



**RENATO FERREIRA DE OLIVEIRA**

**POTENCIAL CÍVICO COMO ATIVO PARA O  
DESENVOLVIMENTO INTEGRADO: UMA  
ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE POÇO FUNDO/MG**

**LAVRAS – MG  
2010**

**RENATO FERREIRA DE OLIVEIRA**

**POTENCIAL CÍVICO COMO ATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO  
INTEGRADO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE POÇO FUNDO/MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Programa de Pós-  
Graduação em Administração, área de concentração em  
organizações, gestão e sociedade, para a obtenção do  
título de Doutor.

Orientador

Dr. Antônio Carlos dos Santos

**LAVRAS - MG  
2010**

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

Oliveira, Renato Ferreira de.

Potencial cívico como ativo para o desenvolvimento integrado :  
uma análise no município de Poço Fundo/MG / Renato Ferreira de  
Oliveira. – Lavras : UFLA, 2010.

253 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2010.

Orientador: Antônio Carlos dos Santos.

Bibliografia.

1. Capital social. 2. Comunidade cívica. 3. Políticas públicas. 4.  
Gestão social. 5. Sociedade civil. I. Universidade Federal de Lavras.  
II. Título.

CDD – 306

**RENATO FERREIRA DE OLIVEIRA**

**POTENCIAL CÍVICO COMO ATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO  
INTEGRADO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE POÇO FUNDO/MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Programa de Pós-  
Graduação em Administração, área de concentração em  
organizações, gestão e sociedade, para a obtenção do  
título de Doutor.

APROVADA em 30 de junho de 2010

Dr. Luiz Marcelo Antonialli	UFLA
Dr. Elias Rodrigues de Oliveira	UFLA
Dr. Robson Amâncio	UFRR
Dra. Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio	EMBRAPA

Dr. Antônio Carlos dos Santos  
Orientador

**LAVRAS - MG  
2010**

*A minha esposa, Débora*  
*Aos meus filhos,*  
*Afonso, Maria Lucila e Olavo*  
**DEDICO**

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, prof. Antônio Carlos dos Santos, pelo apoio e permanente confiança.

Aos meus filhos e minha esposa, pela compreensão.

Aos meus pais, Roberto Olavo e Marília, pelo exemplo de dignidade.

Ao amigo Sérgio Pedini, pelo companheirismo e incentivos que nortearam os rumos desta caminhada.

À Dra Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio, pela coorientação e suas valiosas contribuições.

Ao prof. Robson Amâncio, que inspirou as primeiras reflexões para esta pesquisa.

Ao prof. Luiz Marcelo Antonialli, pelas valiosas contribuições durante a qualificação e na reta final deste trabalho.

Ao Prof. Elias Rodrigues de Oliveira, pelas colaborações e importantes sugestões.

À Capes, à Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia, pelo apoio recebido.

À professora Oneida Ferreira de Araújo, educadora e referência da Língua Portuguesa em Poço Fundo, pelas valorosas sugestões, generosidade e cuidados para a qualidade deste trabalho.

Ao Sr Josino de Oliveira, pelo espírito cívico, dedicação à comunidade e disponibilidade para o enriquecimento desta Tese.

A Eveline de Oliveira e ao Centro de Documentação do DAE, pela atenção e boa vontade.

Ao Marcelo de Paiva Gonçalves, companheiro, amigo e exemplo de responsabilidade no trato das causas coletivas, pelas contribuições.

À jornalista Elis Gerusa Ramos, pelo suporte nas entrevistas.

Aos “filhos” que a vida colocou em nosso caminho: Ailton de Souza Fernandes, Júlio César Barbosa, Paulo Antônio Maciel e Vanderley Almeida, pela amizade incondicional.

Ao João Donizete Pereira, “Zetinho”, pelo apoio durante a pesquisa de campo e solidariedade em todos os momentos desta jornada.

Ao Sr. Ivo Roque da Silva, pelo exemplo de cooperação e organização da sociedade civil em benefício da comunidade e pela disponibilidade em contribuir com este trabalho.

Aos colegas e amigos “para sempre” da república “Batcaverna”: João Roberto, Maxwell, Daniel, Wagner, Luiz e Dionísio.

Aos vereadores Luciano Donizeti Ferreira e Wladimir Correa de Moraes, pelo apoio na coleta de dados e pela defesa da conquista cidadã dos espaços públicos em Poço Fundo.

À população de Poço Fundo, principalmente os moradores da zona rural, pelo carinho com que nos receberam em suas casas e nos centros comunitários.

À querida e já saudosa Escola Agrotécnica Federal de Machado, laboratório das relações de integração com a comunidade, onde tudo começou.

Ao jovem Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, com os votos sucesso na sua tarefa de promover o desenvolvimento integrado como forma de inclusão social;

Ao Ministro da Educação Fernando Haddad, pelas oportunidades proporcionadas aos jovens do Brasil.

Ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por governar nosso país com sabedoria, possibilitar o desenvolvimento com inclusão social e promover a educação como forma de liberdade, minha homenagem especial.

## RESUMO

Nesta tese apresenta-se um referencial para análise das relações sociais e do tecido institucional de uma comunidade, com o objetivo de avaliar o seu potencial para possibilitar o desenvolvimento integrado. A escolha do objeto de pesquisa recaiu no potencial cívico, tendo como universo de estudo o município de Poço Fundo - MG, investigado por meio de pesquisa exploratória e descritiva. Na parte introdutória apresenta-se uma abordagem sobre o itinerário percorrido para a definição do tema desta tese, capital social, a sua delimitação em comunidade cívica e a decomposição em categorias analíticas: estruturas sociais de cooperação, igualdade política – relacionada aos procedimentos da administração pública – e as iniciativas de participação, solidariedade e confiança na comunidade. No aporte teórico, discorre-se sobre diferentes perspectivas de desenvolvimento, definindo o conceito de desenvolvimento integrado utilizado para este estudo, seguido de um debate teórico sobre capital social e as diferentes concepções de autores que buscaram explicar a ação coletiva e, por fim, um referencial teórico sobre comunidade cívica e a construção do conceito de potencial cívico apresentado nesta tese e que faz referência às categorias analíticas trabalhadas. Os resultados foram obtidos das categorias analíticas e extraídos dos relatos que compõem a história social e política local por meio de pesquisa-ação, grupos focais, entrevistas focalizadas e de pesquisa documental, que permitiram concluir que Poço Fundo apresenta potencial cívico com elementos favoráveis e desfavoráveis para a implantação de políticas públicas que visam o desenvolvimento integrado. Como oportunidades identificadas para a sua promoção merecem destaque a presença de estruturas sociais de cooperação – como a organização das comunidades eclesiais de base local e as duas cooperativas de agricultores familiares – e as diferentes iniciativas de participação, solidariedade e confiança, presentes em diversas ações coletivas desenvolvidas na história antiga e recente do município. Como principal obstáculo para a formação de potencial cívico pode-se indicar a falta de igualdade política, consequência da forte cultura patrimonialista e clientelista sedimentada e nutrida pela tradicional prática dos grupos que dominam a política partidária local.

Palavras - chave: Capital social. Comunidade cívica. Cultura política. Desenvolvimento local. Sociedade civil.



## ABSTRACT

This thesis presents a reference for analysis of the social relations and the institutional organization of a community, with the objective of evaluating its potential to make the integrated development possible. The choice of the research object was made according to the civic potential, having as a study universe the town of Poço Fundo - MG, investigated by exploratory and descriptive research. The introductory part presents the itinerary for the definition of the subject of this thesis, social capital, its delimitation in civic community, and the decomposition in analytical categories: social structures of cooperation; equality politics – related to the procedures of the public administration – and the initiatives of participation, solidarity and confidence in the community. In the theoretical approach, there is a discourse on the different perspectives of development, defining the concept of integrated development used for this study, followed by a theoretical debate on social capital and the different conceptions of the authors who tried to explain the collective action. Finally, it addresses a theoretical reference to the civic community and the construction of the concept of civic potential, presented in this thesis and that refers to the analytical categories studied. The results came from the analytical categories and were extracted from the reports that compose the social and politic local history through: action research, focal groups, focused and documentary research interviews, which allowed to the conclusion that Poço Fundo presents a civic potential with favorable and non-favorable elements for the implantation of public politics that aim at the integrated development. As chances identified for its integrated development promotion there should be given emphasis to: the presence of social structures of cooperation – as the organization of the local based ecclesiastic communities and the two cooperatives of familiar agriculturists – and the different initiatives of participation, solidarity and confidence, present in many developed collective actions in the old and recent history of the town. As the main obstacle for the formation of civic potential we could point out the lack of political equality, proceeding from the strong patrimonial and pork barrel culture founded and nourished by the traditional practices of the groups that dominate the local parties' policy.

