de Crédito presentes no município de Patos de Minas representam o fortalecimento do corpo institucional econômico-financeiro

atuante no município. Fundamentadas nos princípios cooperativistas de solidariedade, reciprocidade, ajuda mútua, cooperação, autonomia, gestão democrática, dentre outros, essas por sua vez buscam atuar no mercado econômico-financeiro e de crédito com a oferta de serviços que não se alinham totalmente ao modelo financeiro convencional. As cooperativas de crédito se destacam por apresentar um conjunto de princípios democráticos voltados para a participação ativa dos cooperados e pela busca de melhores condições sociais e econômicas de vida. Sua área de atuação envolve tanto a dimensão urbana quanto a dimensão rural do município, podendo ser constituídas por meio de vários objetivos e interesses, respeitando as exigências legais (Lei 5.764/71) que regulamentam a formação e desenvolvimento das cooperativas no Brasil.

Em Patos de Minas, por meio das figuras 49, 50 e 51 (Anexo B), observou-se significativa presença de cooperativas de crédito, que tem funcionado como mecanismos financeiros alternativos às instituições financeiras convencionais e vem conquistando relativa aceitabilidade em parte da população.

Neste estudo, as organizações sob responsabilidade do governo federal também foram analisadas no contexto municipal. As organizações que fizeram parte das análises realizadas são basicamente o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a EMATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Cartório Eleitoral, as agências da Receita Federal e da Justiça do Trabalho, bem como os programas sociais do governo federal. Assim, as análises dessas organizações se tornaram importantes não apenas para compreender a capacidade institucional, mas também para entender os vínculos estabelecidos entre instituições e sociedade.

Para Douglas (1998) quando se trata de analisar a relação Estado-Sociedade e os vínculos dela decorrentes, a Teoria da Escolha Racional não é suficiente, já que muitas vezes emergem relações individualizadas e os

benefícios produzidos nestas relações não abrangem totalmente a coletividade de um determinado município. Como alternativa a autora recomenda a prática dos princípios oriundos da Teoria Democrática que prioriza a manifestação da vontade coletiva. Do confronto entre a Teoria da Escolha Racional e a Teoria Democrática observa-se que o indivíduo calcula aquilo que melhor atende a seus interesses e age de acordo com isso. No entanto, os indivíduos agindo coletivamente ou individualmente influenciam, sim, o comportamento das instituições, ao mesmo tempo em que são influenciados por elas. Abaixo veremos como a população de Patos de Minas compreende a atuação das instituições públicas vinculadas ao governo federal no âmbito municipal.

Primeiramente, o INSS objetiva oferecer serviços na área da previdência social, como por exemplo, o seguro social para os cidadãos que com ele contribuem (Figura 25, anexo B). Caracteriza-se ainda por ser uma instituição pública que visa oferecer aos seus segurados renda fixa de acordo com a legislação vigente em detrimento da perda da renda do trabalhador. Assim, a transferência de renda do INSS para o segurado se processa por meio de várias situações como aposentadoria, invalidez, doença, etc. De acordo com a população que utiliza os serviços prestados pelo INSS, nos últimos anos notou-se significativa melhoria no sistema de atendimento e de serviços essenciais para a aquisição ou renovação dos benefícios oferecidos por esse órgão (Figura 26, anexo B). Isto implica em maior confiança social e garante o cumprimento da lei em tempo hábil, sendo que esses aspectos muitas vezes passam a favorecer o grau de confiança social na relação INSS-Comunidade.

Segundo, a EMATER, por sua vez, encontra-se essencialmente ligada às atividades agrícola e pecuária. Por meio de suas unidades ou escritórios descentralizados procuram dar suporte técnico e assistencial em questões agropecuárias, principalmente as que interferem diretamente na agricultura familiar.

Criada em 1975, como sucedânea da ACAR, a EMATER-MG tem como objetivo planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, buscando difundir conhecimentos de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e produtividade agrícolas e melhoria das condições de vida no meio rural do Estado de Minas Gerais, de acordo com as políticas de ação do Governo estadual e federal (Salazar et al., 2008, p. 113-114).

No contexto do município de Patos de Minas os usuários ou beneficiários diretos da atuação da EMATER fizeram questão de enfatizar o relevante serviço que essa instituição vem prestando para o município (Ver figuras 27 e 28, anexo B).

Terceiro, considerado um importante instrumento de difusão da cidadania, o Cartório Eleitoral, além de cuidar das questões formais e legais que envolvem a emissão de títulos e providências necessárias ao acerto do cidadão com a justiça eleitoral, desenvolve também ações de transparência e de divulgação de informações a respeito dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Essa instituição procura ainda preservar os direitos do cidadão, promovendo conseqüentemente a observância e cumprimento da legislação. A população local, de modo geral, acredita que os procedimentos utilizados pelo Cartório Eleitoral a fim de regulamentar as atividades eleitorais passam a ser de fundamental importância no fortalecimento dos princípios da democracia e na consolidação do Estado de Direito (Figuras 29 e 30, anexo B).

Para os cidadãos de Patos de Minas quando se pensa na utilização dos serviços prestados pelas unidades descentralizadas da Receita Federal, dois aspectos se tornam unânimes diante da percepção coletiva da população, quais sejam: a emissão de CPF (Cadastro de Pessoa Física) e pagamento de imposto de renda (Figuras 39 e 40, anexo B). Nesse caso, observa-se que a funcionalidade da Receita Federal não se restringe apenas aos serviços ligados a emissão de CPF e a cobrança de imposto de renda, já que envolvem outras competências que posiciona essa instituição como importante instrumento de orientação dos cidadãos e de fiscalização das transações econômico-financeiras.

A Justiça do Trabalho se encarrega de cuidar das situações oriundas das relações de trabalho (obrigações sociais e legais do empregador; regulamentação de greves; representações sindicais; indenizações decorrentes da relação de trabalho, dentre outras) em uma determinada jurisdição. A partir de seus atributos jurídicos, a Justiça do Trabalho passa a ser vista como um importante mecanismo de exercício de cidadania, já que procura esclarecer a população sobre seus direitos e deveres, fruto de relações de trabalho (Figuras 45 e 46, anexo B).

No município de Patos de Minas os programas governamentais funcionam como mecanismo de inclusão social, garantia das necessidades básicas à sobrevivência humana e de promoção da justiça social. Para alguns participantes da pesquisa, quando se fala em programas governamentais pensa-se logo em formas assistencialistas de resolver os problemas sociais e econômicos da sociedade (Ver figuras 56 e 57, anexo B). “Não basta dar o peixe, é preciso ensinar as pessoas a pescarem”, enfatizou um entrevistado ao responder a essa questão. No entanto, nem todos os programas governamentais possuem caráter assistencialista, podendo ser destacados os programas governamentais voltados para o desenvolvimento econômico.

Outro ponto a ser destacado é a confusão existente entre os entrevistados que tiveram dificuldades em separar programas governamentais de benefícios governamentais legais, como aposentadoria e seguro desemprego. A figura 57 (Anexo B) mostra a avaliação feita pela população local em relação à satisfação ou não com os programas governamentais e os benefícios legais apontados.

Ao tratar das tipologias organizacionais “Organizações de Ensino e Pesquisa” e “Organizações de Ensino Profissionalizante” pretendeu-se averiguar como a população percebe a atuação desses tipos de organização no contexto local. Assim, constatou-se que o aparato de instituições superiores existentes em Patos de Minas reforça positivamente o compromisso do município com a

qualificação profissional e melhoria da educação. O município abriga três instituições de ensino superior (FPM, SESPAM e UNIPAM), que além de atender o público doméstico, atraem estudantes de várias regiões do Estado como Triângulo, Noroeste e demais municípios do Alto Paranaíba. Entre as três instituições presentes no município, destaca-se a UNIPAM (Centro Universitário de Patos de Minas) que abriga atualmente mais de 4000 estudantes em cursos das várias áreas do saber científico (Ver figuras 31 e 32, anexo B).

Nesse sentido, o aparato institucional de ensino superior de Patos de Minas, para além da formação profissional-acadêmica, possui potencial para alavancar princípios fundamentais ao desenvolvimento social como a prática cidadã, o respeito aos direitos e deveres sociais, o crescimento intelectual do município, promoção de eventos cívicos e culturais, dentre outros, que permitem efetivar a democracia no contexto municipal e regional.

Já as Instituições Profissionalizantes de Patos de Minas possibilitam qualificação de mão-de-obra por meio de cursos profissionalizantes com duração média de um a dois anos. Abrangem as áreas das ciências agrárias, biológicas e da saúde, exatas e humanas, além de dar suporte às demandas advindas das áreas industriais. Em Patos de Minas existem vários tipos de instituições profissionalizantes, tanto na modalidade econômica quanto na social, que buscam de forma conjunta suprir as demandas trabalhistas do município e reinserir no mercado formal de trabalho, trabalhadores desempregados ou com baixa ou nenhuma qualificação profissional. Sob a ótica coletiva dos entrevistados, as principais instituições profissionalizantes destacadas no município são CRAS (Centro Regional de Assistência Social) vinculado a prefeitura municipal, o CVT (Centro Vocacional Tecnológico), O sistema “S” (SEBRAE, SENAI, SENAR, SENAC, etc.), dentre outras instituições que podem ser mais bem visualizadas nas figuras 33, 34 e 35 (Anexo B).

O Sistema Educacional de Patos de Minas é composto por instituições públicas (municipal e estadual), privadas e de formação mista (parceria público-privado), como são os casos das fundações de ensino. É um sistema bem estruturado, respondendo pelas demandas do município e da região (Figura 37, anexo B). Este sistema, a partir de funcionamento adequado, pode contribuir para alavancar no meio social, práticas e valores democráticos que tendem a contribuir na formação cultural e educacional do município. Trata-se de um importante mecanismo para promover o engajamento cívico e estimular a participação popular nas decisões públicas.

Quanto ao Sistema de Saúde de Patos de Minas, este é basicamente formado por instituições como hospitais, clínicas, postos de saúde, policlínicas e pelo Programa da Saúde Familiar. A principal missão do Sistema de Saúde é a manutenção e a garantia da vida. Fundamenta-se ainda em princípios constitucionais que prezam pela preservação da vida e atendimento das necessidades básicas do cidadão.

Ao ser avaliado pela população local, o Sistema de Saúde de Patos de Minas foi o que mais apresentou reclamações ou insatisfações entre as instituições pesquisadas (Figura 38, anexo B), respondendo negativamente aos anseios e demandas da população. Tal constatação revela alguns pontos de estrangulamento decorrentes da falta de leitos e médicos, do atendimento precário, do número reduzido de profissionais de apoio (enfermeiros e pessoal administrativo) e pela pressão que o sistema de saúde do município vem sofrendo nos últimos anos pelas demandas dos demais municípios da região.

Assim, o complexo institucional encontrado em Patos de Minas e avaliado pela população local expressa alto grau de capacidade institucional, que se configura em maior engajamento dos cidadãos nas questões institucionais, políticas e sociais, apresenta uma administração pública voltada para a gestão gerencial do município e revela a dependência de municípios de pequeno porte

do Alto Paranaíba e Noroeste de Minas em relação à utilização do complexo institucional presente em Patos de Minas.

### **7.3 As instituições de Estrela do Sul**

As instituições públicas estudadas em Estrela do Sul apresentaram baixa capacidade institucional a partir do momento que boa parte dessas instituições não consegue atuar de maneira eficiente junto à população local. Trata-se de lacunas que limita a capacidade institucional da administração pública em prover as demandas básicas de sua população.

Ao estudarem instituições de diversas características, natureza e tamanho, Coleman e Putnam sustentaram que capital social consiste em recursos incertos na estrutura das relações institucionais e sociais. Os recursos sócio-estruturais constituem um ativo de capital para o cidadão e facilitam certas ações dos cidadãos que estão nessa estrutura possibilitando a eles alcançar determinados fins que não se alcançaria com a ausência do capital social. Mas, entretanto, diante de limitações institucionais como as encontradas em Estrela do Sul tanto a capacidade institucional quanto a formação de capital social fica comprometida a partir da escassez ou ausência de instituições que possam atuar efetivamente para suprir as necessidades básicas da população local.

Nesse sentido, tanto Coleman (1988) quanto Putnam (2002) indicam alguns elementos centrais para a formação de capital social, mesmo para municípios de pequeno porte populacional e de limitações institucionais como é o caso do município de Estrela do Sul. Assim, os elementos defendidos por estes autores seriam fundamentais para alavancar não só o capital social, mas principalmente para revigorar a capacidade institucional encontrada em Estrela do Sul. O primeiro elemento sustenta a postura de que a ação social se dá mediante interações institucionais e interpessoais; O segundo refere-se às relações que geram a interdependência dos atores sociais.

As interações decorrentes desses dois elementos, de acordo com Coleman (1988) e Putnam (2002), determinam a formação, por exemplo, de vínculos de cooperação e geram uma estrutura de reciprocidade entre os cidadãos e as instituições públicas. Essa estrutura contém elementos que podem constituir o capital social, pois pressupõe cooperação e coordenação. A ação dos cidadãos ocorre em contextos institucionalizados que regulam e dão durabilidade às interações, proporcionando a estabilização dos vínculos entre os cidadãos. A apropriação desses elementos pelos cidadãos e pelas instituições públicas constitui a manifestação do capital social e facilita o desenvolvimento da capacidade institucional.

Neste estudo ao se pesquisar as instituições públicas de municípios de pequeno porte populacional como Estrela do Sul, observou-se que tanto a capacidade institucional quanto a ação coletiva da população ficam fragilizadas a partir da ausência de instituições públicas indispensáveis à organização social.

Assim, ao identificar o mau funcionamento e a ausência de instituições públicas primordiais em Estrela do Sul verificou-se que este fato tem contribuído para caracterizar limitações à democracia, à cidadania, bem como compromete a capacidade institucional do município.

O município de Estrela do Sul, caracterizado como de pequeno porte populacional, é composto por um conjunto de instituições que não consegue suprir as demandas básicas de uma população com pouco mais de sete mil habitantes. A partir da aplicação das entrevistas estruturadas constatou-se por meio da fala coletiva dos informantes, que a população recorre à cidade de Araguari – Triângulo Mineiro – para complementar suas necessidades e sanar as demandas institucionais de diversas naturezas.

Nesse contexto, as instituições públicas representadas pelas secretarias municipais exercem o papel de facilitar a locomoção da população não atendida em Estrela do Sul para as cidades pólos da região. Destacam-se as secretarias

municipais de Saúde, Educação, Transporte e Assistência Social que desempenham funções específicas em cenários adversos. Ao serem avaliadas pela população local, as secretarias de Saúde e de Educação são as mais mencionadas pelos entrevistados demonstrando vínculos de dependência e de utilização dos serviços públicos. As avaliações das duas secretarias são relativamente boas e se destacam pelo número de lembranças durante o momento da pesquisa (Figuras 1 e 2, Anexo C).

As instituições bancárias de Estrela do Sul representam o sistema financeiro que regulamenta a economia local. É um sistema relativamente estruturado para atender a população que depende dos serviços prestados pelos bancos e cooperativas de crédito. As figuras 3 e 4 (Anexo C) retratam a classificação da rede bancária mostrando que a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil são os mais procurados e bem avaliados em termos de atendimento ao público.

Os municípios de pequeno porte populacional, em sua maioria, apresentam estruturas frágeis no que se refere à presença de instituições de segurança pública. De maneira conjunta a ação coletiva das instituições de segurança pública envolve ações investigativas, de policiamento, de fiscalização, de julgamento, de punição e de correção. As figuras 5, 6 e 7 (Anexo C) retratam o desempenho conjunto da Polícia Militar, do Poder Judiciário e da Polícia Civil. A percepção da população local sobre essas instituições de segurança pública é de aprovação.

Ao opinarem sobre a recente atuação da prefeitura municipal em seu município, vários entrevistados fizeram questão de enfatizar que o atual prefeito estava gozando de seu primeiro mandato, fato esse que fez com que a população avaliasse a prefeitura de maneira regular, acreditando que seja possível que a atual gestão obtenha maior êxito em cenários futuros (Ver figura 8, anexo C).

Relações apontadas pela população local, como o fato de a prefeitura funcionar como uma espécie de “cabide de emprego” no pleito eleitoral, sinaliza para a configuração de uma gestão pública patrimonialista, caracterizada pela cultura política do favoritismo, da corrupção, do nepotismo e do clientelismo. São traços que maculam o Estado Democrático de Direito e em vez de criar cenários de participação popular e de cidadania, reproduzem ações de conformismo e dependência.

Os Consórcios Intermunicipais identificados em Estrela do Sul permitem constatar a existência de redes municipais que buscam a cooperação em áreas como a saúde, a agricultura, a educação, o meio ambiente e o desenvolvimento regional. Enquanto instrumentos de integração regional os consórcios intermunicipais representam ainda a ação coletiva dos municípios que procuram sanar as demandas da população por meio de vínculos institucionais abrangentes.

A maior parte dos entrevistados demonstrou possuir conhecimento sobre a existência de consórcios intermunicipais, enfatizando ainda a atuação da maioria dos consórcios destacados. As avaliações atribuídas pela população aos consórcios mostram uma concentração em torno das classificações “bom” e “regular”, o que pode ser traduzido como instituições importantes para a sociedade local e para o seu desenvolvimento sócioeconômico (Figura 10, anexo C).

Os eventos culturais apontados pela população local são, em grande parte, ligados às festividades do “Dia da Cidade”, somado à Folia de Reis e Festivais Musicais. Possuem conjuntamente boa avaliação de seus usuários e festeiros, que contribuem para manter a tradição (Figuras 12 e 13, anexo C).

No contexto da população de Estrela do Sul, os conselhos municipais são dominados por pessoas que ocupam cargos públicos na prefeitura ou que de alguma forma mantêm vínculos político-partidários e acabam descaracterizando

os conselhos municipais de seu propósito inicial (Figura 15, anexo C). Nesse município os conselhos Tutelar, de Assistência Social e de Saúde são os mais destacados pela população local.

Os Departamentos de Meio Ambiente encontrados atuando no município de Estrela do Sul objetivam orientar e fiscalizar as ações humanas junto ao meio ambiente. Trata-se da efetiva aplicação da legislação ambiental tanto no meio urbano quanto rural (Figura 17, anexo C). Dentre vários departamentos ou órgãos que cuidam das questões ambientais no município podem ser enfatizados os trabalhos do IEF, IBAMA e Polícia Ambiental, que ao lado de outros departamentos, constituem o aparato institucional local capaz de zelar pela observância das normas e leis que regulamentam as atividades ligadas ao meio ambiente.

Existe no município um conjunto de instituições que são mais frequentadas ou que de certa maneira influenciam e são influenciadas pela população do município. Essas instituições representam vários segmentos da sociedade e expressam interesses e necessidades diversas. Nesse caso, as Escolas, Associação Comercial, Prefeitura e Entidades Bancárias constituem o corpo institucional mais procurado pelos habitantes de Estrela do Sul, já que respondem a demandas específicas. São de modo geral bem avaliadas pela população (Figuras 18 e 19, anexo C).

Complementarmente existem no município outras instituições que expressam as relações entre instituição-população. Trata-se de instituições que dão suporte em áreas variadas da vida social como segurança, assistência social e saúde. Ao terem suas atuações avaliadas, nota-se um forte sentimento de reconhecimento e satisfação por parte da população local (Gráfico 21, anexo C).

Em Estrela do Sul, a maioria dos entrevistados, classificou como regular a aplicação da lei no município (Figura 22, anexo C). Essa constatação é oriunda

de ações judiciais ou de polícia que não se alinham à opinião pública do município sobre a sensação de justiça social.

A rede de instituições bancárias e de microfinanças existentes em Estrela do Sul, além de disponibilizar os serviços básicos aos quais encontram-se aptas a oferecerem, buscam responder às demandas da população quanto as questões de empréstimos pessoais e de financiamentos nas áreas de habitação, veículos, agricultura, educação e saúde. Possuem consideráveis avaliações de seus serviços como prazos, juros, atendimento e condições de pagamento (Figura 24, anexo C).

Das 371 pessoas entrevistadas em Estrela do Sul, apenas 4 pessoas ainda não utilizaram os serviços prestados por alguma agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). De modo geral as opiniões das pessoas a respeito dos serviços prestados pelo INSS vão ao encontro de avaliações que se concentram entre “regular” a “muito boa” dentre as 5 opções disponíveis para as respostas dos entrevistados (Figura 26, anexo C). Conjuntamente, isso se traduz em melhorias para os usuários e beneficiários do INSS.

Os serviços prestados pela EMATER, de modo geral, são bem avaliados pela população atendida e se materializam em forma de melhorias para o “homem do campo”. Cursos profissionalizantes, palestras, campanhas educativas, feiras de produtores rurais, assistência técnica e intervenções no meio rural são os principais serviços prestados pela EMATER no município de Estrela do Sul.

As figuras 29 e 30 (Anexo C) mostram a percepção da população local sobre os serviços prestados pelo Cartório Eleitoral. A totalidade dos entrevistados concorda em dois pontos sobre o real papel exercido pelo Cartório Eleitoral na sociedade. O primeiro e mais lembrado pelos entrevistados refere-se à prestação de serviços na modalidade emissão e atualização do Título Eleitoral. O segundo vai ao encontro das justificativas por ausências em pleitos eleitorais.

O município de Estrela do Sul, devido ao seu contingente populacional, é considerado precário em termos de presença de instituições de ensino superior. Há poucos anos atrás foi implantada uma unidade da UNIPAC (Universidade Presidente Antônio Carlos) no município, que oferece apenas um curso de nível superior (Normal Superior) e cursos técnico-profissionalizantes na área de informática. A cidade referência para se fazer cursos de nível superior é Araguari, distante aproximadamente 70 Km de Estrela do Sul.

As organizações de ensino profissionalizante encontradas no município de Estrela do Sul buscam auxiliar a população para as questões relacionadas ao trabalho e emprego, qualificação de mão-de-obra, promoção de cursos e palestras, bem como oferecem assistência técnico-profissional a seus usuários. Essas organizações possuem significativa credibilidade local e refletem as ações da população em prol de se consolidar no mercado formal de trabalho.

As organizações profissionalizantes mais destacadas pelos entrevistados são as seguintes: EMATER, SEBRAE, SENAC, UNIPAC, ofertantes de cursos de informática, SENAI e SENAR. Juntas essas instituições objetivam promover a inclusão social de forma sustentada e se encarregam de capacitar profissionais para atuar nos mais diversos setores da economia local (Figura 34, anexo C).

Em cidades relativamente pacatas como Estrela do Sul nota-se uma grande satisfação por parte dos entrevistados com a questão da segurança pública, já que nos últimos anos o município registrou baixos índices de criminalidade e pequenos furtos (Figura 35, anexo C).

O Sistema Educacional de Estrela do Sul pode ser compreendido a partir de duas instâncias básicas: as escolas municipais (ensino fundamental) e as escolas estaduais (ensino fundamental e médio). O município ainda não possui nenhuma escola na modalidade privada em se tratando de educação básica, concentrando a demanda educacional local nas entidades públicas do município. Sendo assim, o Sistema Educacional, quando da sua prática efetiva, funciona

como espaços multiculturais que deveriam prezar pelo desenvolvimento de práticas de cidadania, civismo e socialização.

O Sistema de Saúde de Estrela do Sul foi considerado pela maioria dos entrevistados como o principal órgão da vida social. Alguns participantes da pesquisa enfatizaram lemas populares como, por exemplo, “sem saúde não se consegue nada” ou “saúde é tudo que temos na vida”.

Diante desses relatos foi possível observar as estreitas relações existentes entre o Sistema de Saúde e a população local, principalmente quando se trata de idosos e pessoas portadoras de doenças crônicas e de necessidades especiais. Ao ser avaliado o sistema de saúde demonstrou ser regular, tendo em vista a opinião pública da população local (Figuras 36 e 37, anexo C). As instituições de saúde reforçam a responsabilidade e a necessidade de investimentos permanentes por parte dos governos, tendo em vista a obrigatoriedade legal por parte do Estado em zelar pela saúde de sua população.

As unidades descentralizadas da Receita Federal objetivam prestar serviços em áreas de fiscalização e controle e, principalmente, na área de tributação. Das 371 pessoas entrevistadas, 228 pessoas afirmaram que já utilizaram algum tipo de serviço prestado pela Receita Federal. Ao serem avaliados os serviços prestados pela Receita Federal são classificados, em sua maioria, como “bom” e “muito bom”, demonstrando importante satisfação por parte da população local com essa organização (Figura 39, anexo C).

O número significativo de pessoas que já participaram de reuniões ou sessões na Câmara Municipal de Estrela do Sul reflete as recentes preocupações por parte da população local em relação às decisões tomadas no âmbito da câmara municipal e que de alguma forma interfere e influencia a vida social do cidadão.

Aos olhos da maioria da população a câmara municipal tem desempenhado de maneira regular as suas funções e vem promovendo debates

periódicos com o intuito de esclarecer em que áreas o legislativo municipal pode e deve atuar (Figura 41, anexo C). Para alguns críticos locais e ex-políticos entrevistados a câmara deveria atuar de forma separada em relação ao executivo, algo que se tem tornado comum em municípios de pequeno porte populacional, onde é mais acentuada as confusões de papéis entre executivo e legislativo.

Para a população que utiliza ou já utilizou algum serviço prestado pela Administração Fazendária Estadual constatou-se uma considerável satisfação tendo em vista que a maior parte dos respondentes é oriunda do meio rural do município (Figura 43, anexo C).

De acordo com a avaliação feita pela população local, a Justiça do Trabalho busca prestar serviços nas áreas de causas trabalhistas e de fiscalização e controle das relações de trabalho. No município de Estrela do Sul observou-se que as pessoas ao avaliarem os serviços prestados pela Justiça do trabalho concentram suas opiniões entre “bom” e “muito bom” (Figura 45, anexo C).

A Associação Comercial de Estrela do Sul é uma entidade representativa das atividades vinculadas às transações comerciais no âmbito das empresas comerciais, de produção de bens e serviços e das relacionadas à agropecuária. É um órgão regido por um estatuto próprio, reconhecido por seus associados e que ganha forma e vida a partir do momento que suas atividades são orientadas pela legislação que a regulamenta. Possui significativa relevância no seio da população que o conhece ou utiliza de seus serviços, como mostra a figura 47 (Anexo C).

Ao serem perguntados sobre a existência ou não de cooperativa de crédito no município de Estrela do Sul, os entrevistados que possuíam conhecimento sobre tal questão não conseguiam distinguir a expressão BANCOOB (Banco Cooperativo do Brasil) da expressão SICOOB (Sistema Cooperativo Brasileiro), considerando a terminologia “Cooperativa de Crédito”

como sinônimos das expressões BANCOOB e SICOOB, como demonstrado na figura 49 (Anexo C).

A pesquisa de opinião pública ao ser delimitada no espaço urbano de Estrela do Sul, revelou pouco conhecimento por parte da população local em relação à recente atuação da prefeitura no meio rural (Figura 50, anexo C). Quando os entrevistados opinaram sobre tal assunto fizeram questão de apontar as principais contribuições realizadas no espaço rural do município, podendo ser destacadas atuações como aberturas de estradas, construções de pontes e mata-burros, cascalhamento e assistência técnica aos produtores rurais.

Diante dos relatos dos entrevistados notou-se pouca visibilidade por parte da população local, das reais atuações que a prefeitura vem implementando no meio rural ou pelo menos deixando de realizá-las.

Independentemente das opiniões divergentes sobre os programas governamentais, o que se observa na figura 52 (Anexo C) é certa confusão por parte dos entrevistados que não consegue distinguir “programas governamentais” de “benefícios legais”, como são os casos da aposentadoria e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Esse cenário mostra o baixo ou nenhum grau de conhecimento dos beneficiários em relação a seus direitos básicos garantidos pela Constituição Federal de 1988 (Ver figuras 52 e 53, anexo C).

Nesse contexto, o município de Estrela do Sul apresentou significativas ausências de instituições primordiais à vida social, respondendo negativamente em termos de capacidade institucional. Essa é uma constatação que revela o grau de dependência da população local em relação a outros municípios melhores estruturados do ponto de vista institucional. Paralelamente, o município de Estrela do Sul demonstra baixo exercício de cidadania, da capacidade limitada da população agir coletivamente e da prática de uma administração pública voltada para os valores das relações patrimonialistas.

#### **7.4 As instituições de Santa Rosa da Serra**

Ao serem pesquisadas, as instituições públicas de Santa Rosa da Serra apresentaram a pior capacidade institucional em comparação aos demais municípios do Alto Paranaíba. Isto significa dizer que as instituições pesquisadas não conseguem alavancar a formação de capital social, de redes institucionais de cooperação e encontram-se deficientes quando se trata do envolvimento da população nas decisões públicas.

Independentemente do tamanho do município e de seu contingente populacional, os teóricos que tratam da Teoria do Capital Social, do Institucionalismo e das formas de Gestão Pública advertem que não se constroem municipalidades fortes, atuantes e consolidadas quando da ausência ou deficiência de instituições básicas à vida social (Putnam, 2002; Douglas, 1998; Paula, 2005).

Tal cenário é perceptível no município de Santa Rosa da Serra que precisa recorrer a municípios de maior porte populacional para sanar as suas necessidades básicas. Para Douglas (1998), a falta de conhecimento e de envolvimento por parte dos cidadãos de um determinado município compromete a formação de redes de cooperação e faz surgir uma espécie de “reciprocidade patrimonial”, que na maioria das vezes se materializa em trocas de favores políticos ou eleitoreiros.

O caso de Santa Rosa é dramático e envolve não somente a baixa capacidade institucional municipal, mas encontra sérias deficiências para formar capital social no município, pois o poder político local se depara recentemente com um conjunto de dificuldades para atuar no âmbito municipal, principalmente devido ao fato de que o prefeito foi cassado nos primeiros meses de vigência de seu atual mandato. Este cenário se tornou crítico na esfera municipal devido a falta de identidade política e fragiliza ainda mais o já limitado complexo institucional do município.

Assim, seguindo as análises institucionais feitas em Santa Rosa da Serra, observou-se que as secretarias municipais, de acordo com relatos dos entrevistados, funcionam como espaços públicos para a defesa de interesses privados, principalmente de grupos ligados ao ocupante atual do cargo de prefeito. Trata-se de questões que posicionam as secretarias municipais enquanto mecanismos de manutenção e perpetuação do poder executivo e legislativo do município, mas que se afastam de princípios básicos da democracia moderna como a transparência e a gestão participativa.

Exceto a Secretaria de Saúde, que recebeu por parte dos entrevistados inúmeras reclamações que vão desde mau atendimento a falta de medicamentos, as demais secretarias municipais apontadas pelos entrevistados receberam, como demonstrado na figura 2 (Anexo D), avaliação positiva por parte da população de Santa Rosa da Serra.

As organizações financeiras presentes em Santa Rosa da Serra são basicamente a Caixa Econômica Federal e a Cooperativa de Crédito (BANCOOB/SICOOB). A avaliação conjunta dos serviços prestados pelas organizações financeiras de Santa Rosa da Serra recebeu da população local significativo reconhecimento por suas atuações recentes (Figura 4, anexo D).

Segundo percepção coletiva dos entrevistados a atuação da polícia militar em Santa Rosa da Serra se desenvolve de maneira tranquila, já que o município apresenta índices de criminalidade e de violência muito baixos. Em relação às atuações do Poder Judiciário e da Polícia Civil, observou-se a íntima dependência por parte de Santa Rosa da Serra à comarca e ao policiamento civil oriundos da cidade de Campos Altos, situada a aproximadamente 50 Km do município de Santa Rosa da Serra (Ver figuras 5, 6 e 7, anexo D). Nesse caso, quando a população local necessita dos serviços prestados tanto pelo Poder Judiciário quanto pela Polícia Civil, recorre-se a Campos Altos para que as demandas decorrentes dessas duas instituições possam ser sanadas.

No processo de desenvolvimento da pesquisa de opinião pública foi constatado por meio da percepção coletiva dos entrevistados que a avaliação da recente atuação da prefeitura no município ficaria incompleta, pelo fato do prefeito eleito e seu vice terem sido cassados nos primeiros cinco meses de mandato, acusados de improbidade administrativa e abuso de poder.

No entanto, tal constatação não impediu os entrevistados de opinarem sobre a precoce atuação da prefeitura no contexto municipal. Diante de várias acusações e de práticas semelhantes à forma de gestão pública tradicional/patrimonial como o nepotismo, o clientelismo, troca de favores e manutenção do poder por meio de ações de coerção e de manipulação de pessoas, a avaliação coletiva sobre a atuação recente da prefeitura local foi a pior entre os municípios pesquisados (Figura 8, anexo D). Existem ainda casos de perseguições e ameaças verbais e físicas que ajudam a configurar a cultura política do município de Santa Rosa da Serra.

Os consórcios intermunicipais encontrados em Santa Rosa da Serra expressam a possibilidade da população local em ser atendida ou beneficiada pela ação conjunta dos municípios participantes. Das poucas pessoas entrevistadas que souberam opinar sobre a existência ou atuação de consórcios intermunicipais na microrregião de Santa Rosa da Serra, destacam-se os consórcios de Agricultura, Educação e Saúde. Em relação aos dois primeiros nota-se uma avaliação positiva por parte da população, já o Consórcio Intermunicipal de Saúde foi avaliado entre “muito ruim” a “muito bom” demonstrando a necessidade de se implementar mudanças (Figuras 9 e 10, anexo D).

Em Santa Rosa da Serra os principais eventos culturais concentram-se em festas religiosas – dias de santos, folia de reis, congado e encontros evangélicos –, amostras culturais e desfiles cívicos. A avaliação popular dos eventos culturais do município expressa o significado que esses eventos

possuem para os cidadãos de Santa Rosa da Serra. Sendo carente de várias instituições a população faz questão de institucionalizar os eventos por ela apontados, contribuindo para que o município não fique ainda mais fragilizado para além das ausências institucionais já constatadas.

Os conselhos Municipais mais destacados pela população local são respectivamente Assistência Social, Saúde e Educação. Esse três conselhos municipais representam espaços de maior demanda dos serviços oferecidos em Santa Rosa da Serra. Nesse caso, ao serem avaliados os conselhos municipais são vistos pela população local como instrumentos de melhoria da vida social (Figura 16, anexo D).

Em Santa Rosa da Serra as questões ambientais do município se concentram basicamente em duas organizações, a Polícia Ambiental e a Secretaria de Meio Ambiente. Somadas aos outros órgãos apontados pela população, receberam relevante consideração positiva pelas ações e intervenções feitas junto ao meio ambiente local (Figura 19, anexo D).

As boas avaliações feitas pela população em relação às instituições que mais se frequenta ou se mantém contato, não exclui a fragilidade institucional presente nesse município e aponta para cenários de dependência e de apego quase que irrestrito às instituições públicas municipais (a prefeitura e suas secretarias municipais, principalmente).

Existem outras categorias de instituições, que não faziam parte da pergunta intencional das categorias anteriormente apresentadas, que podem ser melhor compreendidas, já que interferem diretamente no cotidiano da população local. Essas organizações, apontadas pela população, referem-se à Polícia Militar, Igreja, Hospital, Correios, COPASA, Creches, EMATER, Posto de Saúde e Clubes, que juntas passaram a ser avaliadas positivamente pela população local (Figura 23, anexo D). Essas categorias mostram a diversidade

institucional existente nas sociedades modernas e procuram funcionar como mecanismos de ação coletiva no contexto das relações sociais.

Em Santa Rosa da Serra a população encontra-se relativamente satisfeita com a aplicabilidade da lei em seu território (Figura 24, anexo D). Mas, por outro lado, existem cidadãos que repudiam e se esbravejam quando vêem tratamentos desiguais para as diversas classes sociais.

Mas mesmo com todas as críticas advindas dos mais variados segmentos da sociedade, as organizações financeiras mostram a cada dia, melhores índices de eficiência e consolidação de resultados prósperos. Pelo lado do usuário-cliente as organizações financeiras foram avaliadas entre as classificações “regular” e “boa”, já que os fatores juros e tempo de espera na fila de atendimento contribuíram para que melhores avaliações não pudessem ser atribuídas (Figura 27, anexo D).

A figura 29 (Anexo D) retrata o grau de satisfação por parte da população local com os serviços prestados pelo INSS. Esse cenário expressa as recentes mudanças que ocorreram na “máquina pública” e influenciou as reformas de vários órgãos vinculados ao governo federal, entre tantos, pôde-se destacar o INSS.

No âmbito da sociedade de Santa Rosa da Serra a EMATER apresenta significativa importância, tendo em vista a sua credibilidade e o reconhecimento popular pelos serviços prestados (Ver figura 31, anexo D).

Os serviços prestados pelo Cartório Eleitoral em Santa Rosa da Serra basicamente se restringe na emissão de título de eleitor e na justificativa de ausência em dia de eleição. Os dados contidos na figura 33 (Anexo D) revelam avaliações positivas atribuídas aos serviços prestados pelo Cartório Eleitoral junto à população local.

A pesquisa revelou que em Santa Rosa da Serra não existe nenhuma instituição de ensino superior e nem batalhão do corpo de bombeiros. Na

necessidade em se utilizar serviços dessas duas instituições o município recorre ao município mais próximo.

No município, a atuação do Sistema “S” (SENAC, SENAI, SENAR e SESI) foi a mais destacada entre as instituições profissionalizantes locais, configurando cenários de parcerias entre as esferas pública e privada (Figura 31, anexo D).

O Sistema de Segurança Pública encontrado em Santa Rosa da Serra expressa um ambiente de relativa tranquilidade, já que o município possui pouco mais de 3000 habitantes. Ao ser avaliada positivamente pela população local, a segurança pública do município recebeu melhores classificações entre os conceitos “bom” e “regular” (Ver figura 37, anexo D).

A avaliação conjunta dos Sistemas Educacional e da Saúde reflete as duas instituições que mais demandam prestação de serviços no município (Figuras 38 e 39, anexo D). A maioria dos respondentes da pesquisa não se hesitou em afirmar as precárias situações em que se encontram esses dois sistemas, mesmo sob o respaldo popular de relativa satisfação em relação aos serviços prestados pelo Sistema educacional e de péssimas avaliações dadas ao Sistema de Saúde.

As unidades descentralizadas da Receita Federal existentes em todas as regiões do Brasil demonstram mecanismos governamentais que buscam fiscalizar e regulamentar as atividades de taxação e de cobrança de impostos específicos junto à sociedade, além de oferecer outros tipos de serviços. Trata-se de instituições altamente automatizadas e que monitora o dia-a-dia da vida social formalizada. Os serviços prestados pela Receita Federal junto à população de Santa Rosa da Serra obtiveram significativa avaliação por parte dos usuários, demonstrando o grau de satisfação e confiança nessa organização (Figura 41, anexo D).

De acordo com a população local as reuniões da Câmara Municipal deveriam ser vistas como o espaço dado aos cidadãos para discutir, analisar e propor alternativas para se começar a mudar a realidade do município. No entanto, a baixa participação popular nessas reuniões fragilizam as relações entre câmara municipal-comunidade, já que não existe um acompanhamento mais rigoroso por parte da população em relação às atuações e intervenções da câmara de vereadores. Esse fato abre brecha para que as decisões no âmbito da câmara de vereadores sejam muitas vezes para defender interesses particularizados, deixando para segundo plano as demandas sociais e econômicas do município.

Poucos entrevistados conhecem ou utilizam os serviços prestados pela Administração Fazendária Estadual (AF), sendo que para aqueles que utilizam os serviços da AF prevalece a satisfação com o atendimento e com os serviços prestados por essa instituição (Figura 45, anexo D).

Na percepção coletiva dos entrevistados que já utilizaram algum tipo de serviço ofertado pela Justiça do trabalho, esse órgão do governo federal funciona como um espaço de disputas entre patrões e empregados. Para os entrevistados quando se pensa em Justiça do Trabalho, pensa-se nos problemas gerados por relações de contrato de trabalho mal sucedidas. No entanto, a funcionalidade da Justiça de Trabalho não se restringe apenas em arenas de disputas trabalhistas, mas busca oferecer outros serviços como emissão de Carteira de Trabalho e cálculos de direitos como o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). É um órgão que se destaca por intermediar tanto o cumprimento dos deveres e obrigações trabalhistas quanto à observância dos direitos estipulados pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

Em Santa Rosa da Serra poucas pessoas das 344 entrevistadas opinaram sobre o conhecimento e a atuação da Associação Comercial no município, seja por realmente não conhecê-la ou por não saber da sua real funcionalidade. Os entrevistados que possuíam algum tipo de informação sobre essa instituição

destacaram a sua importância para o fortalecimento do comércio local. A figura 49 (Anexo, D) mostra a avaliação popular sobre a atuação e os serviços prestados pela Associação Comercial de Santa Rosa da Serra.

A importância dos serviços prestados pela Cooperativa de Crédito para o município de Santa Rosa da Serra pode ser melhor visualizada na figura 51 (Anexo D). Alguns entrevistados ao opinarem sobre a atuação das cooperativas de crédito em seu município, separaram como se fossem duas cooperativas BANCOOB (Banco Cooperativo do Brasil) de SICOOB (Sistema Cooperativo Brasileiro). Na verdade essas siglas se remetem a uma única formação cooperativista no município, procurando oferecer aos cooperados serviços na área financeira que sejam mais atrativos e com menores taxas em comparação às entidades financeiras tradicionais.

Como mencionado anteriormente quando se discutiu a “recente atuação da prefeitura” no município, o episódio de cassação do prefeito e seu vice comprometeram significativamente a avaliação feita pela população em relação à atuação da prefeitura no contexto local. Conseqüentemente ao ser avaliada a atuação recente da prefeitura no meio rural, os entrevistados procuraram destacar obras ligadas à manutenção e aberturas de estradas, não possuindo maiores informações sobre outras intervenções da prefeitura na zona rural (Figura 53, anexo D).

Semelhantemente aos outros dois municípios (Patos de Minas e Estrela do Sul), os programas governamentais refletem a dependência por parte das camadas populares desprestigiadas da sociedade em receber “ajudas complementares” do poder público, em suas várias instâncias (federal, estadual e municipal). Em muitos casos os programas governamentais funcionam como instrumento de barganha político-eleitoral, descaracterizando o real significado desse tipo de iniciativa governamental. Existem, também, por parte da população beneficiada sérias confusões entre programas governamentais de

redistribuição de renda, por exemplo, e os benefícios garantidos por lei como a aposentadoria.

Em Santa Rosa da Serra os programas governamentais mais destacados pela população foram os seguintes: Aposentadoria, Assistência Maternidade, Bolsa Escola, Bolsa Família, Habitação, Educação, Programa Luz para Todos e o PRONAF (Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar). Apesar da dificuldade em separar programa governamental de benefícios garantidos por lei, de forma conjunta os programas governamentais receberam da população de Santa Rosa da Serra expressiva avaliação e aceitabilidade (Figura 56, anexo D).

Por outro lado, o desconhecimento de aspectos legais envolvendo as diferenças entre os programas governamentais e os benefícios respaldados pela Constituição Federal do Brasil podem fomentar ações de interesses político-partidária, descaracterizando os tipos de política pública governamental (distributiva, preventiva, compensatória, redistributiva, universal, focalizada, etc.) da sua real funcionalidade e aplicabilidade.

No município de Santa Rosa da Serra observou-se a íntima relação de dependência deste para com municípios de maior porte populacional e possuidores de maior capacidade institucional. Neste caso, Santa Rosa da Serra apresenta baixa capacidade institucional, revelada tanto pelos resultados do ZEE-MG, ao apontar a potencialidade social muito precária desse município, quanto pelos resultados da pesquisa de opinião pública, que constatou o grau elevado de dependência institucional e problemas ligados à prática de uma administração pública patrimonialista.

## **8 DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS**

As instituições públicas avaliadas pela população da região do Alto Paranaíba são detentoras de aspectos normativos e reguladores que buscam facilitar a vida dos cidadãos. Objetivam oferecer bens e serviços públicos de um lado, e produtos e prestação de serviços de outro, configurando relações de interdependência entre instituições e sociedade. Trata-se de municípios com potencialidades e limitações institucionais específicas, mas que não anula a formação de redes de relacionamento entre os municípios, permitindo-lhes construir estruturas institucionais voltadas para o funcionamento democrático das instituições da região, fundamentadas nos princípios de transparência administrativa e de participação social efetiva.

As instituições modernas, sejam elas públicas ou privadas, moldam a política, a economia, a cultura, o indivíduo e os aspectos sociais de uma determinada sociedade. Particularmente, as normas e os procedimentos operacionais típicos que formam as instituições passam a interferir nas decisões públicas a partir do momento em que estruturam o comportamento dos gestores públicos e também da população atingida (Tolbert & Zucker, 2006; Nee, 1998). Para Nee (1998) as instituições influenciam no comportamento social porque moldam a identidade, o poder e a vontade individual/coletiva dos atores sociais.

Nesse sentido, Putnam (2002) adverte que as instituições são moldadas pela história e agem de acordo com seus interesses e propósitos. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições possuem imobilidade e vigor. Portanto, incorporam eventos históricos e momentos decisivos que podem contribuir para a mudança, adaptação ou reestruturação necessários à sua sobrevivência e atuação. Os eventos históricos são importantes porque seguem trajetórias específicas, pois o

que ocorre antes condiciona o que ocorrerá depois. Os cidadãos podem escolher suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas.

A capacidade institucional neste caso procura orientar as ações individuais ou coletivas que possam favorecer o adequado funcionamento das instituições públicas e busca orientar as tomadas de decisões dos gestores públicos tendo em vista a escassez de recursos para prover bens públicos para a sociedade. Quando da sua efetiva implantação, a capacidade institucional no âmbito municipal produz o capital social que lhe é peculiar. O capital social passa a ser visto como um poderoso mecanismo de organização social, pois busca garantir a consolidação da democracia e o resgate da cidadania em regiões onde o “espírito cívico” encontra-se comprometido ou em situações críticas.

Diante do exposto, considera-se capacidade institucional a melhor forma de organizar e articular as instituições públicas de um determinado município, cuja legitimidade de suas ações encontra-se intimamente ligada ao maior conhecimento que a população possui a seu respeito, seus papéis e suas funções, no engajamento cívico e no capital social que consegue gerar. A capacidade institucional passa a ser então de fundamental importância para potencializar o desenvolvimento local sustentável, pois expressa o desejo coletivo da população em ver suas instituições funcionando de acordo com os princípios democráticos que norteiam as sociedades contemporâneas.

Para melhor compreender as instituições públicas dos municípios do Alto Paranaíba, utilizou-se principalmente da noção de capital social defendida por Putnam (2002) que aborda os fundamentos da democracia moderna e procura identificar uma grande densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. Estes elementos,

primordiais à vida social, não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, mas também determinam o desempenho dos governos locais e de suas instituições como bem analisou Frey (2000) ao estudar as instituições públicas brasileiras.

De acordo com Frey (2000), Putnam refere ao capital social como elementos de organização social como as associações, redes institucionais, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco. O capital social passou a ser considerado então de fundamental importância para, além da consolidação da democracia, uma efetiva governança local, para sustentar a formação e o desenvolvimento, por exemplo, de arranjos produtivos locais, de associações comunitárias, de formas de gestão pública com maior participação popular e de políticas públicas [sociais e econômicas], para o desenvolvimento local sustentável, para a implementação de projetos de democracia deliberativa e de novas formas de descentralização política.

Entretanto, ao lado da capacidade institucional dos municípios considera-se que o capital social é constituído por elementos (redes, normas e confiança) das organizações sociais que geram espaços para a ação e a cooperação em prol de benefício mútuo uma vez que um conjunto abundante de capital social proporciona um trabalho em conjunto mais fácil e com possibilidade de maior envolvimento dos cidadãos.

No contexto dos municípios pesquisados, a análise feita em torno dos fatores condicionantes e indicadores do ZEE-MG permitiu delimitar as tipologias institucionais estudadas. Observou-se que, de modo geral, a capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba, partiu de um conjunto de dados pertinentes à dinâmica social e institucional envolvendo a percepção coletiva da população da região sobre os papéis e as funções das

instituições públicas presentes nos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra.

A partir desse cenário a capacidade institucional dos municípios foi analisada tendo em vista a existência ou não de pré-condições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática que deveriam fazer parte das decisões governamentais das administrações públicas referentes a vários aspectos dos governos municipais e de suas instituições, mostrando as potencialidades e limitações em se alavancar investimentos e intervenções voltadas ao desenvolvimento sustentável do Alto Paranaíba.

Assim, verificou-se por meio de informações primárias e secundárias como as instituições públicas se organizam e se articulam para gerar espaços de participação popular, engajamento cívico e práticas democráticas, de um lado, e espaços de mazelas típicas do patrimonialismo, do imobilismo social e de dependência constante da população em relação as suas instituições, de outro lado. Esses cenários antagônicos reforçam as recentes preocupações que se deve ter com municípios de pequeno porte populacional, como Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, que vivem permanentemente dependentes de estruturas institucionais mais consolidadas e eficientes como as encontradas no município de Patos de Minas, por exemplo.

Nesta tese as instituições estudadas encontram-se formalizadas e legitimamente regulamentadas pelos princípios da burocracia moderna. Expressam ainda caráter público que procuram atuar nas esferas da saúde, da segurança pública, do setor econômico-financeiro, da educação, da política, do meio ambiente, da produção de bens, da cultura e da prestação de serviços públicos.

Sendo assim, o recorte literário realizado ao longo deste estudo pretendeu colocar em discussão temas conceituais que envolvem o modelo de administração pública tradicional de organização apontando suas limitações,

problemas e pontos de estrangulamentos, sendo que a partir daí surgem novas abordagens teóricas denominadas “modelos pós-burocráticos” que se alinham em um ou outro ponto ao modelo de administração pública societal. Este último modelo de administração pública propõe formas alternativas de gestão ao modelo burocrático tradicional, procurando romper com tal modelo, mas podendo apenas se contentar com mudanças superficiais, incorporações conceituais e formas de aperfeiçoamento ao modelo tradicional já existente. Por outro lado, a histórica capacidade institucional de adaptação do modelo burocrático nas instituições públicas, é comprovada, principalmente, pela onipresença marcante de rotinas e padrões de procedimentos operacionais formalmente estatuídos, que na maioria das vezes restringe ou afasta o envolvimento da população nas decisões públicas, que passam a se comportar apenas como expectadores.

Como alternativa para superar os dilemas de baixa ou nenhuma participação popular em decisões institucionais públicas e promover o resgate da cidadania, a teoria do capital social surge como transformadora de cenários adversos que constantemente ferem ou maculam o desenvolvimento da democracia em certos municípios brasileiros. Ao popularizar o conceito de capital social, Putnam (2002) identifica-o como os traços da vida social, suas redes de relações, normas e confiança social que buscam aprimorar a ação coletiva em benefício de objetivos comuns. Neste caso, o capital social passa a ser visto como a capacidade dos grupos e das instituições que formam a sociedade civil de desenvolver o trabalho conjunto no alcance de objetivos comuns, possibilitadores de maior eficiência na produção coletiva de riqueza e melhoria da qualidade de vida.

Frey (2000) ao interpretar o capital social a partir das colocações de Putnam o concebe como sinônimo da existência de confiança social, normas de

reciprocidade, redes de engajamento cívico e de uma democracia saudável e vital aos arranjos institucionais necessários ao bom funcionamento da sociedade. Nas sociedades contemporâneas as instituições básicas da vida social como os conselhos municipais, comunidades religiosas, escolas, hospitais, sindicatos, sistemas de saúde, associações de bairros, órgãos de segurança pública, prefeituras e outros tipos de instituições cívicas e fraternais são essenciais para o estabelecimento de normas e padrões comuns, para a promoção de confiança social e interpessoal e para o crescimento do engajamento cívico (Frey, 2000).

A partir desse relato a capacidade institucional municipal em sintonia com o capital social passa a ser vista como um ativo importante individualmente e socialmente. As redes institucionais de cooperação e os vínculos que nelas se configuram entre instituições, entre instituições e cidadãos, e entre os próprios cidadãos possuem relevante valor e são importantes para os indivíduos, os grupos e as sociedades.

Dessa forma, Bourdieu (1986), Coleman (1988) e Putnam (2002), importantes defensores da Teoria do Capital Social e do Institucionalismo, salientam que do mesmo modo que o capital físico e o capital humano podem aumentar a produtividade individual ou coletiva, os vínculos sociais também podem afetar a produtividade do cidadão e de grupos de cidadãos. Nesse caso, o capital físico faz referência aos objetos físicos e o capital humano relaciona-se com as características pessoais do cidadão, enquanto que o capital social busca celebrar vínculos de cooperação e de reciprocidade entre os cidadãos.

Se um dos principais objetivos da capacidade institucional é a promoção de uma gestão voltada para o interesse público no âmbito municipal, o capital social por sua vez prioriza as características da organização social, que podem melhorar a eficiência e o funcionamento da sociedade facilitando as ações

coordenadas dos cidadãos. Essas características da organização social são, de acordo com Putnam (2002), confiança social, normas e redes de cooperação.

Assim, as instituições públicas no contexto do capital social representam mecanismos de fiscalização, controle, regulamentação, formação e coordenação da maioria das atividades realizadas na sociedade. Ressalta-se que a presença e o funcionamento adequado das instituições em um município, tornam-se uma condição decisiva para o desenvolvimento local sustentável.

Essas características inerentes ao conjunto de instituições estudadas permitem afirmar que vivemos em uma sociedade institucionalizada e que todas as mudanças necessárias, antes de serem concretizadas, são formuladas, analisadas e avaliadas pelas instituições que representam diversos segmentos da sociedade e órgãos do poder público. No caso das instituições públicas existe a necessidade de maior aproximação com os segmentos organizados da sociedade, dando-lhes voz e transferindo responsabilidades que devem caminhar juntos com os princípios de administração pública, quais sejam: da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e da razoabilidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Muitas das potencialidades e limitações institucionais, em maior ou menor grau, apresentadas pelos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra poderiam ser minimizados ou sanados a partir do momento que fossem canalizados esforços em prol da formação de estruturas institucionais estáveis e que, efetivamente, pudessem atender as necessidades básicas da população.

Em relação a Patos de Minas, considerado um município com alto grau de capacidade institucional, constatou-se pontos de estrangulamentos em áreas básicas como a saúde e a educação, já que o município além de atender as necessidades da população local, sofre constantemente pressão de vários municípios, tanto da região do Alto Paranaíba quanto do Noroeste de Minas. Isto

pode ser explicado pelo fato de Patos de Minas ser considerado o município pólo da região e que melhor encontra-se estruturado em termos do componente institucional analisado nesta tese.

Patos de Minas ao se alinhar ao modelo de administração pública gerencial demonstra que a forma de gestão utilizada é favorável ao desenvolvimento de ações administrativas por objetivos tendo nos princípios de eficiência e eficácia a busca por resultados mais duradouros e que atenda, efetivamente, as demandas de sua população. Assim, este município se caracteriza por possuir uma administração municipal baseada no interesse público de seus cidadãos, demonstrando estar em sintonia com as demandas coletivas que ora se apresentam.

A constatação de que Patos de Minas melhor se apresenta em termos de capacidade institucional para alavancar o desenvolvimento local sustentável vem da consolidação de seu complexo institucional que se encontra em condições para prover a população em suas necessidades básicas, chegando ao ponto de atender grande parte dos municípios do Alto Paranaíba e de outras regiões circunvizinhas. Apesar do conhecimento restrito que a população de Patos de Minas demonstrou ter na avaliação de suas instituições, isto não compromete a articulação existente entre as instituições públicas do município para se desenvolver com maior autonomia, participação popular e garantia de direitos democráticos essenciais à vida em sociedade.

Já os municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, caracterizados como municípios de pequeno porte populacional, apresentam um conjunto de limitações e fragilidades institucionais que favorecem, de um lado, a constante dependência de municípios melhores estruturados institucionalmente, e de outro lado, perpetuam laços de profunda proximidade com as instituições públicas (prefeitura e secretarias municipais), caracterizando relações de dependência

permanente e a formação de administrações municipais de caráter tradicional-patrimonialista.

São municípios que reproduzem modelos de administração pública intimamente ligados as práticas de centralização de poder e de decisão, intervindo constantemente em instituições como os conselhos gestores municipais e as associações comunitárias, com o intuito de restringir a autonomia dessas instituições e diminuir a possibilidade de participação popular. Quando este cenário se faz presente tem-se a constatação e a presença de mazelas típicas da administração pública patrimonial.

Assim, o desconhecimento e a falta de informação por parte da população local sobre os papéis e funções que as instituições públicas deveriam exercer na região, dificultam as transformações que deveriam ser implementadas, principalmente, nos municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, objetivando suprimir as deficiências institucionais identificadas. Este cenário é considerado adverso à prática da cidadania e a uma maior participação popular em busca de se efetivar nesses municípios a administração pública societal.

Contudo, a proposta de administração pública societal para os municípios estudados, prioritariamente para Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, vai ao encontro das seguintes reivindicações: primeiramente, existe a necessidade em se construir um projeto de desenvolvimento local sustentável que priorize os interesses públicos; segundo, promover a formulação e implantação de políticas e instituições voltadas para as demandas dos cidadãos e mais suscetíveis à participação popular. Entretanto, as principais limitações e fragilidades apresentadas pelo modelo de administração pública societal revelam a carência de propostas para se reformar ou reestruturar o aparato institucional público, a dificuldade para elaborar propostas de gestão condizentes com o projeto político proposto e a falta de estratégias capazes de articular as

dimensões econômica, financeira, institucional, administrativa, social e política da gestão estatal.

Os resultados apresentados demonstram um grau razoável de conhecimento da população sobre as instituições locais. Parte-se do pressuposto de que quanto maior o conhecimento da população a respeito das instituições locais, seus papéis e suas funções, maior a possibilidade de engajamento cívico, maior será o capital social e maior a probabilidade de se efetivar a administração pública societal. Todos esses aspectos juntos formariam, então, o que se esta denominando de *Capacidade Institucional*. Assim considerando, Patos de Minas demonstra grande capacidade institucional para alavancar o seu próprio desenvolvimento local sustentável. Essa conclusão reforça positivamente o resultado encontrado no ZEE-MG de potencialidade muito favorável para esse município.

No entanto, no caso do município de Estrela do Sul tornou visível que a falta de instituições que estavam presentes em Patos de Minas impacta, negativamente, na capacidade institucional daquele município. Essa é uma constatação, aparentemente, óbvia, mas que aponta para uma questão que afeta milhares de municípios de pequeno porte populacional, a relação de dependência permanente daí resultante.

Os desdobramentos desse tipo de relação podem variar muito de região para região, mas os resultados mostram aspectos comuns relacionados ao exercício limitado da cidadania, da capacidade limitada da população agir coletivamente e da prática de uma administração pública patrimonialista.

A situação da capacidade institucional piora quando o município é ainda menor, pois a falta acentuada de instituições no próprio município aumenta consideravelmente sua dependência em relação a um município maior, com maior capacidade institucional. Para o município de Santa Rosa da Serra essa situação é dramática, pois o município apresenta baixa capacidade institucional,

demonstrada tanto pelos resultados do ZEE-MG, ao considerar a potencialidade social muito precária desse município, quanto pelos resultados da pesquisa de opinião pública, a qual caracteriza o grau acentuado de dependência institucional e mazelas típicas de uma administração pública patrimonialista, chegando ao ponto em que o mandato do prefeito foi cassado.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados obtidos com a realização da pesquisa de opinião pública, nota-se a necessidade, na maioria dos municípios estudados, de consolidação da democracia com a participação mais efetiva e articulada entre instituições públicas e a população da região do Alto Paranaíba. A criação de condições para esta participação é uma construção conjunta entre todos os atores sociais, demonstrando que é possível consolidar práticas cívicas voltadas para o maior envolvimento dos cidadãos nas questões públicas. Assim, a existência de uma democracia forte permite a formação de uma sociedade autônoma de cidadãos com foco nos interesses coletivos comuns e capazes de possuir instituições públicas mais suscetíveis à participação popular.

Nos municípios de pequeno porte populacional da região do Alto Paranaíba, como Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, as dificuldades para a criação destas condições são maiores, pois decorrem de sua herança histórica de formação social e política, assim como de outros aspectos referentes às limitações institucionais encontradas, dispondo de poucos, e muitas vezes desestruturados campos de atuação junto à população, dificuldade dos agentes políticos de pôr em prática formas mais flexíveis de gestão e um conjunto concentrado de instituições públicas e com pouca tradição de participação.

Neste processo, novas formas de atuação poderão se desenrolar e diversas parcerias e formas de participação interinstitucional podem ser experimentadas, em especial no que diz respeito à nova maneira de contribuição estatal nesse processo. Esta contribuição deverá ser tanto mais consistente quanto maior forem os graus de relacionamentos institucionais alcançados, possibilitando uma forma organizativa flexível capaz de integrar e gerar fluxos

de comunicação necessários à participação e à atuação conjunta entre população e instituições públicas da região.

Assim, os resultados alcançados com a realização desta tese representam, de um lado, o fortalecimento das instituições presentes em Patos de Minas, que se caracteriza como um município de alta capacidade institucional para prover as demandas coletivas local e regional; e por outro lado, expressam as limitações e fragilidades institucionais de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra para impulsionar a capacidade institucional necessária para suprir os interesses básicos de suas respectivas populações.

Nesse sentido, a capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba está, principalmente, relacionada às formas de gestão (municipal, cultural, de desenvolvimento rural e de gestão ambiental municipal) praticadas no âmbito das administrações públicas locais. No entanto, existem condições fundamentais como as de natureza fiscal, administrativa e programática que favorecem ou não o melhor desempenho das instituições no contexto municipal ou regional. Essas condições podem ser ilustradas, por exemplo, nas atuações de conselhos municipais e de consórcios intermunicipais que podem contribuir para articular, primeiramente, as ações entre poder público municipal e as entidades representativas de um determinado município, segundo, a configuração dos consórcios intermunicipais poderá favorecer a rede de relações existentes entre os municípios, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região.

Assim, foi possível constatar que a administração pública gerencial pode ser considerada o modelo preferencial na atualidade, sendo construída a partir das estruturas de um modelo burocrático ainda não totalmente superado. Contudo, observa-se que os traços do patrimonialismo, como encontrados no município de Santa Rosa da Serra, fazem parte de realidades de muitos municípios e vem comprometendo as atuações das administrações públicas na atualidade, principalmente no que se refere à legislação vigente que delimita e

regulamenta as ações dos gestores públicos. Isto significa que determinados municípios da região, provavelmente, estão adotando um tipo “híbrido” de administração pública, pois se apropriam de parte das características gerenciais e de parte de outras características de administração (burocrática e/ou patrimonialista). Nesse caso formas de administração pública voltadas para a maior participação popular (planejamento municipal participativo) e gestão eficiente (foco nos resultados) dos gastos públicos são consideradas pré-condições para a construção de municipalidades sustentáveis e participativas.

Nesse contexto, a capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba deve se pautar na defesa dos interesses públicos, permitindo maior participação da população nas decisões municipais e favorecendo iniciativas que possam ampliar o engajamento cívico da população nas questões públicas.

Fundamentando-se nos dados que foram coletados diretamente com a população da região é possível afirmar que a capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba se divide em dois cenários: de um lado, tem-se o município de Patos de Minas que possui desenvolvido complexo institucional para atender a sua população e a população da região; no outro lado, encontram-se os municípios de Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra, que de maneira conjunta apresentam significativas fragilidades em relação a seus respectivos aparatos institucionais, ficando ambos os municípios dependentes de outros municípios da região.

O desempenho das instituições públicas estudadas nos municípios de Patos de Minas, Estrela do Sul e Santa Rosa da Serra demonstra a expectativa atribuída pela população em relação às suas instituições. Se o meio social busca subsidiar as instituições públicas e privadas, ora por meio de pagamentos de impostos e tributos, ora por meio da compra de produtos e/ou serviços, presume-se que os cidadãos buscam escolas e faculdades de qualidade para seus filhos, trabalho para sustentar a família, bons hospitais para cuidar da saúde, conselhos

gestores municipais para fortalecer os laços de participação popular, associações para fortalecer as ações coletivas dos cidadãos e segurança pública para viver com tranquilidade. As instituições democráticas para se ter um bom desempenho, têm que ser ao mesmo tempo sensíveis e eficazes: sensível às demandas de seus cidadãos e/ou consumidores e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas. Nesse caso, os atributos de confiança, normas e redes de relações sociais relacionados ao capital social buscam a organização das instituições por meio das necessidades, expectativas e demandas dos cidadãos.

Contudo, a capacidade institucional da região fundamenta-se na rede de relações estabelecidas entre as instituições, o que pode ser constatado na existência de associações comunitárias e de representação de classes, cooperativas, participação e fiscalização dos poderes executivo e legislativo, conselhos municipais e consórcios intermunicipais.

Para melhor esclarecimento do papel conjunto praticado pelas instituições do Alto Paranaíba em relação às ações, intervenções e políticas públicas necessárias à sustentabilidade econômica, social e ecológica da região, alguns pontos se fazem necessários destacar, pois remetem-se às potencialidades existentes que vem sendo materializadas pelas parcerias entre instituições. Essas parcerias têm se estruturado, principalmente, por meio de consórcios intermunicipais, ações conjuntas dos órgãos encarregados por garantir a aplicação da lei e efetivar a segurança pública, pelos conselhos gestores municipais que representam a possibilidade de descentralização de poder, participação popular, cidadania e reestruturação dos ideais político-institucionais vigentes, pelos papéis exercidos pelas prefeituras e secretarias municipais, pela mobilização de associações comunitárias e cooperativas e pelas constantes atuações em redes de instituições, de diversas representações da sociedade, que objetivam alavancar o desenvolvimento da região.

As evidências empíricas identificadas sobre o assunto proposto revelam três aspectos comuns a quase todos os municípios da região: i) exceto Patos de Minas, os demais 30 municípios são de pequeno porte populacional apresentando um complexo institucional frágil em determinados casos e desenvolvido em outros; ii) Em Santa Rosa da Serra a recente cassação do mandato do prefeito eleito no último pleito eleitoral evidencia práticas voltadas à compra de votos e improbidade administrativa; iii) existe uma profunda dependência por parte das classes menos prestigiadas em relação às instituições públicas, principalmente as prefeituras e suas secretarias municipais.

Desse cenário regional investigado, carente de pesquisas acadêmico-científicas sobre o desempenho das instituições públicas, emerge um conjunto de constatações que pode fomentar novos estudos. Inicialmente, os resultados da pesquisa revelaram a baixa participação da população nas decisões institucionais locais. As formas de administração pública da região, salvo alguns casos como Patos de Minas que possui administração voltada para resultados e eficiência (administração gerencial), a maioria dos municípios apresenta formas de administração pública intimamente ligadas aos traços da burocracia-patrimonial. A existência de redes organizacionais de apoio mútuo busca a resolução de problemas sociais, políticos e econômicos por meio da participação coletiva de seus associados e dependentes. O perfil institucional coletivo da região potencializa as mudanças nas estruturas e nos propósitos da sociedade, tendo em vista a capacidade das instituições para conviver com conflitos.

Essas particularidades, do ponto de vista do complexo institucional da região, mesmo que precário em determinados municípios, representam as possibilidades de formação e desenvolvimento de redes de relacionamento entre as instituições, entre instituições e a população e entre cidadãos da própria população da região. Casos específicos relacionados à participação em reuniões da câmara municipal, eventos culturais e participação popular em decisões

governamentais podem contribuir para a formação de ações coletivas e engajamento cívico fundamentados nas atuações de conselhos e associações presentes na região do Alto Paranaíba. Essas ações coletivas do ponto de vista do capital social, da teoria institucionalista e da administração pública municipal podem favorecer a prática da cidadania e maior consolidação do Estado Democrático de Direito, podendo ser destacado de um lado, a interação entre comunidade e gestores públicos na solicitação de ações de desenvolvimento e, de outro, pelas formas de decisões descentralizadas e com maior participação popular em projetos, programas e políticas de desenvolvimento.

Todos os aspectos apresentados permitiram analisar a capacidade institucional dos municípios do Alto Paranaíba, considerando os papéis desempenhados nos últimos anos pelas instituições públicas e a rede de relações estabelecidas entre elas para gerar desenvolvimento local sustentável. Mesmo sob as limitações das opiniões da população estudada, os dados encontrados expressam, em sua maioria, relações de dependência, desconhecimento e falta de informações por parte da população da região sobre os reais papéis e funções que as instituições públicas deveriam exercer no Alto Paranaíba.

Especificamente, a avaliação que a população local fez em relação às instituições presentes nos municípios do Alto Paranaíba foi de fundamental importância para compreender os vínculos estabelecidos entre as instituições e a população da região, principalmente, no que se refere às atuações e os serviços prestados por instituições públicas de diversas categorias. Simultaneamente os indicadores institucionais dos municípios voltados para o desenvolvimento local sustentável, com base no banco de dados do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais possibilitaram a seleção dos municípios para a realização de pesquisa de opinião pública, contribuindo para a identificação e análise quantitativa das instituições presentes em cada município da região. Isso significa que a presença de uma instituição em um município não é suficiente

para avaliar a qualidade de seu atendimento, o que pode variar de local para local ou de região para região. Nesse caso, a pesquisa de opinião pública veio complementar as discussões em torno da atuação do complexo institucional existente no Alto Paranaíba.

Apesar de algumas limitações relacionadas ao grau razoável de conhecimento da população sobre as instituições locais, a tese favorece a compreensão sobre a formação de redes de discussões em torno de maior participação popular, do engajamento cívico e da possibilidade de se efetivar a administração pública societal. No caso da administração pública societal esta se apresenta como uma proposta inovadora de administração pública, pouco comprovada empiricamente no Brasil, fundamentada em visões alternativas de desenvolvimento, propostas de participação e deliberação de democracia intimamente ligada às premissas da gestão social, valorização do processo de reinvenção político-institucional e a necessidade de se instituir um novo perfil de gestor público.

Esta tese oferece um conjunto de possibilidades e expectativas que poderão fomentar investigações e intervenções futuras. Esse conjunto de possibilidades e expectativas poderá se materializar na sociedade a partir do momento que os resultados da pesquisa forem utilizados para orientar projetos de extensão, promover cursos de capacitação para os funcionários públicos das instituições da região, instigar estudos sobre as formas de administração pública em municípios de pequeno porte populacional e contribuir para alavancar ações e políticas de desenvolvimento sustentável na região do Alto Paranaíba.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. São Paulo: FGV, 1998.

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.

AMARAL FILHO, J. do; AMORIM, M.; RABELO, D.; MOREIRA, M. V. C.; ARAÚJO, M. R. de; ROCHA, G.; SCIPIÃO, T. **Núcleos e arranjos produtivos locais: casos do Ceará**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 04 out. 2007.

AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidade para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: uma interpretação habermasiana**. Belo Horizonte: Perspectiva, 1996.

BABBIE, E. **The practice of social research**. 3. ed. Belmont: Wadsworth, 1983.

BAIARDI, A.; OLALDE, A. R.; NACIF, P. G. S. **A dimensão cultural, institucional, educacional e a interdisciplinaridade no desenvolvimento local sustentável**. Cruz das Almas: UFBA, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. **Handbook of theory and research for the sociology of education**. Nova York: Greenwood, 1986.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BOWRING, M. A. De/constructing theory a look at the institucional theory that positivism built. **Journal of Management Inquiry**, Newbury Park, v. 9, n. 3, p. 258-270, Sept. 2000.

BRAGA, M. L. S. **As políticas desenvolvimentistas e ambientais brasileiras e seus impactos na região dos cerrados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=3000>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma>. Acesso em: 20 jul. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001. p. 67-116.

BRIGGS, X. de S. Social capital: easy beauty or meaningful resource? **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 70, n. 2, p. 151-158, 2004.

BRITTO, J. **Características estruturais e modus operandi das redes de firma em condições de diversidade tecnológica**. 1999. 214 p. Tese (Doutorado em Economia Industrial) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BRUSCO, S. **The institutional logic of small-firm economies in Italy and Taiwan**. New York: Springer, 1990. (Studies in Comparative International Development).

BRYMAN, A. Organization studies and the concept of rationality. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 21, n. 4, p. 391-408, 1984.

BULLEN, P. Measuring social capital in five communities. **Journal of Applied Behavioral Science**, Greenwich, v. 36, n. 1, p. 23-42, 2000.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CAILLE, A. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 38, p. 5-38, 1998.

CARVALHO, C. A. P. de.; ANDRADE, J. A. de.; MARIZ, L. A. da C. Mudança na teoria institucional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

CARVALHO, C. A. P. de; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

CARVALHO, J. C. de. Apresentação do zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D. de; CARVALHO, L. M. T. de. **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente sócio-econômico**. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.

CASEY, C. Bureaucracy Re-enchanting? **Spirit, Experts and Authority in Organization Studies**, London, v. 11, n. 1, p. 59-79, 2004.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração: abordagens descritivas e explicativas**. 4. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993. v. 2.

COLEMAN, J. S. **Foundtions of social theory**. Cambridge: Harvard University, 1990.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, p. S95-S120, 1988. Supplement.

- COSTA, I. Capital social como instrumento para viabilização do desenvolvimento regional: estudo de caso no cariri paraibano. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 4, n. 2, p. 58-80, maio/ago. 2008.
- DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.
- DIMAGGIO, P. J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. London: Sage, 1991.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Escala, 2007.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2.
- FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.
- FOLHAONLINE. **Economia**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u77334.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2009.
- FRANÇA, M. **O cerrado e a revolução da agricultura capitalista**: a experiência de Minas Gerais. 1984. 177 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Regional) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. Salvador: Mandacaru, 2004.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: PLANEJAMENTO e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2000.
- FUKUYAMA, F. Social capital and the global economy. **Foreign Affairs**, New York, v. 74, n. 5, p. 89-103, 1995.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995. cap. 4, p. 67-80.

GREEN, P. E. **Analyzing multivariate data**. London: The Dryden, 1978.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Catedra, 1994.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HAIR JÚNIOR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAN, R. L.; BLACK, W. C. **Multivariate data analysis: with reading**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, Oxford, v. 44, p. 936-957, Dec.1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: cultura e política**, São Paulo, v. 58, p. 193-223, 2003.

HARDIN, R. **Collective action**. Baltimore: Maryland, 1982.

HASSARD, J. **Sociology and organizational theory: positivism, paradigms and postmodernism**. London: Cambridge, 1993.

HASSARD, J.; PYM, D. **The theory and philosophy: critical issues and new perspectives**. London: Routledge, 1991.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HODGSON, G. M. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic**, Massachusetts, v. 34, n. 2, p. 317, June 2000.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010132622001000300003&script=sci\\_text&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010132622001000300003&script=sci_text&lng=es)>. Acesso em: 26 abr. 2008.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

HOLLINGSWORTH, J. R. Advancing the sócio-economic paradigm with Institucional Analysis. In: TOWARD a new sócio-economic paradigm: discussion. Washington: George Washington University, 1998.

HOLMQVIST, M. A dynamic model of intra- and interorganizational learning. **Organization Studies**, London, v. 24, n. 1, p. 95-123, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Minas Gerais**: pecuária 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal de Emprego - PME**: de 1996 a 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2008.

JANOTTI, M. de L. M. **O coronelismo**: uma política de compromissos. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KNIGHTS, D. Writing organizational analysis into foucault. **Organization Articles**, London, v. 9, n. 4, p. 575-593, 2002.

LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1993.

LIGHT, I. Social capital's unique accessibility. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 70, n. 2, p. 145-151, 2004.

LIMA, F. R.; RIBEIRO, A. G. Alternativas sustentáveis para a redução da vulnerabilidade socioeconômica e ambiental da agricultura familiar na região do cerrado mineiro: os casos de Uberlândia e Patrocínio. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA: "PERSPECTIVAS PARA O CERRADO NO SÉCULO XXI", 2., 2003, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2003. 1 CD-ROM.

LIN, N. Building a network theory of social capital. **Connections**, Los Gatos, v. 22, n. 1, p. 28-51, 1999.

MACNEILL, P. **Research methods**. London: Routledge, 1994.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free, 1989.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, J. E. D. C. **Na busca dos novos líderes**: compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica do neo-institucionalismo da escolha racional. Juiz de Fora: CS ONLINE, 2007.

MARTINS, G. A. **Estatística geral e aplicada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1, jan./abr. 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEHRA, A.; KILDUFF, M.; BRASS, D. The social networks of high and low self-monitors. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 46, n. 1, p. 121-146, Mar. 2001.

MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. Ontology and rationalization in the western cultural account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 9-27.

MINAS GERAIS. **As regiões de planejamento**: 2008. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/portalmg/do/minas?op=estruturaConteudo&coConteudo=27160&coSeqEstrutura=394&coEstruturaPai=12>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Zoneamento ecológico-econômico**: 2008. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br>> Acesso em: 02 maio 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Banco de notícias**. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2007.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Rio de Janeiro: RAP, 2007.

NEE, V. **The new institutionalism in sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

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

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA NETTO, A. A. **Metodologia de pesquisa científica**: guia prático para a apresentação de trabalhos acadêmicos. 2. ed. Florianópolis: Visual Books, 2003.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PATOS DE MINAS. Prefeitura Municipal. **A cidade**. Disponível em: <<http://www.patosdeminas.mg.gov.br/acidade/>>. Acesso em: 11 set. 2009.

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

PECI, A. **A nova teoria institucional em estudos organizacionais**: uma abordagem crítica. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. p. 18-21.

PEREIRA, J. R. Carta de potencialidade social. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D. de; CARVALHO, L. M. T. de. **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais**: componente sócio-econômico. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.

PIRES, M. O. **Desenvolvimento e sustentabilidade**: um programa de cooperação nipo-brasileiro de desenvolvimento do cerrado (Prodecer). 1996. 148 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília.

PIRES, M. O. Programas agrícolas na ocupação do cerrado. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 3, n. 1/2, p. 111-131, jan./dez. 2000.

PORTER, M. E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, Boston, v. 76, n. 6, p. 77-90, Nov./Dec. 1998.

PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 24, p. 1-12, 1998.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, p. 35-49, nov. 2003.

REZENDE, F. da C. Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do Estado: um estudo de caso na administração do executivo federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 119-138, Jun. 2000.

RICHARDSON, J. R. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

- ROCHA, A. Métodos qualitativos em administração: usos e abusos. **Informativo ANPAD**, Rio de Janeiro, n. 6, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 12 set. 2006.
- ROTH, G.; SCHLUCHTER, W. **Max weber's vision of history: ethics e methods**. California: University of California, 1984.
- ROTHSTEIN, B. Political institutions: na overview. In: GOODIN, R.; KLINGEMANN, H. D. **A new hand book of political science**. Oxford: University, 1996.
- ROUSSEAU, J. J. Do contrato social e ensaio sobre a origem das línguas. In: MACHADO, L. S. **Os pensadores**. São Paulo: Abril, 1987.
- ROWLINSON, M.; CARTER, C. Foucault and history in organization studies. **Organization**, London, v. 9, n. 4, p. 527-547, 2002.
- SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R. de; SILVA, S. S. da; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M. da; RODRIGUES, L. A. Componente institucional. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D. de; CARVALHO, L. M. T. de. **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente sócio-econômico**. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.
- SANTILLÁN, J. F. **Hobbes y Rousseau: entre la autocracia y la democracia**. México: Fondo de Cultura, 1988.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; GOMES, F. G.; SANTOS, L. C. dos; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; CARIBE, D. A.; SOUTO, I. M. I.; SILVA JÚNIOR, C. D. da. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-834, set./out. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034761220070005\\_0002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034761220070005_0002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 26 abr. 2008.
- SAXENIAN, A. The silicon valley–hsinchu connection: technical communities and industrial upgrading. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 893-920, Dec. 2001.
- SCHULTZE, U.; STABELL, C. Knowing what you don't know?: discourses and contradictions in knowledge management research. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 41, n. 4, p. 549-573, May 2004.

- SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D. de; CARVALHO, L. M. T. de. **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente sócio-econômico**. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- SEWELL, W. H. A theory of structure: duality, agency, and transformation. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 98, n. 1, p. 1-29, Jul. 1992.
- SILVA, C. L. M. da; GONÇALVES S. A. Mudança organizacional, esquemas interpretativos e contexto institucional: dois casos ilustrativos. **Revista de Estudos Organizacionais**, Maringá, v. 1, n. 2, p. 1-16, jul. 2000.
- SILVA, C. L. M. da; GUARIDO FILHO, E. R.; NASCIMENTO, M. R. do; OLIVEIRA, P. T. Formalismo como mecanismo institucional coercitivo de processos relevantes de mudança na sociedade brasileira. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Resumos...** Campinas: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.
- SILVA, H.; CARNEIRO, M. C. R. **História da república brasileira: a fuga de João Goulart - 1962/1963**. São Paulo: Ed. Três, 1998.
- SILVA, L. L. O papel do Estado no processo de ocupação das áreas de cerrado entre as décadas de 60 e 80. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 1, n. 2, p. 24-36, dez. 2000.
- SPINK, P. **Redução da pobreza e dinâmica locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- STEVENSON, W. B.; GREENBERG, D. Agency and social networks: strategic of action in a social structure of position, opposition and opportunity. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 45, n. 4, p. 651-678, Dec. 2000.
- TENÓRIO, F. G. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: [s. n.], 2004. p. 2-5.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2006. v. 1, p. 194-217.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.

UPHOFF, N. **Understanding social capital**: learning from the analysis and experience of participation. Washington: The World Bank, 2000.

VASCONCELOS, V. F.; SANTOS, R. J. dos. A chegada do projeto PRODECER-I em Iraí de Minas e os migrantes. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA: “PERSPECTIVAS PARA O CERRADO NO SÉCULO XXI”, 2., 2003, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2003. 1 CD-ROM.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIZEU, F. Pesquisas sobre redes interorganizacionais: uma proposta de distinção paradigmática. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1991.

WILLMOTT, H. Theorizing contemporary control: some post-structuralist responses to some critical realist questions. **Organization Studies**, London, v. 12, n. 5, p. 747-780, 2005.

ZONEAMENTO ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: **relatório**. Lavras: UFLA, 2008.