Keywords: Social capital. Civic community. Politic culture. Local development. Civil society.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1.1</b>	<b>Contextualização e problematização</b> .....	16
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	22
<b>2.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	22
<b>2.1.1</b>	<b>Mais especificamente</b> .....	22
<b>2.2</b>	<b>Justificativas</b> .....	22
<b>3</b>	<b>APORTE TEÓRICO</b> .....	25
<b>3.1</b>	<b>Debate teórico sobre desenvolvimento integrado</b> .....	25
<b>3.2</b>	<b>Debate teórico sobre capital social</b> .....	46
<b>3.2.1</b>	<b>Conceitos de capital social</b> .....	46
<b>3.2.2</b>	<b>A ação coletiva</b> .....	58
<b>3.2.3</b>	<b>O poder e o capital social</b> .....	70
<b>3.3</b>	<b>O potencial cívico</b> .....	78
<b>3.3.1</b>	<b>Participação cívica</b> .....	81
<b>3.3.1.1</b>	<b>Participação e sociedade civil</b> .....	90
<b>3.2.1.2</b>	<b>Participação e os espaços da esfera pública</b> .....	100
<b>3.2.2</b>	<b>Estruturas sociais de cooperação</b> .....	104
<b>3.2.3</b>	<b>Igualdade política</b> .....	110
<b>3.2.4</b>	<b>Solidariedade e confiança</b> .....	132
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	140
<b>4.1</b>	<b>Hipótese de pesquisa</b> .....	140
<b>4.2</b>	<b>Descrição metodológica</b> .....	140
<b>4.2.1</b>	<b>Objeto de estudo</b> .....	140
<b>4.2.2</b>	<b>Natureza e tipo de pesquisa</b> .....	141
<b>4.2.3</b>	<b>Técnicas de coleta de dados</b> .....	144
<b>4.2.3.1</b>	<b>Pesquisa-ação</b> .....	145

4.2.3.2	Grupo focal .....	146
4.2.3.3	Entrevista .....	147
4.2.4	Análise e interpretação de dados .....	156
4.2.4.1	Participação cívica, solidariedade e confiança.....	157
4.2.4.2	Igualdade política .....	158
4.2.4.3	Estruturas sociais de cooperação .....	158
5	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	159
5.1	<b>História e dinâmica das relações sociais em Poço Fundo, MG...</b>	159
5.1.1	História de Poço Fundo.....	160
5.1.2	A origem dos partidos políticos tradicionais.....	161
5.1.3	O serviço público local na visão da população.....	162
5.1.4	A organização da comunidade católica .....	164
5.1.5	O santo padroeiro.....	170
5.1.6	Associação dos congadeiros .....	174
5.1.7	Ivo Roque e a Escola São Marcos .....	176
5.1.8	A Leza e o MUPE .....	179
5.1.9	O cinema de Poço Fundo .....	185
5.1.10	A escola agrícola que não veio.....	186
5.1.12	A construção do hospital.....	187
5.1.13	O encontro dos carreiros e dos violeiros.....	189
5.1.14	A cooperativa dos profissionais de ensino .....	190
5.1.15	As associações comunitárias de produtores de leite .....	193
5.1.16	Os conselhos municipais .....	195
5.1.17	O mercado justo e solidário em Poço Fundo.....	196
5.2	<b>Os componentes de comunidade cívica nas relações sociais de Poço Fundo.....</b>	201
5.2.1	<b>Participação, confiança e solidariedade .....</b>	201

<b>5.2.2</b>	<b>Igualdade política .....</b>	<b>205</b>
<b>5.2.2.1</b>	<b>Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo .....</b>	<b>205</b>
<b>5.2.2.1.2</b>	<b>Perdendo a escola agrícola .....</b>	<b>210</b>
<b>5.2.2.1.3</b>	<b>A inoperância dos conselhos gestores municipais .....</b>	<b>210</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Estruturas sociais de cooperação .....</b>	<b>212</b>
<b>5.3</b>	<b>Categorias analíticas para análise diagnóstica do potencial cívico .....</b>	<b>216</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>229</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>236</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações sociais e econômicas mundiais passam por transformações que refletem em movimentação de valores e em novas abordagens para as políticas públicas e para o tipo de desenvolvimento local que se pretende promover. O paradigma funcionalista que orientou a sociedade capitalista e o produtivismo da racionalidade instrumental<sup>1</sup>, dominando as diversas abordagens sobre desenvolvimento, está constantemente sendo questionado.

Em anteposição a esta vertente, as racionalidades substantivas<sup>2</sup> vêm ocupando espaço importante nas novas teorias organizacionais e em diversas ações sociais, como na economia solidária, nas redes, nas organizações não governamentais e até em setores empresariais. Assim, esses valores não são mais estigmatizados como românticos e alienadores e já se destacam em diferentes ambientes organizacionais, libertos da imagem de utópicos, cultivada nos anos modernos.

O desenvolvimento, neste contexto, assume a concepção de um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, complementando

---

<sup>1</sup> A essência do iluminismo era libertar o homem da ignorância dos mitos, fortalecendo o saber e o uso da razão como instrumento emancipatório. Libertar o homem significava torná-lo consciente de sua realidade e responsável pelo seu próprio destino. Para os teóricos críticos, a razão iluminista transformou-se em razão instrumental que, por sua vez, se tornou instrumento para a manutenção do poder por meio da dominação e da repressão. Na visão da teoria crítica, a teoria tradicional, positivista, não consegue retratar a realidade, portanto, é limitada para auxiliar as ciências sociais na compreensão dos fatos (STORINO, 2000).

<sup>2</sup> O conceito substantivo utilizado nesta tese, geralmente caracterizando as racionalidades, remete ao estado de espírito, no “animus”, que deve estar presente nas ações desenvolvidas nas organizações, priorizando o processo e não o fim, considerando participação, solidariedade, confiança e cooperação como elementos importantes para as relações sociais e econômicas. Racionalidade substantiva foi definida por Mannheim (1962) como a percepção inteligente das inter-relações dos acontecimentos de uma dada situação. Para Guerreiro Ramos (1989, p. 194), “a racionalidade substantiva nunca poderá ser confinada num enunciado interpretativo; somente através da livre experiência da realidade e de sua precisa articulação poderá ser compreendida, não se pode compreendê-la através da simples aquisição de um pacote de informações, está sempre em elaboração”.

as perspectivas restritivas que o identificam com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), elevação de renda pessoal, industrialização e avanço tecnológico. É evidente que não se pode deixar de considerar esses elementos como meio de expansão das liberdades. Entretanto, o desenvolvimento justo se refere às disposições sociais e econômicas (serviços de educação e saúde) e aos direitos civis (liberdade de participar de discussões e averiguações públicas).

Considerando o Contrato Social de Rousseau (1973), segundo o qual somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado, de acordo com a finalidade de sua instituição, o bem comum, adotou-se, neste estudo, a perspectiva de desenvolvimento integrado, que é uma forma de condução do desenvolvimento sustentável, orientado pela vontade geral e planejado por meio da ação concertada entre os diferentes atores sociais de um território, que fortalece a participação coletiva e promove parcerias entre a sociedade civil organizada, o poder público e o mercado.

A formulação de políticas públicas com essa orientação vai ao encontro da necessidade de promoção do desenvolvimento local, contemplando elementos aquém daqueles do discurso liberal. Portanto, neste trabalho de pesquisa, identificando a importância das relações e organizações sociais para a promoção do desenvolvimento local integrado, define-se como tema para estudo o capital social, por ser este um elemento facilitador no processo de participação e deliberação participativa, e delimita-se, como foco de pesquisa, o potencial cívico das relações sócio-políticas de uma comunidade.

Para desenvolver a pesquisa com as análises que contribuiram para o tema proposto, foram definidas as categorias analíticas, tendo como referência os principais tópicos apresentados pelo debate filosófico dos teóricos republicanos da Florença do século XVI, adotados como componentes do conceito de “virtude cívica” ou “comunidade cívica” de Putnam (2007), que são: a **participação** da sociedade civil nas questões públicas ou da coletividade; a

organização da sociedade civil em **estruturas sociais de cooperação**; a **igualdade política**, relativa às ações e aos procedimentos da administração pública, no caso deste estudo, a municipal, e as demonstrações de **solidariedade, confiança e tolerância** na comunidade.

Nesta pesquisa identifica-se, portanto, a necessidade de estabelecer um referencial para a avaliação das relações sociais e do tecido institucional de uma comunidade e o seu potencial em contribuir para o fomento dessa nova perspectiva de desenvolvimento. Assim, a escolha do objeto de pesquisa recaiu no potencial cívico, tendo como universo de estudo o município de Poço Fundo, MG, investigado por uma pesquisa exploratória.

Para a apresentação do estudo, esta tese se encontra estruturada em seis partes, que trazem as abordagens teóricas utilizadas para as reflexões sobre os dados observados na pesquisa empírica, as situações observadas na comunidade referentes a cada categoria analítica, as análises dos dados e as conclusões obtidas.

Na primeira parte, introdutória, apresenta-se uma breve abordagem sobre o itinerário percorrido para a definição do tema desta tese, a sua delimitação e a decomposição em categorias analíticas. A segunda parte é constituída pelo aporte teórico que originou as reflexões sobre o tema proposto, orientou esta pesquisa e deu suporte às conclusões, iniciando pelas diferentes abordagens sobre desenvolvimento, momento em que se constrói o conceito de desenvolvimento integrado. Em seguida, é apresentado um debate teórico sobre capital social e as diferentes concepções de autores que buscaram explicar os motivos que conduzem o indivíduo para a ação coletiva e, finalmente, um debate teórico sobre potencial cívico que faz referência, principalmente, à elaboração do conceito de potencial cívico e às definições sobre as categorias analíticas trabalhadas. Na terceira, discute-se a metodologia utilizada e na quarta parte estão os resultados e as discussões proporcionadas.

Os resultados obtidos pela pesquisa empírica estão presentes no item 4.1 – História e dinâmica das relações sociais em Poço Fundo, MG, garimpados nos relatos que compõem a história social e política local. As discussões se concentram nos itens 4.2 – Os componentes de comunidade cívica presentes nas relações sociais de Poço Fundo e 4.3 - Categorias analíticas para análise diagnóstica do potencial cívico, que ficaram restritas a três: estruturas sociais de cooperação, igualdade política e iniciativas de participação cívica, solidariedade e confiança. A quinta parte diz respeito às análises e discussões desenvolvidas por este estudo e na sexta são apresentadas as conclusões.

Portanto, a justificativa dessa abordagem se concentra na necessidade de avaliar o tecido institucional e o potencial cívico dos atores sociais de uma comunidade. Essa avaliação pretende contribuir para o desenvolvimento de estudos que orientem a definição de estratégias mais adequadas para a organização da sociedade civil e para contrapor as distorções culturais construídas por relações políticas arbitrárias e autoritárias, oferecendo subsídio para se desenvolver itinerários que propiciem intervenções eficazes na comunidade, gerando empoderamento e consequente fortalecimento do capital social.

### **1.1 Contextualização e problematização**

O desgaste dos modelos de relações sociais e de Estado que não contemplam a participação da sociedade civil na definição de seus próprios rumos e na deliberação das políticas públicas e preveem o desenvolvimento restrito somente aos aspectos econômicos e tecnológicos, desprezando a melhoria da qualidade de vida e das liberdades usufruídas pelas pessoas. Diante disso, verifica-se a importância da promoção de um novo modelo de relações



sociais e de políticas públicas que contraponham este modelo, admitindo ampliar a participação das racionalidades substantivas nos programas de governo.

A industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização contribuem significativamente para oferecer mais oportunidades de liberdade, mas ela depende também de outros fatores e influências. Se o que se pretende é a conquista da liberdade substantiva como resultado do desenvolvimento local, as atenções devem se concentrar neste objetivo abrangente e não em meios específicos, dirigindo-se para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-lo a alguns dos meios.

Autores que atuam na ciência administrativa apresentam visões do mundo divergente e diversos sistemas básicos de crenças. Assim, a pesquisa nesta área permite múltiplas abordagens. Em função dessa diversidade e dos vários papéis, objetivos e finalidades das organizações, das distintas inserções das empresas na vida social, produtiva e econômica, diferentes opções paradigmáticas possibilitam que se tenha abrangência epistemológica mais eficiente da ciência organizacional e análise empírica das organizações mais eficaz, em todos os seus aspectos.

O modelo de análise e planejamento de sistemas sociais que predomina nos campos da administração, da ciência política, da economia e da ciência social é unidimensional e reflete o paradigma que considera o mercado como a principal categoria para a ordenação dos negócios pessoais e sociais. Como alternativa a esta corrente, Guerreiro Ramos apresenta o paradigma paraeconômico, um modelo multidimensional, no qual o mercado não deixa de ser considerado um enclave social legítimo e necessário, desde que tenha seu papel limitado e regulado. Essa abordagem parte da noção de delimitação organizacional, envolvendo uma visão da sociedade como sendo constituída por uma variedade de enclaves, dos quais o mercado é apenas um, e onde o homem se empenha em diferentes tipos integrativos de atividades substantivas.

Contempla, também, um sistema de governo com orientação social capaz de formular e programar políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre os enclaves sociais (GUERREIRO, 1989).

Nesta perspectiva, Paula (2007) indica, para a sociedade brasileira, a administração pública societal, que discute um modelo de gestão pública para contrapor ao modelo gerencialista de Estado, em evidência. Essa abordagem destaca a importância da relação político-institucional e da participação deliberativa, considerando que a dinâmica e o formato institucional vão determinar a possibilidade de haver deliberação, cogestão e participação no processo decisório. Para a autora, é importante redefinir o papel do Estado e dos partidos políticos para que passem a criar novas esferas públicas e os meios para a implantação de propostas deliberadas. Um espaço interessante para este contexto é o da “esfera pública não-estatal”, no qual são viabilizadas as disputas e o consenso para articular a representação política tradicional com a representação cidadã.

Busca-se, assim, consolidar uma proposta alternativa que contemple o desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio do investimento em esforços no processo de empoderamento do sujeito social e da organização da sociedade civil, enfocando a participação do cidadão nas deliberações da administração pública e no fomento de uma dinâmica mais justa das relações sociais, assim como a gestão mais solidária das cadeias produtivas, reduzindo a desigualdade de oportunidades e criando condições para o indivíduo agir em proveito de sua comunidade. Neste aspecto, evidencia-se a contribuição do capital social e do espírito cívico como ativos da comunidade, contrapondo-se às distorções causadas pelo mercado liberal e pelas relações arbitrárias do Estado com a sociedade civil.

Tomando como referência a perspectiva cultural, que atribui a responsabilidade de elementos culturais à tradição cívica nas questões públicas, verifica-se que o capital social não pode ser tratado como fruto de decretos nas questões políticas ou moldado pela ação benevolente do poder público. Mesmo quando se opta pela corrente neo-institucionalista, que acredita que esse recurso possa ser criado, fabricado, resgatado e ou consolidado a partir da promoção do Estado, muitos esforços precisam ser direcionados para o desenvolvimento de metodologias de intervenção que favoreçam o processo de empoderamento dos grupos, criando e fortalecendo o capital social.

Neste cenário, os atores sociais, pretendidos como protagonistas das redes de solidariedade e das relações horizontais e de confiança, se comportam, metaforicamente, como um substrato que recebe uma semente. A fertilidade do terreno para a germinação deve ser considerada e, se o ambiente não está propício ou impregnado de forças contrárias, a identificação destas deve monitorar ações corretivas para o plantio adequado. Assim, o espírito da comunidade cívica também pode estar sujeito a ambientes antagônicos à sua expressão, carecendo, portanto, de identificar os elementos desfavoráveis, antes de se planejar intervenções para o seu fortalecimento. Este campo fértil não se constrói de forma sustentável, sem que se conheçam as peculiaridades do local e se recorra a estratégias específicas.

Na elaboração da Constituição brasileira de 1988, diferentes forças políticas brasileiras, movidas pela temática da “participação social”, formularam um novo referencial para as relações entre Estado e sociedade, propondo um projeto democrático participativo para o Brasil<sup>3</sup>. Apesar dos vinte anos da promulgação da constituição, os meios de promoção da democracia propostos

---

<sup>3</sup> As demandas para esta proposta partiram de atores oriundos dos movimentos populares, sociais, sindicais, pastorais, ONGs, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e foram reforçadas por setores acadêmicos e por entidades profissionais e representativas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira pra o Progresso da Ciência (SBPC) (DOIMO, 1995).

por ela têm, na maioria das vezes, sido insuficientes ou ineficientes para romper com o autoritarismo e o patrimonialismo da cultura política, principalmente nos pequenos municípios. Antes de negar a eficiência dessas ferramentas para democratizar as relações sociais, é necessário considerar a diversidade dos ambientes institucionais, avaliar, conhecer e mapear a estrutura e a dinâmica da sociedade civil e o perfil dos atores envolvidos. Esse mapeamento do capital relacional da comunidade identifica o potencial cívico e os obstáculos para a sua frutificação, apontando alternativas de intervenção e estratégias de políticas públicas com programas e ações que incrementem o fortalecimento do capital social da comunidade e a participação cidadã.

Assim, faz-se necessário desenvolver modelos identificadores do potencial de uma comunidade para a implantação de políticas públicas que contemplem o envolvimento e a participação cidadã. A partir desta problematização, nasceu o projeto de pesquisa desta tese, com o propósito de analisar a dinâmica social em municípios de pequeno porte<sup>4</sup>, neste caso, utilizando como universo de estudo a cidade de Poço Fundo, sul de Minas Gerais.

O problema da presente pesquisa pode ser formulado pela seguinte questão: “O potencial cívico do tecido institucional de Poço Fundo, MG, potencializa o desenvolvimento integrado da comunidade”?

Para oferecer suporte teórico a este estudo, esta tese posiciona-se a partir das seguintes abordagens:

- a) Proposta de desenvolvimento de Sen (2000) como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas possam desfrutar;

---

<sup>4</sup> Os municípios de pequeno porte, de acordo com a classificação proposta por Veiga (2002), são aqueles com até cinquenta mil habitantes e densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>.

- b) Visão de comunidade cívica de Putnam (2007), que atribui a sustentação da cidadania por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, pelos direitos e deveres iguais para todos e pela união mantida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação.

Considerando o carácter de pesquisa aplicada e o objetivo mais ontológico deste estudo, o destaque teórico são as abordagens selecionadas citadas anteriormente, mais diretamente relacionadas ao problema de pesquisa, evitando remeter em demasia às origens das bases teóricas, não se alongando, assim, na hierarquia de referências. Entretanto, é pertinente destacar a concepção teórica clássica inspiradora das reflexões que originaram este trabalho: o contrato social de Rousseau (1973).

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

Avaliar o potencial cívico como ativo para o desenvolvimento local integrado de uma comunidade.

#### **2.1.1 Objetivos específicos**

- a) Conhecer a dinâmica das relações sociais de Poço Fundo MG, seus vícios e virtudes, buscando identificar as fragilidades e as potencialidades para o desenvolvimento integrado do ambiente social da comunidade;
- b) Verificar se os componentes do conceito de virtude cívica ou comunidade cívica, adotado por Putnam (2007), estão presentes nas relações sociais de Poço Fundo;
- c) Propor categorias analíticas para compor, em pesquisas futuras, modelos de análise diagnóstica do potencial cívico em comunidades.

### **2.2 Justificativas**

A justificativa desta abordagem se concentra na necessidade de desenvolver métodos para avaliar o capital social do tecido institucional de uma comunidade, identificando o potencial cívico presente em suas relações sociais para a promoção do desenvolvimento, por meio da ação integrada dos diferentes atores e dos diversos segmentos da sociedade.

A proposta de formulação de programas de políticas públicas com orientação societal, promovendo o desenvolvimento local integrado, necessita, como pré-requisito, de contar com o envolvimento e a participação da sociedade civil na definição e na deliberação das políticas públicas, ou melhor, com uma comunidade cívica atuante. Neste contexto, as estruturas sociais de cooperação, a organização da sociedade civil, contemplando a participação, a solidariedade, a confiança e a igualdade política no tratamento imparcial e sem discriminação do cidadão pelo poder público, passam a ser ativos importantes para o resultado dos programas. Assim, o potencial cívico da comunidade, para reagir e se adequar à implantação de programas com essa proposta, carece de ser conhecido, dimensionado e definido.

Para tanto, nesta pesquisa apresenta-se um aporte teórico que possibilita o desenvolvimento de programas para a orientação dos cidadãos dos municípios de pequeno porte na direção de uma alternativa de políticas públicas que privilegiem as liberdades e as conquistas sociais, como princípio para o desenvolvimento local, em contraposição ao domínio dos valores neoliberais e aos interesses do mercado. Pretende-se, com isso, oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas de orientação societal, com conquista dos espaços públicos pela ação da sociedade civil, reduzir as desigualdades de oportunidades e criar condições para a autonomia e o empoderamento dos marginalizados. Enfim, libertar a visão de desenvolvimento dos conceitos induzidos pelo mercado.

Além disso, com esta pesquisa, pretende-se contribuir para o desenvolvimento de estudos que orientem a definição de estratégias mais adequadas para a organização da sociedade civil e para contrapor as distorções culturais construídas por relações políticas arbitrárias e autoritárias, e, assim, oferecer subsídios para que sejam desenvolvidos itinerários com propósito de

intervenção na comunidade, empoderamento e conseqüente fortalecimento do capital social.