## **ANEXOS**

**PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA**

**“Capacidade Institucional dos Municípios da Região do Alto Paranaíba”**

**PERFIL DO ENTREVISTADO**

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Endereço:** \_\_\_\_\_

**Telefone:** \_\_\_\_\_ **Data de aplicação da pesquisa:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / **2009.**

**A) Sexo:**

( 1 ) Masculino

( 2 ) Feminino

**B) Qual a faixa etária que melhor se adequa à sua:**

( 1 ) 16 e 17 anos  
anos

( 2 ) 18 a 24 anos

( 3 ) 25 a 34  
anos

( 4 ) 35 a 44 anos  
ou mais

( 5 ) 45 a 59 anos

( 6 ) 60 anos

**C. Há quanto tempo você mora neste município?**

( 1 ) Menos de 5 anos

( 2 ) Entre 5 a 10 anos

( 3 ) Entre 11 a 20 anos ( 4 ) Mais de 20 anos ( 5 ) Sempre vivi nesta cidade

**D. Qual é o seu grau de escolaridade?** \_\_\_\_\_

**QUESTÕES RELACIONADAS ÀS INSTITUIÇÕES DO MUNICÍPIO**

**1. Você conhece alguma secretaria municipal da sua cidade?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual você conhece? \_\_\_\_\_

1.1 Em relação à atuação da secretaria que você conhece esta poderia ser avaliada como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**2. Você possui conta bancária em alguma instituição financeira?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, em qual instituição? \_\_\_\_\_

2.1 Como você classificaria os serviços prestados pelo banco onde você possui conta?

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**3. Em relação à atuação da Polícia Militar em sua cidade, você a considera como:**

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**4. A respeito do Poder Judiciário (Comarcas e Fóruns) da sua cidade, você considera o desempenho deste como:**

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**5. Em relação à atuação da Polícia Civil no município, você a considera como:**

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**6. Sobre a atuação recente da prefeitura em sua cidade, você a considera:**

- ( 5 ) Muito Boa
- ( 4 ) Boa
- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**7. Você possui conhecimento sobre a participação de seu município em algum tipo de Consórcio Intermunicipal (Educação, Saúde, Agricultura, Assistência Social, Comitê de Bacia Hidrográfica ou outro) presente na região?**

- ( 1 ) Sim
- ( 2 ) Não

Se sim, qual você conhece? \_\_\_\_\_

7.1 Em relação à atuação do consórcio intermunicipal apontado por você, como ele poderia ser avaliado:

- ( 5 ) Muito Bom
- ( 4 ) Bom
- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**8. Você já participou ou participa de algum evento cultural da sua cidade?**

- ( 1 ) Sim
- ( 2 ) Não

Se sim, de qual evento? \_\_\_\_\_

8.1 Em relação a este evento cultural você o considera:

- ( 5 ) Muito Bom
- ( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**9. Você conhece algum Conselho Municipal (Saúde, Tutelar, Educação, Assistência Social, Associação de Moradores ou outro) presente neste município?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual é o que você mais conhece? \_\_\_\_\_

9.1 A atuação do conselho municipal que você mais conhece pode ser avaliada como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**10. Você possui conhecimento sobre a presença no município de algum Departamento ou Órgão responsável pelo Meio Ambiente?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual é este Departamento/Órgão? \_\_\_\_\_

10.1 A atuação do departamento/órgão por você indicado é visto como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**11. Das instituições abaixo listadas, qual é a que você mais utiliza ou mantém contato com certa frequência?**

( ) Entidade Bancária

- ( ) Prefeitura
- ( ) Associação Comercial
- ( ) Escola
- ( ) Outra: \_\_\_\_\_

11.1 Ao utilizar ou manter contato com a instituição por você apontada, como você a avaliaria em termos de atendimento:

- ( 5 ) Muito Bom
- ( 4 ) Bom
- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**12. A Aplicação da Lei para todos os cidadãos do seu município é vista por você como:**

- ( 5 ) Muito Boa
- ( 4 ) Boa
- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**13. Você já realizou algum tipo de financiamento (Habitação, Compra de Veículo, Educação, outro) em instituições bancárias ou de microfinanças em sua cidade?**

- ( 1 ) Sim
- ( 2 ) Não

Se sim, em qual? \_\_\_\_\_

13.1 Na sua opinião o atendimento bancário pode ser avaliado como:

- ( 5 ) Muito Boa
- ( 4 ) Boa
- ( 3 ) Regular
- ( 2 ) Ruim
- ( 1 ) Muito Ruim

**14. Você já utilizou os serviços prestados por alguma agência da Previdência Social (INSS)?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, você o classifica como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**15. Você já utilizou os serviços prestados pela EMATER da sua cidade?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, você o classifica como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**16. Você já utilizou os serviços prestados pelo Cartório Eleitoral da sua cidade?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, você o classifica como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**17. Você conhece no município alguma instituição de Ensino Superior (Presencial ou a Distância)?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual é a que você mais conhece? \_\_\_\_\_

17.1 Sobre a instituição de ensino superior que você conhece ela pode ser vista como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**18. Você conhece no município alguma instituição de Ensino Profissionalizante (Presencial ou a Distância)?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual é a que você mais conhece? \_\_\_\_\_

18.1 Sobre a instituição de ensino profissionalizante que você mais conhece ela pode ser vista como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**19. De modo geral a Segurança Pública em sua cidade pode ser considerada como:**

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**20. Sobre o Sistema Educacional (Escolas Particulares, Municipais, Estaduais e, ou, Federais) presente em seu município, você o considera:**

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**21. Sobre o Sistema de Saúde (Hospitais, Clínicas, SUS, Postos, etc.) presente em seu município, você o considera:**

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**22. Você já utilizou os serviços prestados por alguma agência da Receita Federal?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, você o classifica como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**23. Você participa ou já participou de alguma reunião na Câmara de Vereadores da sua cidade?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Como você avalia a atuação da câmara?

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**24. Você já utilizou os serviços prestados por alguma agência da Administração Fazendária Estadual?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Como você avalia a atuação da Administração Fazendária Estadual?

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**25. Você já utilizou os serviços prestados por alguma agência da Justiça do Trabalho?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Como você avalia a atuação da Justiça do Trabalho?

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**26. Você conhece a Associação Comercial, Industrial e Agropecuária da sua cidade?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, a atuação desta associação pode ser vista como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**27. Você possui conhecimento sobre a presença de alguma Cooperativa de Crédito (Sistema SICOOB) no município?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual cooperativa de crédito você conhece? \_\_\_\_\_

27.1 A atuação desta cooperativa no município é vista por você como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**28. Aqui na cidade tem Batalhão do Corpo de Bombeiros ou Similar?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

28.1 Sobre a atuação deste no município você o considera como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**29. Você possui conhecimento sobre a recente atuação da prefeitura no meio rural (plano de desenvolvimento rural) de seu município?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

29.1 Se sim, a recente atuação da prefeitura no meio rural pode ser considerada como:

( 5 ) Muito Boa

( 4 ) Boa

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**30. Você já foi ou é beneficiado por algum programa governamental (Municipal, Estadual ou Federal)?**

( 1 ) Sim

( 2 ) Não

Se sim, qual foi o programa que mais lhe beneficiou ou beneficia: \_\_\_\_\_

30.1 Em relação ao programa por você apontado, ele pode ser considerado como:

( 5 ) Muito Bom

( 4 ) Bom

( 3 ) Regular

( 2 ) Ruim

( 1 ) Muito Ruim

**Grato (a) pela atenção!**

ANEXO B Patos de Minas – Dados complementares

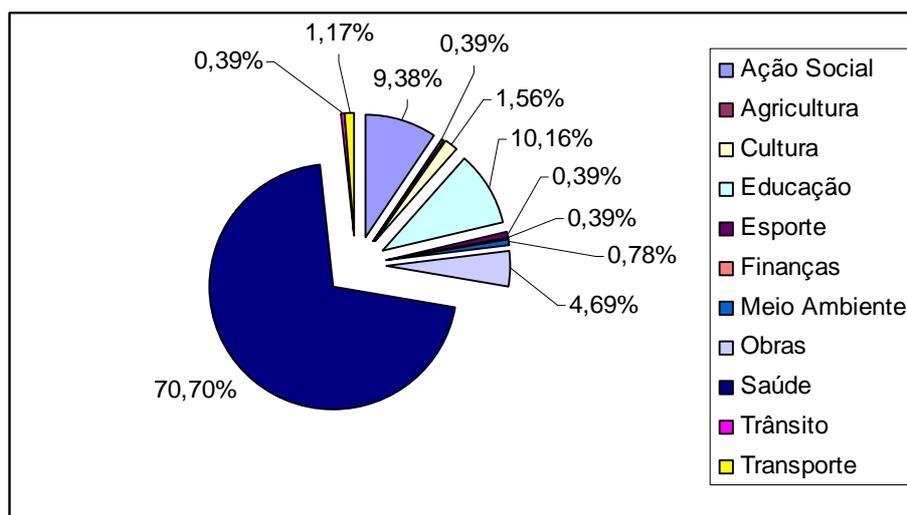


FIGURA 1 Conhecimento populacional sobre secretarias municipais  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

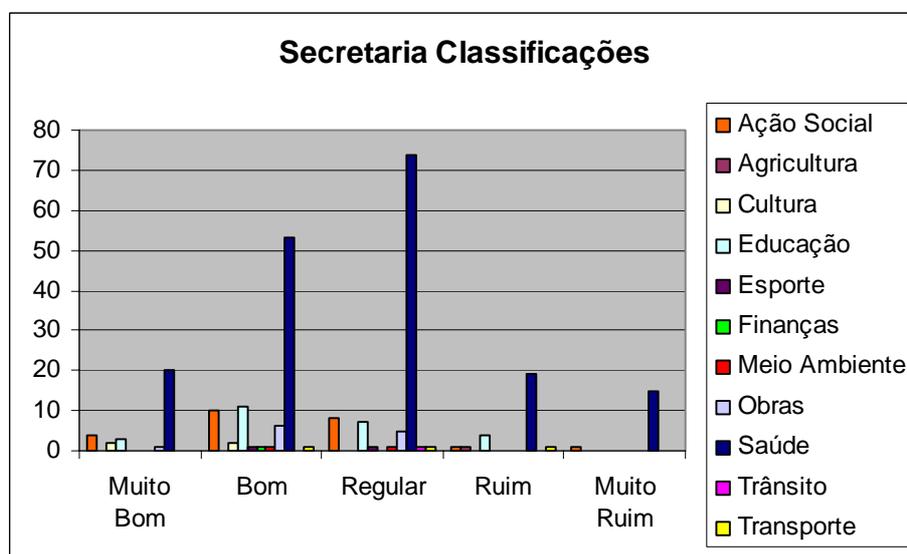


FIGURA 2 Percepção sobre a atuação das secretarias municipais  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

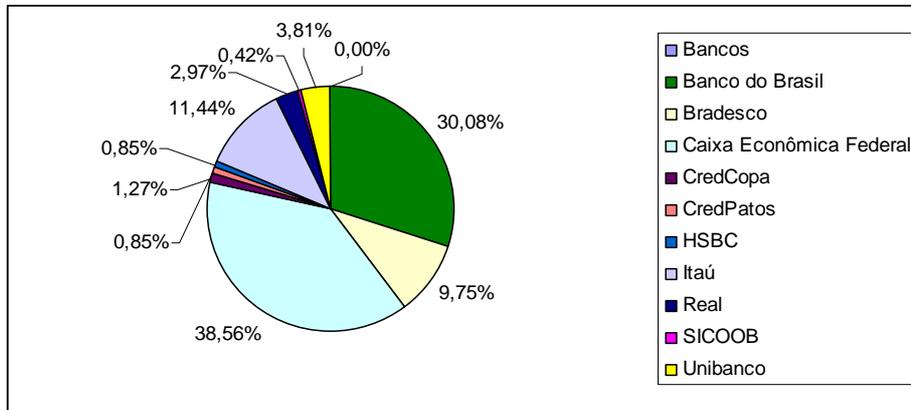


FIGURA 3 Organizações Bancárias de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

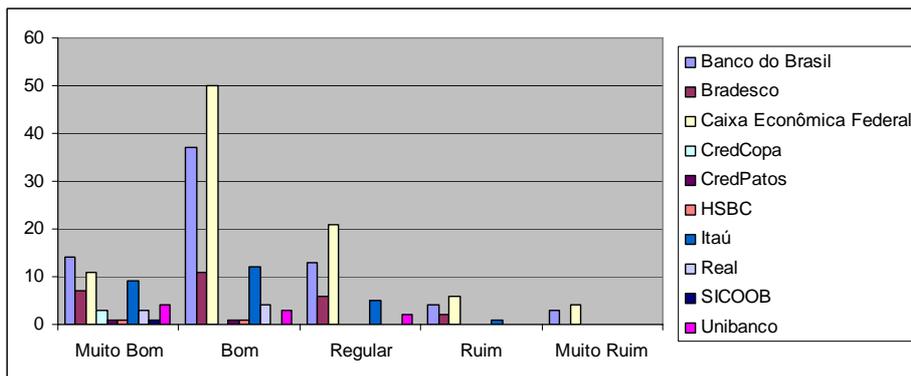


FIGURA 4 Avaliação dos Serviços Prestados pela Rede Bancária  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

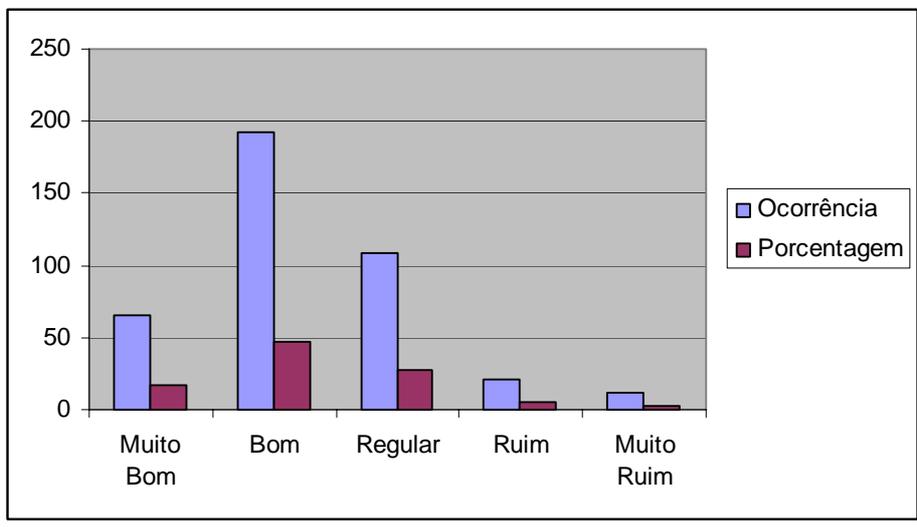


FIGURA 5 Percepção sobre a atuação da Polícia Militar (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

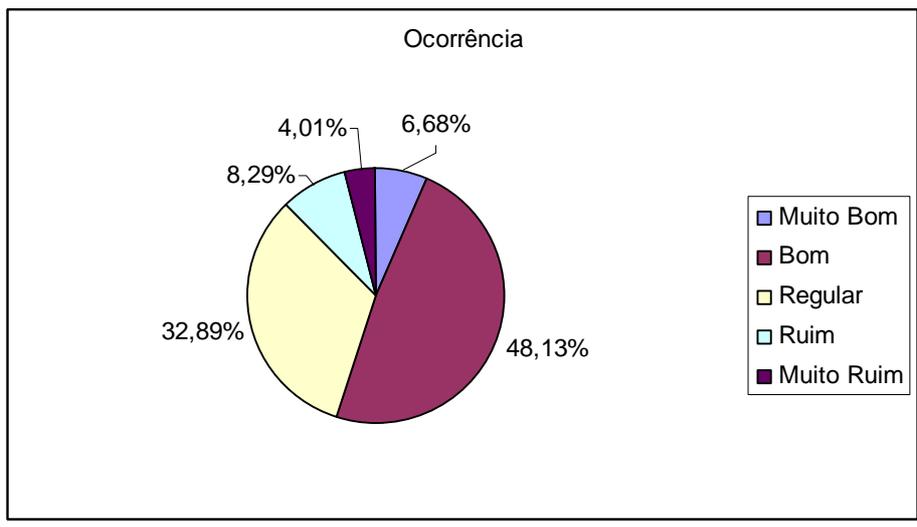


FIGURA 6 Percepção sobre a atuação do Poder Judiciário (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

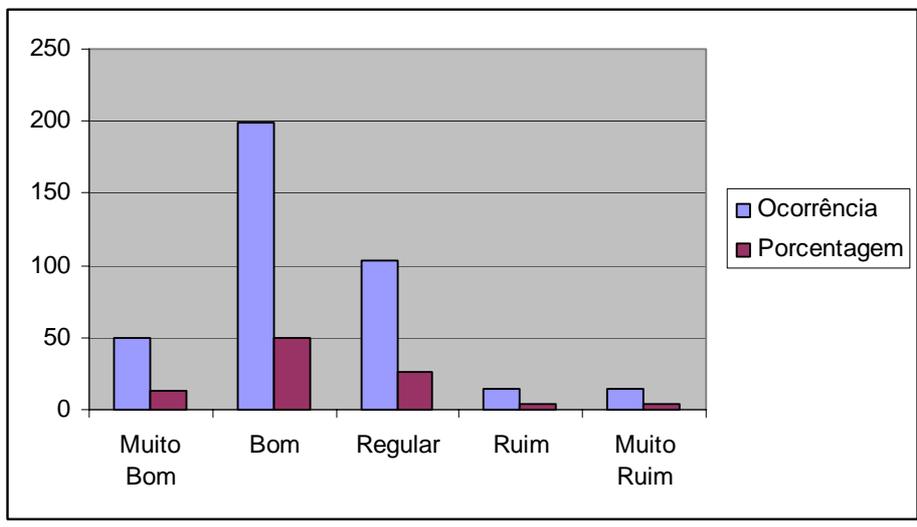


FIGURA 7 Percepção sobre a atuação da Polícia Civil (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

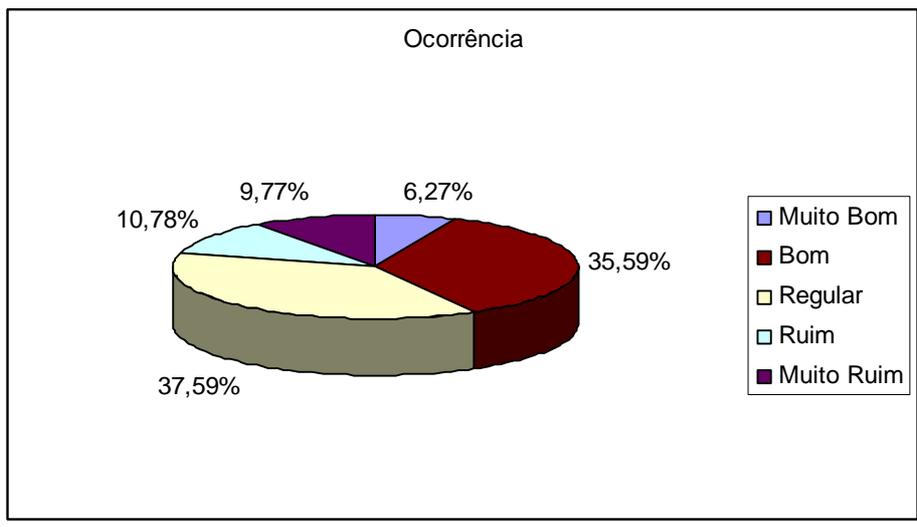


FIGURA 8 Percepção sobre a atuação da Prefeitura Municipal (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

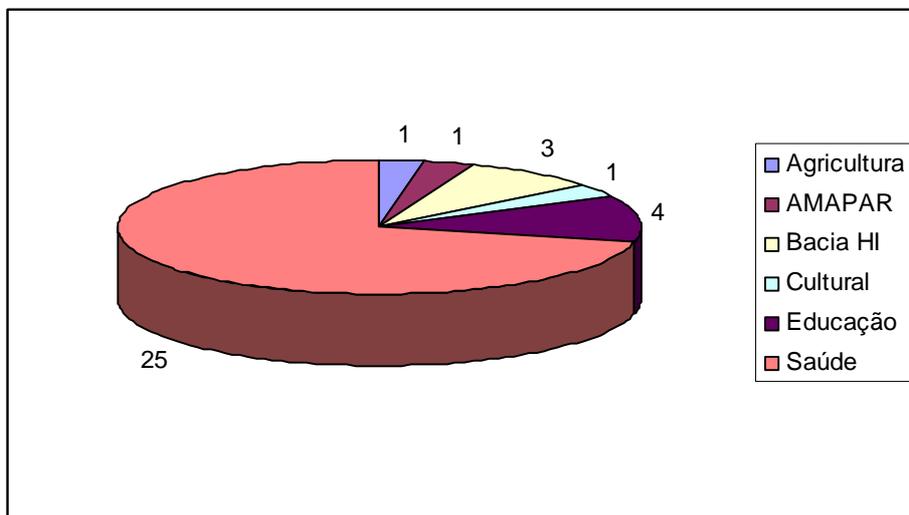


FIGURA 9 Conhecimento sobre a Existência de Consórcio Intermunicipal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

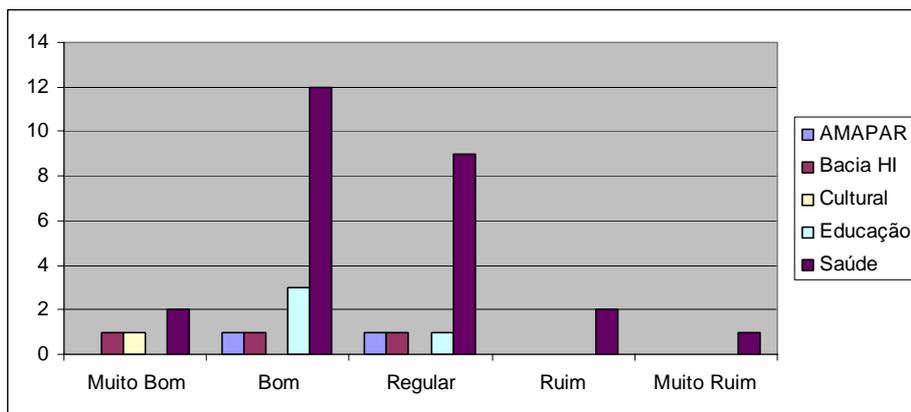


FIGURA 10 Percepção sobre a Atuação do Consórcio Intermunicipal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

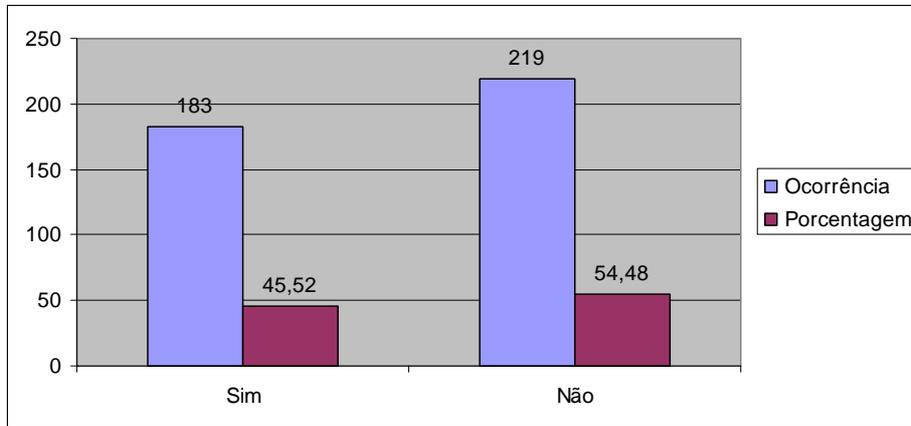


FIGURA 11 Participação em Eventos Culturais (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

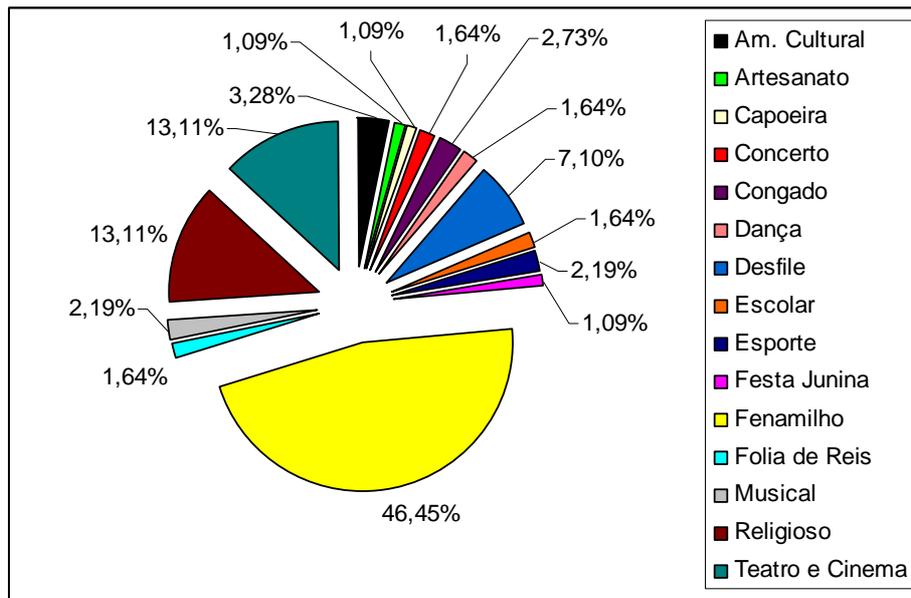


FIGURA 12 Eventos Culturais Mais Destacados (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

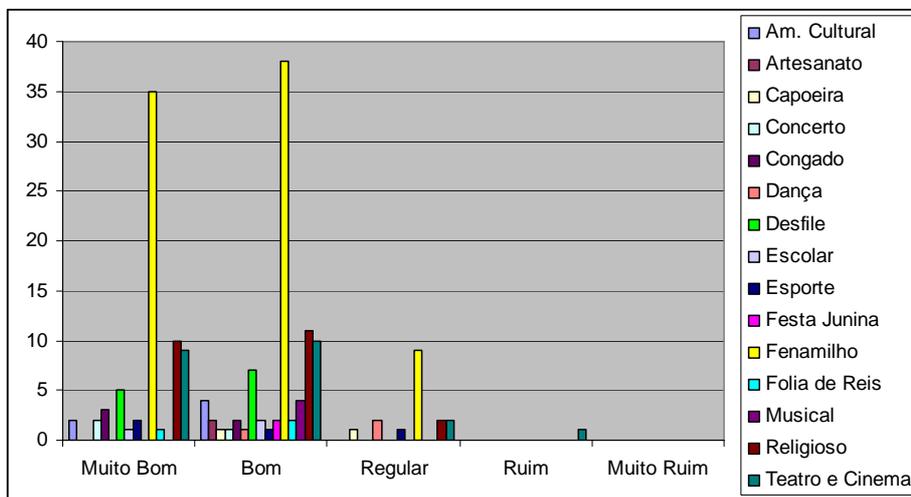


FIGURA 13 Avaliação dos Eventos Culturais (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

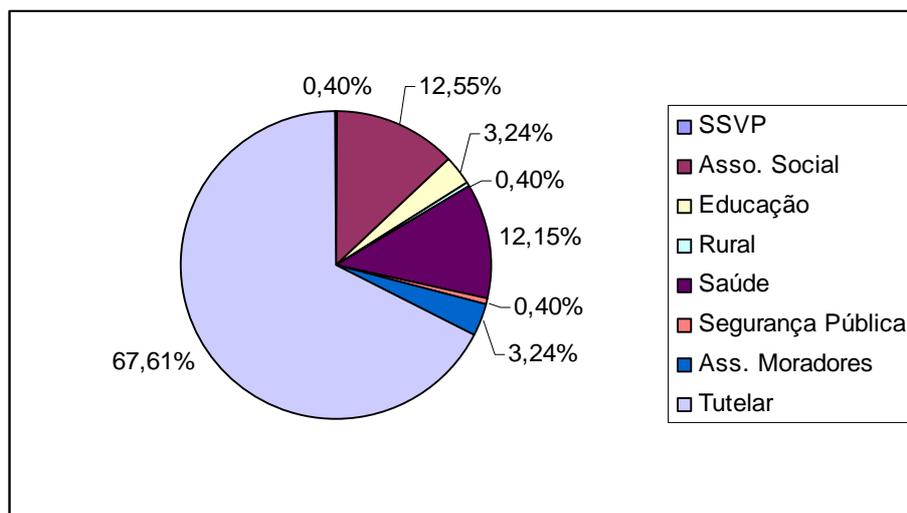


FIGURA 14 Conselhos Municipais de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

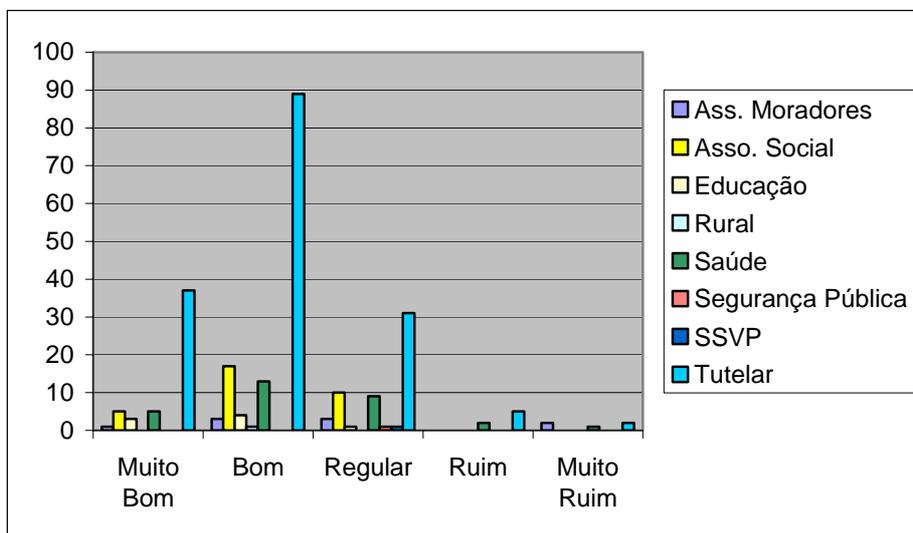


FIGURA 15 Avaliação da Atuação dos Conselhos Municipais de Patos de Minas

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

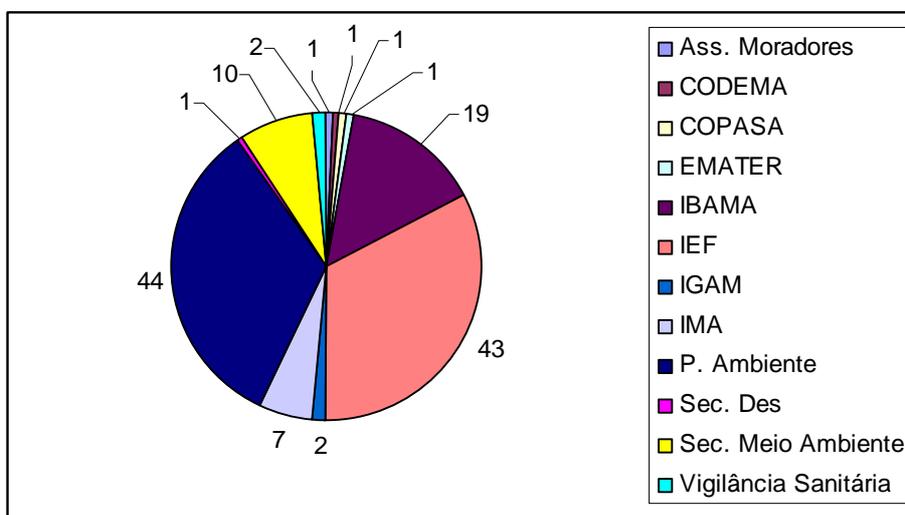


FIGURA 16 Órgãos de Meio Ambiente (Patos de Minas)

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

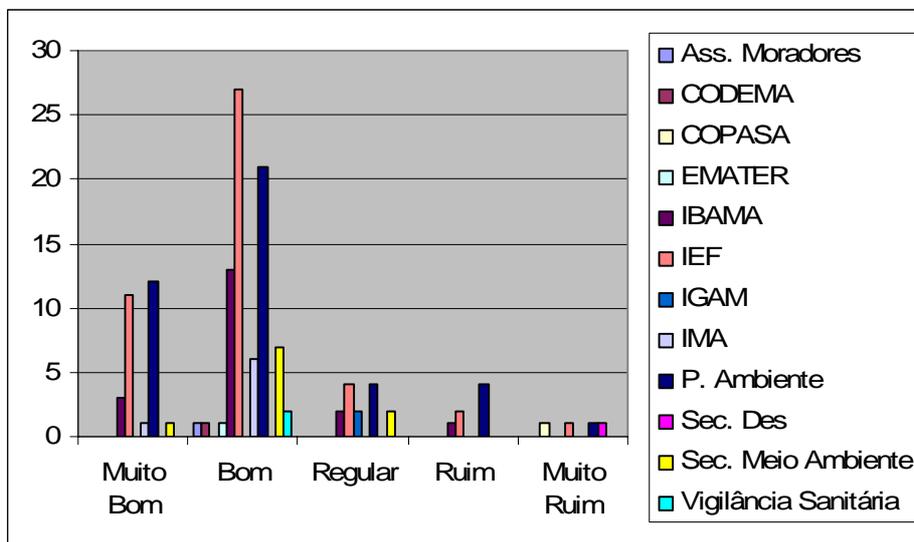


FIGURA 17 Avaliação da Atuação do Órgão de Meio Ambiente  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

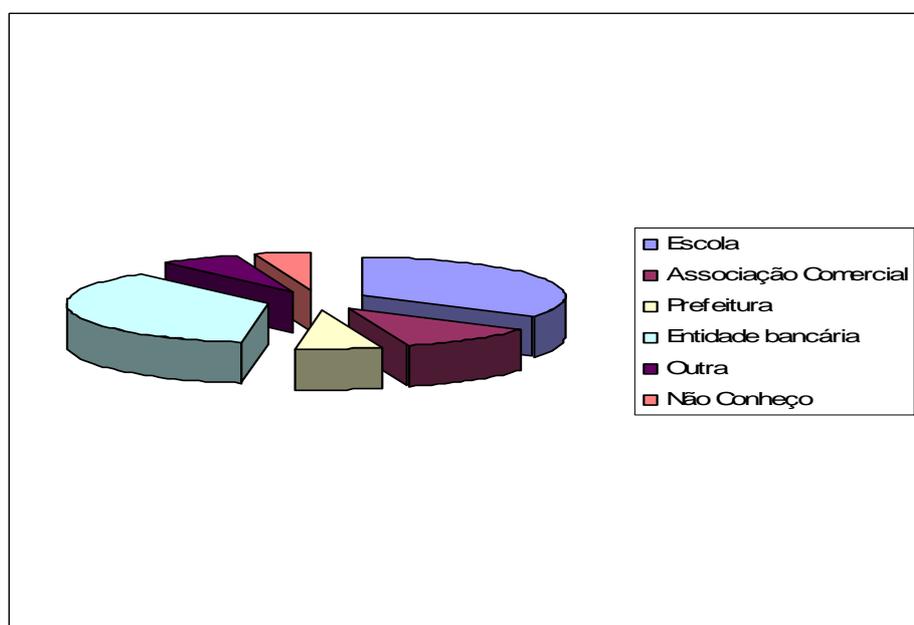


FIGURA 18 Instituições Mais Frequentadas em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

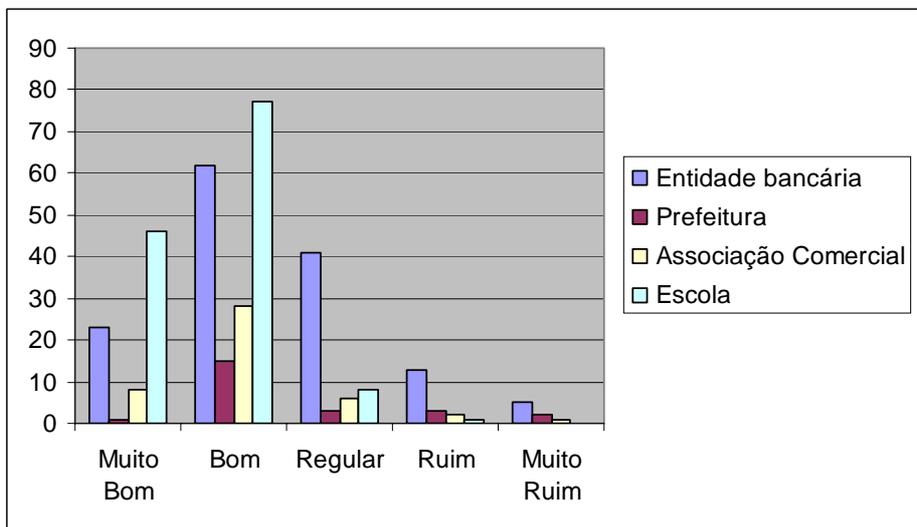


FIGURA 19 Avaliação das Instituições Mais Frequentadas em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

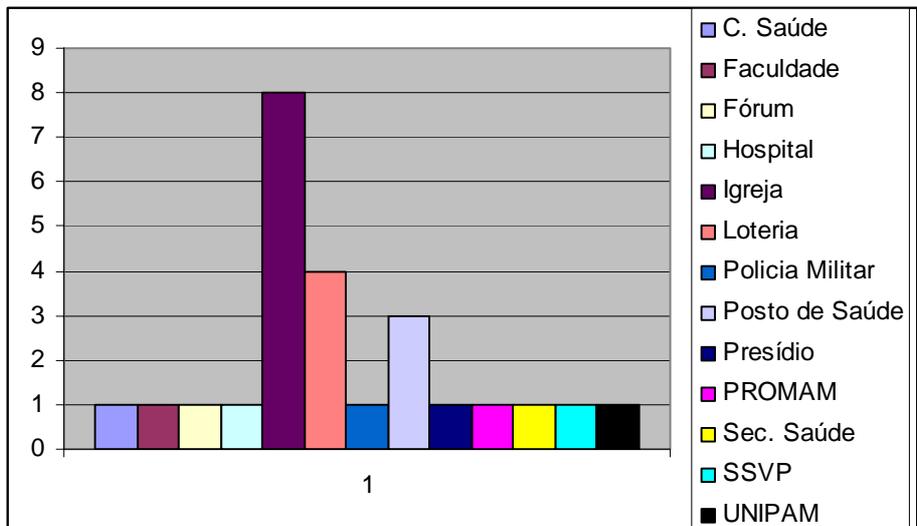


FIGURA 20 Outras Instituições Frequentadas em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

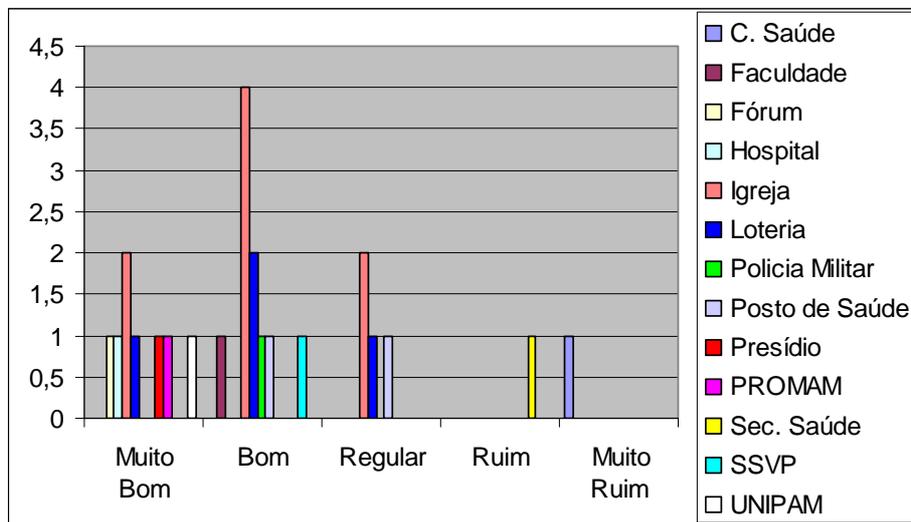


FIGURA 21 Avaliação das Outras Instituições Frequentadas em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

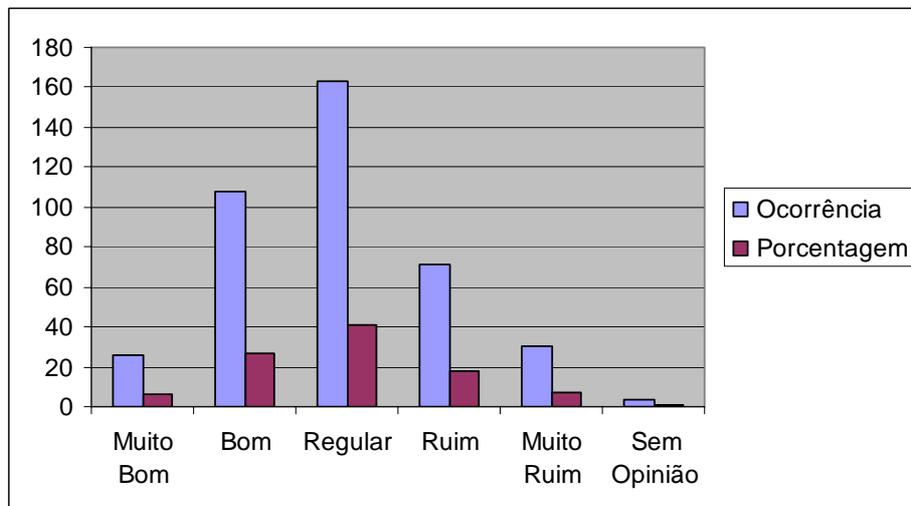


FIGURA 22 Classificação da Aplicação da Lei em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

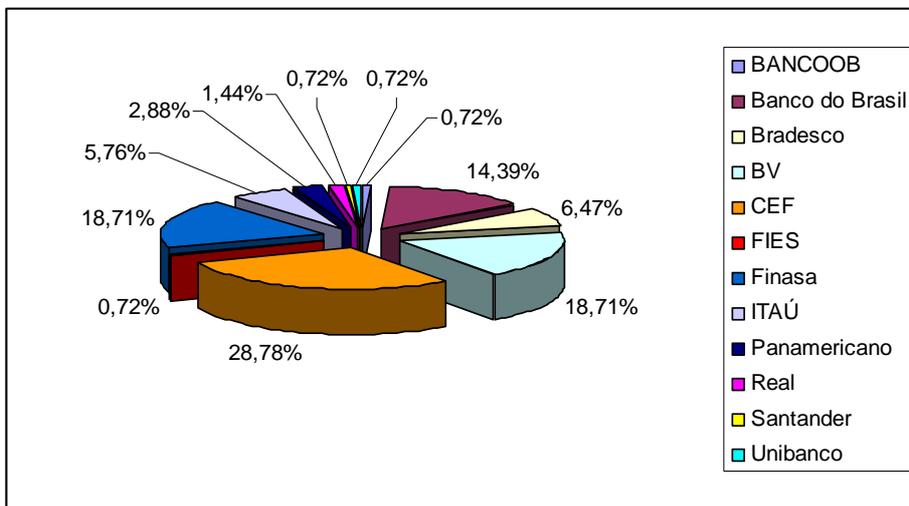


FIGURA 23 Financiamentos em Entidades Financeiras (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

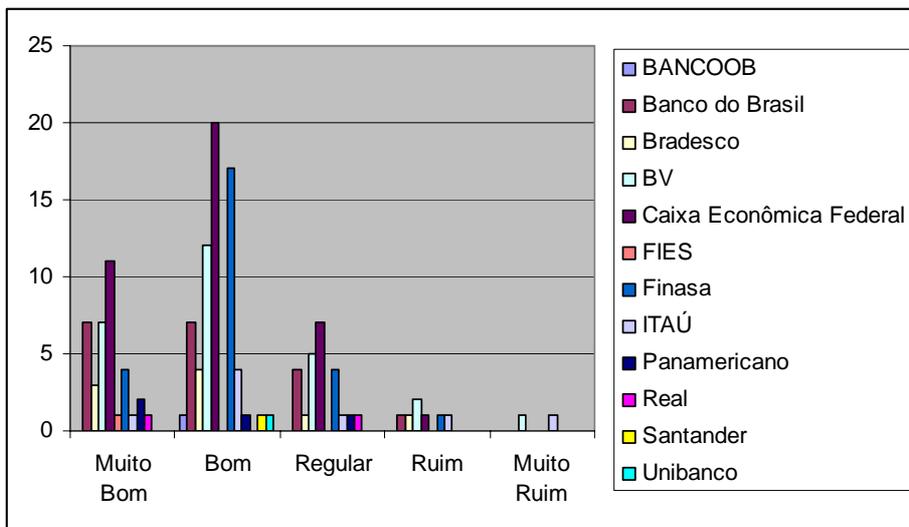


FIGURA 24 Grau de Satisfação em Financiamentos (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

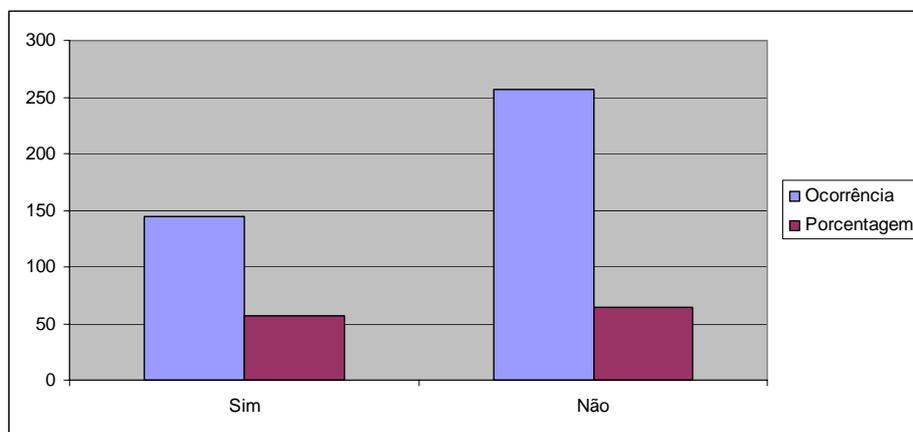


FIGURA 25 Utilização dos Serviços Prestados pelo INSS (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

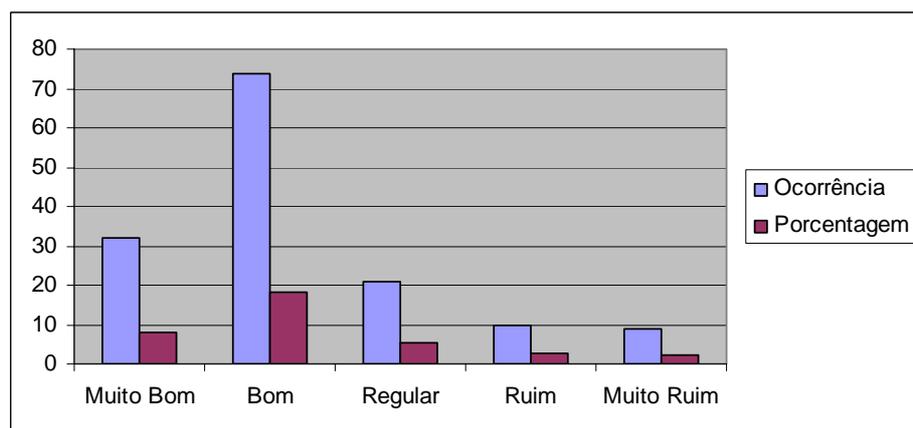


FIGURA 26 Avaliação dos Serviços Prestados pelo INSS (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

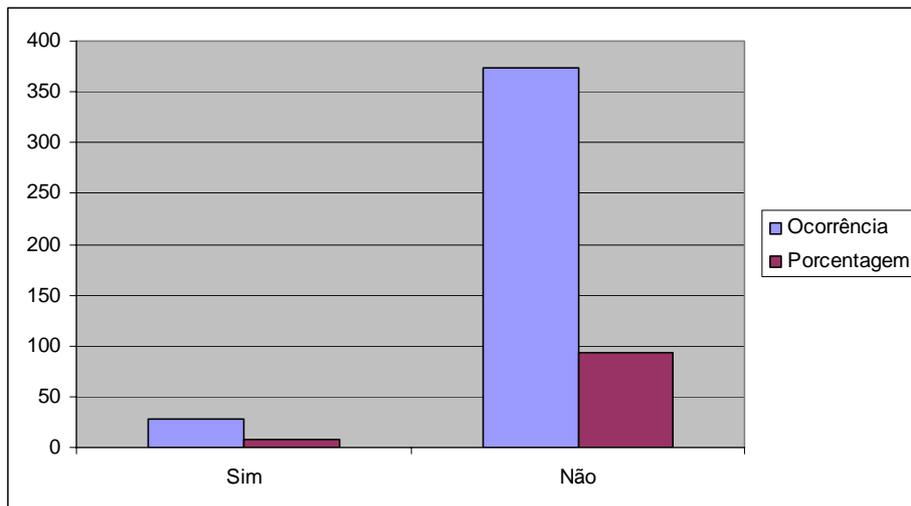


FIGURA 27 Utilização dos Serviços Prestados pela EMATER (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

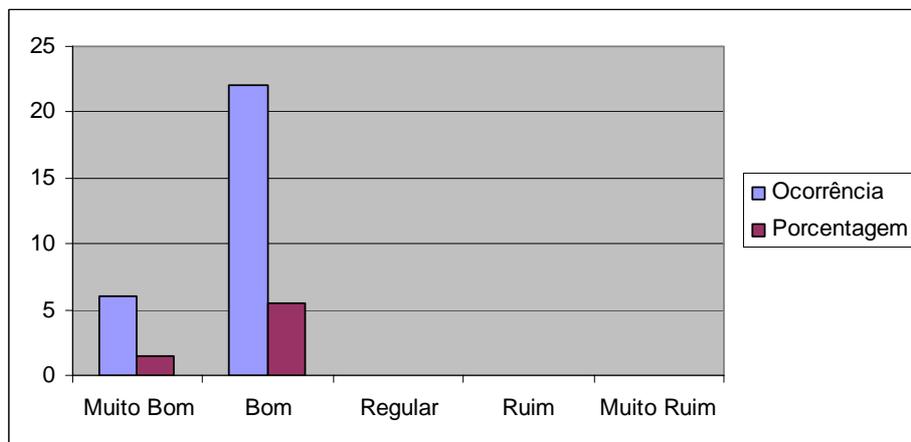


FIGURA 28 Avaliação dos Serviços Prestados pela EMATER (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

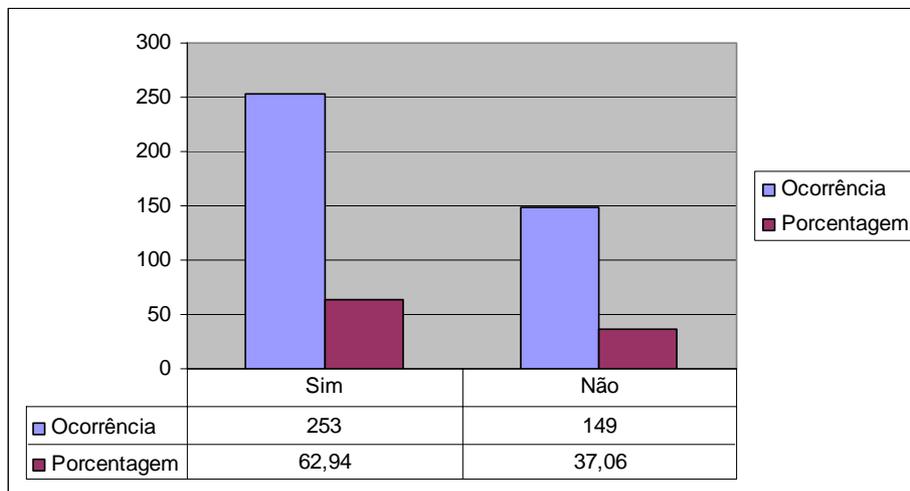


FIGURA 29 Utilização dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

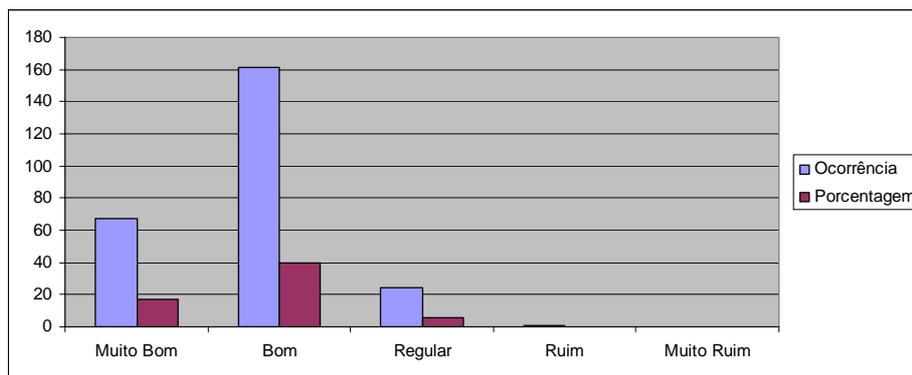


FIGURA 30 Avaliação dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

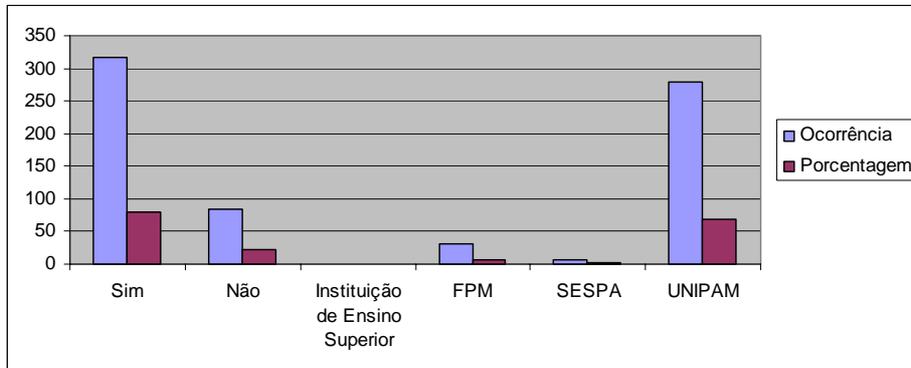


FIGURA 31 Instituições de Ensino Superior de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

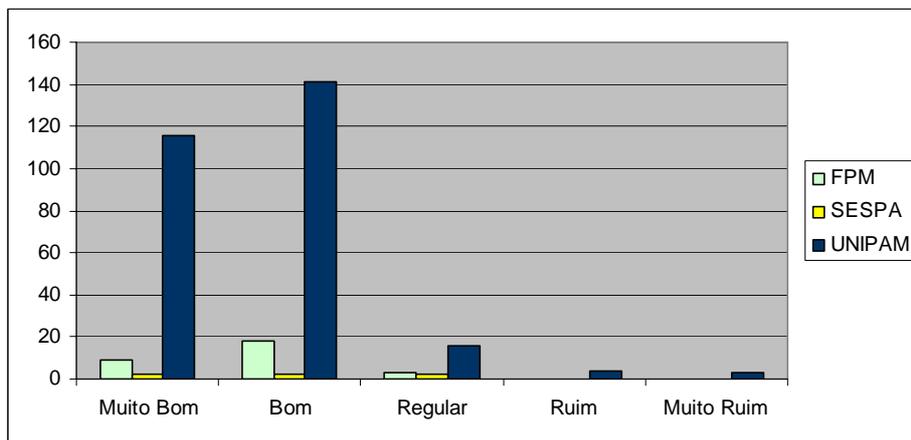


FIGURA 32 Avaliação das Instituições de Ensino Superior de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

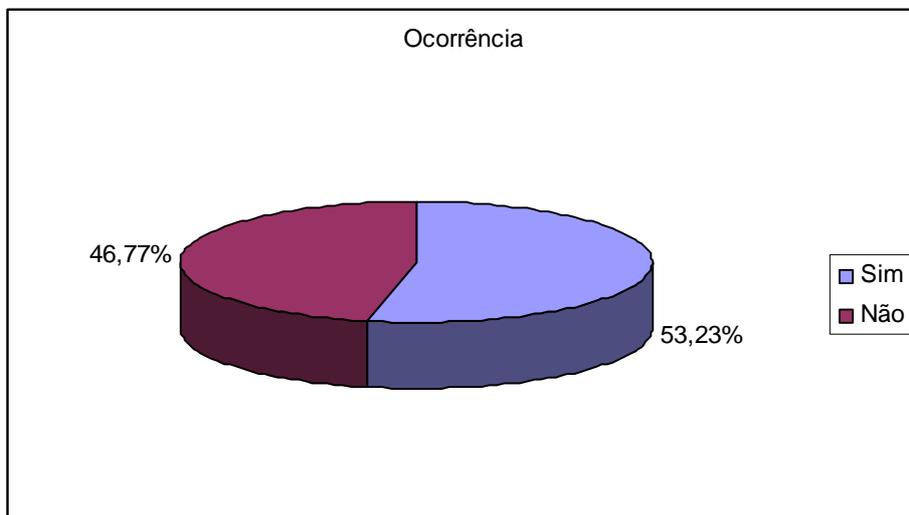


FIGURA 33 Instituições Profissionalizantes de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

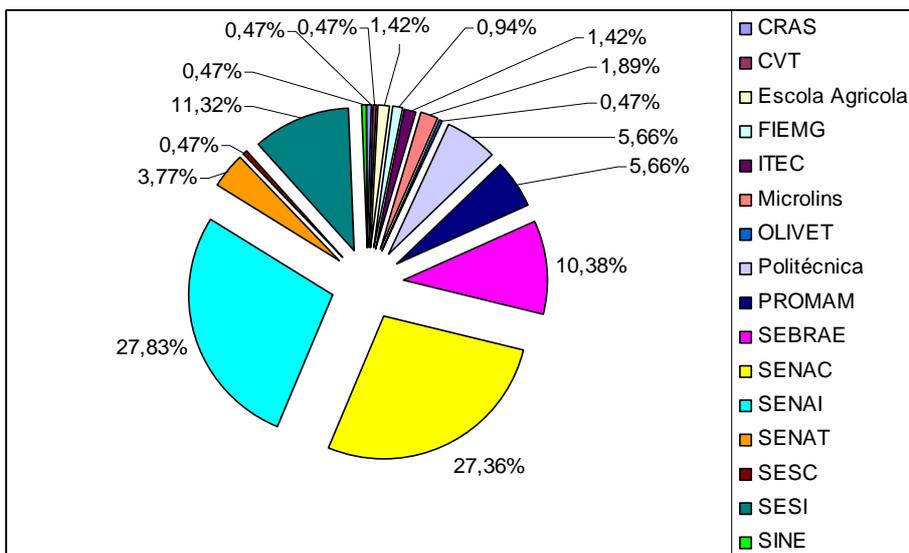


FIGURA 34 Instituições Profissionalizantes Mais Destacadas de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

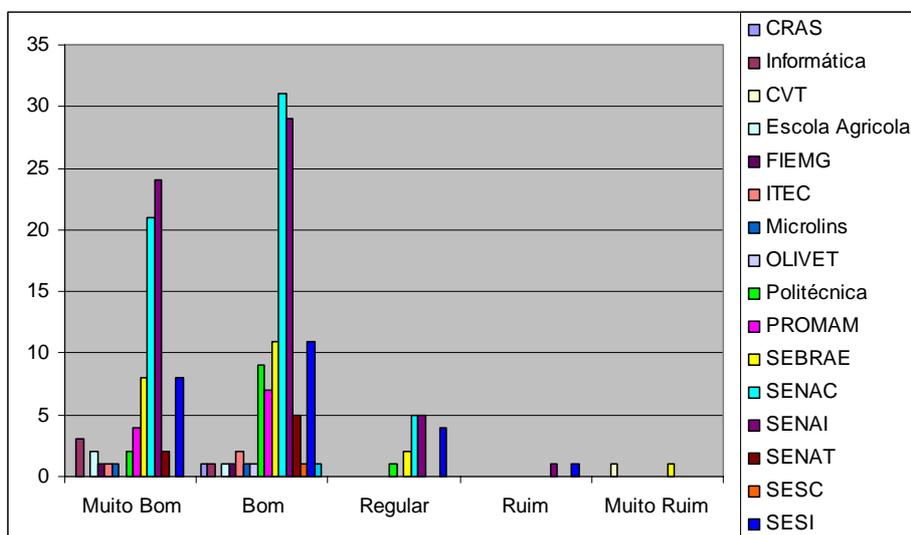


FIGURA 35 Avaliação das Instituições Profissionalizantes de Patos de Minas  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

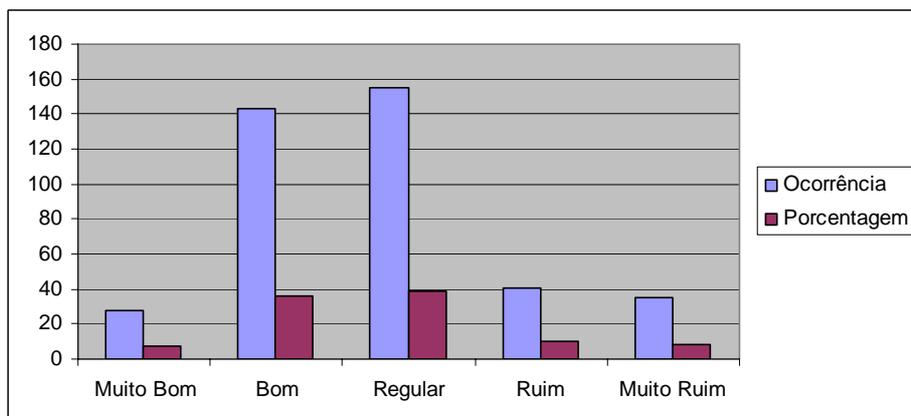


FIGURA 36 Classificação da Segurança Pública em Patos de Minas  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

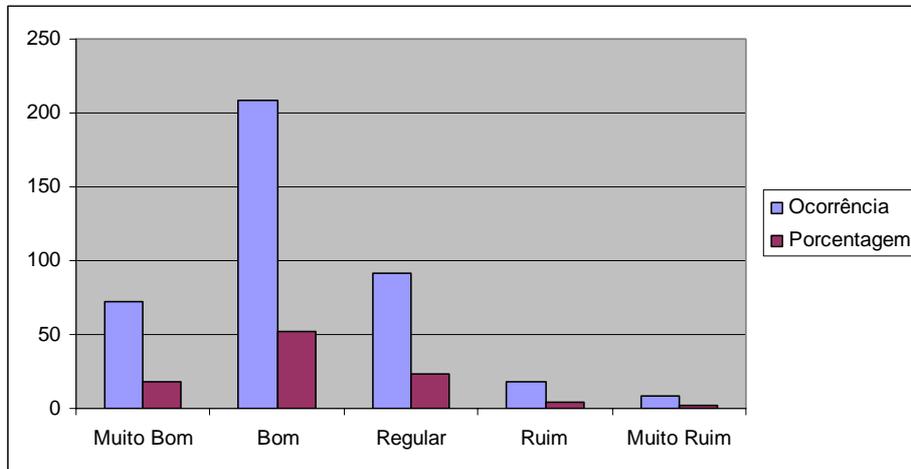


FIGURA 37 Classificação do Sistema Educacional de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

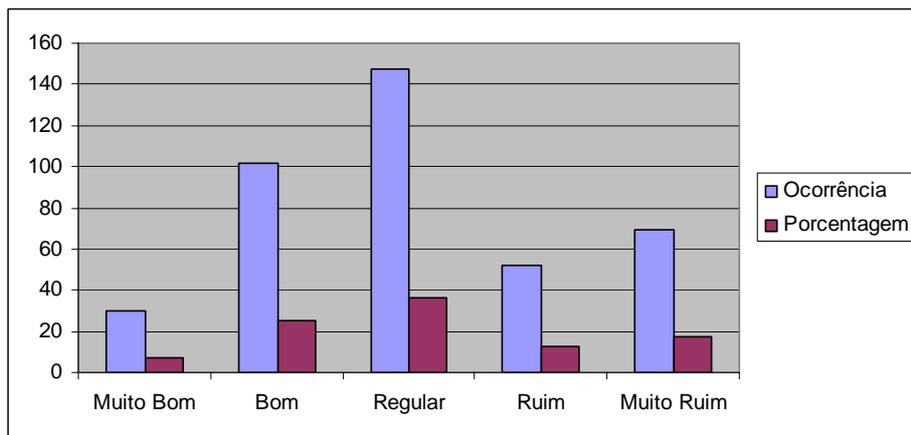


FIGURA 38 Avaliação do Sistema de Saúde de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

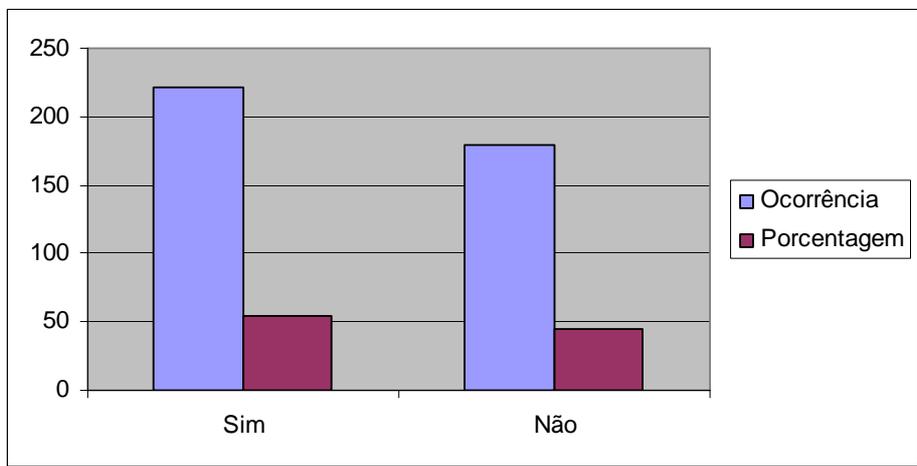


FIGURA 39 Utilização dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

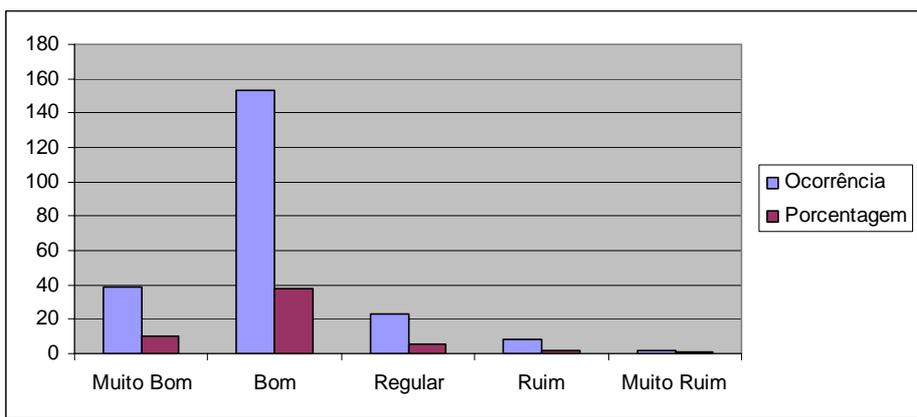


FIGURA 40 Avaliação dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

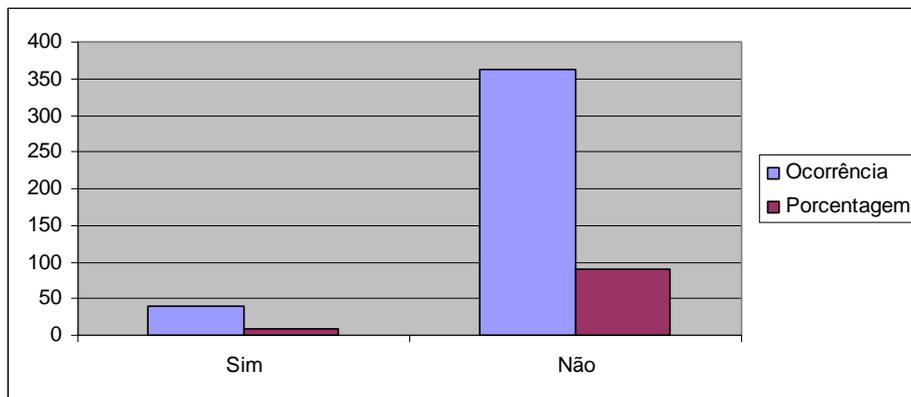


FIGURA 41 Participação em Reuniões da Câmara Municipal de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

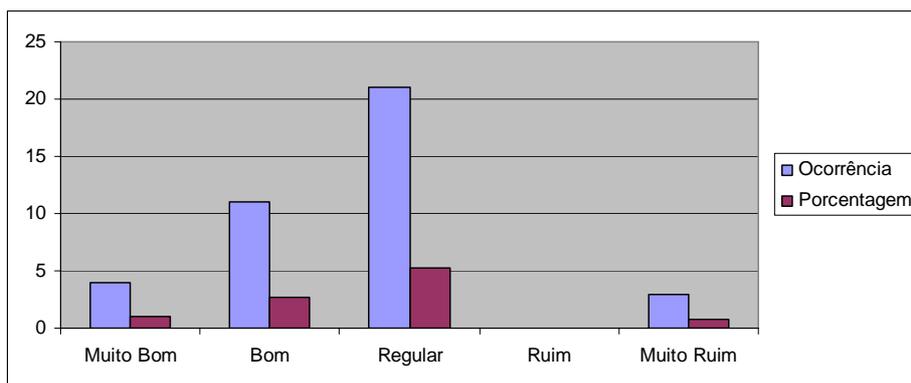


FIGURA 42 Avaliação da Câmara Municipal de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

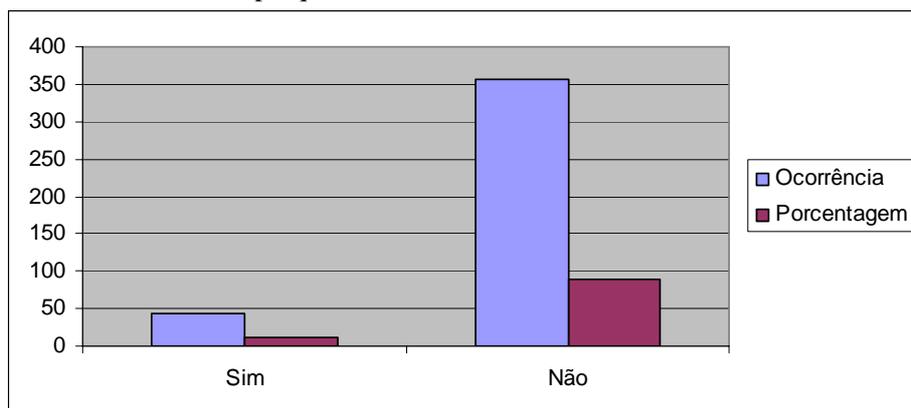


FIGURA 43 Utilização dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

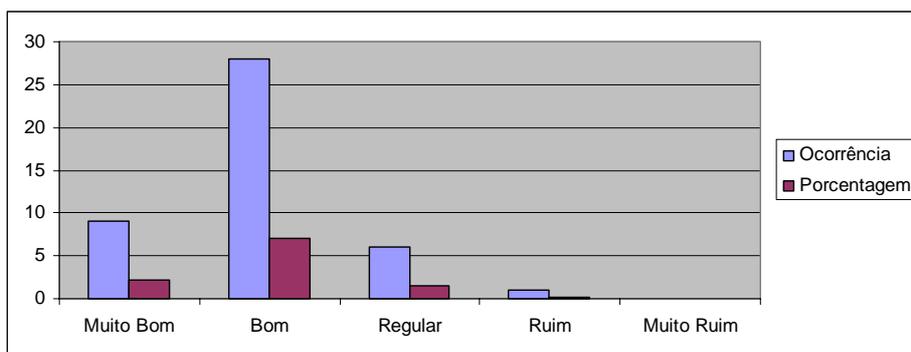


FIGURA 44 Avaliação dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

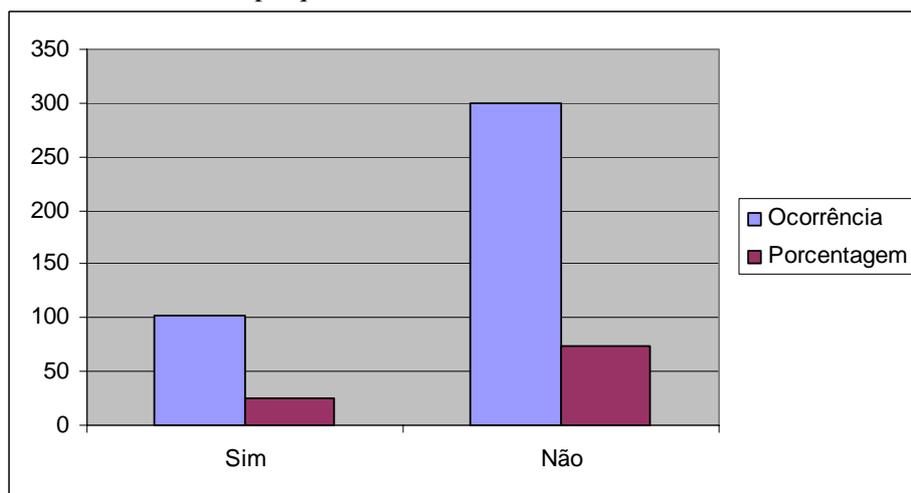


FIGURA 45 Utilização dos Serviços Prestados pela Justiça do trabalho  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

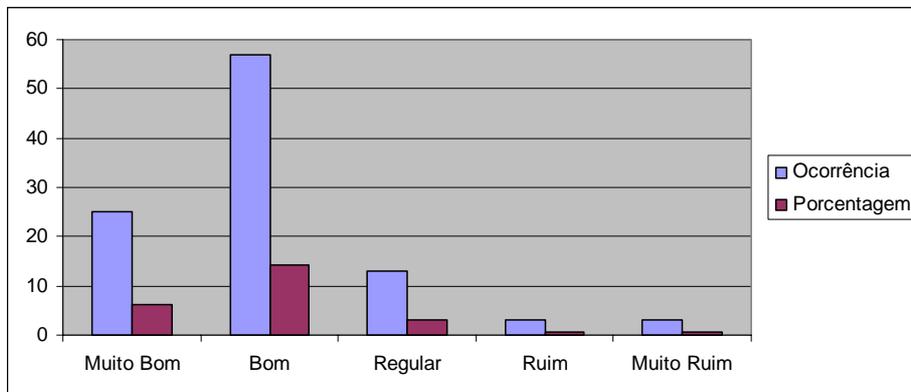


FIGURA 46 Avaliação dos Serviços Prestados pela Justiça do trabalho  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

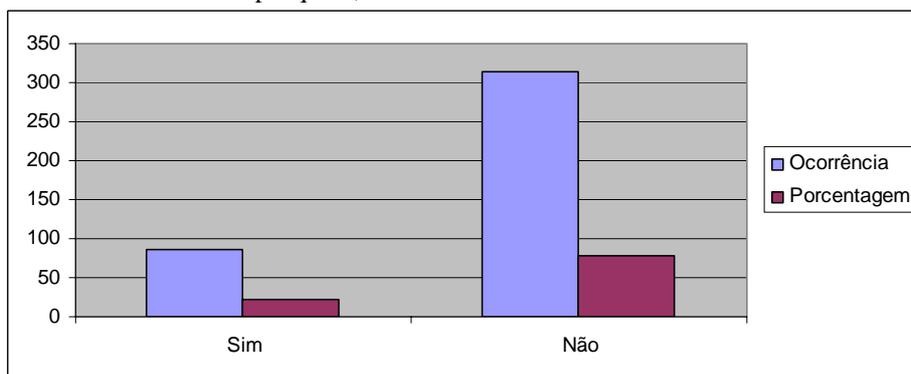


FIGURA 47 Conhecimento sobre a Associação Comercial de Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

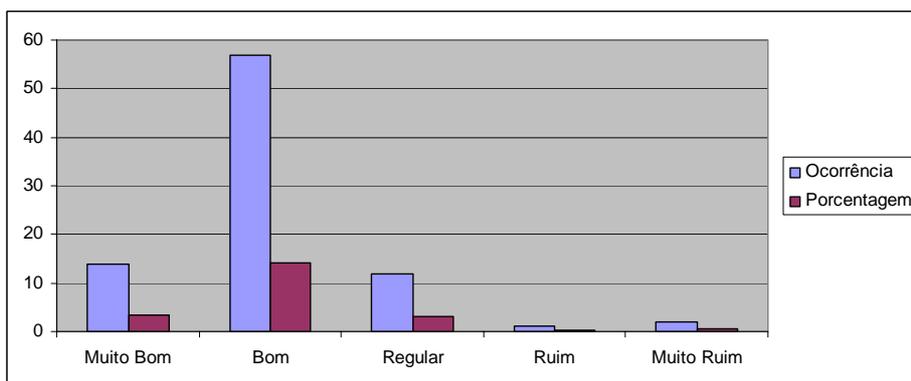


FIGURA 48 Avaliação da Atuação da Associação Comercial em Patos de Minas

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

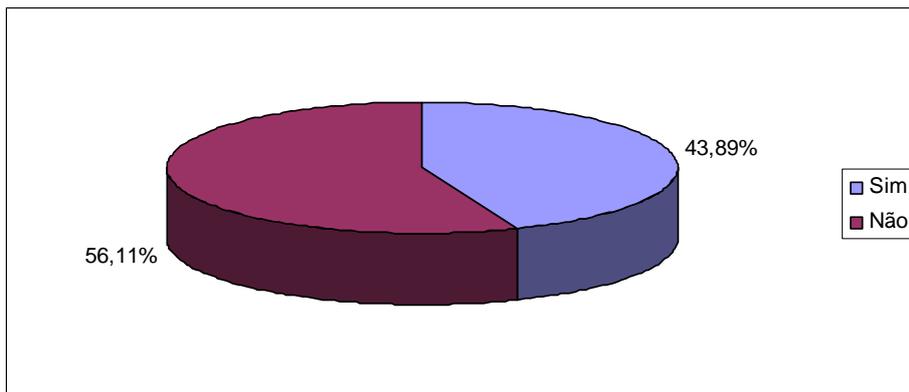


FIGURA 49 Existência de Cooperativa de Crédito em Patos de Minas

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

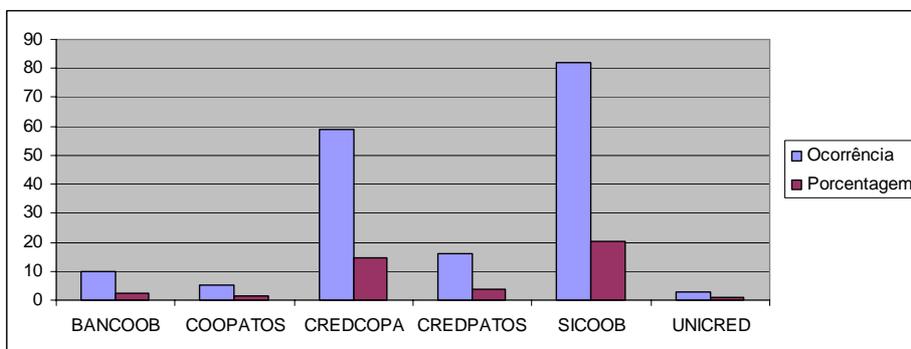


FIGURA 50 Cooperativas de Crédito de Patos de Minas

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

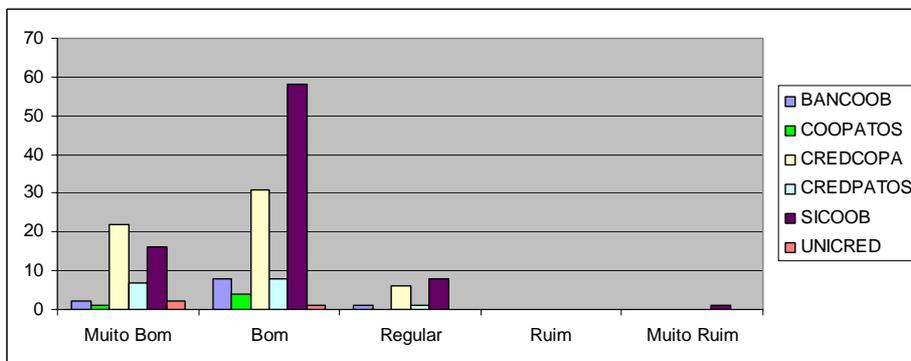


FIGURA 51 Avaliação da Atuação das Cooperativas de Crédito  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

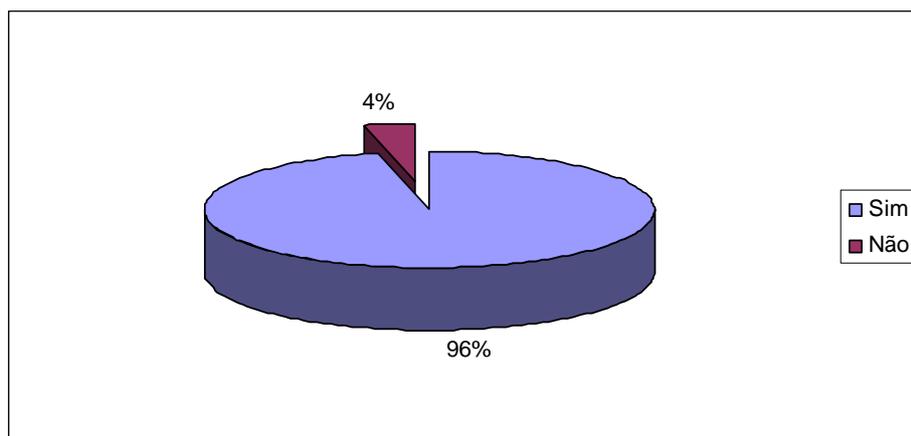


FIGURA 52 Existência de Corpo de Bombeiros em Patos de Minas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

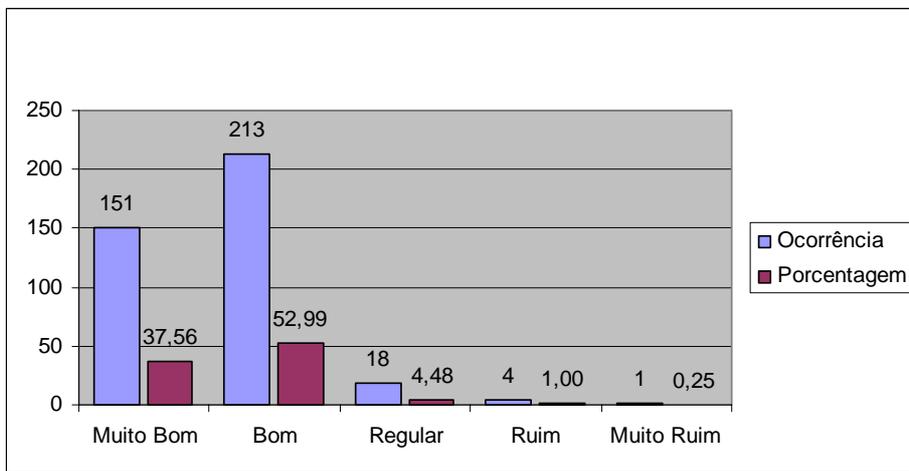


FIGURA 53 Avaliação da Atuação do Corpo de Bombeiros em Patos de Minas  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