Portanto, os resultados desta tese devem contribuir para o processo de desenvolvimento local e evolução política da sociedade civil, à medida que faz uma reflexão propositiva sobre o desenvolvimento local integrado e aponta para uma dinâmica mais justa das relações sociais e gestão mais solidária das cadeias produtivas. Indica, assim, algumas variáveis para oferecer suporte à formulação de políticas de intervenção, buscando ampliar o potencial cívico, o estoque do capital social e criar melhores condições para o indivíduo agir em seu próprio benefício e no de sua comunidade.



### 3 APORTE TEÓRICO

#### 3.1 Debate teórico sobre desenvolvimento integrado

*O desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.*

*Amartya Sen*

Este debate tem como objetivo apresentar diferentes concepções teóricas sobre desenvolvimento, buscando identificar, dentre elas, qual contempla a construção de uma sociedade mais justa, possibilitando que todos os membros possam ter a liberdade para usufruir de suas conquistas. Algumas abordagens têm como foco o mercado liberal e o crescimento econômico, a elevação do PNB e os avanços tecnológicos, situação em que o indivíduo deve se adequar para receber os benefícios produzidos pela sociedade de acordo com seu mérito; enquanto outras buscam restringir as desigualdades sociais, em que o cidadão tem autonomia e é sujeito de sua vida, tem consciência de que o bem-estar da sua comunidade política e do seu território depende da responsabilidade coletiva.

Um grande dilema que o mundo atual enfrenta após a expansão das conquistas tecnológicas do século XX, que diminuíram as distâncias, facilitaram as comunicações, desenvolveram formas de produção de alimentos em grande escala e propiciaram o avanço da medicina de alta tecnologia, é saber se, ou até que ponto, esse “progresso” proporcionou dignidade e emancipação para o ser humano e possibilitou o atendimento de suas reais necessidades e viabilizou autonomia e empoderamento de forma que o homem contemporâneo se identifique como sujeito de sua vida. Enfim, se trouxe desenvolvimento como liberdade para a sociedade de acordo com a visão de Sen (2000).

O tema “desenvolvimento local”, desvinculado da perspectiva puramente econômica e tecnológica, está muito presente entre os envolvidos na transformação social da estrutura local nos meios acadêmicos, nas políticas públicas e em instituições que tenham o foco tanto no crescimento econômico e na geração de renda, como na melhoria da participação social com promoção da cidadania. O intuito dessa nova abordagem é o de poder orientar as alternativas de desenvolvimento, tanto no que se refere aos recursos quanto às potencialidades locais, considerando os princípios de sustentabilidade e solidariedade, percebendo o cidadão como aquele que tem consciência de que o bem-estar da sua comunidade política e do seu território depende da responsabilidade coletiva (KRAEMER, 2005).

Para Vale (2006), a crença pós-Segunda Guerra de que o desenvolvimento regional deveria ser induzido por fatores exógenos e investimentos em grandes projetos produtivos e de infraestrutura direcionou as políticas públicas do mundo todo para este rumo. No Brasil, essa proposta teve como referência as estratégias da SUDENE, que eram voltadas para a industrialização e o desenvolvimento do nordeste. Entretanto, a crença na capacidade ilimitada de utilização de mecanismos externos – exógenos, como a principal fonte de estímulo ao crescimento econômico regional, parece ter se esgotado.

O desenvolvimento local, segundo Buarque (2002), se define por processos endógenos de mudança, que levam ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos que, para ser consistente e sustentável, deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local. Ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são as bases das suas potencialidades e condição para a elevação da qualidade de vida da

população. Para tanto, os empreendimentos endógenos demandam movimentos de organização e mobilização da sociedade civil, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, criando raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade.

Portanto, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, enfoque que contrasta com visões mais restritas do desenvolvimento, como as que o identificam com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de renda, industrialização e avanço tecnológico. É evidente que o crescimento do PNB ou das rendas individuais é muito importante como meio de expansão das liberdades para os membros da sociedade, mas o foco principal devem ser as disposições sociais e econômicas (serviços de educação e saúde) e os direitos civis (liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). Da mesma forma, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social contribuem significativamente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências.

Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-lo a alguns dos meios (SEN, 2000, p. 17).

Aguiar et al. (2008) atribuem à crise ambiental os modelos de crescimento e dos padrões de produção e consumo praticados. O fato de atrelar a crise do desenvolvimento e o fortalecimento do ambientalismo provocou a retomada do estudo e da importância teórica do desenvolvimento, que surge, neste cenário, acompanhado de adjetivos como social, humano, regional, rural, local, territorial, sustentável, etc. Nos debates recentes acerca do

desenvolvimento, os autores destacam a nova abordagem representada pela dimensão territorial, a qual observa os fatores sócio-políticos que repercutem nas esferas de produção e de tecnologia, não deixando de considerar a capacidade da sociedade se organizar e intervir na gestão de seu território. Para o autor, essa perspectiva institui um novo marco para o desenvolvimento, em que o elemento central é a construção social em torno das ideias, do debate e das decisões tomadas em fóruns e instituições.

Sen (2000), ao defender a ideia de que o desenvolvimento não deve se resumir ao âmbito econômico, mas contemplar a melhoria da vida e das liberdades usufruídas pelas pessoas, destaca a necessidade de reconhecer os aspectos do processo e das oportunidades de liberdade:

A visão da liberdade envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas a suas circunstâncias pessoais. A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis, ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (SEN, 2000, p. 31).

Para Sen (2000), o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade como a pobreza e a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos que, dessa forma, negam as liberdades elementares a um grande número de pessoas. A negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à participação na vida social, política e econômica da comunidade é uma violação. Entretanto, na maioria das vezes, a ausência de liberdades substantivas está relacionada com a pobreza econômica, que tira das pessoas a liberdade de saciar a fome; de ter acesso à nutrição

satisfatória ou remédios; de vestir-se ou ter moradia adequada, com acesso à água tratada ou saneamento básico e aos serviços públicos de assistência social, programas epidemiológicos, assistência médica, educação ou da manutenção da ordem local.

Uma razão para considerar fundamental a liberdade substantiva, na perspectiva deste autor, é que a liberdade não é apenas a base para avaliação do êxito ou fracasso, mas um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social, favorecendo a oportunidade de as pessoas terem resultados valiosos para si e para o desenvolvimento da sociedade. Fazendo um paralelo entre liberdade e poder, percebe-se que as conquistas das liberdades pessoais e do desenvolvimento proposto por Sen só seriam sustentáveis por meio do empoderamento, ou melhor, com o sujeito emancipado participando da definição dos rumos daquilo que lhe diz respeito.

Kraemer (2005) considera que o desenvolvimento social, econômico, político, cultural e ambiental é conquistado por meio do esforço comum em determinado espaço geográfico e afirma que “as decisões políticas garantem sua legitimidade pela cidadania deliberativa, obtida dos processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Existe grande possibilidade de se promover o desenvolvimento com cidadania, utilizando as redes sociais. As premissas sobre desenvolvimento local, cidadania deliberativa e redes sociais são bastante ambiciosas, mas é importante tê-las como meta, referência ou ideal para aproximar de sua concepção, pois existem exemplos demonstrando que o crescimento pode acontecer de forma paralela ao desenvolvimento social, com a sociedade participando ativamente das discussões e sendo respeitada como um nó importante no processo (FARIA, 2005).

Dentre as redes sociais, merecem destaque as associações e as cooperativas, como práticas sociais promotoras de capital social. Na perspectiva de Arruda (1996), a práxis de um cooperativismo autônomo com dimensões culturais, políticas e econômicas, ganha importância por ser autogestionário e solidário, inovando no espaço da empresa-comunidade humana e também na relação de troca entre os diversos agentes; nas palavras do autor:

Nosso argumento é que a sociedade precisa superar a relativa inércia a que se submeteu, substituindo a cultura da reivindicação e da delegação, com suas alienadoras práticas paternalistas e assistencialistas, por uma cultura do auto-desenvolvimento, de auto-ajuda, de complementaridade sólida; o associativismo e o cooperativismo autogestionários, transformados em projeto estratégico, podem ser os meios mais adequados para a reestruturação da social e econômica (ARRUDA, 1996, p. 7).

Outro fator importante que contribui para a realização do desenvolvimento nesta perspectiva é a forma de distribuição do poder na sociedade. Oakley e Clayton (2003) citam a contribuição da Escola do desenvolvimento alternativo como precursora do conceito de “empoderamento”, contrastante com a escola da modernização. Segundo os autores, um número significativo de agências bilaterais e multilaterais se convenceram de que somente a distribuição mais equitativa do poder poderia romper o ciclo de pobreza endêmica existente no mundo, pois as tentativas de promoção do desenvolvimento, exclusivamente por meio de programas de melhoria de estrutura física ou social haviam fracassado.

Alguns outros autores apresentam enfoques diversos de desenvolvimento. A vertente societal para a administração pública enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo privação e bem-estar, além de reformular as práticas e as políticas que conduzem a isso. O desenvolvimento é também interpretado como a busca de respostas criativas

para problemas que envolvem escassez de recursos por meio do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã, e foi associado à capacidade cultural para formular um projeto nacional e mobilizar a capacidade política e administrativa para implantá-lo, mesmo havendo limites de recursos naturais para o avanço das forças produtivas. Também foi caracterizado como uma visão da globalização que preserva o projeto nacional e se baseia nas tecnologias disponibilizadas pelo mercado para alcançar um novo patamar civilizatório<sup>5</sup>.

No século XX, a ideia de desenvolvimento ganhou força impulsionada pelo liberalismo e, nesse período, diversas propostas de promoção do desenvolvimento conduziram a situações de fragilidades socioeconômicas, o que descaracterizou a sua legitimidade como um projeto para o conjunto da sociedade. O “relançamento” do modelo liberal nos anos 80 via Consenso de Washington, pelo insucesso da maior parte das experiências postas em marcha sob sua égide, e a “terceira via” europeia, porque não conseguia se debelar do dilema de aceitar a “economia de mercado” e rejeitar a “sociedade de mercado”, também sucumbiram a esta realidade de fragilidade socioeconômica (AGUIAR et al., 2008).