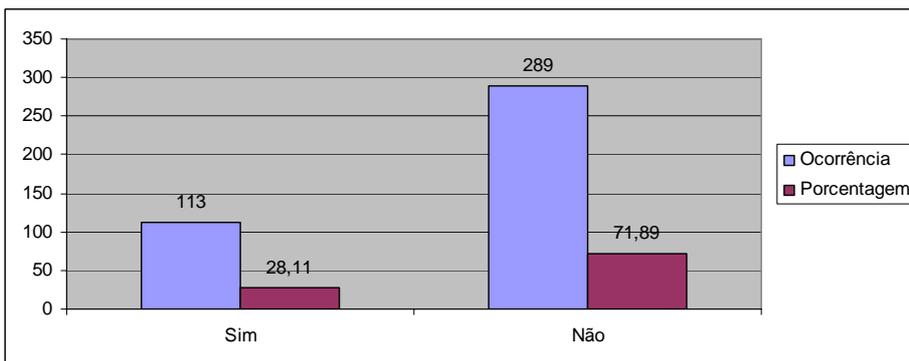


FIGURA 54 Percepção da Atuação da Prefeitura no Meio Rural  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

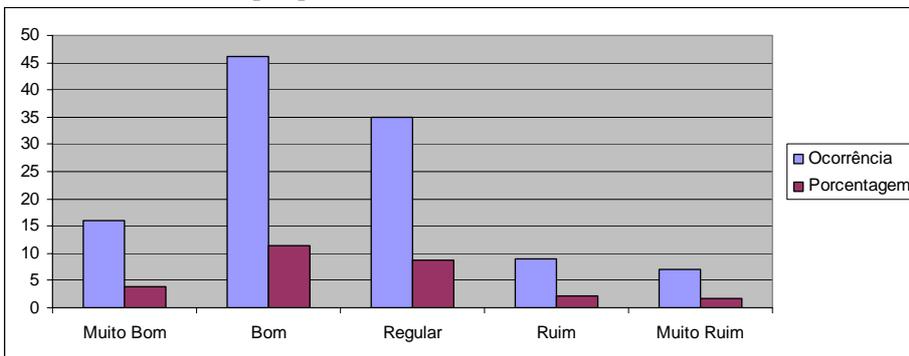


FIGURA 55 Avaliação da Atuação da Prefeitura no Meio Rural  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

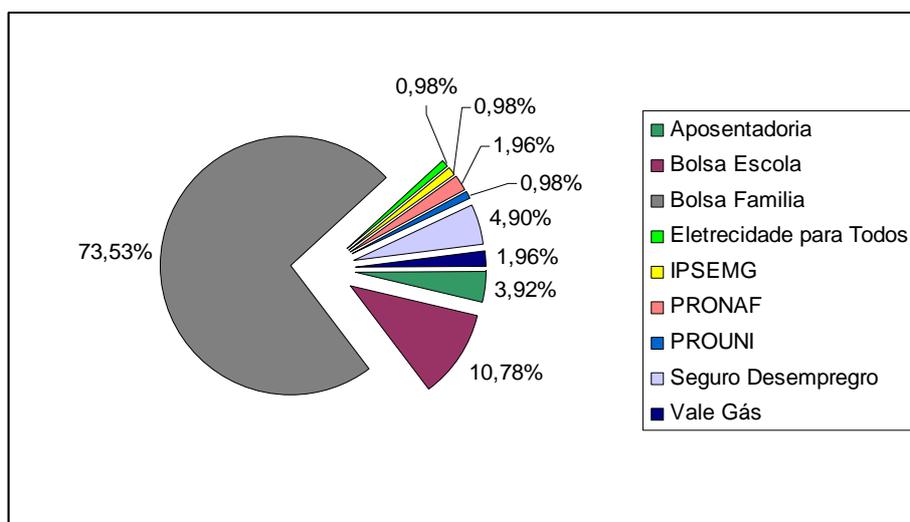


FIGURA 56 Programa Governamental (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

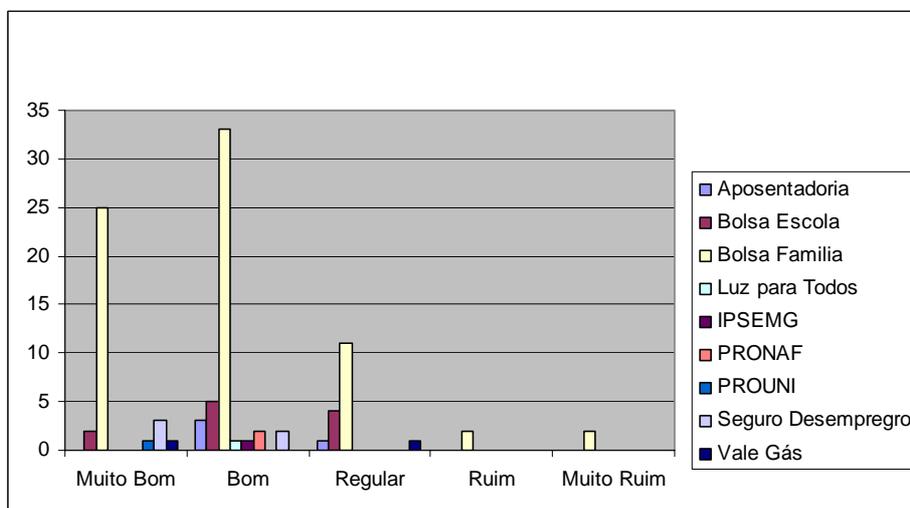


FIGURA 57 Avaliação de Programa Governamental (Patos de Minas)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

ANEXO C Estrela do Sul – Dados complementares

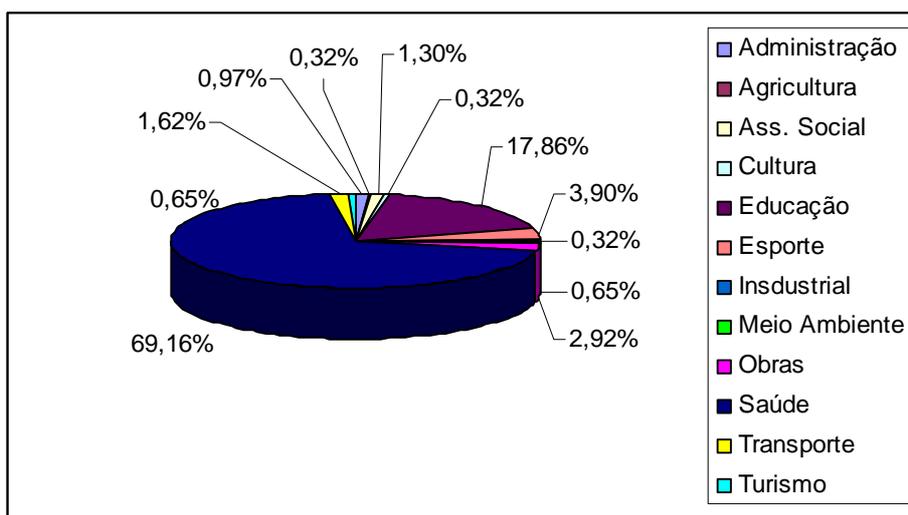


FIGURA 1 Conhecimento Populacional sobre Secretarias Municipais  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

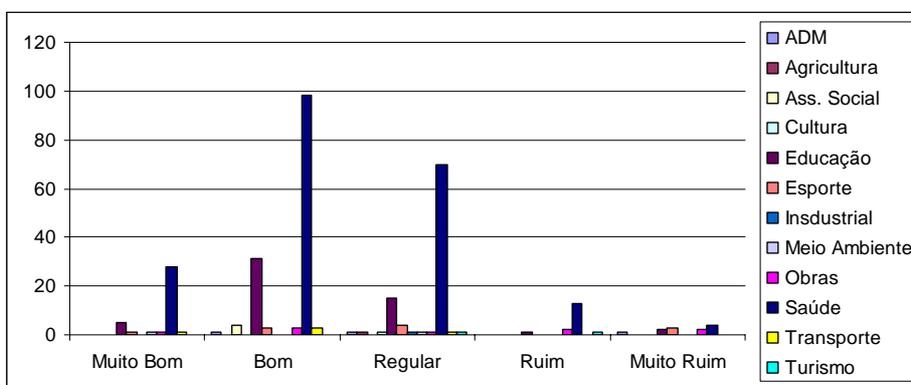


FIGURA 2 Percepção sobre a atuação das Secretarias Municipais  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

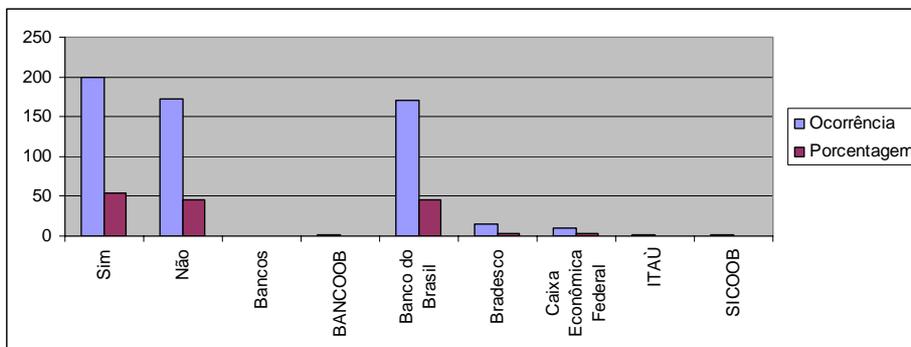


FIGURA 3 Entidades Financeiras de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

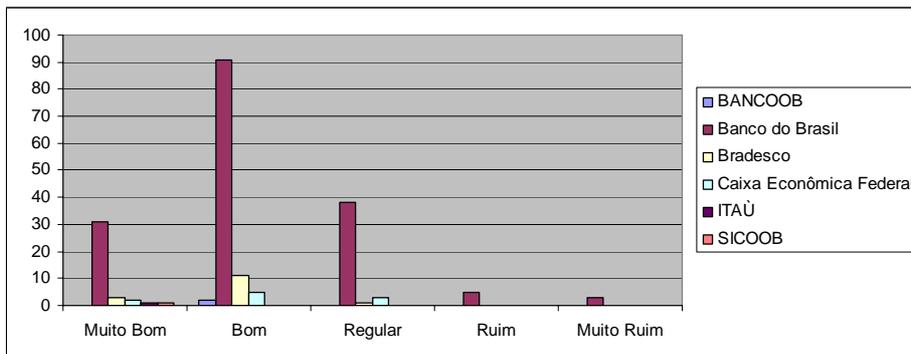


FIGURA 4 Avaliação dos Serviços Prestados pelos Bancos de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

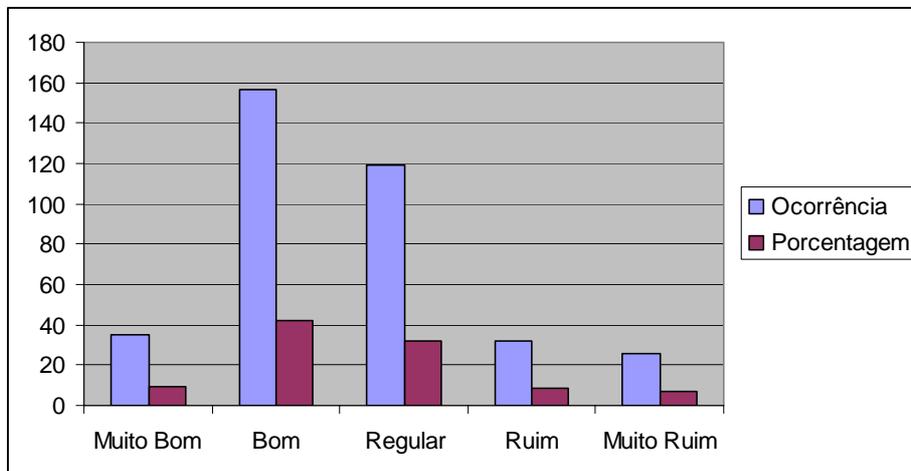


FIGURA 5 Desempenho da Polícia Militar de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

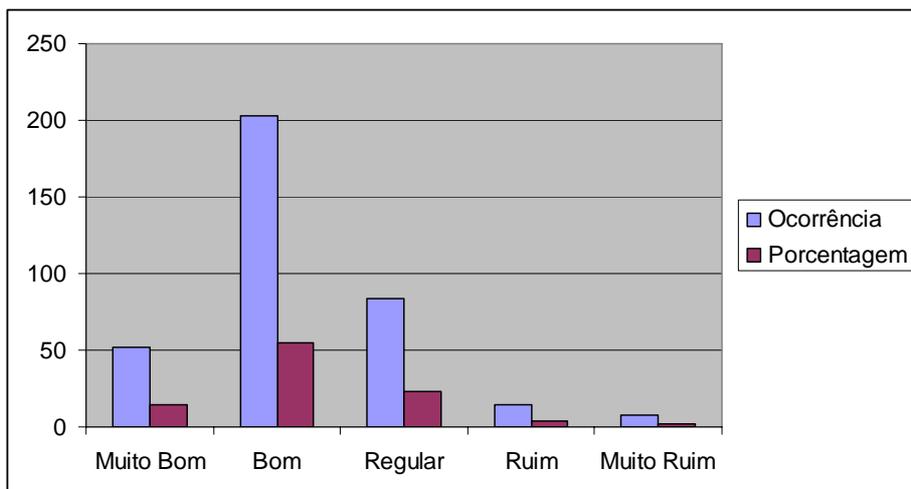


FIGURA 6 Desempenho do Poder Judiciário de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

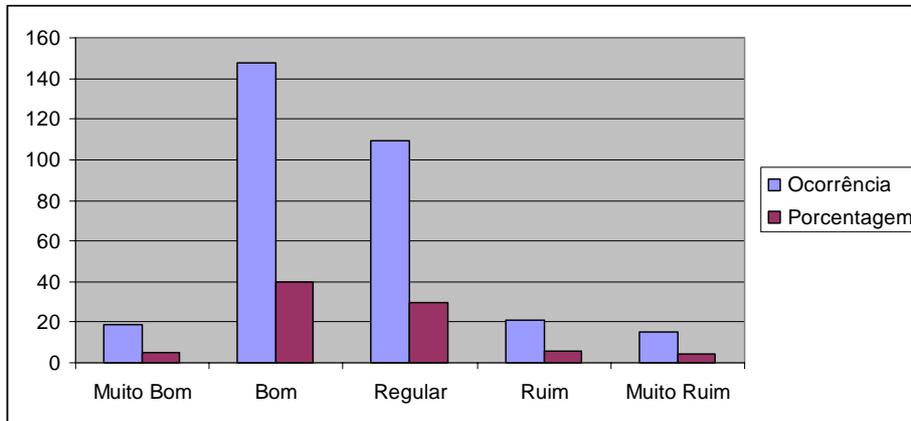


FIGURA 7 Desempenho da Polícia Civil de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

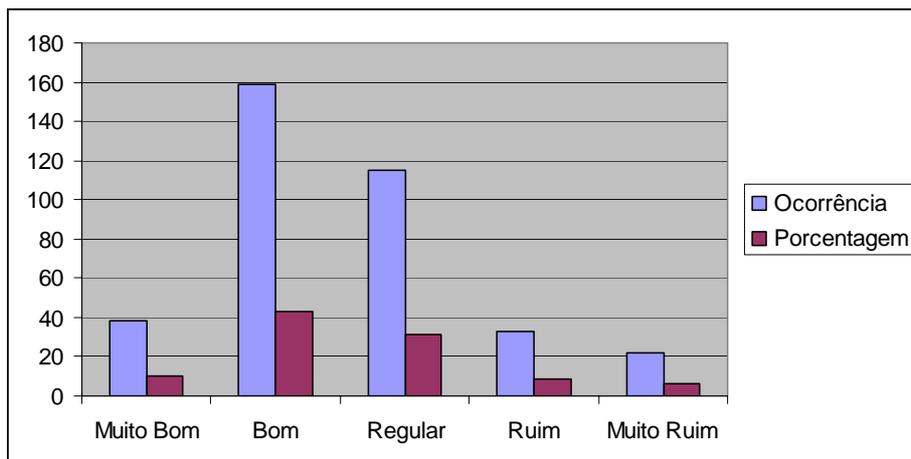


FIGURA 8 Avaliação da Atuação da Prefeitura de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

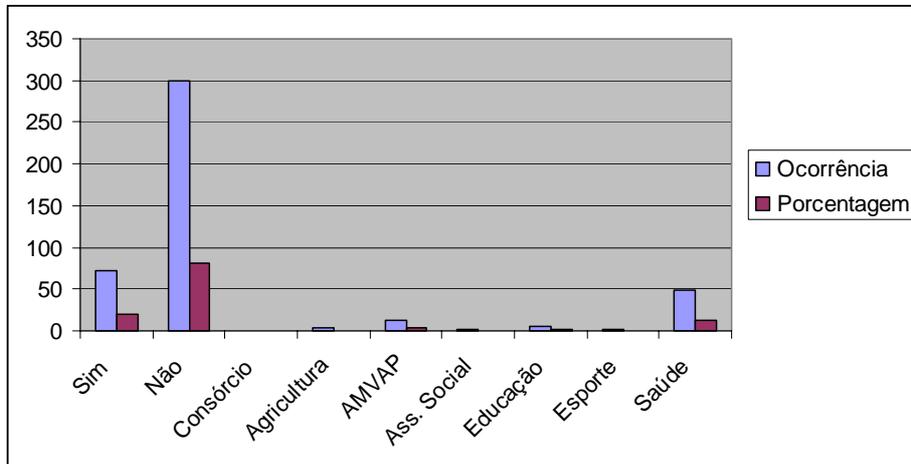


FIGURA 9 Conhecimento sobre Consórcio Intermunicipal em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

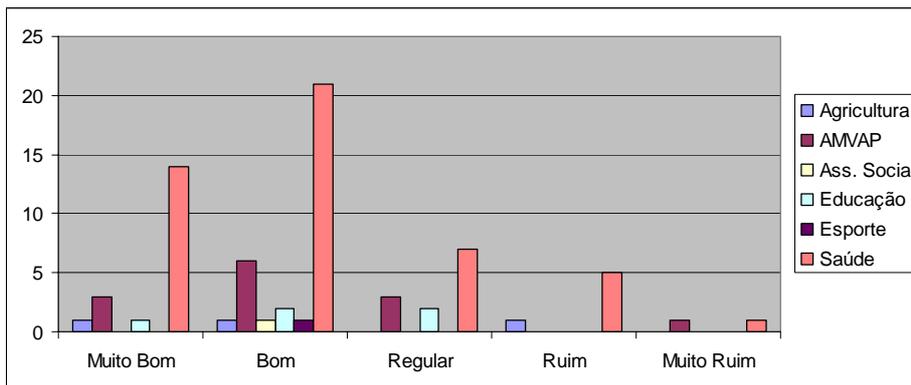


FIGURA 10 Percepção sobre a Atuação do Consórcio Intermunicipal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

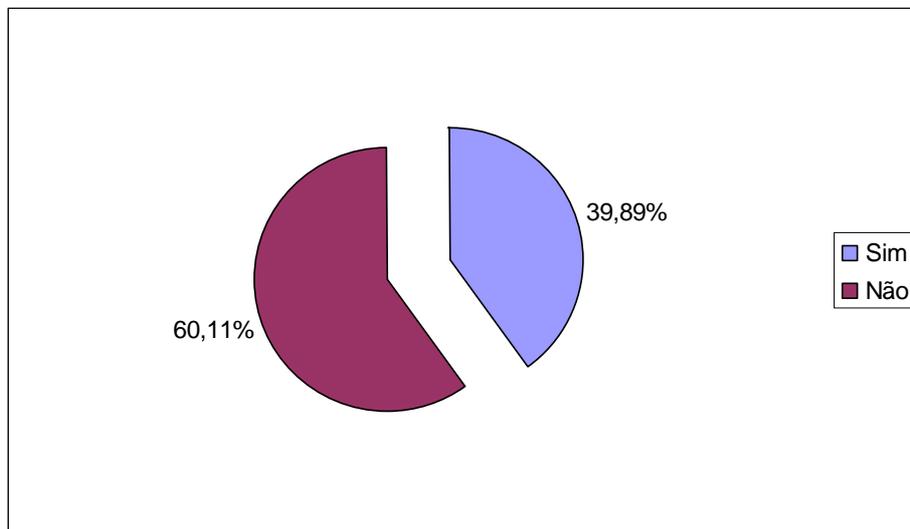


FIGURA 11 Participação em Eventos Culturais de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

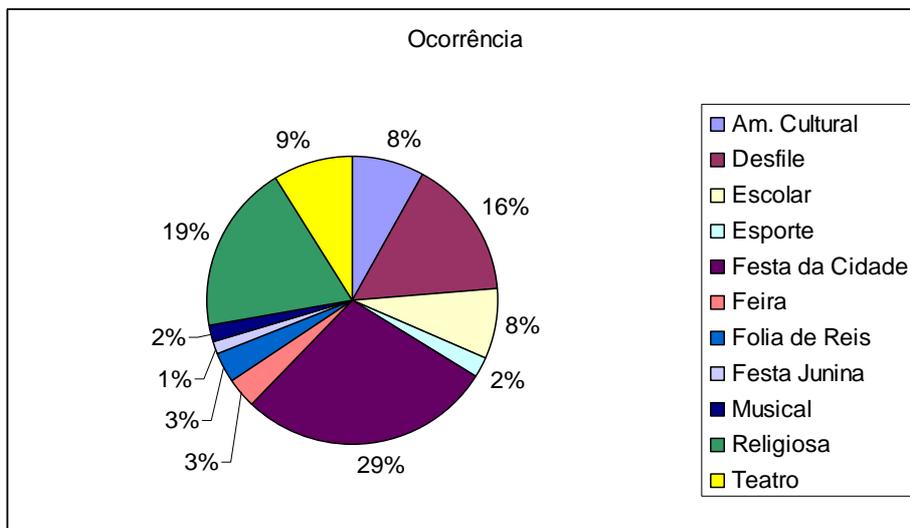


FIGURA 12 Eventos Culturais Mais Destacados em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

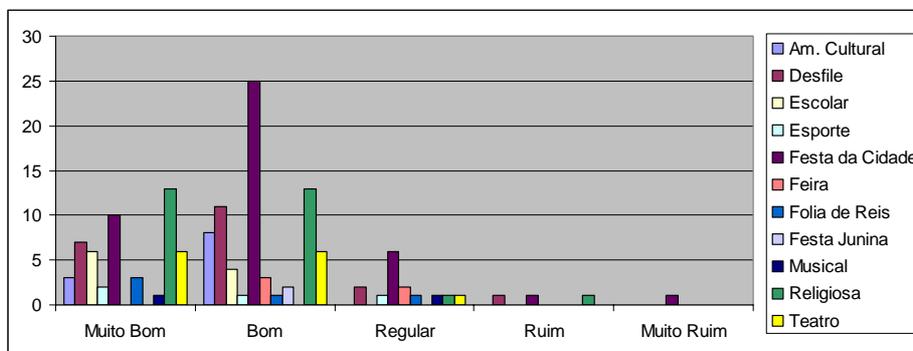


FIGURA 13 Classificação de Eventos Culturais (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

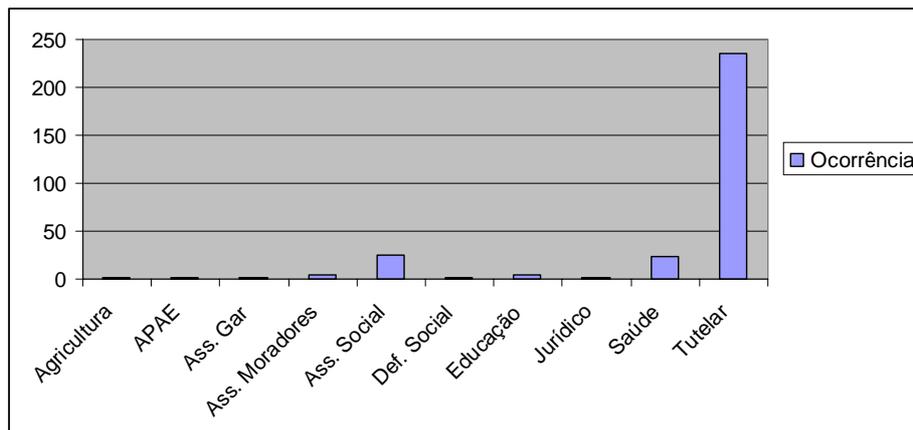


FIGURA 14 Conselhos Municipais de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

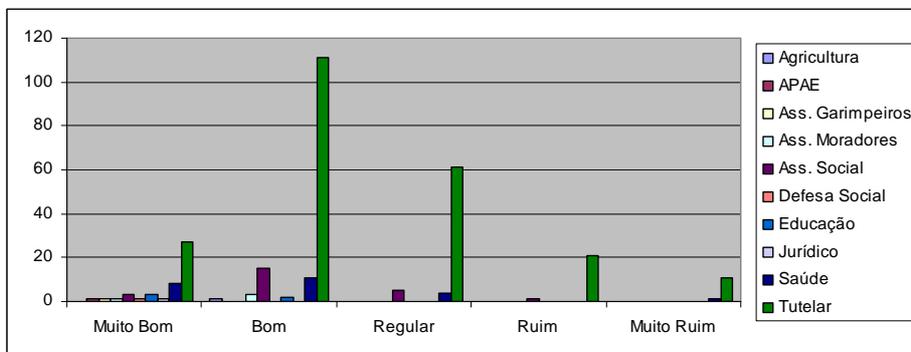


FIGURA 15 Classificação dos Conselhos Municipais de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

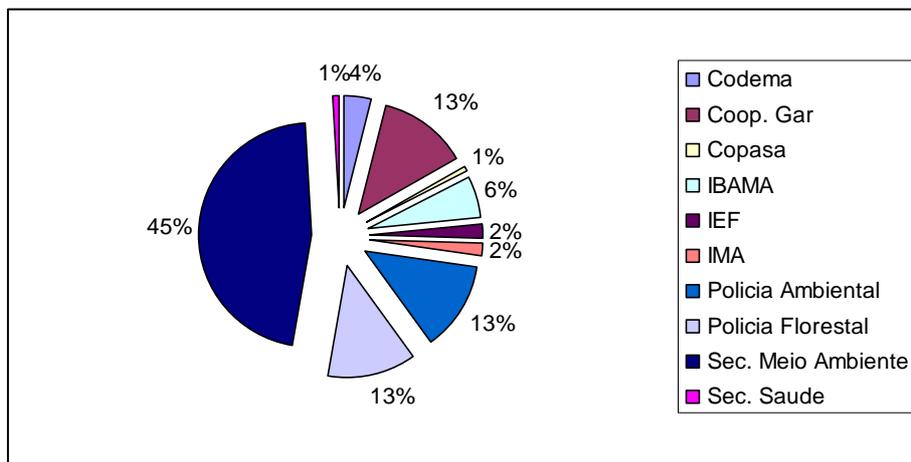


FIGURA 16 Existência de Departamento de Meio Ambiente em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

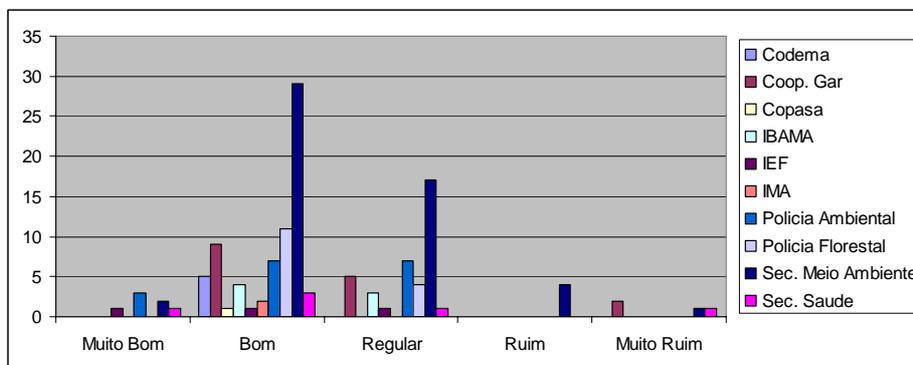


FIGURA 17 Classificação da Atuação do Departamento de Meio Ambiente  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

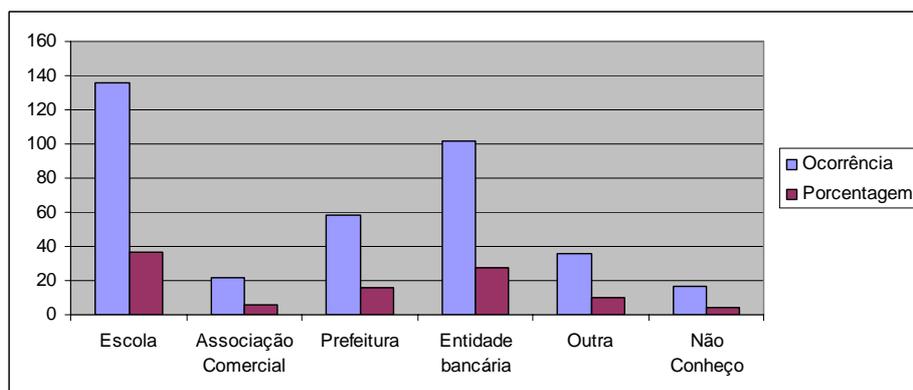


FIGURA 18 Instituições Mais Frequentadas em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

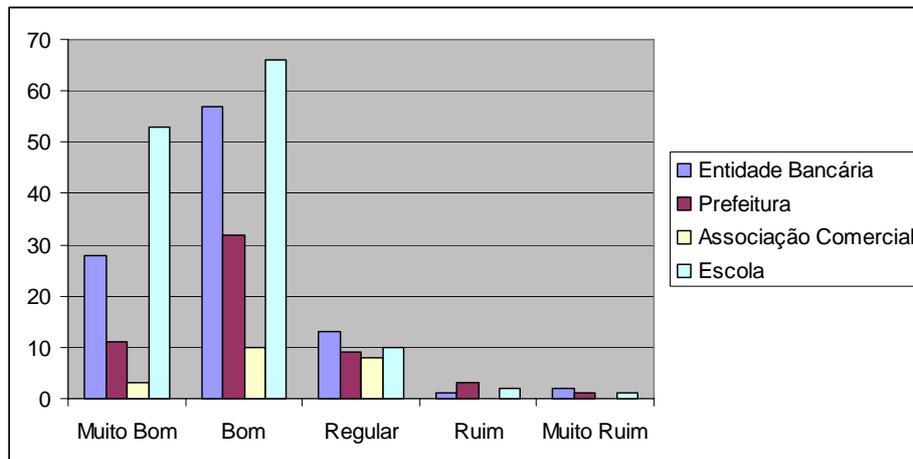


FIGURA 19 Classificação das Instituições Mais Utilizadas em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

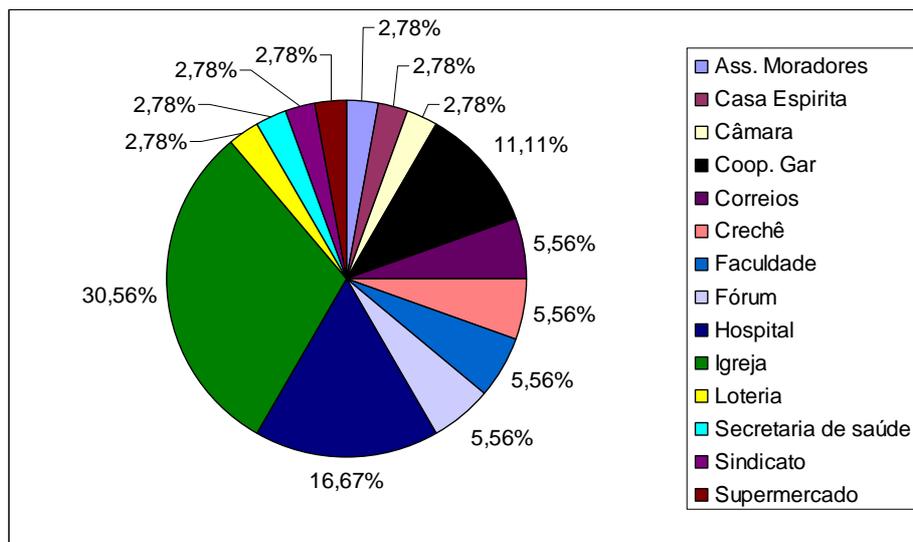


FIGURA 20 Outras Instituições Frequentadas de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

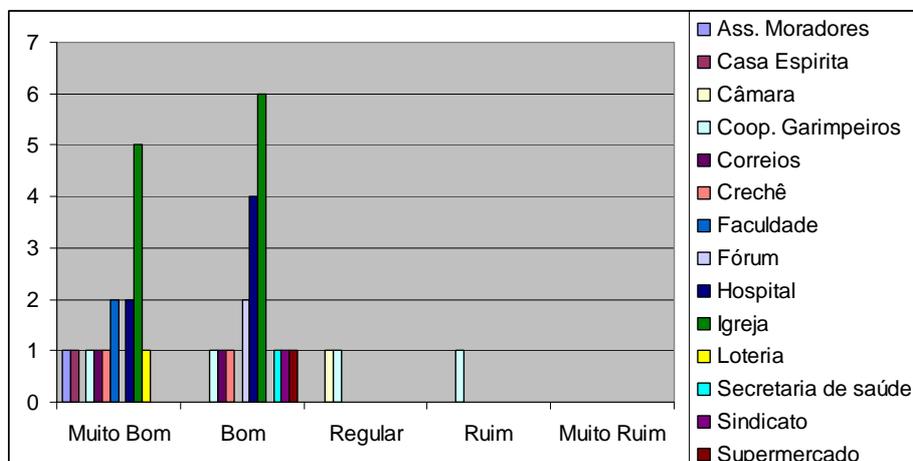


FIGURA 21 Classificação das Outras Instituições de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

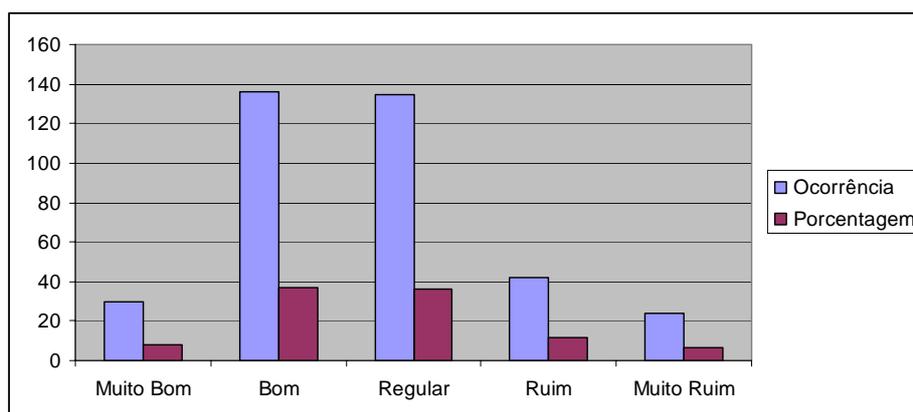


FIGURA 22 Aplicação da Lei em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

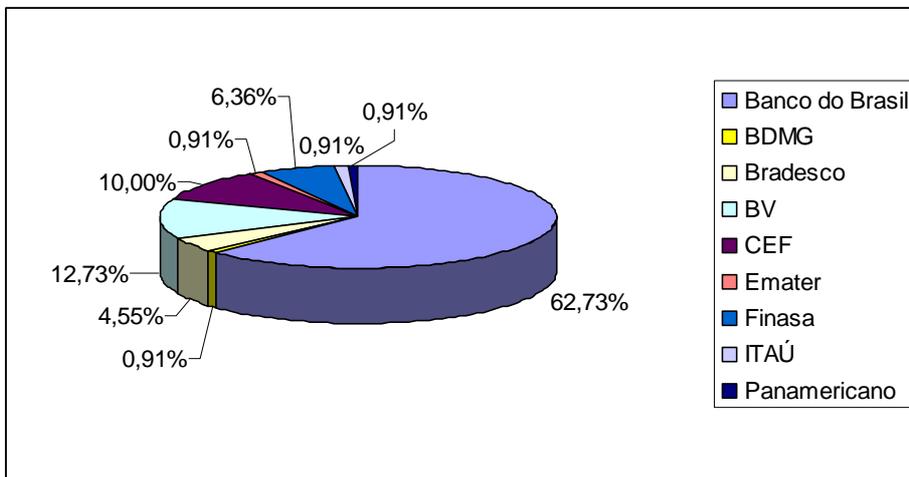


FIGURA 23 Realização de Financiamento (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

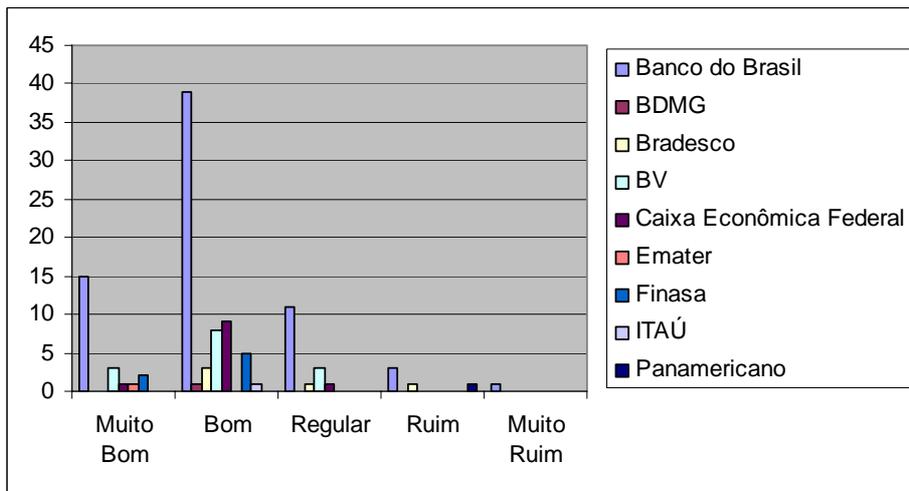


FIGURA 24 Classificação do Financiamento Realizado (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

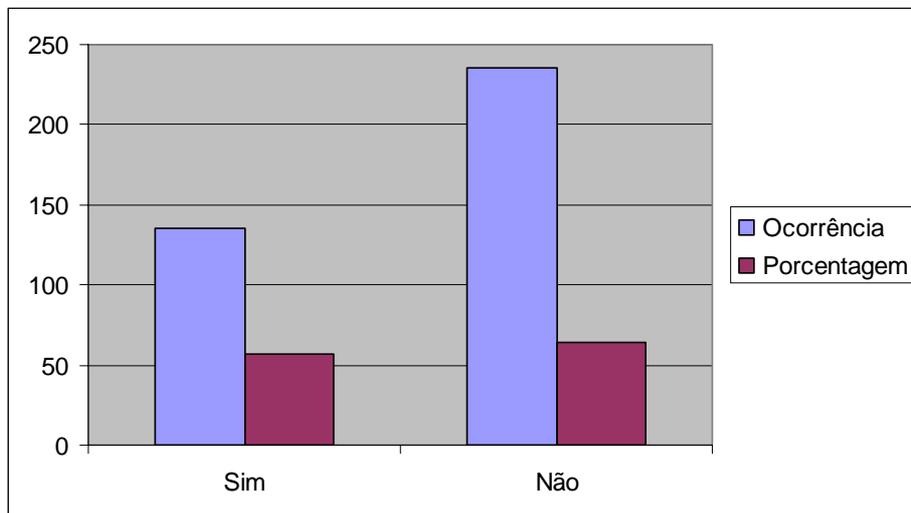


FIGURA 25 Utilização dos Serviços Prestados pelo INSS (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

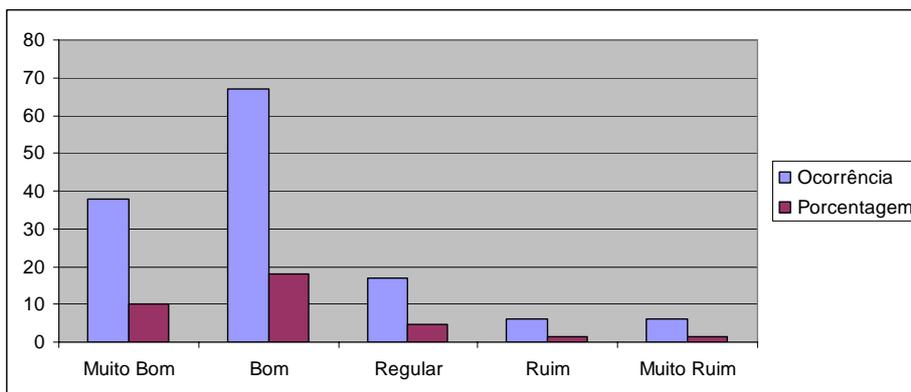


FIGURA 26 Classificação dos Serviços Prestados pelo INSS (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

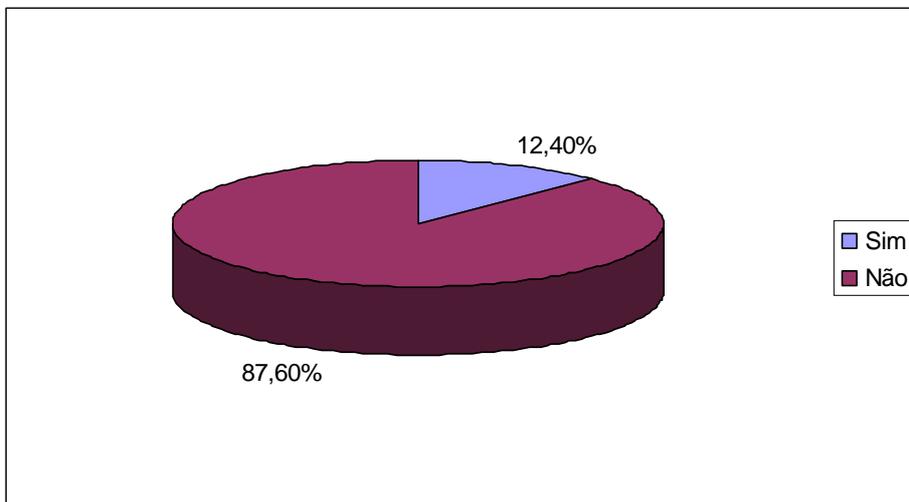


FIGURA 27 Utilização dos Serviços Prestados pela EMATER (Estrela do Sul)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

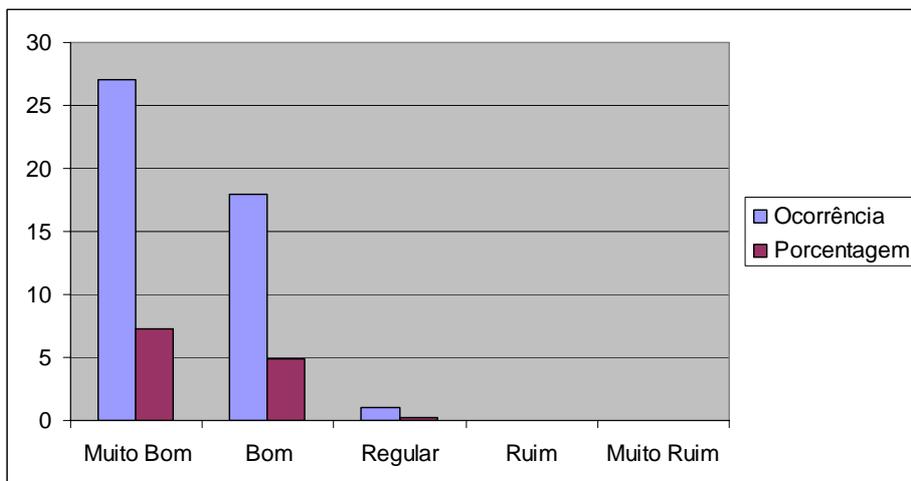


FIGURA 28 Classificação dos Serviços Prestados pela EMATER  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

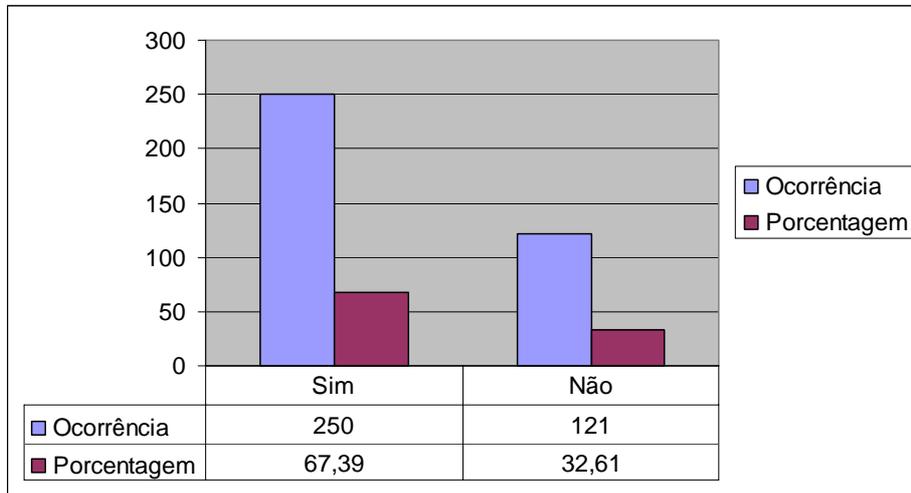


FIGURA 29 Utilização dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

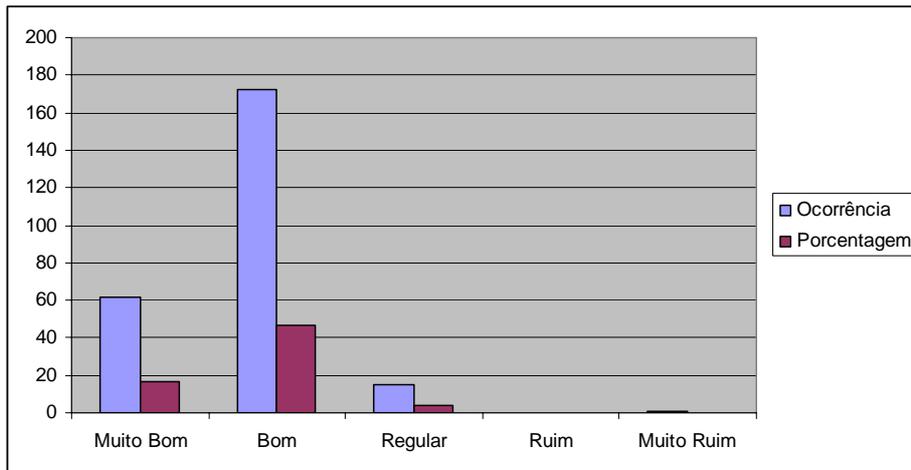


FIGURA 30 Classificação dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

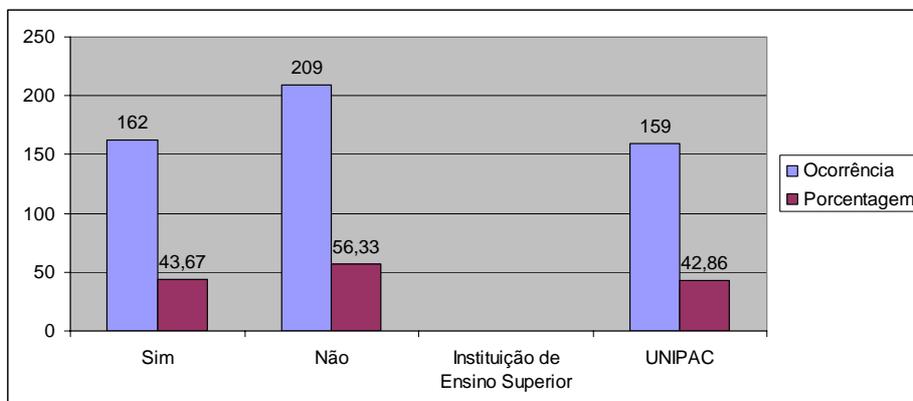


FIGURA 31 Presença de Instituição de Ensino Superior em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

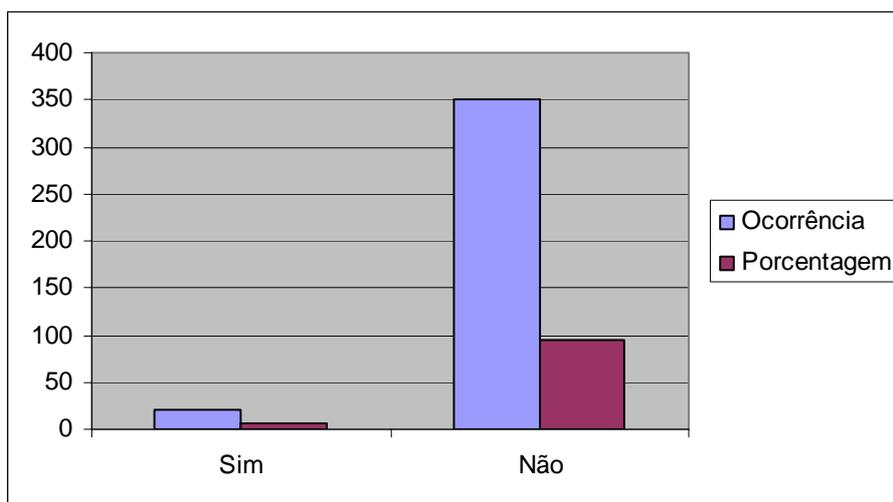


FIGURA 32 Presença de Instituição Profissionalizante em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

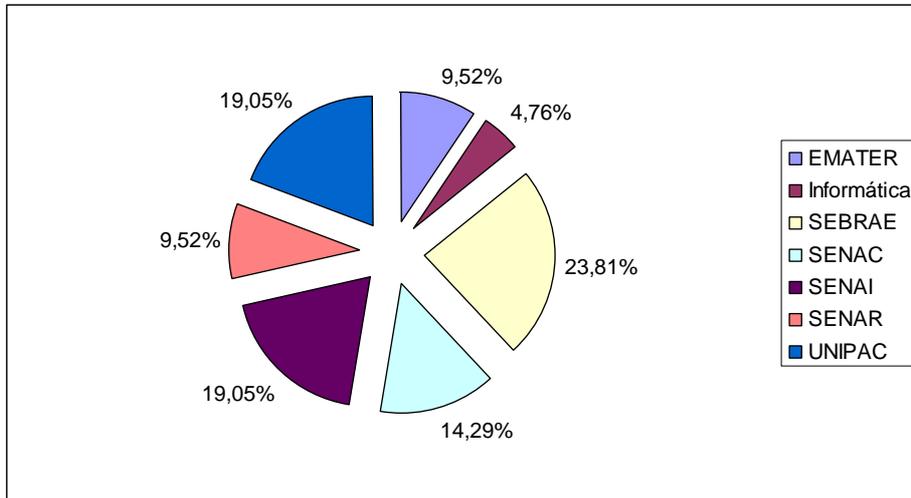


FIGURA 33 Exemplos de Instituições Profissionalizantes em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

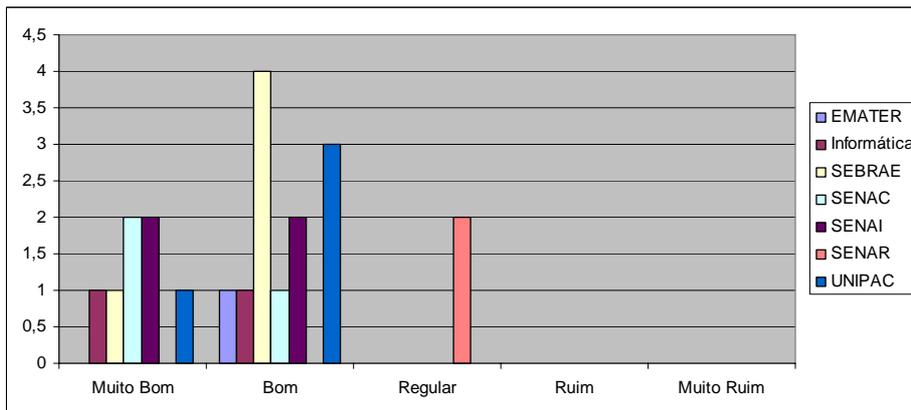


FIGURA 34 Classificação das Instituições Profissionalizantes  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

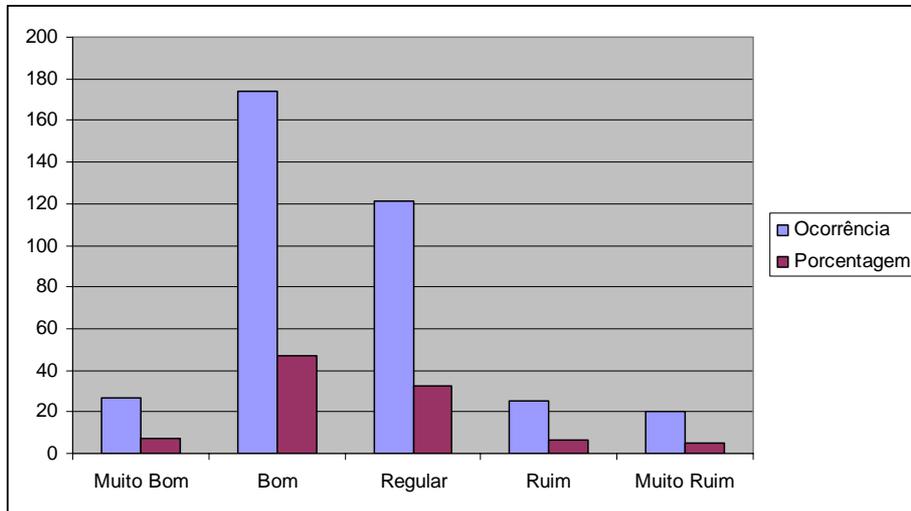


FIGURA 35 Segurança Pública em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

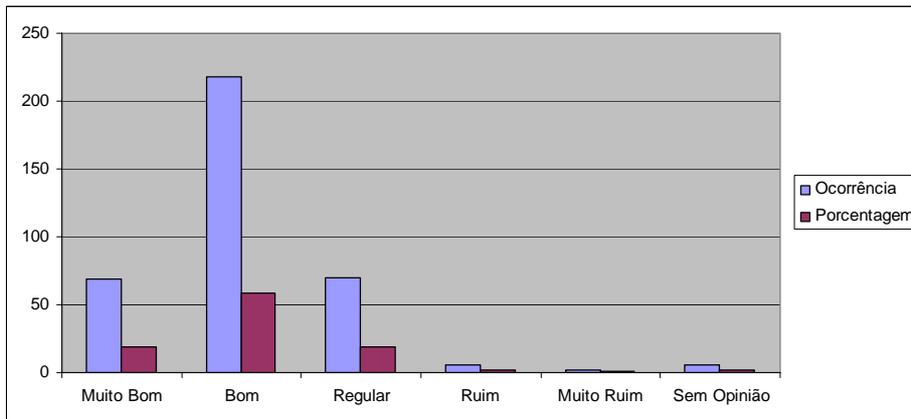


FIGURA 36 Avaliação do Sistema Educacional de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

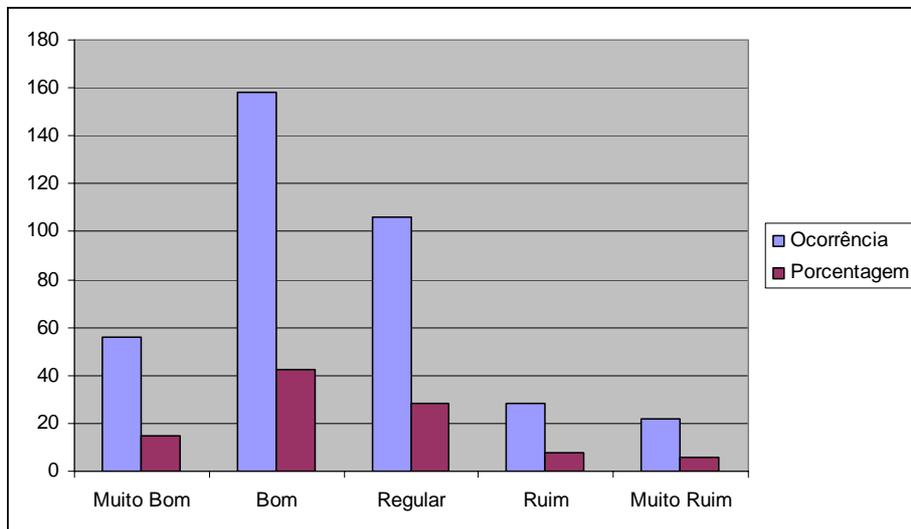


FIGURA 37 Avaliação do Sistema de Saúde de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

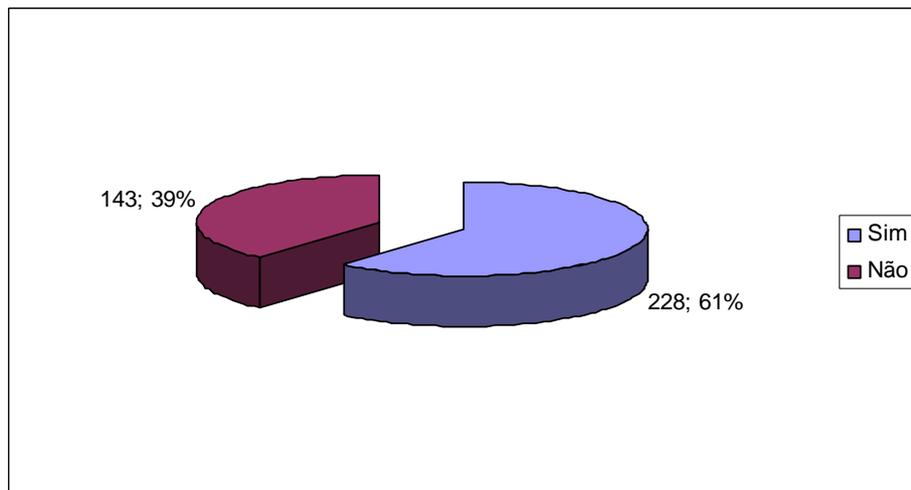


FIGURA 38 Utilização dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

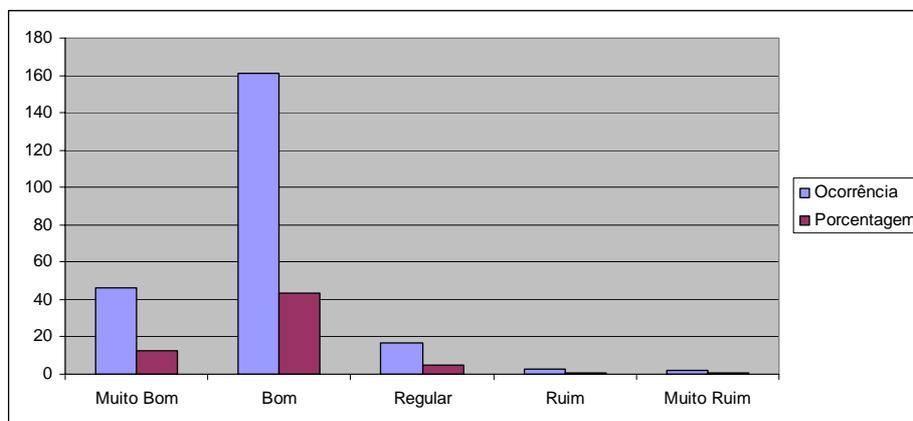


FIGURA 39 Classificação dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

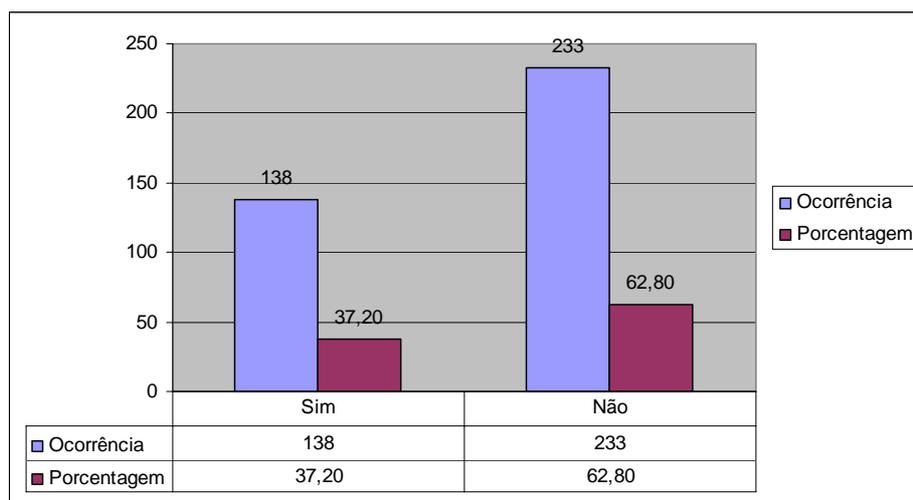


FIGURA 40 Participação em Reuniões na Câmara Municipal de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

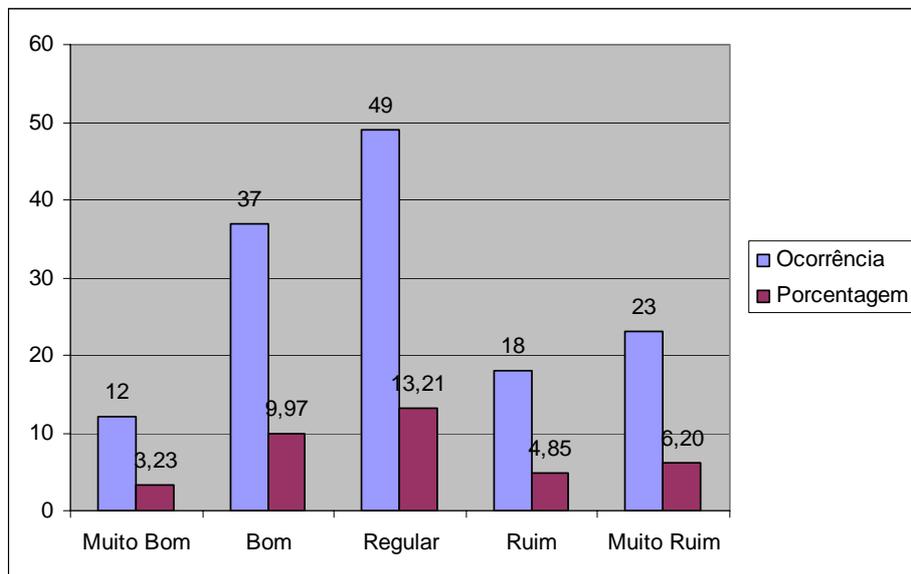


FIGURA 41 Avaliação da Atuação da Câmara Municipal de Estrela do Sul  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

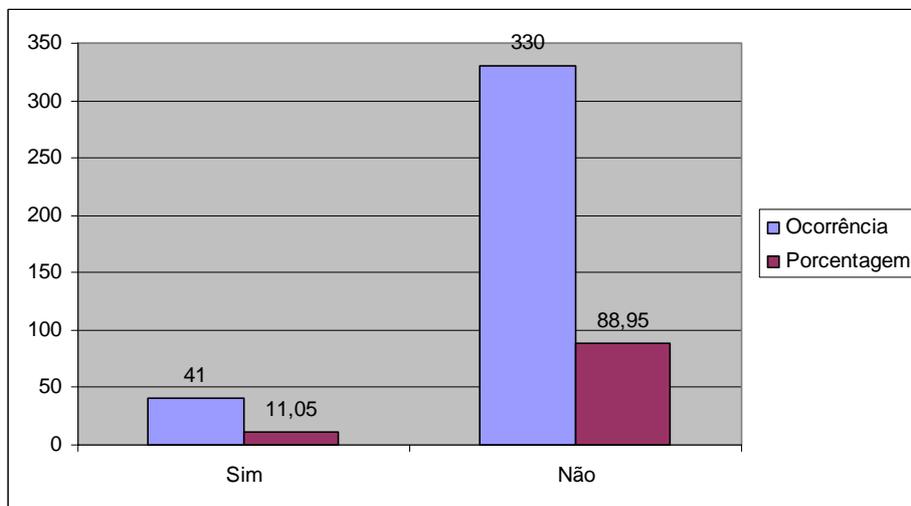


FIGURA 42 Utilização dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

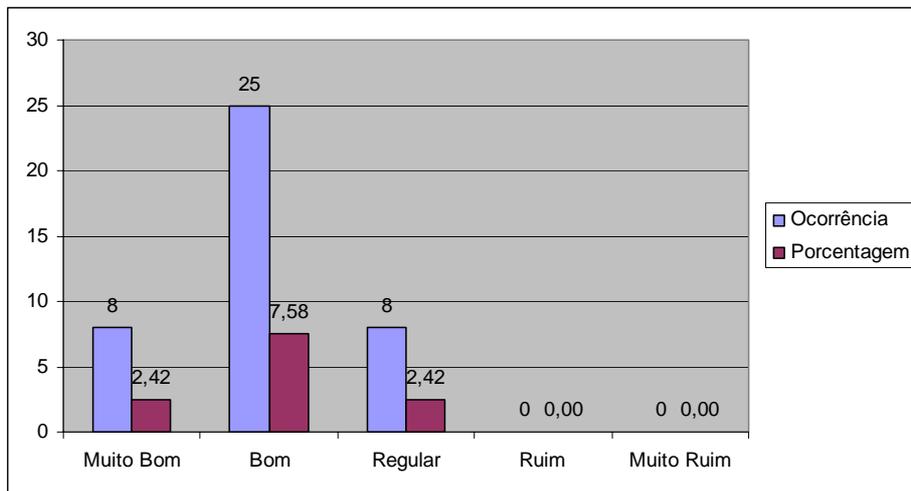


FIGURA 43 Avaliação dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

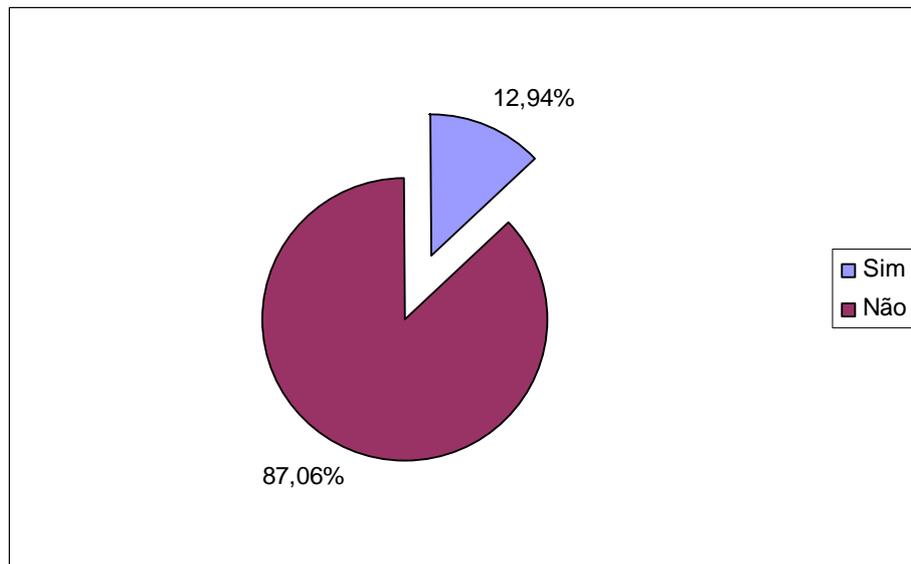


FIGURA 44 Utilização dos Serviços Prestados pela Justiça do Trabalho  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

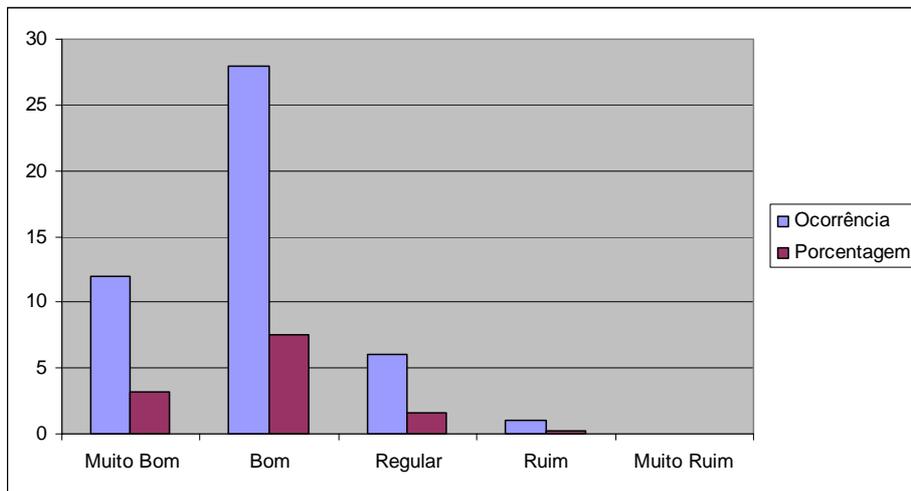


FIGURA 45 Classificação dos Serviços Prestados pela Justiça do Trabalho  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

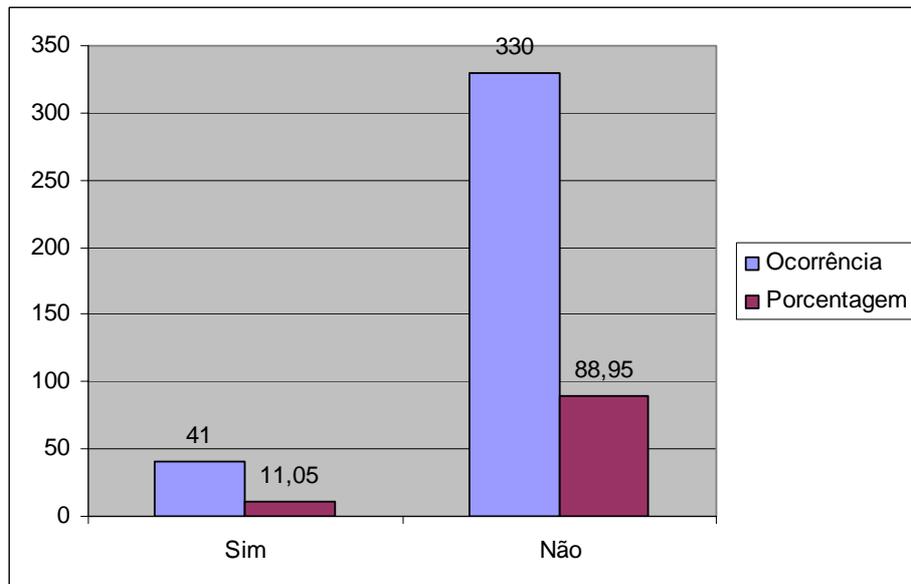


FIGURA 46 Percepção sobre a Associação Comercial de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

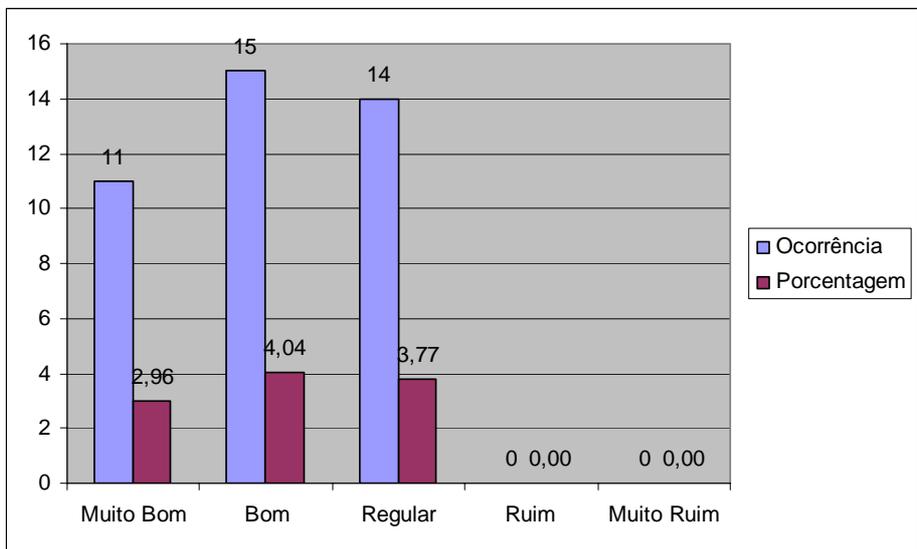


FIGURA 47 Classificação da Associação Comercial de Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

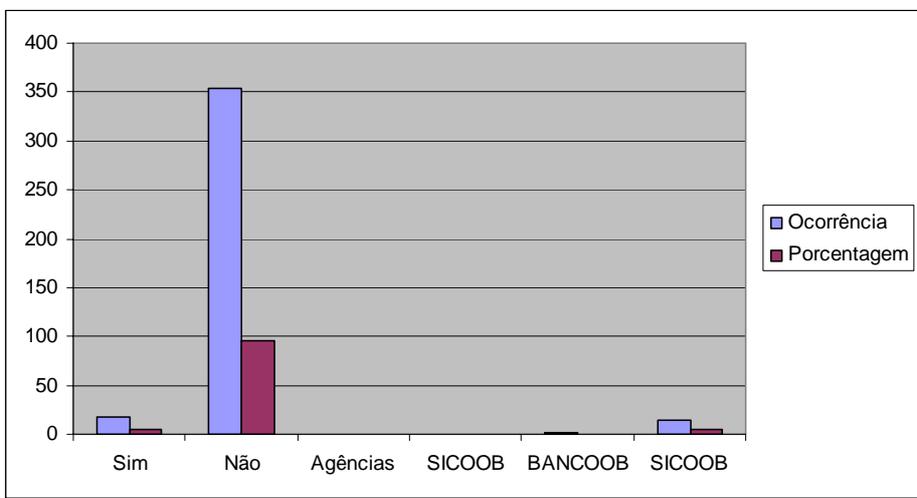


FIGURA 48 Existência de Cooperativa de Crédito em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

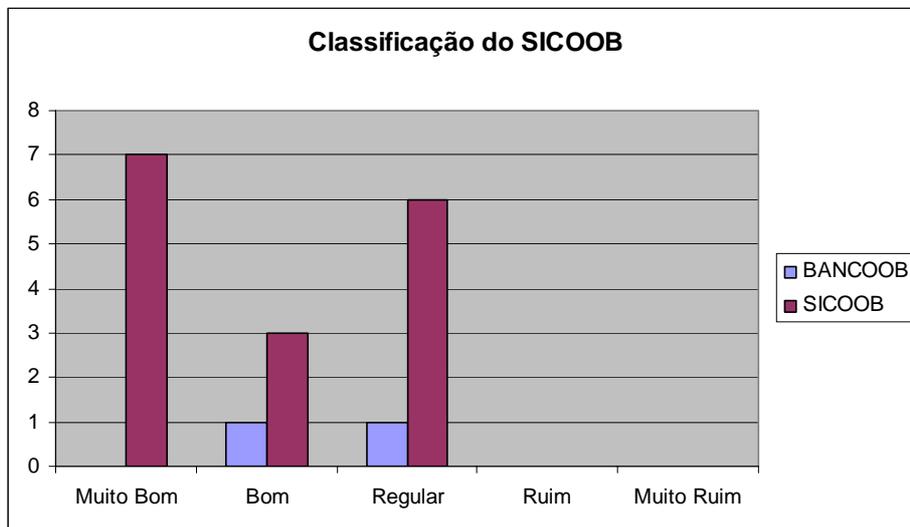


FIGURA 49 Avaliação da Cooperativa de Crédito em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

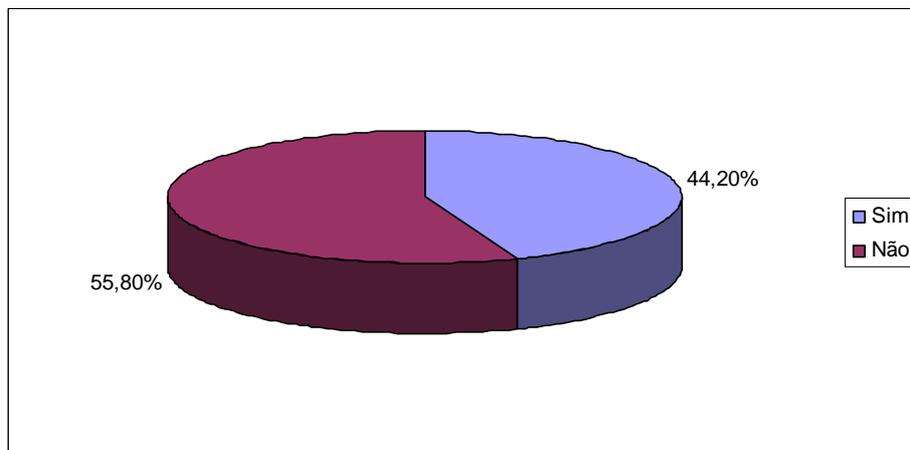


FIGURA 50 Atuação da Prefeitura no Meio Rural em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

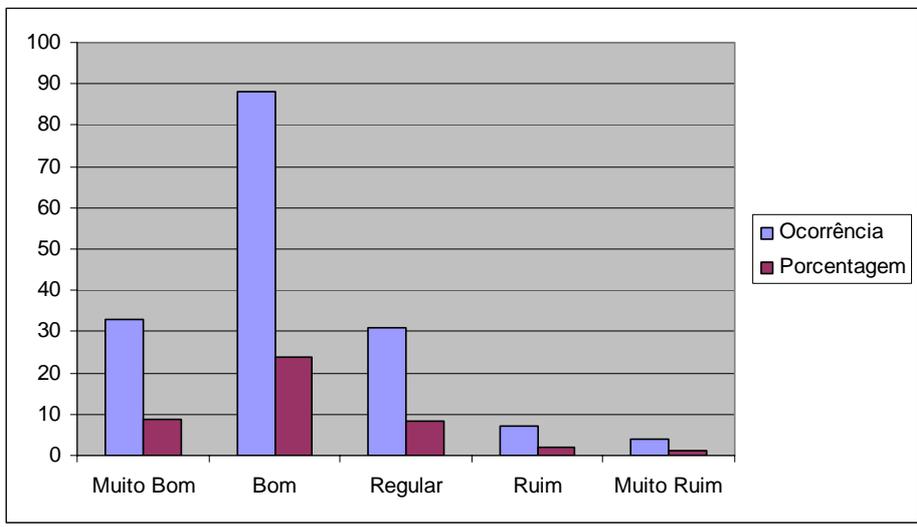


FIGURA 51 Classificação da Prefeitura no Meio Rural em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

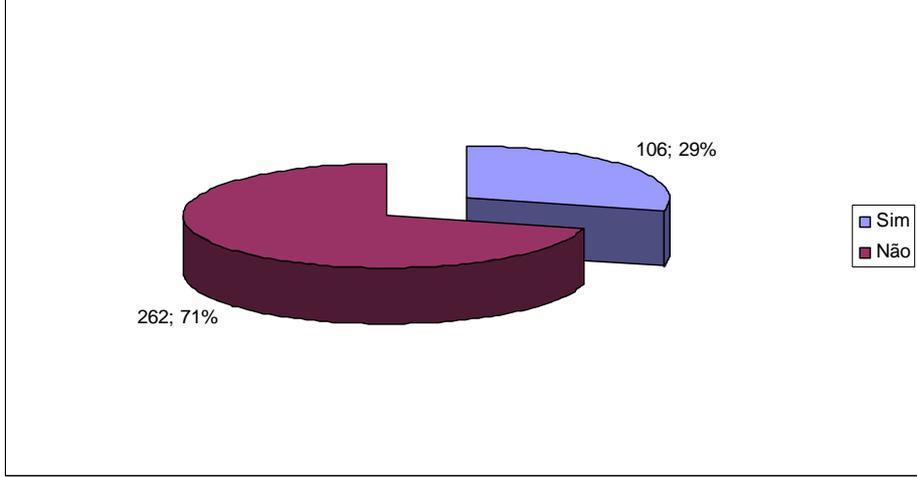


FIGURA 52 Programa Governamental em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

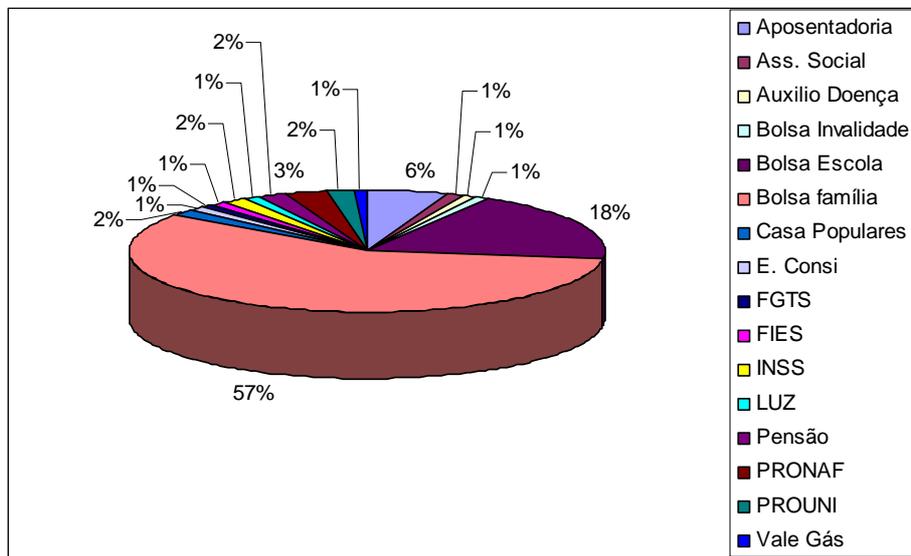


FIGURA 53 Avaliação de Programa Governamental em Estrela do Sul  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