O discurso liberal advoga que o mundo se desenvolve com as pessoas obtendo maior conforto e o papel das políticas públicas deve ser o de se ocupar com o “desenvolvimento” econômico e com o fortalecimento do mercado que, com sua mão invisível, regula a tudo e a todos, corrige as distorções sociais e oferece oportunidades aos que atendem às demandas da sociedade, portanto, aos mais competentes.

No que se refere à administração da economia, Paula (2007) afirma que o pensamento liberal defende o *laissez-faire*, ou a não-intervenção do Estado, e aposta na existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de

---

<sup>5</sup> Ver (PAULA, 2007; NUSSMAUM E SEN 1993; FURTADO, 1998; SACHS, 1999; SANTOS, 2000).

realizar uma alocação ótima de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social. Na visão dos liberais, o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimula o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza. Para Figueiredo (1995), embora a liberdade, como não interferência, seja condição necessária, ela não é suficiente para o exercício da autonomia. A capacidade de gerar leis e viver sob o império das leis por si mesmo consagrados é o que vai caracterizar o indivíduo autônomo. Ao ascender à condição de indivíduo autônomo, o indivíduo livre adquire a possibilidade de realizar sua liberdade positiva e conquistar o status de sujeito.

Ben Ross Schneider<sup>6</sup> advoga que uma das denominações mais equivocadas das décadas recentes é a do desenvolvimento induzido pelo mercado, que os reformadores neoliberais e os que apoiaram o consenso de Washington introduziram por meio de uma variedade de reformas voltadas à redução do âmbito da intervenção estatal e à ampliação das interações de mercado na economia. Para eles, a adoção de uma antítese deslocada entre Estado e mercado levaria a uma mudança no eixo do desenvolvimento, passando do Estado para o mercado pela retração estatal, ficando sob a responsabilidade do mercado o papel do crescimento econômico.

Para Schneider (2004) apud Diniz e Boschi (2004, p. 15), o crescimento pós-reforma neoliberal foi uma decepção, já que os mercados não foram capazes de produzir níveis de investimentos, exportações, renda e empregos com capacidade para enfrentar o desafio do desenvolvimento sustentado. Isto gerou um equívoco analítico, pelo qual os observadores estariam olhando para o lugar errado. Assim, segundo este autor, o oposto de desenvolvimento induzido pelo Estado não seria aquele induzido pelo mercado, mas o promovido pelas atividades empresariais, deste modo, mercados mais eficientes ou menos

---

<sup>6</sup> Ver: Schneider (2004) apud Diniz e Boschi (2004, p. 15).



eficientes não constituem um motor ou uma força capaz de impulsionar o progresso econômico.

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil e na América Latina, no século XX, segundo Hermet (2002), foi sustentado por ideologias que acreditavam nos milagres econômicos. As propostas conservaram uma lógica “macroeconômica” ou “macropolítica”, desprezando o microdesenvolvimento, uma característica nas épocas do desenvolvimentismo e do antidesenvolvimentismo, com um traço significativo de não participação popular nessas políticas. Assim, a análise da história brasileira demonstra que os modelos de desenvolvimento adotados pelo Estado são imitações dos países desenvolvidos e ou dominantes, ficando, dessa forma, evidente a carência da criação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, de acordo com a cultura nacional, e que contemple a participação da população na definição das políticas públicas.

Durante a consolidação do Estado e das agências econômicas da América Latina, com o começo da guerra fria, na década de 1940, a ideologia “desenvolvimentista” tomou corpo no Brasil, sob influência da “reorientação da política estadunidense”. Em 1949, o presidente americano Harry Truman apresentou o conceito de subdesenvolvimento no “Discurso sobre o estado da União”, anunciando a luta contra a pobreza, com objetivo de atingir a “estabilização do mundo sob a égide dos Estados Unidos”. Assim, o desenvolvimentismo inseriu-se na esfera técnico-econômica latino-americana, como um processo de modernização social e cultural, governado desde o cume até as demais camadas da população. De 1945 a 1975, com o objetivo de inserir a América Latina no “primeiro mundo” por meio da riqueza, da educação e da influência política, tanto os países de regimes democráticos quanto as ditaduras militares mantiveram essa linha de desenvolvimento, deixando de levar em conta a participação efetiva da população (HERMET, 2002).

Nos anos 1950 e 1960, ocorreu o auge do desenvolvimentismo, em que o Estado tem papel forte e voluntarista, com “visão ortodoxa de uma cidadania social integral”, implantando um projeto que parte da industrialização para substituir a importação. O objetivo era o de gerar um desenvolvimento concebido “como instrumento da transformação e nivelamento das condições de vida”. O início desse processo coincidiu com a criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em 1948 (HERMET, 2002).

Na década de 1960, a teoria desenvolvimentista passou a ser questionada. Segundo Hermet (2002), o economista brasileiro Celso Furtado acreditava em uma dinâmica própria para a economia brasileira e, alguns anos depois observou que a fase de desenvolvimento fácil, baseado em exportações crescentes de matérias-prima ou em indústrias substitutivas de importação, se esgotou no mundo todo, e, o economista argentino, Raúl Prebisch, destaque intelectual da CEPAL, advogava que a proliferação de indústrias de todos os tipos privou os países da América Latina das vantagens de uma especialização e de economias de escala e que a ausência de formas saudáveis de competição interna prejudicou o desenvolvimento, impedindo uma produção eficiente.

Com relação ao modelo agrário e agrícola brasileiro, adotado até o início dos anos 1990, Graziano da Silva (1993) considera o resultado, do ponto de vista social, do “novo” modelo de crescimento agroindustrial ensaiado na década de 1980, muito perverso, já que aumentou a concentração da renda no campo e também a proporção de pobres, e os pobres se tornaram relativamente mais pobres. A partir desta constatação, Graziano questiona até quando e até onde é possível reproduzir esse modelo e o que fazer com os que já foram excluídos, os pobres do campo e a população marginal.

A abertura comercial desordenada do início dos anos 1990 trouxe novos elementos para a viabilidade da agricultura familiar, que teve que enfrentar a concorrência da produção internacionalizada, acelerando o seu processo de

destruição, especificamente a produção familiar de trigo, algodão e do leite. A modernidade, vista pela ótica dos que reduzem a eficiência produtiva aos parâmetros estreitos da competitividade internacional, tem conduzido, ideológica e equivocadamente, à conclusão de que fora do padrão tecnológico típico do grande empreendimento agrícola não existe desenvolvimento (FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2001).

Para Hermet (2002), as experiências mostraram que a lógica estatal da ideologia desenvolvimentista não produziu os resultados esperados e que o apoio do Estado a uma industrialização onímoda e hipertrofiada, com o setor público deficitário e o setor privado protegido artificialmente, foi o principal responsável pela ruptura desta visão de desenvolvimento. Além disso, as populações trabalhadoras foram excluídas do processo, o capital social não foi considerado e havia grande distância entre a CEPAL e os governos nacionais. Para complicar a situação, as estratégias de desenvolvimento dos anos 1960 e 1970, na América Latina, criaram o fardo da dívida externa e provocaram o retrocesso econômico da década de 1980.

Touraine (2009), refletindo sobre o processo de desenvolvimento adotado no mundo, declarou que, desde a Segunda Guerra, não houve uma crise tão grave como a que “estamos assistindo” (2008/2009). Segundo o sociólogo francês, o sistema econômico tem como base, há muito tempo, a ideia de concentração de recursos na mão de uma elite dirigente que deve se voltar para a sociedade. Mas, para que funcione, é preciso ter mecanismos de reequilíbrio e regulação. Entretanto, do pós-guerra até os dias atuais, o que se observa é o desenvolvimento tecnológico e a ruptura entre essa elite econômico-financeira, que se define por ela mesma, e os apelos da população por participar do crescimento da riqueza. Deste modo, assistimos a uma separação crescente entre

organização econômica globalizada e os sistemas de equilíbrio político e social, que se tornaram incapazes de atingir o patamar das decisões globais<sup>7</sup>.

Para Touraine, houve uma expansão de riquezas por meio da abertura de mercado e avanço tecnológico. Após um período inicial de desenvolvimento, o sistema financeiro descolou-se completamente do corpo da economia, para atuar em um campo fora das possibilidades de ação social e coletiva (campo este no qual o sistema financeiro poderia ser reequilibrado e corrigido), ocorrendo, portanto, uma falha fundamental do capitalismo e, mesmo, da economia moderna. O resultado disso é que, mesmo nos EUA, a desigualdade social aumentou, como também na América Latina, com exceção de Brasil e Chile, em tempos mais recentes, que lograram diminuí-la alterando a rota socioeconômica neoliberal.

Analisando o desenvolvimento regional nas décadas de 1970 e 80, Kraemer (2005) observou grandes mudanças no ambiente competitivo das empresas e constatou que a globalização e os preceitos neoliberais - como a austeridade fiscal, a privatização e a liberalização do mercado de capitais e do comércio - geraram maior vulnerabilidade externa, não contribuíram para o desenvolvimento dos países e provocaram menor grau de liberdade de governos nacionais em suas políticas econômicas. Com isso, o autor mostra a necessidade de novas estratégias de políticas públicas e privadas que transfiram para as regiões do interior o papel da tomada de decisões relacionadas à utilização dos seus meios e de seus recursos envolvidos no processo econômico e social.

Sob este aspecto, consolida-se a perspectiva da promoção do desenvolvimento local que, segundo Buarque (1999), implica na articulação entre os diversos atores da sociedade e esferas de poder, considerando, para tanto, a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições

---

<sup>7</sup> Touraine (2009).

privadas e políticas e o próprio governo, em que cada um assume responsabilidades e contribui para o desenvolvimento no âmbito local.

Para Buarque (2002, p. 25), o desenvolvimento local é o resultado de múltiplas ações convergentes e complementares, capaz de quebrar a dependência e a inércia do subdesenvolvimento e do atraso em localidades periféricas e de promover uma mudança social no território.