ANEXO D Santa Rosa da Serra – Dados complementares

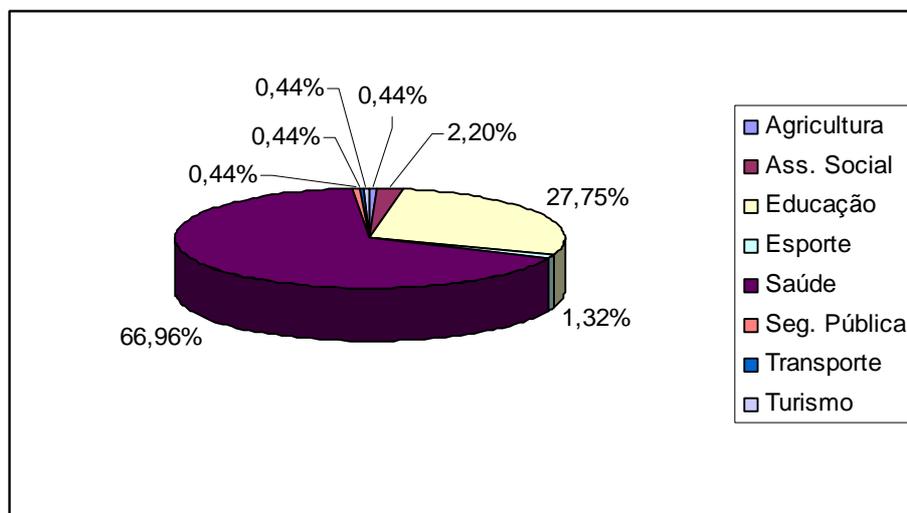


FIGURA 1 Secretarias Municipais de Santa Rosa da Serra  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

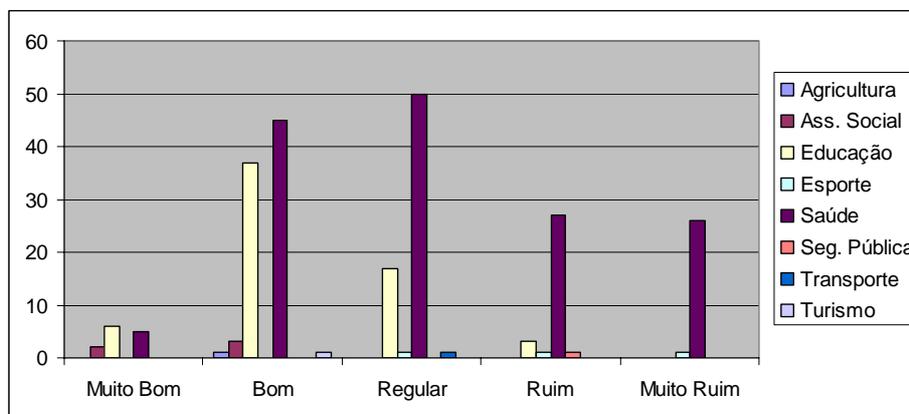


FIGURA 2 Avaliação das Secretarias Municipais de Santa Rosa da Serra  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

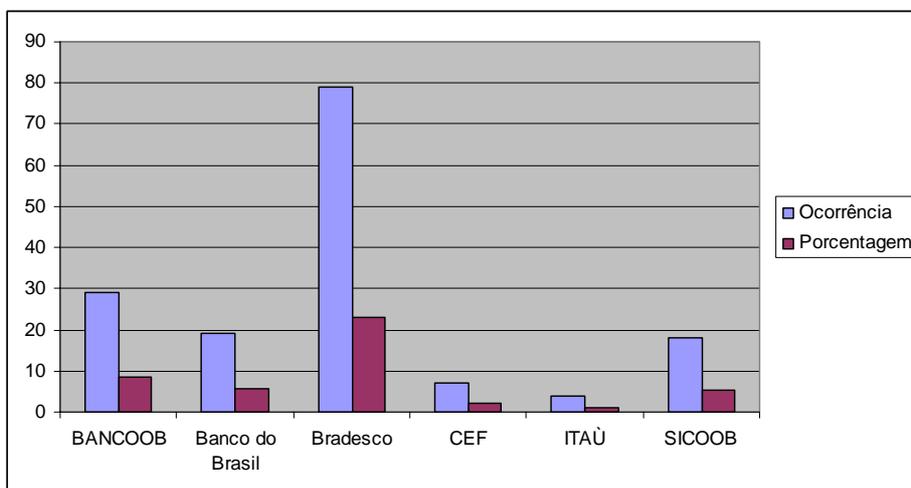


FIGURA 3 Organizações Financeiras de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

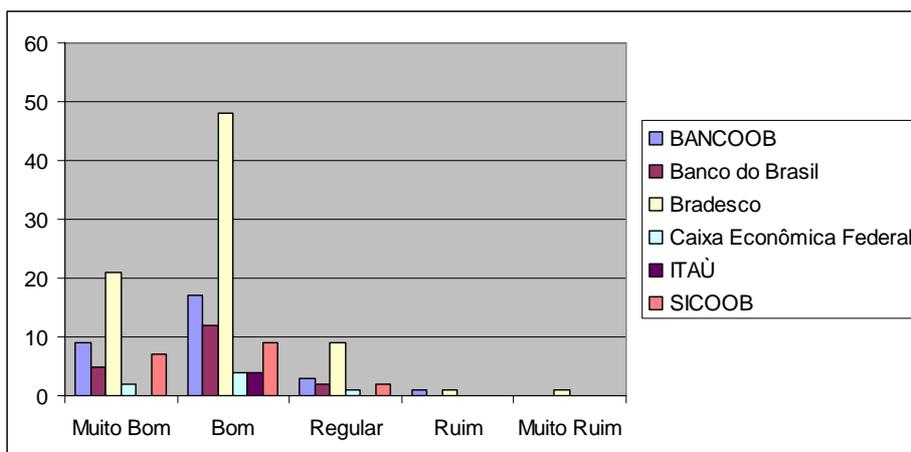


FIGURA 4 Avaliação das Organizações Financeiras de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

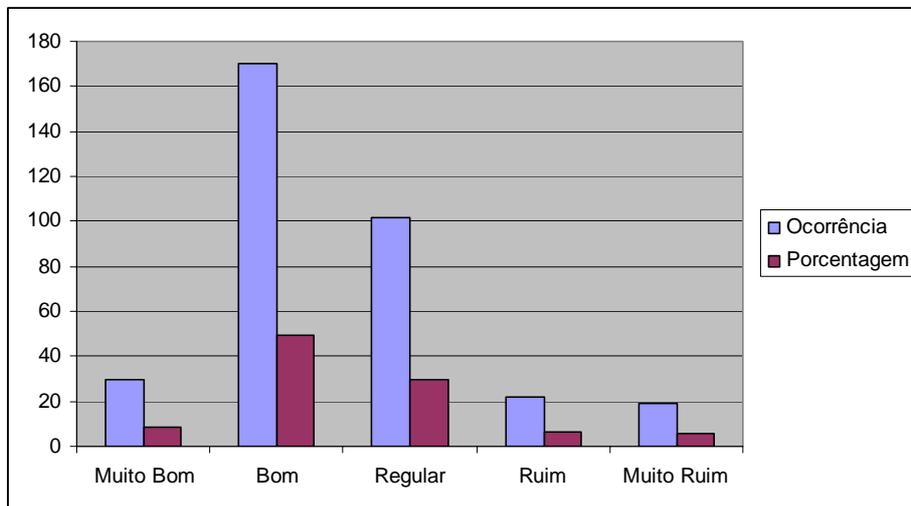


FIGURA 5 Desempenho da Polícia Militar em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

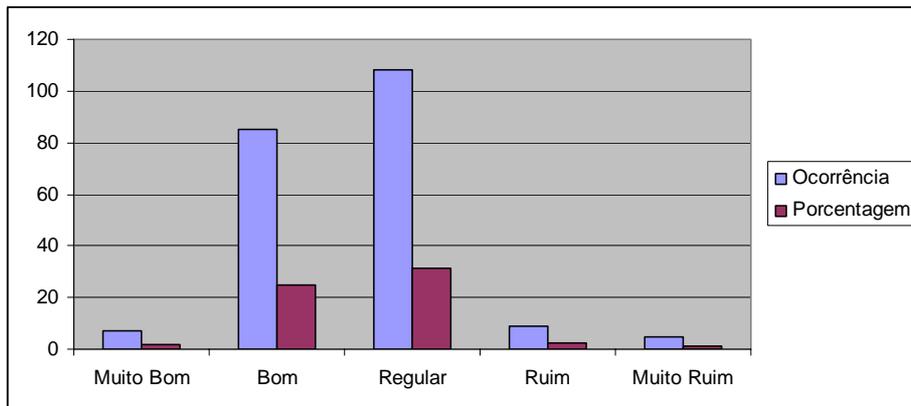


FIGURA 6 Desempenho do Poder Judiciário em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

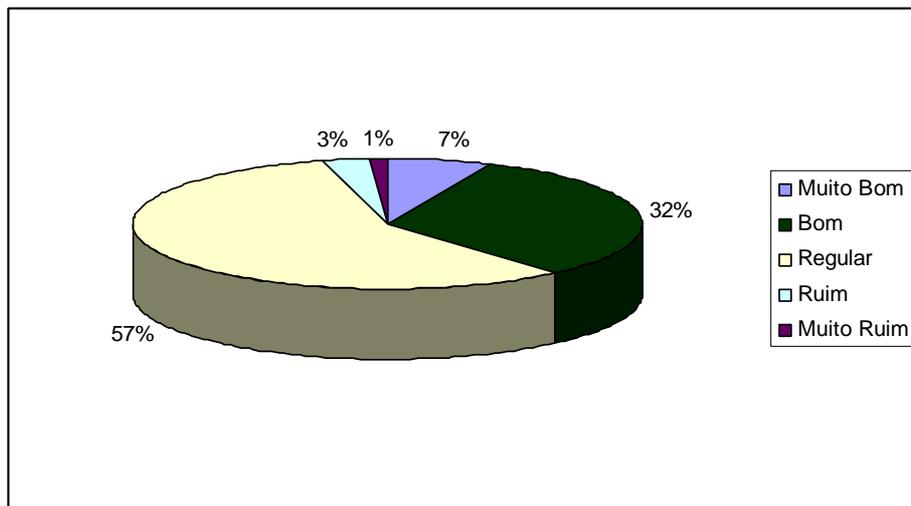


FIGURA 7 Desempenho da Polícia Civil em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

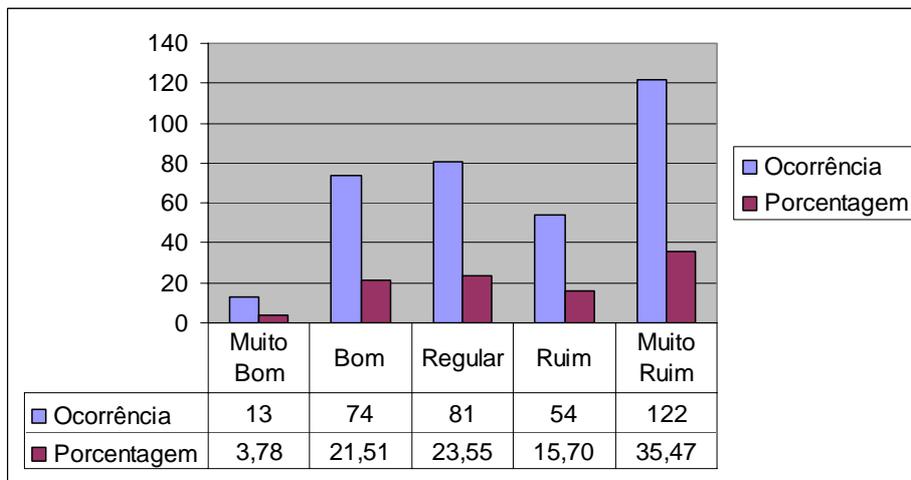


FIGURA 8 Atuação Recente da Prefeitura em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

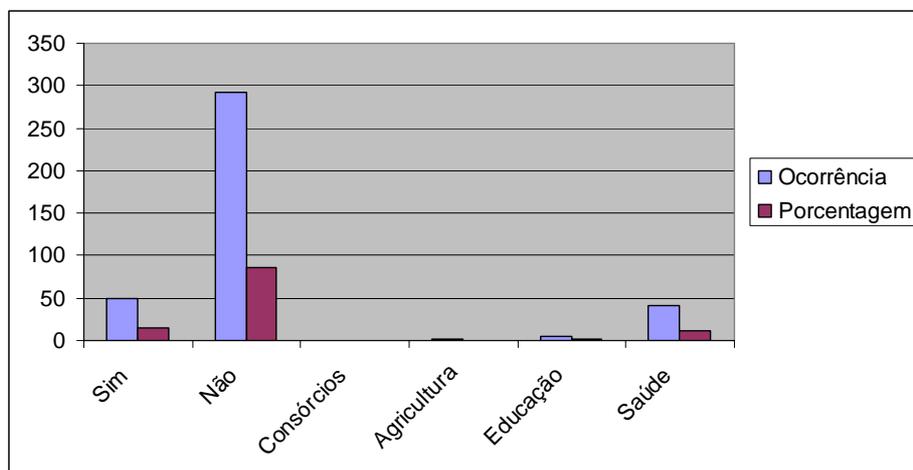


FIGURA 9 Presença de Consórcio Intermunicipal em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

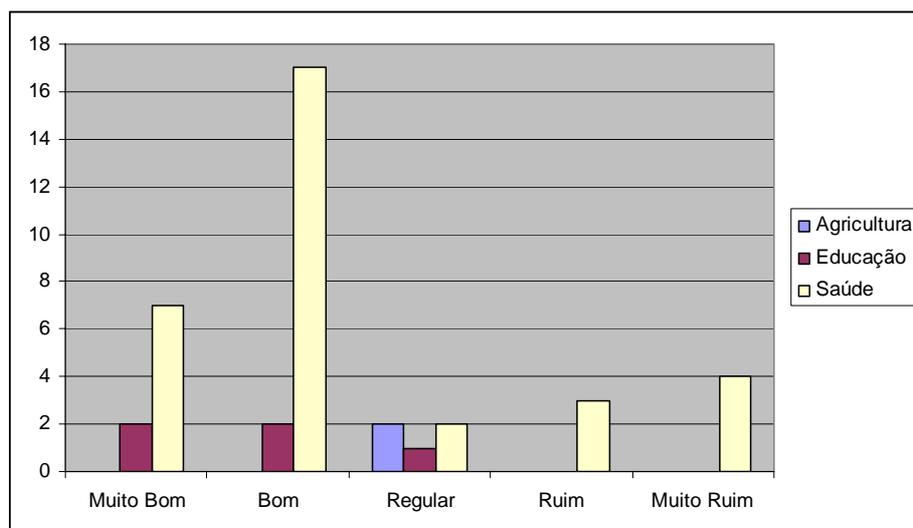


FIGURA 10 Classificação de Consórcio Intermunicipal em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

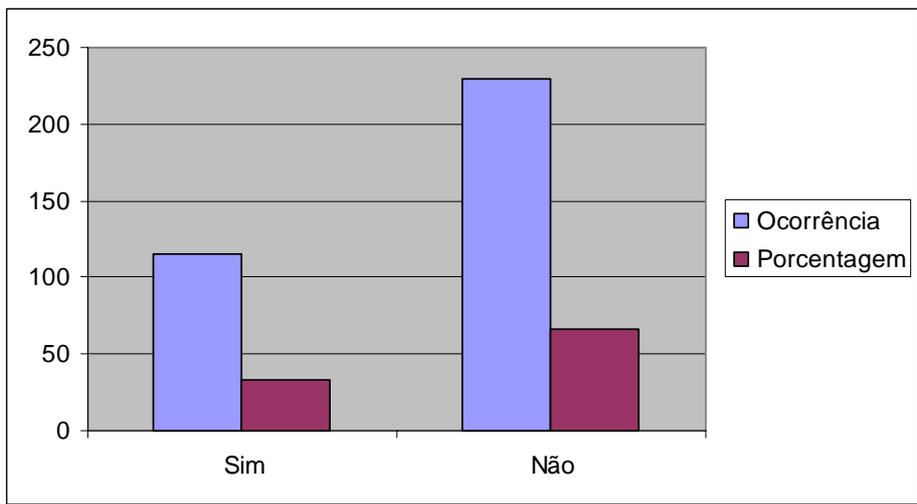


FIGURA 11 Participação em Eventos Culturais de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

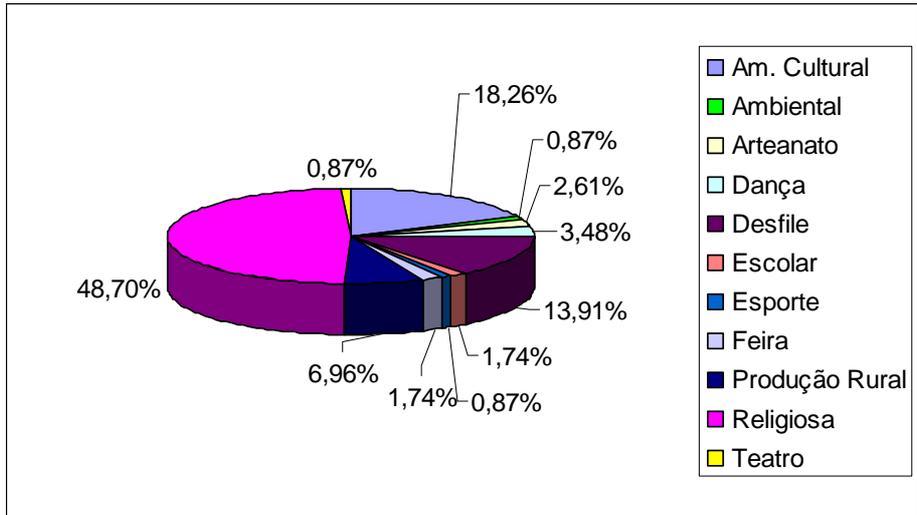


FIGURA 12 Ocorrência de Eventos Culturais em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

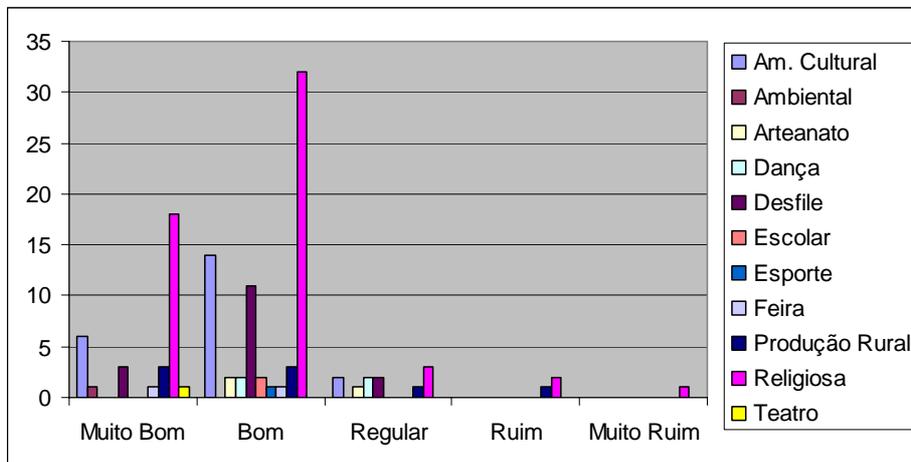


FIGURA 13 Classificação dos Eventos Culturais de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

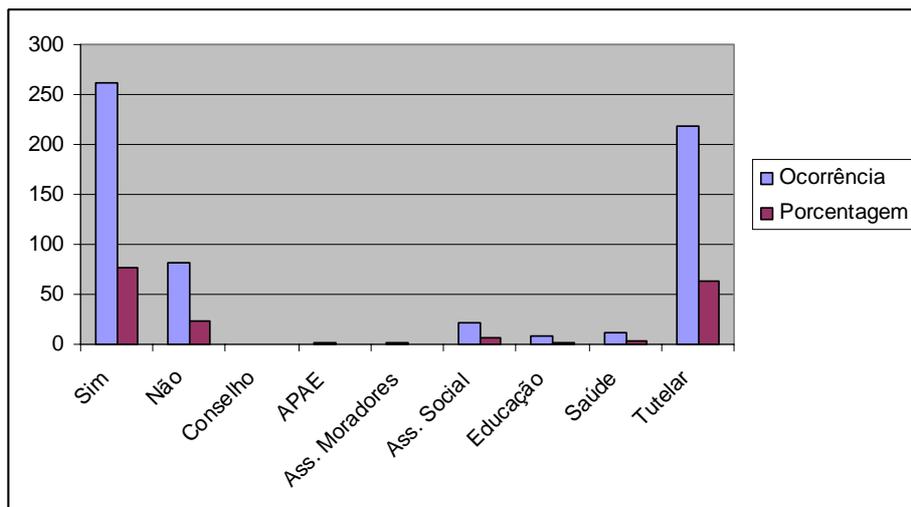


FIGURA 14 Conselhos Municipais de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

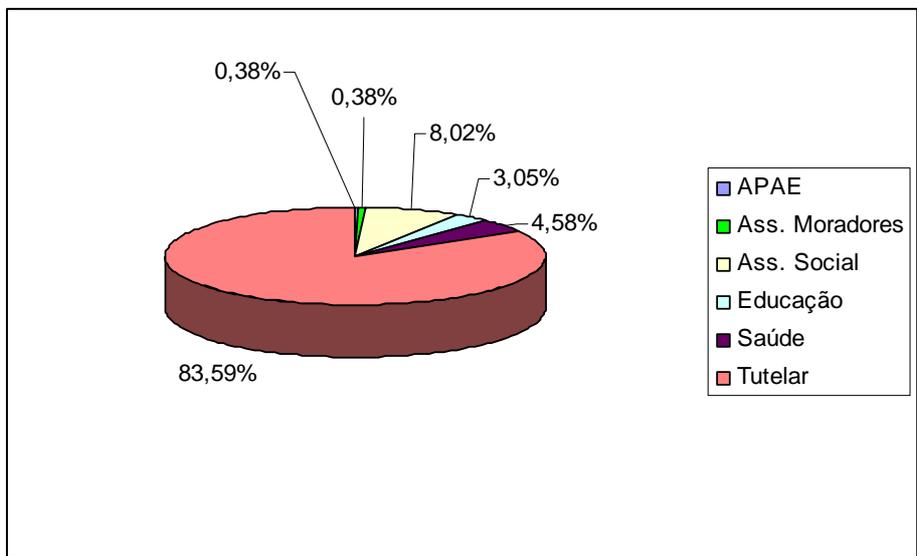


FIGURA 15 Conselhos Municipais Destacados em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

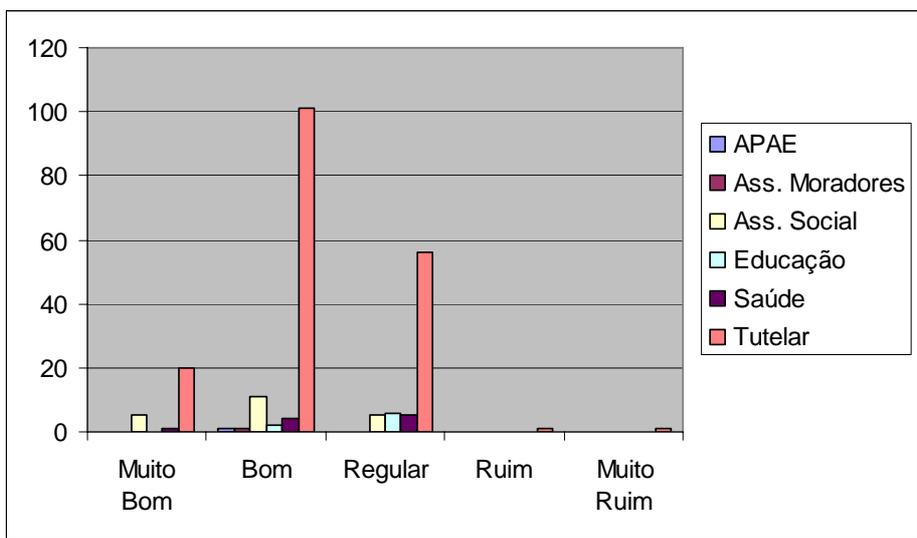


FIGURA 16 Avaliação dos Conselhos Municipais de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

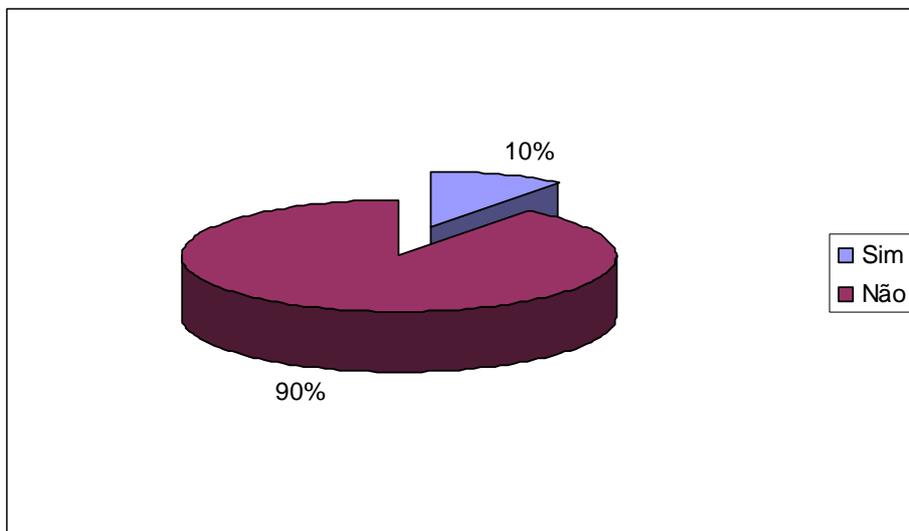


FIGURA 17 Presença de Órgão do Meio Ambiente em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

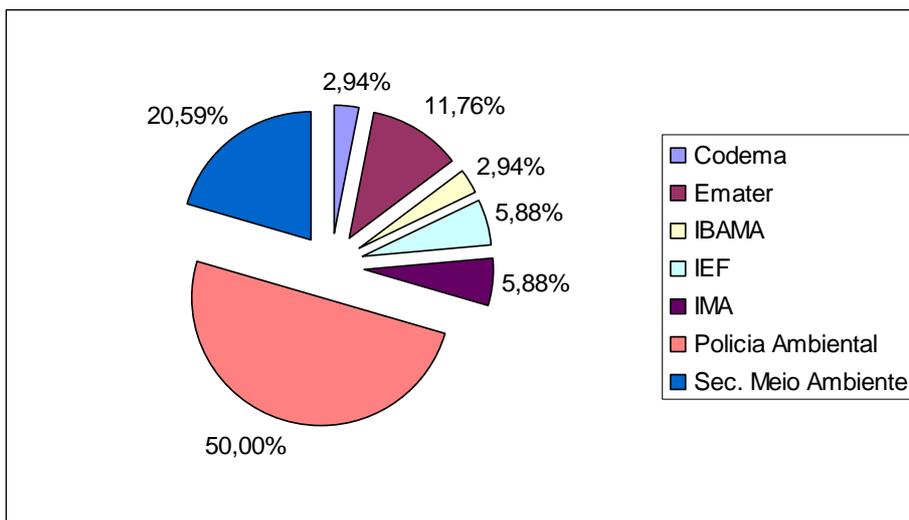


FIGURA 18 Ocorrência de Órgãos do Meio Ambiente em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

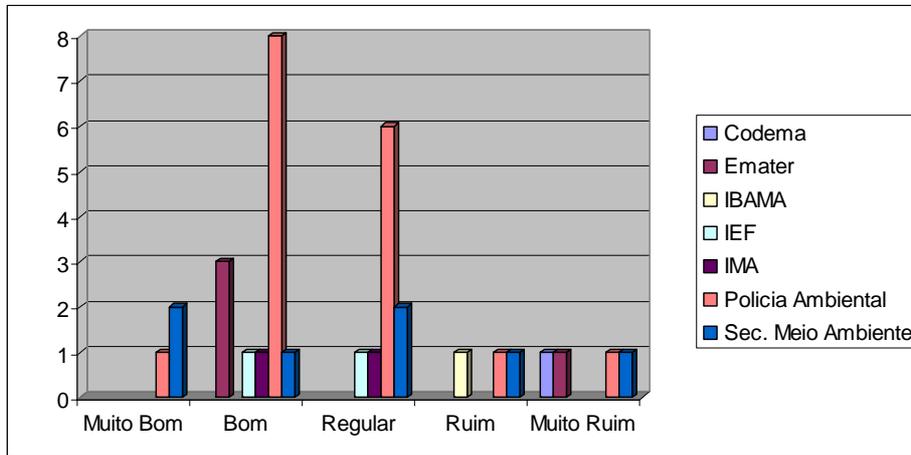


FIGURA 19 Classificação da Atuação dos Órgãos de Meio Ambiente  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

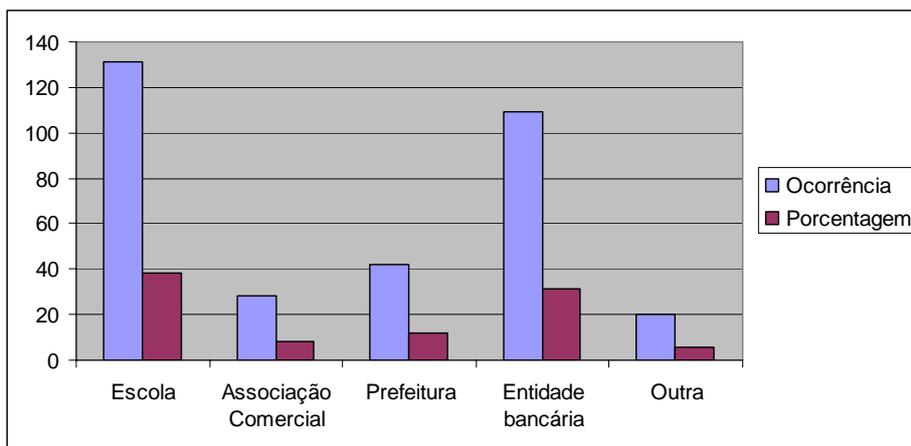


FIGURA 20 Instituições Mais Frequentadas em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

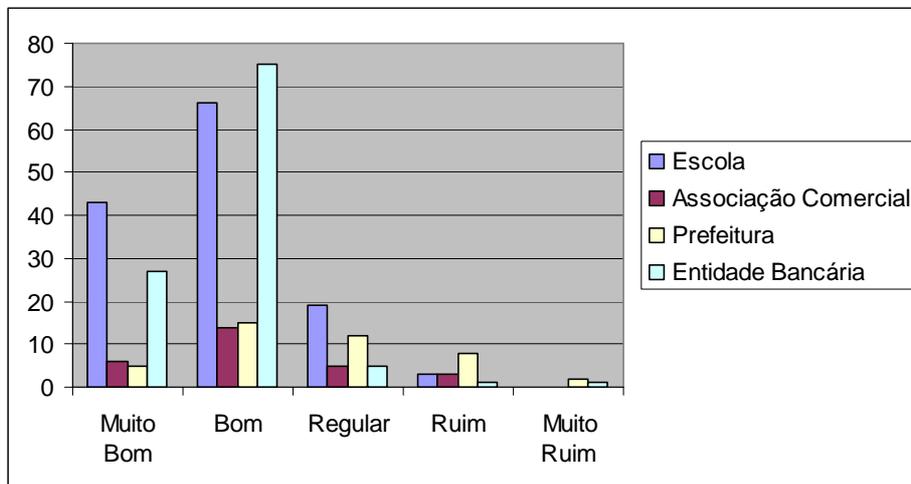


FIGURA 21 Classificação das Instituições Mais Frequentadas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

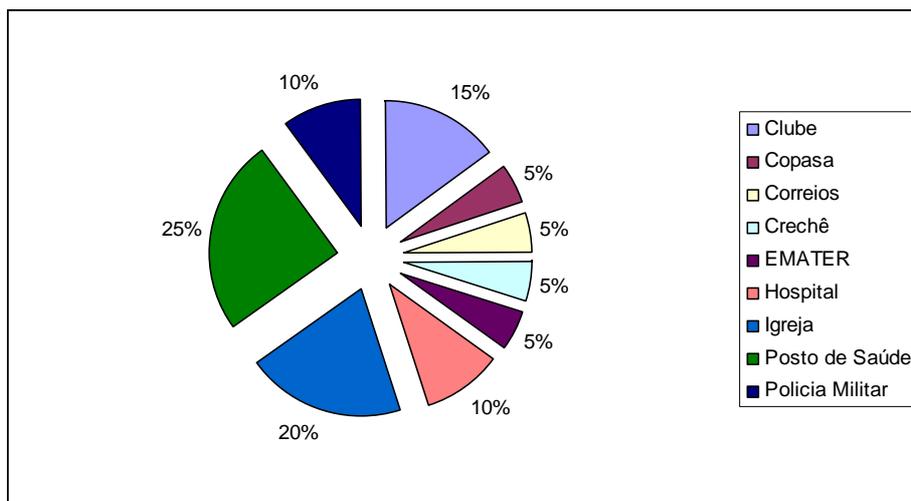


FIGURA 22 Outras Instituições de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

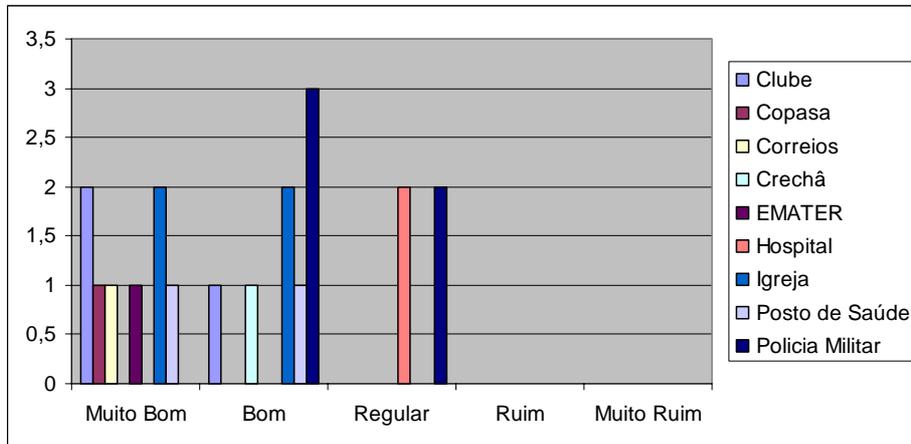


FIGURA 23 Classificação das Demais Instituições de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

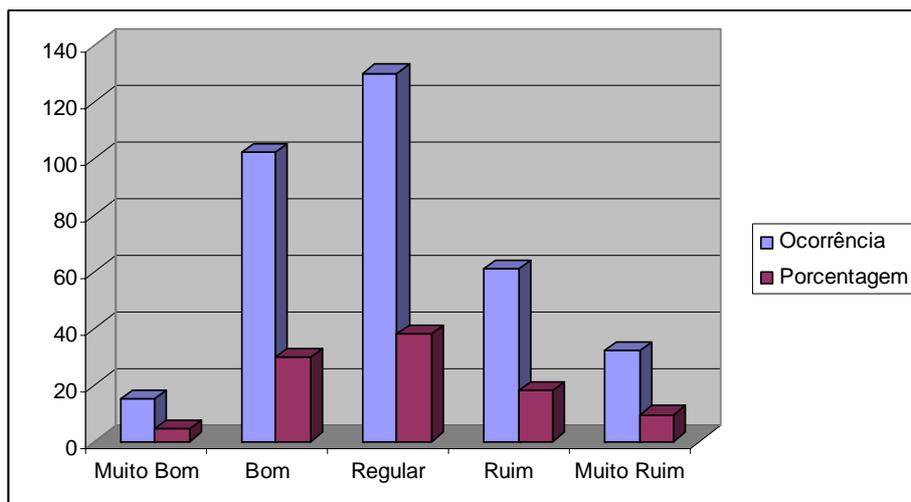


FIGURA 24 Aplicação da Lei em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

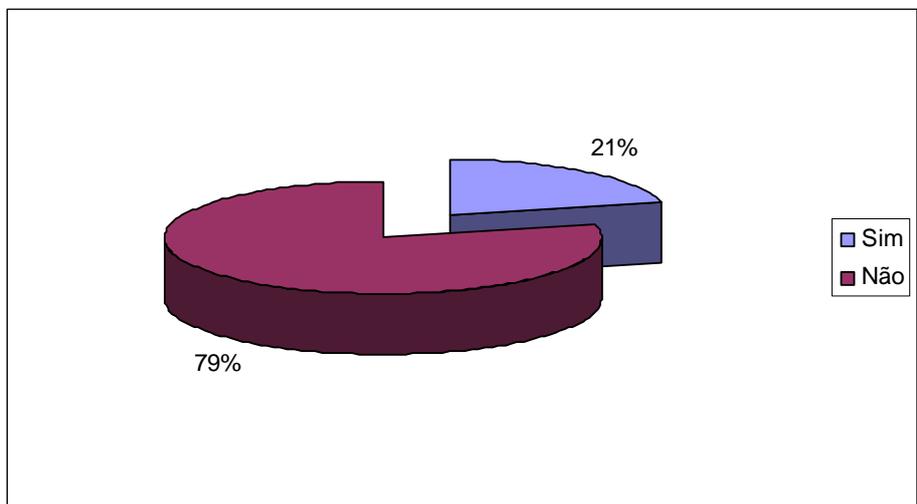


FIGURA 25 Realização de Financiamentos (Santa Rosa da Serra)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

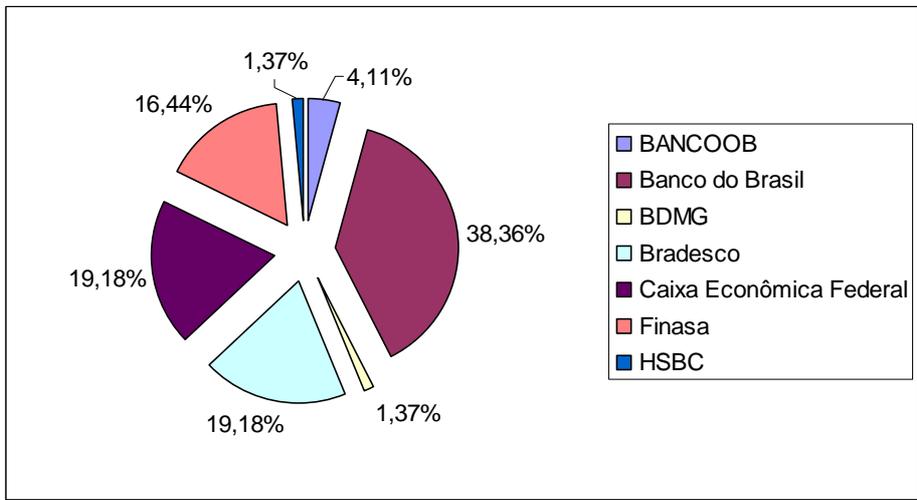


FIGURA 26 Locais de Realização de Financiamentos (Santa Rosa da Serra)  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

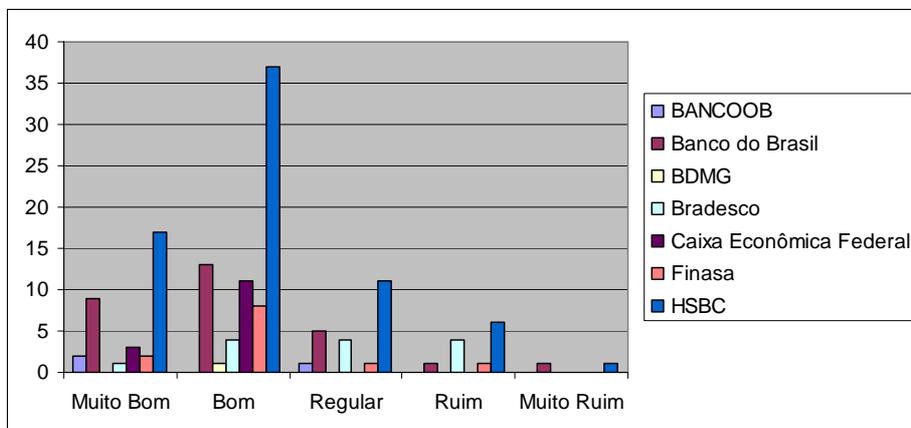


FIGURA 27 Classificação dos Financiamentos Realizados  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

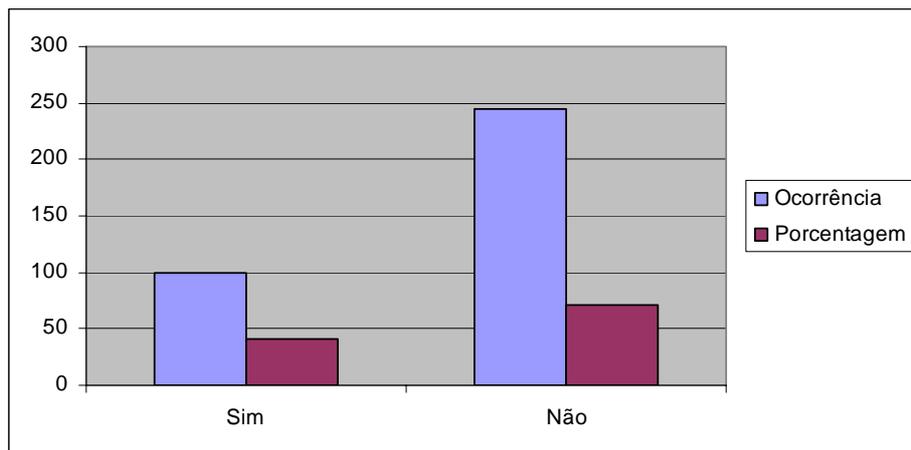


FIGURA 28 Utilização dos Serviços Prestados pelo INSS  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