Não deve se limitar ao enfoque econômico, associado às propostas de desenvolvimento endógeno. Portanto, não deve desconsiderar a importância do dinamismo da economia, em especial quando se tratar de regiões e municípios com população de baixa renda, que devem perseguir com rigor a sua elevação, gerando riquezas locais por meio de atividades econômicas viáveis e competitivas, reduzindo a dependência histórica de transferências de rendas geradas em outros espaços. Na perspectiva deste autor, o desenvolvimento local sustentável resulta da interação e da sinergia entre qualidade de vida da população local, geração de riqueza e distribuição de ativos, eficiência econômica e gestão pública eficiente.

A interação entre esses fatores depende da organização da sociedade civil, que contribui para a formação de capital social local, orientando as políticas e os investimentos públicos, e pela distribuição de ativos sociais, assegurando a internalização da riqueza e os desdobramentos sociais da economia. Segundo Amâncio (2006), o capital social deve ser identificado como agente para o desenvolvimento local e compreendido na perspectiva de proporcionar acesso aos recursos e na transformação destes em ativos de capitais, que possibilitem a expansão das capacidades e um maior exercício da liberdade.

Nesta direção, Tenório (2007) apresenta uma proposta do desenvolvimento local com cidadania, sustentado pela participação popular nas deliberações da esfera pública e o processo deliberativo, garantindo que sociedade civil, Estado e mercado estejam presentes, de forma ativa, no processo. Para o autor, o ato de participar vai além do ato de votar e a participação não deve ser vista como uma concessão do poder público.

Alguns arranjos institucionais têm surgido no cenário brasileiro, buscando a promoção do desenvolvimento local por meio da interação entre poder público, sociedade civil e mercado. Tenório (2007) aponta como exemplos as agências de desenvolvimento local, a Agenda 21 local, conferências municipais, conselhos regionais de desenvolvimento, conselhos gestores, consórcios intermunicipais, orçamento participativo, fóruns temáticos, redes e o desenvolvimento local integrado (DLIS).

Perroux (1977) destaca a importância das instituições públicas e privadas na condução de um polo de desenvolvimento local, pois considera o mercado imperfeito, sendo, então, necessária a arbitragem, um poder que pronuncia em nome do interesse geral, da utilidade coletiva e do bem comum, para prevenir e corrigir as imperfeições provocadas pelo mercado. Dessa forma, as instituições vão, aos poucos, transformando conflitos em diálogo social, modificando o pensamento das pessoas, partindo do simples consentimento até o ponto máximo da adesão participativa.

A concepção de desenvolvimento, vinculada à capacidade de os atores sociais fazerem uso de suas liberdades, contribui para a análise do conceito de capital social. Segundo Amâncio (2006), a partir do uso do capital social, os membros das comunidades poderão usufruir de outras formas de liberdade, como a liberdade de escolha. Indivíduos conscientes de sua integração com o mundo ao seu redor desenvolvem competências para utilizar os mecanismos que possibilitam a expansão de suas capacidades e, em consequência disso, podem

fazer uso de outras formas de liberdade. Assim, o termo capital social tem sido utilizado para contrapor a visão economicista de desenvolvimento, procurando modificar o centro de análise das relações estritamente econômicas para focar as relações sociais como cenário da mudança.

Para Abdalla (2002), o princípio da cooperação é o eixo racional que fundamenta as relações humanas, sendo o oposto do princípio da troca competitiva. A cooperação garante a vida das pessoas e possibilita maior aproximação do universo humano à práxis que dá suporte à continuidade da espécie humana. Na visão do autor, a dinâmica da cooperação busca reconstruir o reencontro do homem com a sua essência, esquecida pelas conformações históricas fundamentadas na exploração.

Buscando orientar uma dinâmica das relações políticas nesse sentido, Tenório (2007) indica o desenvolvimento local sustentável, integrado por meio de ação concertada entre os diferentes atores sociais, que facilita e potencializa a participação coletiva, promove parcerias entre a sociedade civil organizada, poder público e mercado, integra áreas dispersas e promove novas sinergias entre as diversas ações existentes. Parte-se da realização de um diagnóstico local com levantamento das potencialidades municipais, das lideranças locais e parceiros; logo após, segue a mobilização da comunidade, o estabelecimento de parcerias entre o poder público e privado, a capacitação de lideranças regionais, a criação de um fórum, conselho ou agência de desenvolvimento local, a definição de uma equipe gestora, envolvendo membros da comunidade, a elaboração de um plano de desenvolvimento e, finalmente, a definição de uma agenda de ações e o desenvolvimento e acompanhamento dos projetos.

Os esforços investidos em projetos de desenvolvimento têm apresentado mudanças de orientação nos últimos 15 anos, merecendo destaque os programas da área rural que apresentaram, como condicionantes, a participação das comunidades envolvidas e o manejo racional dos recursos naturais,

caracterizando as mudanças na forma de pensar e implementar as ações para este fim, considerando os princípios de sustentabilidade e solidariedade, percebendo o cidadão como aquele que tem consciência de que o bem-estar da sua comunidade política e do seu território depende da responsabilidade coletiva (AGUIAR et al., 2008).

Tendo como referência esta perspectiva, o planejamento de políticas públicas com objetivo de promoção do desenvolvimento de uma região deve, antes de tudo, definir quais ações do poder público e avanços da sociedade resultariam em conquistas e empoderamento para o cidadão e qual dinâmica nas relações políticas e sociais contribuiria para a melhoria da qualidade de vida para todos. Dessa forma, quem poderia melhor decidir sobre estas questões seria o maior interessado nelas, o usuário do território, ou melhor, aquele que é o legítimo detentor da vontade geral, o próprio cidadão comum. Nos debates recentes acerca do desenvolvimento, destaca-se a abordagem territorial que considera a capacidade da sociedade de se organizar e intervir na gestão de seu território. Essa perspectiva institui um novo marco para o desenvolvimento, no qual o elemento central é a construção social em torno das ideias, do debate e das decisões tomadas em fóruns apropriados.

Partindo desta abordagem, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais propôs implantar um programa de desenvolvimento integrado na região, por meio da promoção de um fórum de debates, identificando demandas e atores potenciais para celebrar uma parceria e definir ações com esta finalidade. Inspirada nas considerações de Tenório (2007), a comissão organizadora desse fórum adotou a denominação “desenvolvimento integrado” para identificar o tipo de desenvolvimento pretendido, conceito que também orientou a perspectiva de desenvolvimento adotada para esta tese.



Assim, os idealizadores do fórum propuseram-se a discutir o processo de desenvolvimento da região com diversos setores e segmentos da sociedade. Para tanto, convidou a Prefeitura Municipal de Pouso Alegre e a Emater regional, como parceiros, para a organização do I Fórum sobre Desenvolvimento Integrado do Sul de Minas Gerais e, como participantes do evento, os atores representantes das principais atividades produtivas dos 188 municípios da área de abrangência do IF Sul de Minas. O fórum teve sua primeira assembleia em 16 de outubro de 2009, com a presença de, aproximadamente, 400 participantes.

Como objetivo principal, o fórum buscou a elaboração e a promoção de um plano de desenvolvimento regional participativo, a partir da definição de uma agenda de ações, projetos, programas e propostas de políticas públicas. Iniciou-se pela realização de um diagnóstico local com levantamento dos obstáculos e das potencialidades regionais, mobilizando a comunidade e consolidando parcerias com as lideranças locais, o poder público e o setor privado.

Neste processo, propõem-se programas, decisões e ações de caráter público com a participação da sociedade civil, exigindo uma nova postura das políticas públicas com o fortalecimento da participação cidadã e combate às práticas antidemocráticas nas relações sociais. Desse modo, o empoderamento e o capital social passam a exercer função de destaque, como ativos para o desenvolvimento integrado e a organização da sociedade civil, o papel de protagonista deste processo.

O fórum estruturou-se a partir da seguinte orientação:

- a) Realização de um diagnóstico local, com levantamento das potencialidades municipais, das lideranças locais e dos parceiros;
- b) Mobilização da comunidade, estabelecimento de parcerias entre o poder público e privado, capacitação de lideranças regionais e

- criação de um conselho de desenvolvimento local;
- c) Definição de uma equipe gestora, envolvendo membros da comunidade;
  - d) Elaboração de um plano de desenvolvimento com definição de uma agenda de ações e o acompanhamento dos projetos.

Durante a realização da assembleia inicial do fórum, foram debatidas questões, junto aos participantes de oito plenárias (agricultura, pecuária, indústria, comércio, turismo, artesanato, saúde pública e juventude rural), para a obtenção de um primeiro diagnóstico das potencialidades locais, segundo a perspectiva dos membros participantes. As questões debatidas foram:

- a) Quais os principais obstáculos para o desenvolvimento de sua atividade na região?
  - Pontos Fracos, de origem interna.
  - Ameaças externas.
- b) Quais as maiores facilidades para o desenvolvimento de sua atividade na região?
  - Pontos Fortes, de origem interna.
  - Oportunidades externas.
- c) Identificação das lideranças locais e possíveis parceiros.
- d) Indicação de três membros, representantes de cada área temática, para comporem o Conselho do desenvolvimento integrado do sul de MG.

Como consequência dessa primeira etapa, formou-se um conselho composto por 24 membros indicados pelas plenárias (Conselho de

Desenvolvimento Integrado do Sul de Minas Gerais – CONDISMG), com três representantes de cada área temática.

Na primeira reunião, os conselheiros adotaram o seguinte conceito para desenvolvimento integrado:

Processo de evolução de um território específico, de forma sustentável e com conquistas sociais, políticas, tecnológicas, financeiras e de preservação do ambiente, pela ação coletiva e iniciativas concertadas entre diferentes atores e segmentos da sociedade.

Isto implica em investimento de esforços para o fortalecimento do capital social e da participação cidadã, buscando ampliar o potencial cívico nas comunidades por meio de maior equilíbrio entre Estado, sociedade civil e mercado, e promovendo ações pautadas pela solidariedade, confiança e participação cívica nos processos decisórios.

Como principal ação formulada pelo conselho, após identificar o papel do capital social para a promoção do desenvolvimento integrado, destaca-se a criação do Núcleo de Atendimento às Associações e Cooperativas (NAAC), uma parceria do IF Sul de Minas Gerais e Emater-MG, com sedes nos três campi do Instituto Sul de Minas, em Machado, Inconfidentes e Muzambinho.

Portanto, a discussão transcorrida antes, durante e como consequência do referido fórum de debates, possibilitou a definição da abordagem mais adequada para o processo de desenvolvimento que a sociedade do sul de Minas Gerais espera ser promovido em seu território. Os elementos da revisão de literatura, que deram sustentação a estas considerações, estão presentes neste debate teórico sobre desenvolvimento integrado.

Para ilustrar esta discussão, apresenta-se, no Quadro 1, uma síntese dos elementos presentes nas diversas definições sobre o assunto, não deixando de considerar que, na prática, eles se confundem e se misturam. Assim,

estabeleceram-se duas orientações básicas para os tipos de desenvolvimento discutidos: liberal (desenvolvimentismo) e societal (integrado). Na liberal, merecem destaque os tipos empresarial e tecnológico; na societal, a atenção se concentra nos tipos local, social e sustentável, que interagem-se em diversas conceituações.

Quadro 1 Abordagens sobre desenvolvimento

	Tipos	Foco	Racionalidades
Desenvolvimento Liberal (Desenvolvimentismo) <i>Orientação neoliberal</i>	Empresarial	Mercado livre Elevação do PNB	Racionalidade instrumental Concorrência
Desenvolvimento Integrado  <i>Orientação societal</i>	Local	Aspectos políticos- articulação Empoderamento Capital Social	Racionalidade substantiva Participação Expansão das liberdades
	Sustentável	Aspectos ambientais	Racionalidade substantiva Solidariedade e Colaboração
	Social	Inclusão Social Elevação do IDH Geração de Renda e Trabalho	Racionalidade substantiva Cooperação e Justiça Social

## **3.2 Debate teórico sobre capital social**

### **3.2.1 Conceitos de capital social**

Esta pesquisa tem como origem uma reflexão sobre a relevância da contribuição do capital social para o processo de formulação e implantação de políticas para o desenvolvimento local, com orientação societal, em pequenos municípios.

Segundo Buarque (2002), qualquer estratégia para a promoção do desenvolvimento local deve se estruturar em três grandes pilares: organização da sociedade, contribuindo para a formação de capital social combinada com a formação de espaços institucionais de negociação e gestão; agregação de valor na cadeia produtiva, com a articulação e o aumento da competitividade das atividades econômicas com benefícios locais, e reestruturação e modernização do setor público como forma de descentralização das decisões e elevação de eficiência e eficácia da gestão pública local.

Pretende-se, pois, contribuir para esta temática pela investigação de variáveis que possibilitem oferecer instrumentos de cunho científico que orientem a formulação de políticas públicas e programas voltados para o desenvolvimento local integrado, articulado pela participação dos cidadãos da comunidade e por atores dos diferentes segmentos sociais.

Partindo dessa proposta, faz-se necessário apresentar, nesta tese, um debate teórico que contemple as diversas concepções sobre o assunto, pela concordância ou discordância, destacando algumas polaridades identificadas nas abordagens sobre o capital social e a ação coletiva.

Neste estudo, para a avaliação da dinâmica do ambiente comunitário agindo coletivamente, recorreu-se à contribuição de Putnam (2007), que desenvolveu seu trabalho em vinte anos de pesquisa na Itália pós-1970,

estabelecendo relações entre democracia/comunidade e capital social/desempenho institucional. Em seus estudos, o autor visitou Niccolò Machiavelli, na Florença do século XVI, analisou a história das instituições republicanas na antiguidade e na Itália renascentista e concluiu que o êxito ou o fracasso das instituições livres dependem do caráter e da "virtude cívica" dos cidadãos envolvidos.

Em suas pesquisas sobre o capital social na Itália, Putnam (2007) e seus colaboradores estressaram as possibilidades de a comunidade cívica contribuir para o desenvolvimento de instituições eficientes. Estes pesquisadores buscam, na ação coletiva e no espírito cívico, a explicação para diferentes desempenhos dos novos governos regionais implantados na Itália, no início dos anos 1970.

O capital social para este autor diz respeito às características da organização social, como confiança e regras de participação cívica e contribui para tornar a sociedade mais eficiente, facilitando as ações. Assim sendo, o autor concluiu que, quanto mais cívica for uma comunidade, mais abertos e democráticos tenderão ser os processos de decisão e de controle social. Como consequência, os cidadãos demonstram maior interesse pelas questões públicas e se unem por meio de relações horizontais de reciprocidade e cooperação. A cidadania política possibilita a prática de direitos e deveres iguais para todos.

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...). Numa comunidade rural onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento. (KROPOTKIN, 1902 apud PUTNAM, 2007, p. 177).

Na acepção de Vale (2005), o capital social representa o conjunto de recursos enraizados em redes sociais, de usufruto de atores individuais ou coletivos, resultante de relacionamentos, conexões e laços. Estes recursos garantem informações e permitem acesso a recursos valiosos, gerando oportunidades que auxiliam na obtenção de resultados desejáveis. Assim, diferentes combinações de vínculos e conexões podem ter maior ou menor utilidade, conforme a natureza do resultado ou do propósito pretendido. Portanto, para a autora, capital social se refere especificamente a recursos derivados de relacionamentos, conexões e laços, de usufruto de um ator social - individual ou coletivo - e proveniente de sua inserção em redes.

Putnam (2007) chama a atenção para o fato de que existe um exagero na dicotomia entre interesse próprio e altruísmo, já que nenhum mortal e nenhuma sociedade bem-sucedida podem prescindir do “poderoso” estímulo do interesse próprio. Assim, conclui que o cidadão da comunidade cívica não tem, necessariamente, que ser altruísta, mas buscar o que Tocqueville chama de “interesse próprio corretamente entendido”, isto é, “o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é esclarecido e não míope, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros”.

A teoria do “interesse bem compreendido” de Tocqueville (2004) esclarece que, no ambiente das democracias da atualidade, a dedicação às questões de interesse coletivo ou envolvimento com o que é público, não implica em renúncia dos interesses privados. Portanto, a partir da vontade geral, fruto de interesses diversos, o Homem pode construir, acertadamente, um projeto coletivo de interesse do cidadão.

Diante dessas abordagens, buscou-se direcionar esta pesquisa orientada pela perspectiva do capital social como promotor do desenvolvimento local e agente que torna as instituições mais eficientes, considerando, ainda, a ação



coletiva possuidora de elementos do interesse próprio na sua motivação, entretanto, definida no contexto das necessidades públicas - se a comunidade desenvolve, eu sou parte dela -, o interesse próprio corretamente entendido como defende Tocqueville. Para sustentar esta opção, procurou-se desenvolver este debate buscando suporte em outros autores e contemplar as possibilidades da contribuição de outras concepções, pela concordância ou pela discordância, investigando diferentes conceitos de capital social e ação coletiva discutidos no campo teórico.

Segundo a análise de Amâncio (2006), o capital social não está isolado de um contexto e nem pode ser construído artificialmente. Ele está ligado diretamente às relações de ajuda mútua, independentemente da finalidade de sua utilização, podendo ser construído no cotidiano por meio de estratégias de intervenção nas comunidades e levando em consideração o empoderamento dos grupos. É, portanto, fruto da expansão da capacidade dos indivíduos de exercitarem suas relações de cooperação, reciprocidade e confiança, de maneira a potencializá-las, melhorar e fortalecer suas relações econômicas e sociais, além de aumentar sua capacidade de participação política. É, portanto, um bem coletivo de pessoas “empoderadas” que ocorre por meio de normas, valores cooperativos e comprometimento mútuo entre indivíduos conscientes e que buscam se organizar de forma horizontal, não deixando, entretanto, de se relacionarem com outras instituições “verticalizadas”.

O capital social é um processo de construção e legitimação do conhecimento social a fim de utilizá-lo para transpor as barreiras em busca de relações mais igualitárias entre esses sujeitos e o Estado e também com o mercado. Seria a expressão do poder emanado desse conhecimento social. (AMÂNCIO, 2006, p. 38).

Bebbington (1999) define capital social como os ativos construídos nas relações interpessoais e na participação em organizações que facilitam o acesso

a mais recursos e a outros atores, revelando o potencial que os indivíduos possuem para combinar o uso dos diferentes ativos de capital e acessá-los para melhorar suas relações com a sociedade civil, o Estado e o mercado. O autor destaca, para este conceito, o acesso à melhoria das condições de sobrevivência e atenuante de pobreza, com base no poder dos indivíduos para atuar como cidadão e como protagonista no processo de transformação dos recursos.

Ao analisar a literatura sobre capital social, Vale (2006) identifica, no plano conceitual, duas grandes linhas de concepção sobre este tema: a que define capital social como um recurso coletivo e a outra que o considera como um ativo individual de propriedade de um ator inserido em redes sociais.

No primeiro caso, a autora destaca as contribuições de Putnam e Coleman, que percebem o capital social como um bem público ou coletivo, inserido na estrutura social e capaz de beneficiar o grupo como um todo. Na concepção de Coleman (1988), constituem recursos de capital social as relações sociais e estruturas sociais, inclusive aquelas baseadas em obrigações, expectativas e confiabilidade de estruturas, os canais de comunicação, as normas e sanções sociais efetivas. Para o autor, certos tipos de estruturas sociais são importantes para facilitar algumas formas de capital social, como as redes sociais densas e fechadas, que garantem a confiabilidade das estruturas sociais e permitem a proliferação de obrigações e expectativas. Putnam (2007) se tornou uma referência na difusão do conceito de capital social ao utilizá-lo como sendo um ativo comunitário, fazendo uma associação com as virtudes cívicas em seus estudos, na Itália, nas décadas de 1970 e 1980.

No segundo caso, Vale (2006) identifica autores que abordam o tema do capital social na perspectiva de um ativo ou de um recurso de natureza individual, que pode ser apropriado para gerar benefícios de ordem pessoal. Esta linha teórica tem como referência Bourdieu (2002), que o aborda de forma estruturada. Para ele, o capital social se refere àquelas circunstâncias em que os

indivíduos participam de grupos e redes com objetivo de obter benefícios econômicos convencionais, lucro material ou simbólico. Nesta perspectiva, o capital social pode ser visto como um ativo ou propriedade de quem o detém, como recursos associados à posse de uma rede de relações de conhecimento e reconhecimento mútuo, que provê aos membros participantes uma credencial que lhes garante créditos, possibilitando a cada um a obtenção de lucro material ou simbólico.