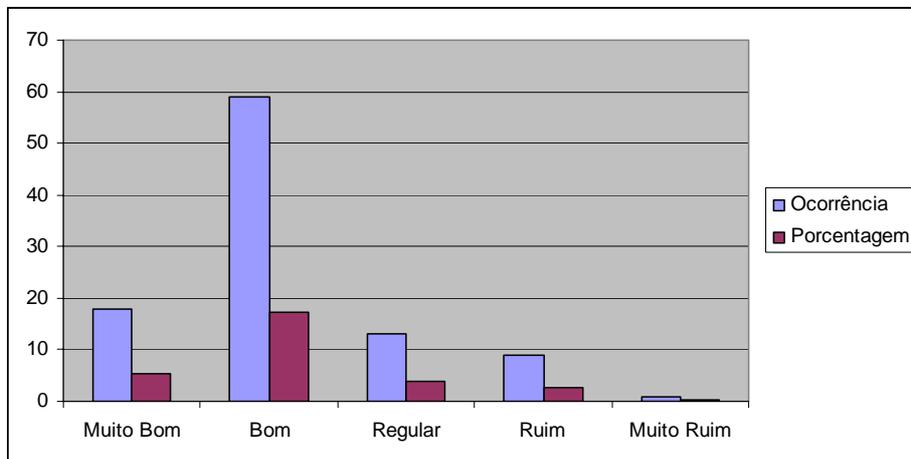


FIGURA 29 Avaliação dos Serviços Prestados pelo INSS  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

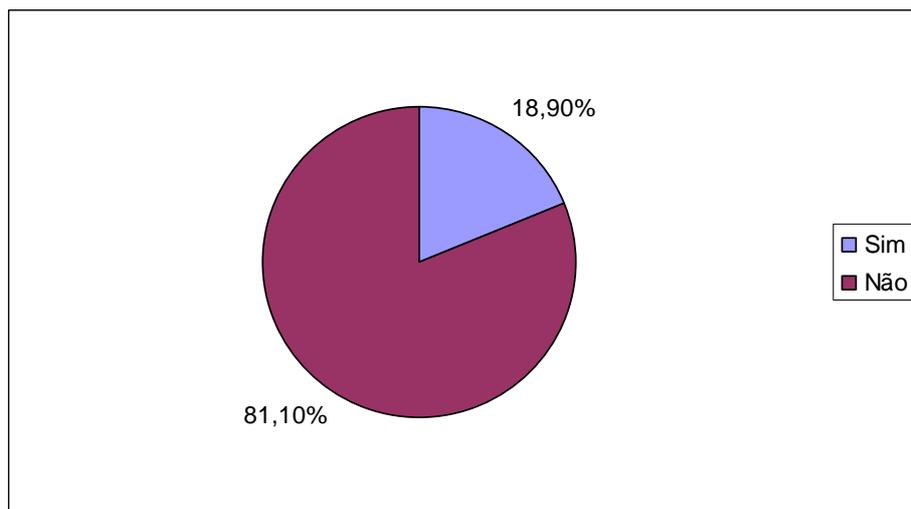


FIGURA 30 Utilização dos Serviços Prestados pela EMATER  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

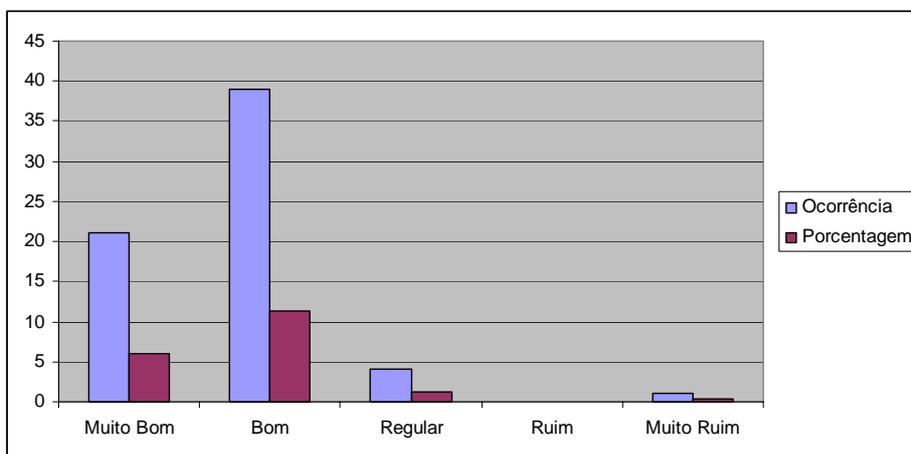


FIGURA 31 Avaliação dos Serviços Prestados pela EMATER  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

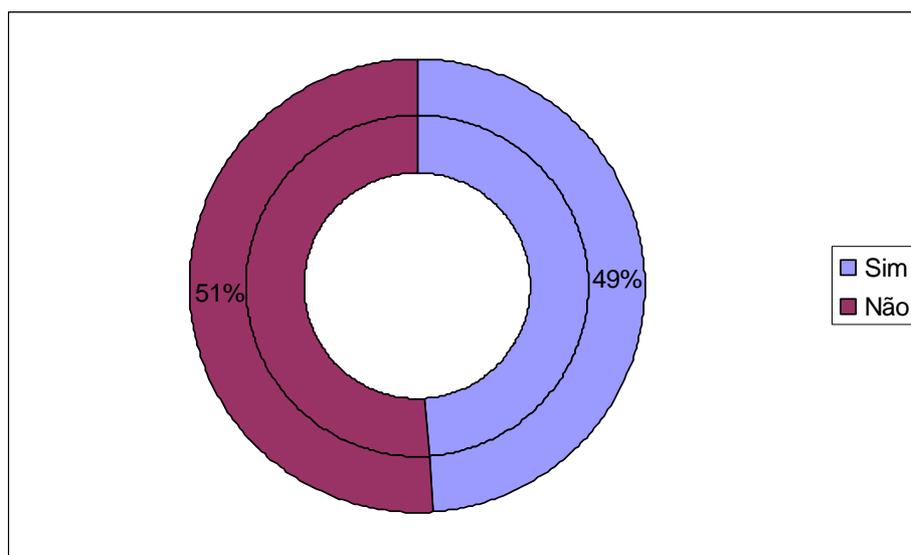


FIGURA 32 Utilização dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

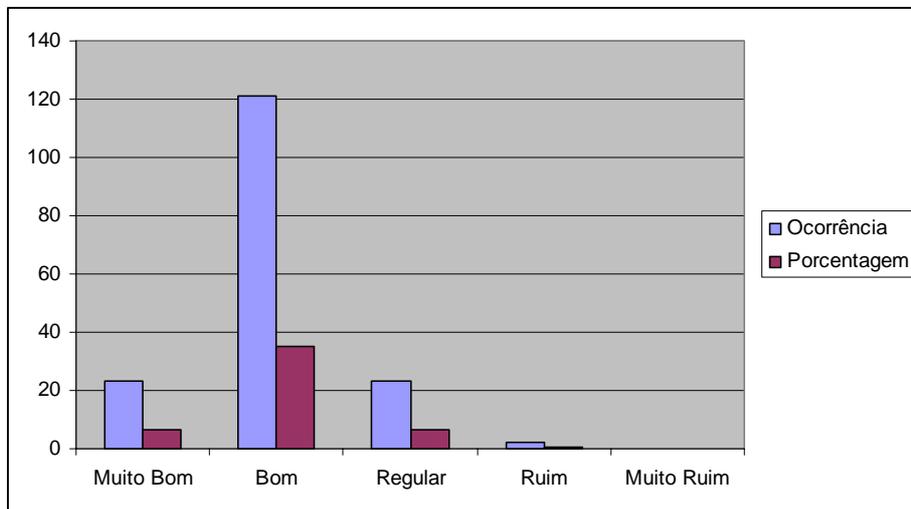


FIGURA 33 Avaliação dos Serviços Prestados pelo Cartório Eleitoral  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

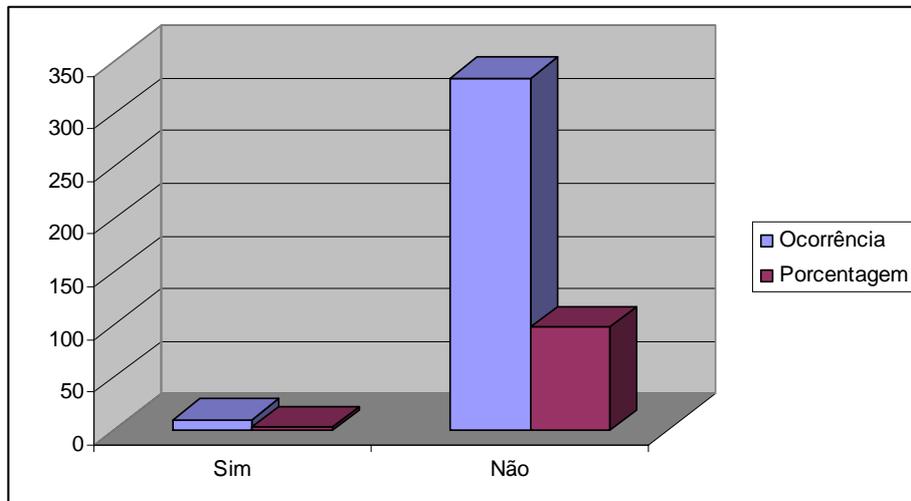


FIGURA 34 Ocorrência de Instituição de Ensino Profissionalizante  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

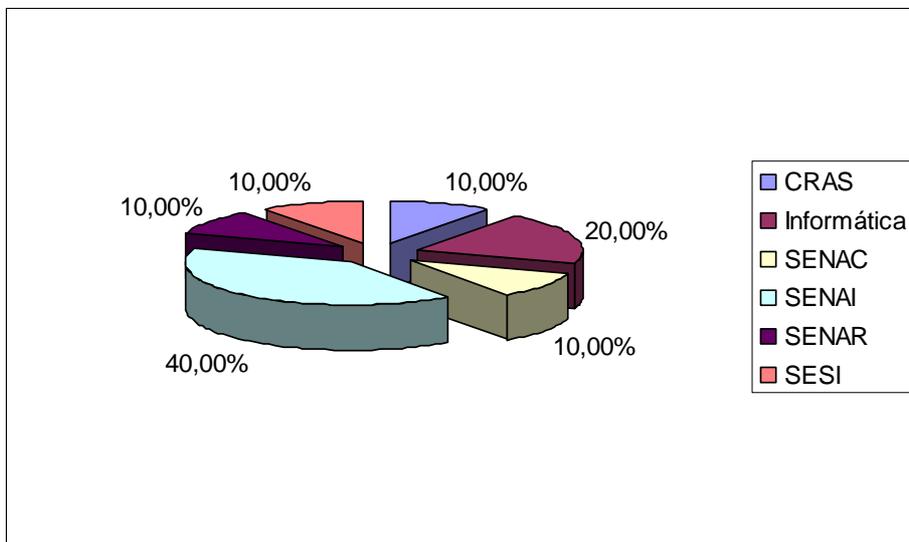


FIGURA 35 Instituições de Ensino Profissionalizante Destacadas  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

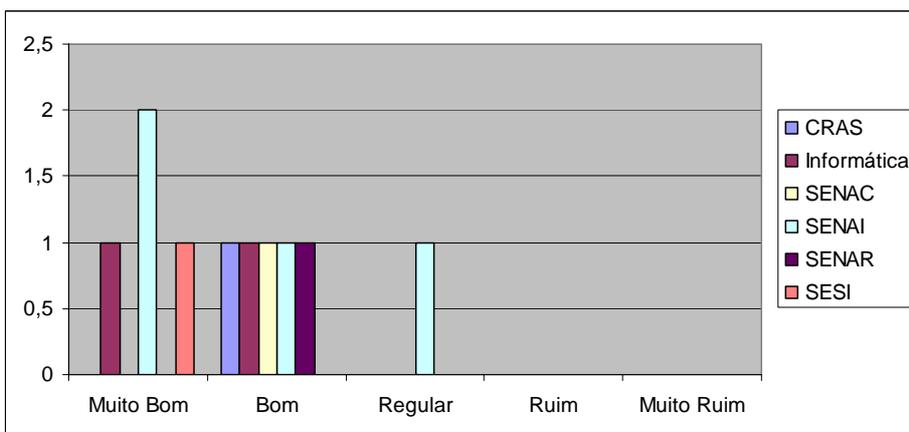


FIGURA 36 Avaliação das Instituições de Ensino Profissionalizante  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

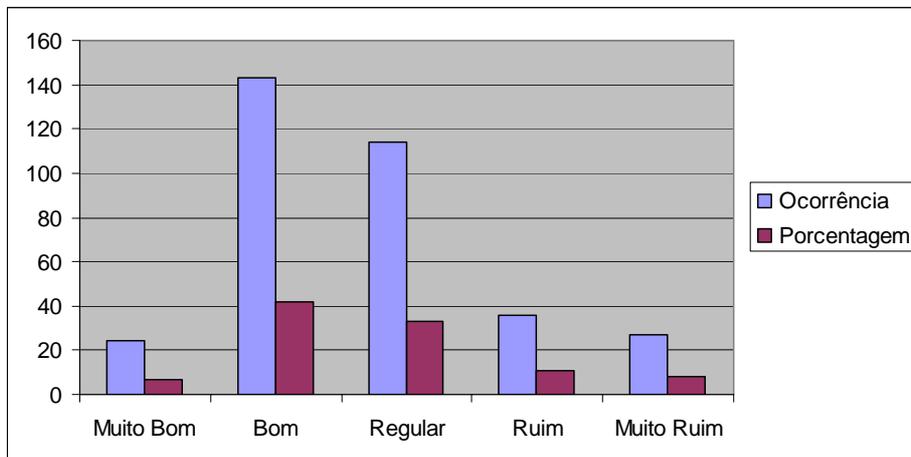


FIGURA 37 Segurança Pública em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

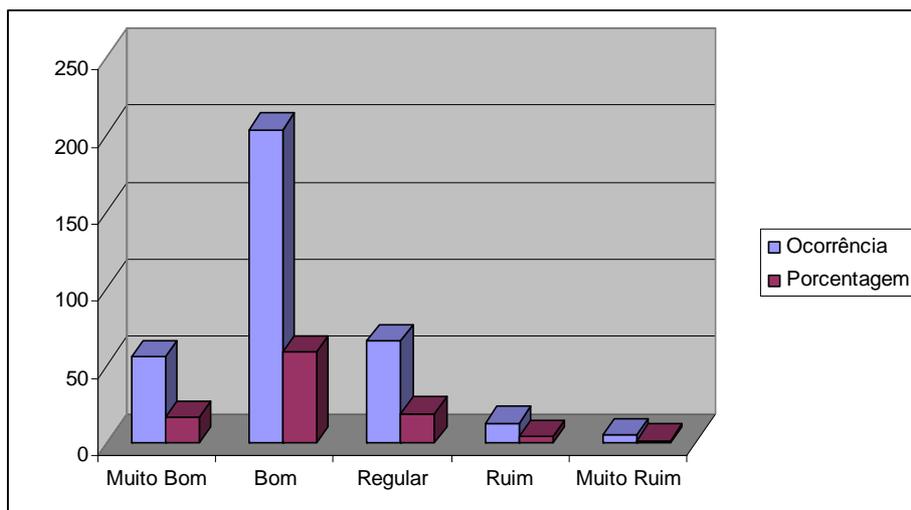


FIGURA 38 Avaliação do Sistema Educacional de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

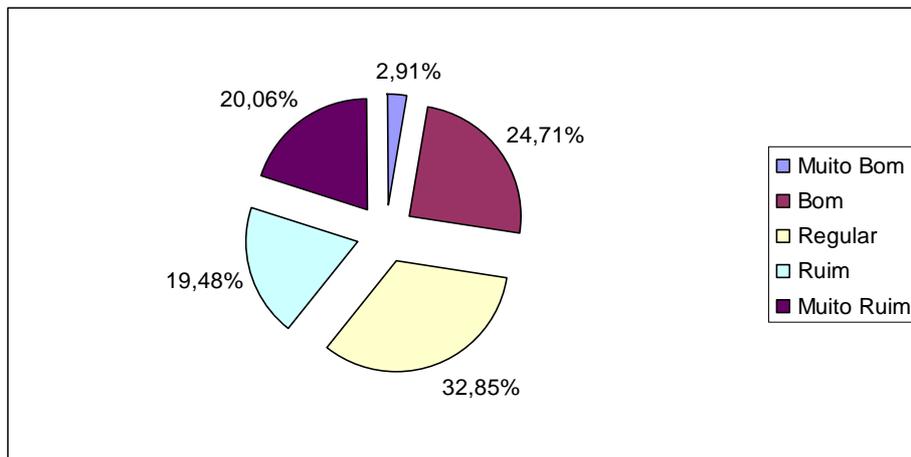


FIGURA 39 Avaliação do Sistema de Saúde de Santa Rosa da Serra  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

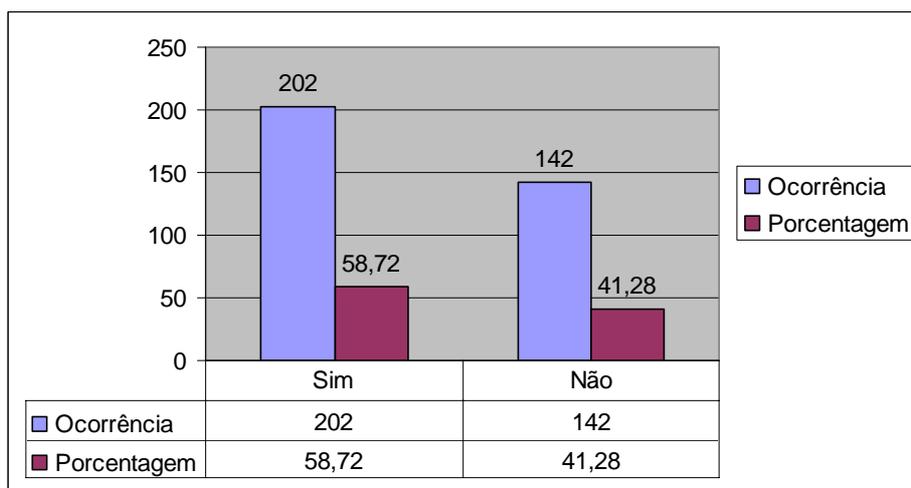


FIGURA 40 Utilização dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

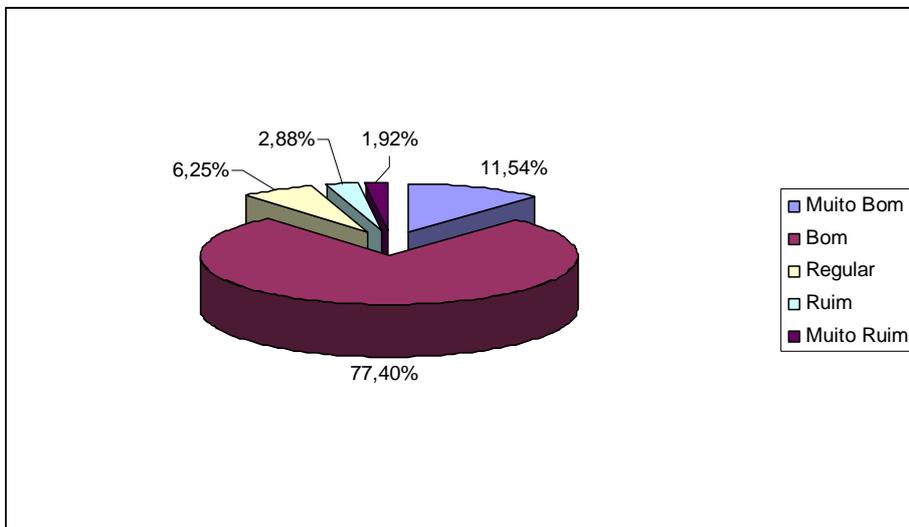


FIGURA 41 Classificação dos Serviços Prestados pela Receita Federal  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

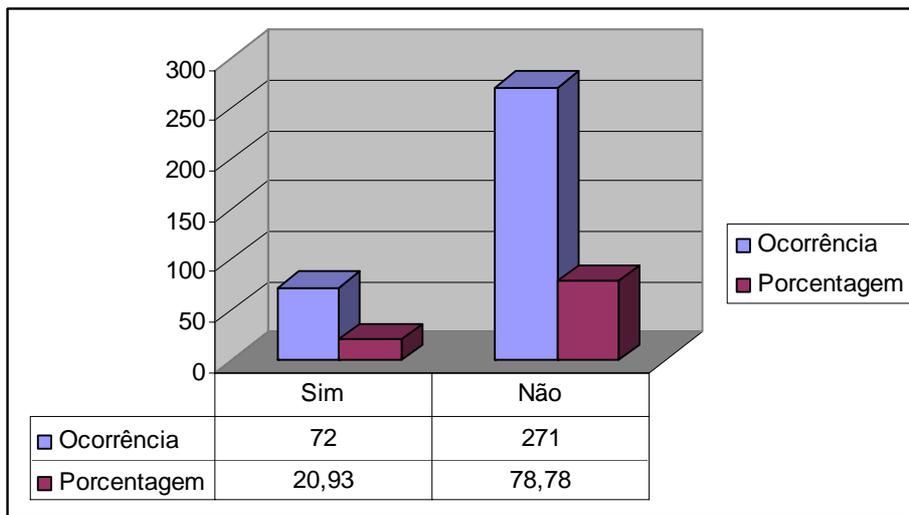


FIGURA 42 Participação em Reuniões na Câmara Municipal de Vereadores  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

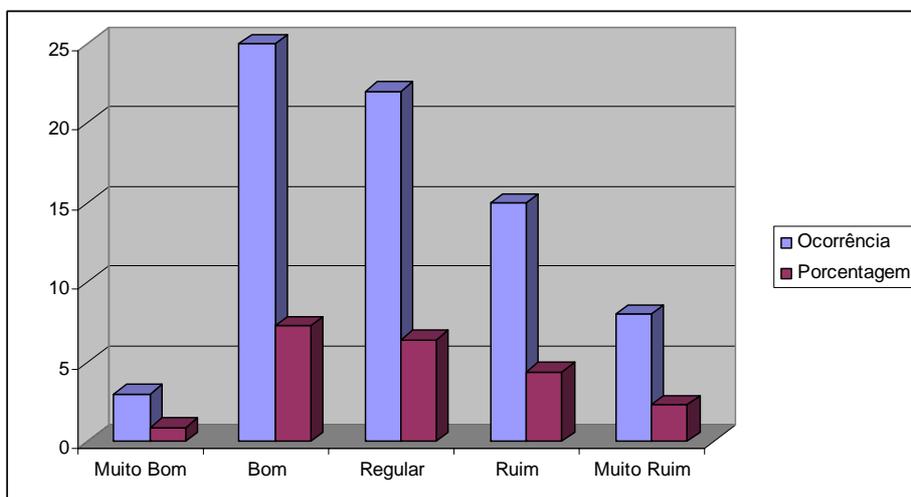


FIGURA 43 Avaliação da Câmara Municipal de Vereadores  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

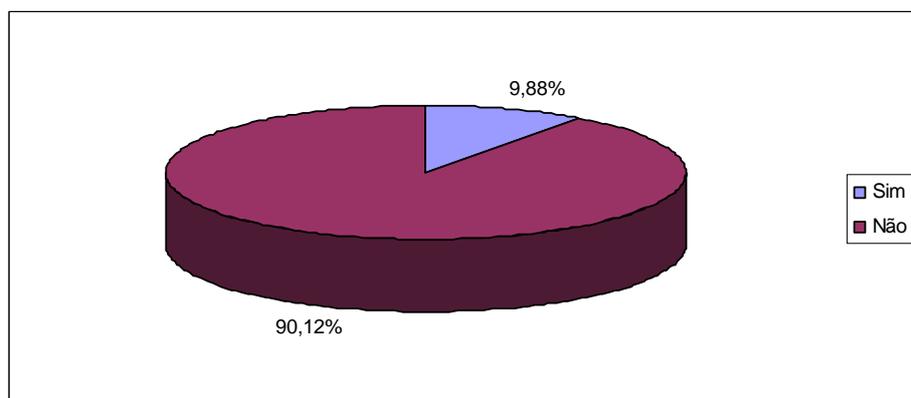


FIGURA 44 Utilização dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

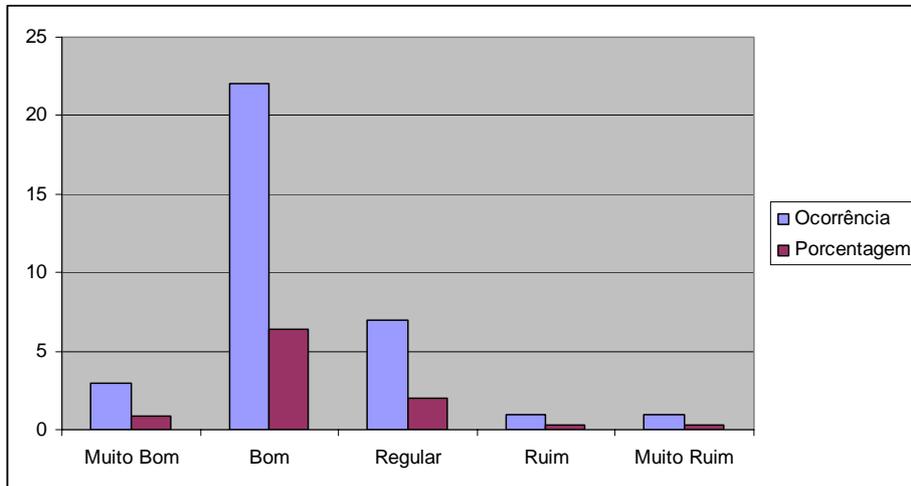


FIGURA 45 Avaliação dos Serviços Prestados pela Administração Fazendária  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

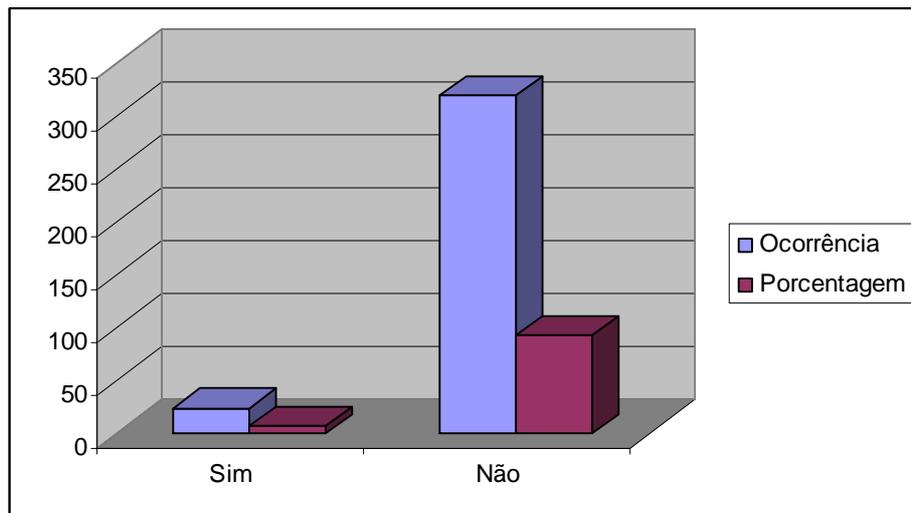


FIGURA 46 Utilização dos Serviços Prestados pela Justiça de Trabalho  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

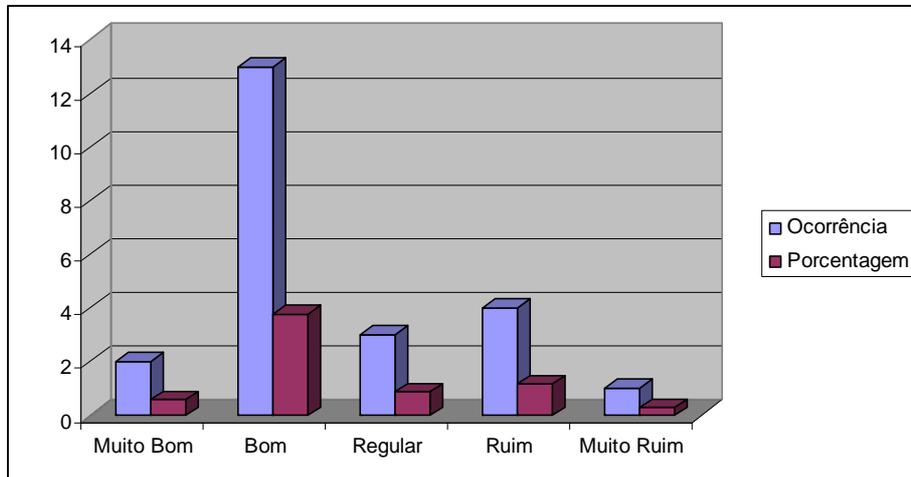


FIGURA 47 Avaliação dos Serviços Prestados pela Justiça de Trabalho  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

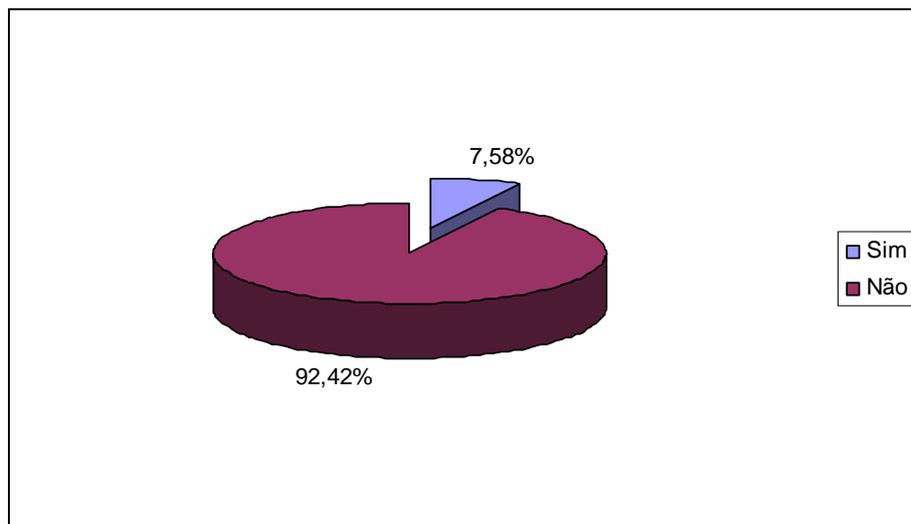


FIGURA 48 Existência de Associação Comercial em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

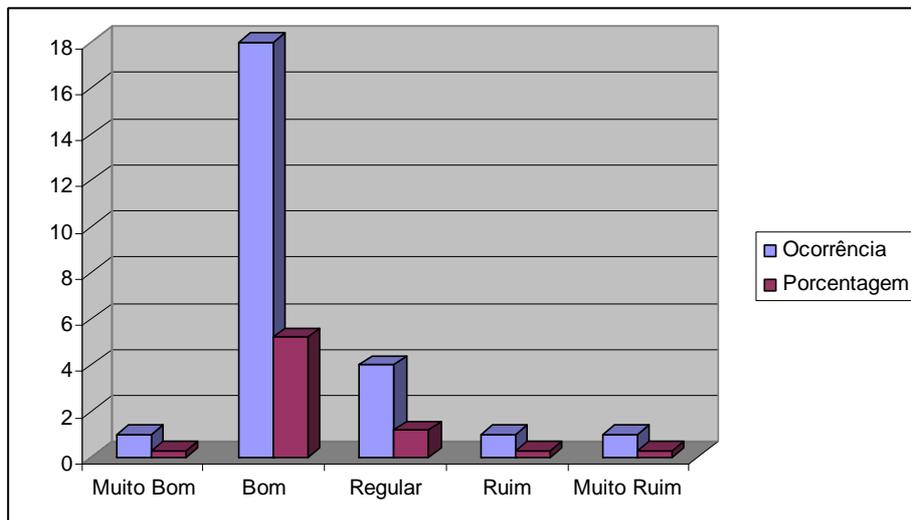


FIGURA 49 Avaliação da Associação Comercial de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

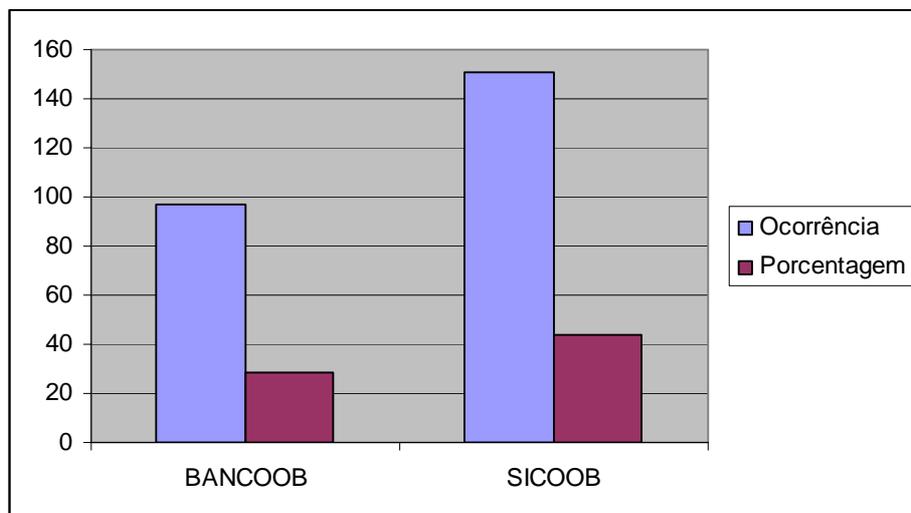


FIGURA 50 Existência de Cooperativa de Crédito em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

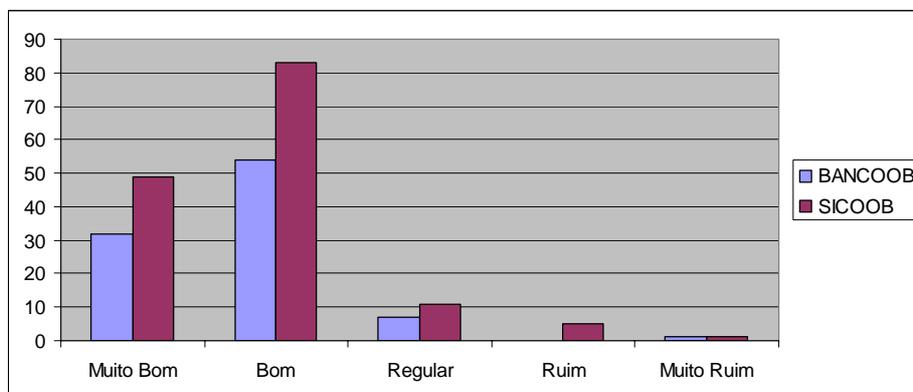


FIGURA 51 Avaliação das Cooperativas de Crédito de Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

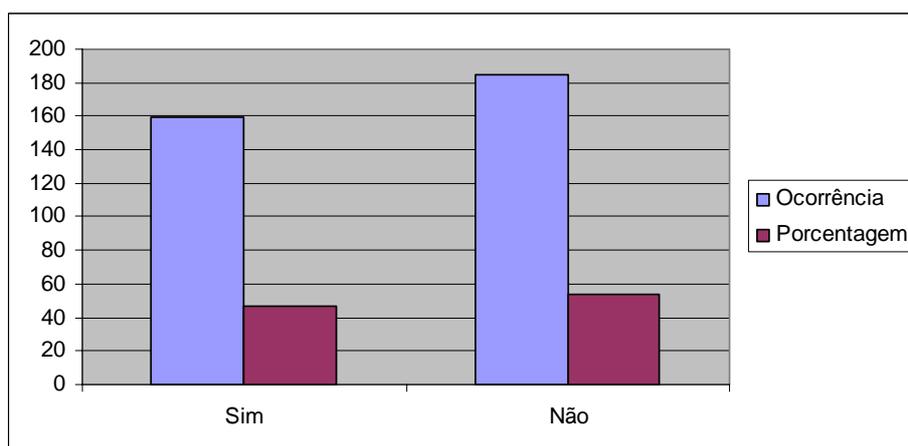


FIGURA 52 Conhecimento sobre a Atuação da Prefeitura no Meio Rural  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

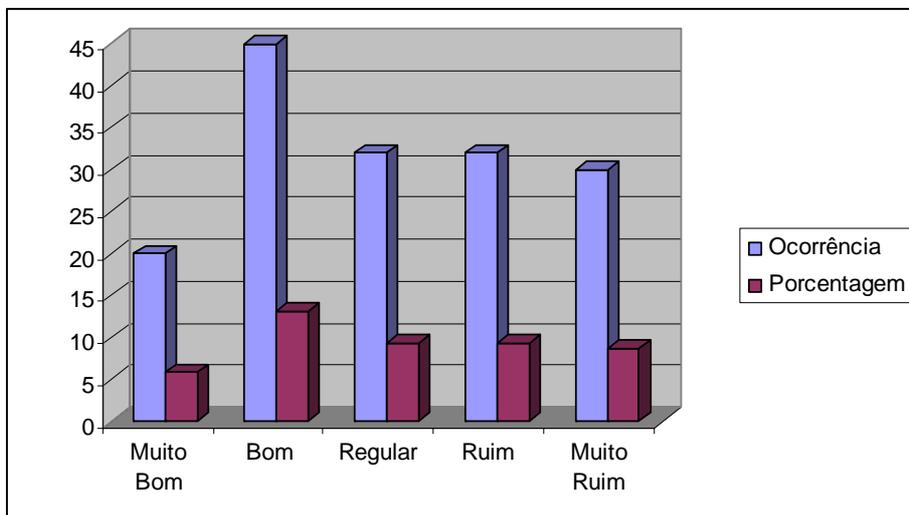


FIGURA 53 Avaliação da Atuação da Prefeitura no Meio Rural  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

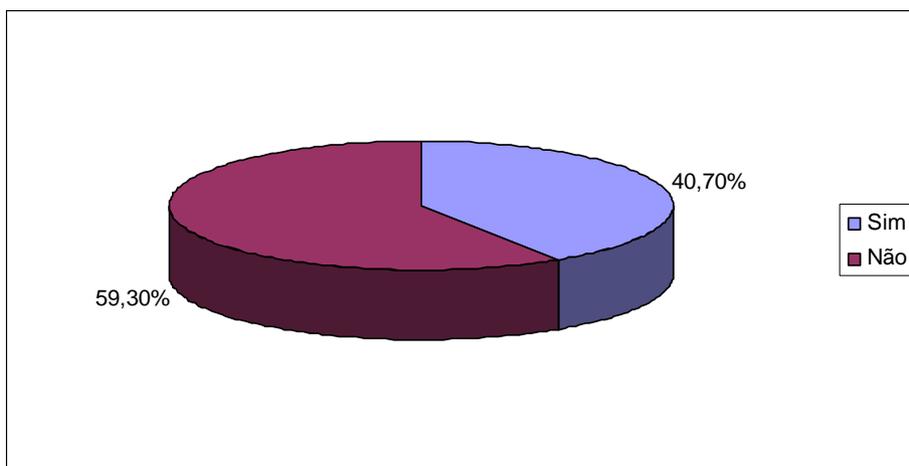


FIGURA 54 Programa Governamental em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

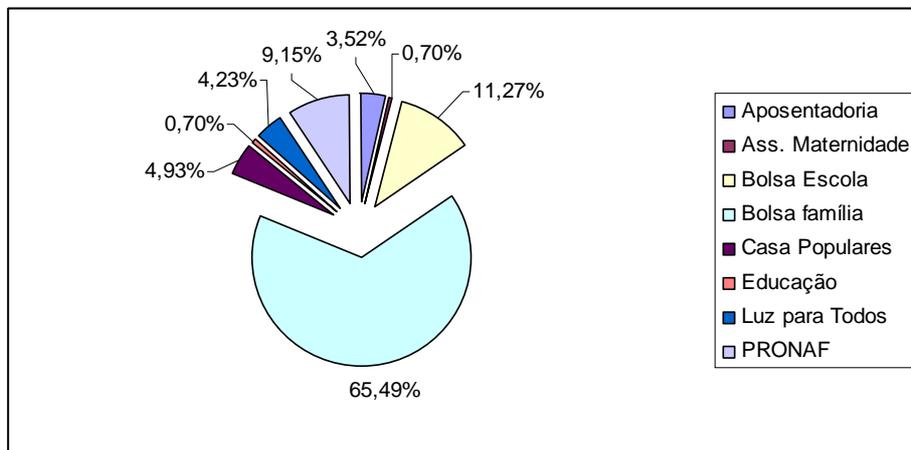


FIGURA 55 Existência de Programas Governamentais em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

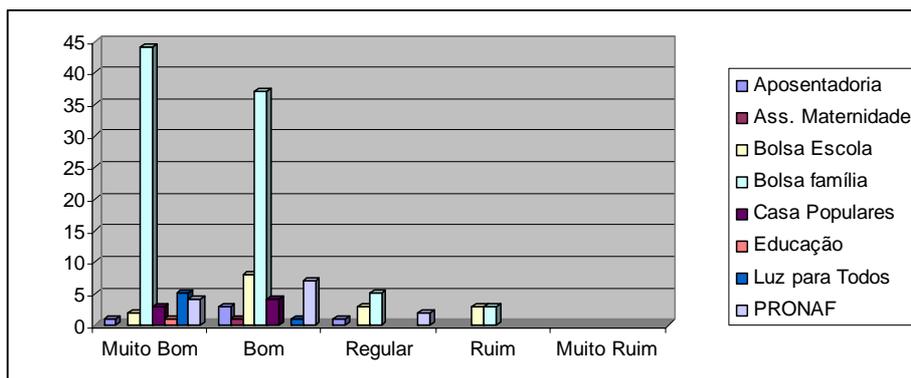


FIGURA 56 Avaliação dos Programas Governamentais em Santa Rosa da Serra  
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.