O conceito de capital social foi também distinguido em individual e coletivo, por Durston (2000). Para o autor, o capital social individual se caracteriza pelo posicionamento da pessoa no centro de negociação com as relações sociais centradas no indivíduo, partindo dele para as redes sociais. No caso do coletivo, o capital social tem origem nas relações conscientes dos indivíduos, presentes em instituições complexas de cooperação coletiva e tem sustentação em normas e estruturas que visam o bem comum.

Recentemente, o conceito de capital social tem sido muito explorado e recebido uma diversidade de ângulos de observação. Adler e Kwon (2000) apud Araújo (2008) destacam dezoito tentativas de autores distintos para conceituá-lo, merecendo menção algumas teorias com algum grau de distinção, como as de Bourdieu (1989); Burt (2001) e Coleman (1988) referências mais frequentes voltadas ao nível individual, juntamente com Putnam (2007), mais interessado no capital social no nível coletivo, que é o que mais se aproxima do escopo desta pesquisa.

Araújo (2008) apresenta uma análise comparando três visões de capital social: Bourdieu, Burt e Coleman, que adotam diferentes dimensões para a sua concepção. Na visão de Coleman, ele se refere a uma forma de conservar recursos; o da intermediação, de Burt, identifica uma forma de adquirir recursos e a abordagem de Bourdieu é uma forma de alinhar o capital social com as outras formas de capital.

O capital social, para Burt (2001), é detido pelos que ocupam certas posições nas redes e podem utilizá-las para obter vantagens, como riqueza, poder e prestígio. O autor define o capital social como um ativo de propriedade conjunta, envolvendo atores em uma relação, o que o diferencia de outros tipos de capital, como o capital financeiro e o humano, que são de propriedade de quem os detém. Assim, nenhum indivíduo pode possuir isoladamente direito exclusivo de propriedade sobre ele. As informações, geralmente, circulam primeiramente entre indivíduos de um grupo antes de circular entre os de outro grupo. Se ela for de boa qualidade e a difusão não for instantânea, os que fazem a ponte terão acesso antecipado e, por algum tempo, o poder de arbitragem sobre aquele conhecimento, utilizando-o antecipadamente para obter vantagens em função do “vazio estrutural” existente entre os grupos.

Na concepção de Lin (2004), apesar das virtudes estatísticas dos trabalhos de Burt, as demonstrações apresentadas por ele são passíveis de críticas à medida que se afasta de uma posição original mais equilibrada e prioriza a estrutura. O autor desenvolve a sua abordagem teórica sobre capital social tendo como foco o indivíduo, apesar de concordar que o ele pode ser tratado como um ativo coletivo. Para ele, o capital social diz respeito aos investimentos que atores fazem em suas relações sociais, com o propósito de obter acesso a recursos enraizados, os quais possibilitam alguns retornos esperados de ação instrumental, ampliando os recursos existentes, e de ação expressivas, que garantem a manutenção desses recursos.

Diversos estudiosos concordam que capital social pode ser tanto um recurso coletivo como individual e que seus benefícios podem ser compreendidos e captados em níveis diferentes - mas coerentes - de análise, ou seja, o nível macro (de uma comunidade) ou o nível micro (de um ator social específico). Segundo Vale (2006), em um grupo, o capital social deve ser representado pela interação em redes de recursos valiosos de diferentes

indivíduos. Ao analisar as concepções de capital social por meio de uma ou de outra abordagem, a autora observa que existe um ponto de convergência entre ambas, a perspectiva de natureza relacional, associada à presença de redes de interação e conexão e, como tal, capaz de beneficiar um grupo ou um indivíduo que aí se insere.

Entretanto, pode-se observar que ainda existe grande diferença entre as duas concepções teóricas. Trata-se da que adota capital social como um ativo coletivo, associado a certos ativos públicos ou atributos existentes na coletividade, como, confiança, normas de reciprocidade, etc. Na concepção de Vale (2006), os ativos públicos, como a cultura, a presença da confiança e de normas de reciprocidade dentro de um determinado grupo social, podem promover as redes e as interações sociais e incrementar a utilização de recursos inseridos ou enraizados nestas redes. Portanto, um ativo relacional pode incrementar um ativo público, redes densas de contatos e relacionamentos podem engendrar confiança e gerar reciprocidade.

Amâncio (2006) defende que o termo capital social tem sido usado para contrapor a visão economicista de desenvolvimento, procurando modificar o centro de análise das relações estritamente econômicas para focar as relações sociais como cenário da mudança. A condição de ativo, segundo a autora, permite que esse capital possibilite às comunidades consolidar suas reivindicações junto ao Estado e às instituições de mercado, desenvolvendo suas potencialidades e suas capacidades previamente discutidas e problematizadas internamente. Assim, as comunidades podem exercer um poder de contraposição e de barganha, exigindo uma nova postura frente a estas duas esferas, Estado e mercado.

Na perspectiva de Newton (1999 apud FIGUEIREDO, 2001) o capital social contribui para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, estimulando o interesse dos cidadãos pelas questões públicas, além de

proporcionar melhorias em diversos outros aspectos da sociedade, por facilitar o fomento da cooperação e da ajuda mútua e contribuir para o desenvolvimento econômico e a redução nos custos das transações comerciais.

Para Higgins (2005), a ideia de capital social permite entender como o intercâmbio econômico depende de um complexo tecido de relações humanas, em que são muito importantes os fluxos de informações, os níveis de confiança e as formas institucionais e não institucionais de controle social. Assim, a ação econômica é apenas um fio na trama das relações humanas. Neste contexto, este autor discute a abordagem de sinergia, que tem como finalidade ativar o potencial de capital social latente na sociedade civil, construindo-o em termos de confiança e normas que promovam a cooperação entre o público-estatal e o privado.

Para tanto, o autor aponta para a necessidade de identificar elementos desse avanço no campo social nas sociedades industrializadas. Assim, destaca estudos sobre a socialdemocracia na Suécia, onde o capital social resulta de uma configuração institucional que possibilita a criação de confiança interpessoal, em anteposição à perspectiva do capital social de Putnam, criticada pelo autor, que atribui à tradição histórica a consolidação das comunidades cívicas na Itália, o que induz à concepção de que o capital social é uma solução “quase misteriosa nas profundezas da história de um povo”. Na concepção de Rennó (2003), o Estado pode promover o fortalecimento da sociedade civil, ou seja, são as instituições que determinam o ativismo dos cidadãos e não o capital social.

De acordo com as conclusões de Higgins (2005), o conceito de capital social possibilitou que as agências multilaterais compreendessem a forma como o não-econômico e o não-mercado potencializam o econômico, proporcionando consenso a respeito do melhor direcionamento dos fatores não-econômicos para o desempenho econômico. Na reflexão do autor, isso conduz ao entendimento

dos motivos da aproximação do Banco Mundial dos setores não politizados da sociedade civil.

Por outro lado, o autor comenta as críticas e os ceticismos das teorias habermasiana e marxista em relação a este conceito. Assim, o que os institucionalistas entendem como sinergia entre Estado e sociedade, para Habermas, não passa de um processo de colonização do mundo da vida pelo aparato administrativo do Estado e, para os marxistas, a concepção de que enquanto houver a propriedade privada o social não pode ser um adjetivo associado ao substantivo capital.

O capital social é definido por Bebbington et al. (2002) como ativos, frutos de relações interpessoais e da participação em organizações que contribuem e facilitam o acesso a outros recursos e atores. Portanto, é um dos ativos acessados nas estratégias de reprodução social, fundamental para que ela ocorra. Segundo Bebbington (2005), tudo está integrado, existe uma estreita ligação entre o capital social e as estratégias para a superação da pobreza, constituindo, portanto, uma dimensão da qualidade de vida na qual as dimensões sociais da existência humana são tão importantes quanto as econômicas. Na concepção do autor, esse conceito contribui para o debate teórico, abordando um conjunto de temas não discutidos pelas políticas e teorias dominantes no cenário atual. Para ele, o capital social é um ativo importante para as estratégias de melhoria da qualidade de vida adotadas pelas famílias de agricultores familiares que possibilita a capacitação e o empoderamento para acessar e combinar melhor o uso e a conservação dos demais ativos.

Bebbington (2005) distingue três tipos de capital social: o capital social de união, que se refere às relações de proximidade entre as pessoas como nas relações familiares, de vizinhança e comunitárias, com suporte no sentimento de pertinência, de estar junto; o capital social de ponte, relativo aos nexos que vinculam as pessoas e grupos afins, sem distinção de territórios geográficos e o

capital social de escada, que contempla as relações entre grupos e pessoas com diferentes graus de poder sócio-político, presente nas interações entre pessoas, comunidades e as agências públicas ou organizações não governamentais, facilitando o acesso às esferas políticas e aos recursos administrados por agências externas.

Com base nas considerações desse autor, o capital social de união contribui mais para a sobrevivência pelas estratégias de vida e busca de superação da pobreza; é um capital social que se presta mais ao alívio da pobreza, porém, não à sua superação. Entretanto, os capitais sociais de ponte e escada são potencialmente de outro nível e oferecem a possibilidade de acesso a recursos externos, permitindo avanços para a superação da pobreza.

Higgins (2005) constatou que relações de confiança e de reciprocidade melhoram a eficiência dos agentes econômicos, o que pode ser observado em estudos empíricos sobre mercado de trabalho, organizações produtivas e microempresas. Para ele, a formação do capital social pode ser vista como uma elipse com dois focos, um político e outro utilitarista ou econômico. No que tange ao aspecto político, identificam-se assimetrias para a obtenção de recursos utilizando as redes de relação social e, na concepção utilitarista, pressupõe-se que haja simetria na obtenção de recursos nas estruturas de relação social por intermédio das relações de troca. Em suas análises, Higgins afirma que as duas perspectivas são convergentes, pois, as relações sociais atuam como um patrimônio que age em benefício dos sujeitos sociais, quer sejam individuais ou coletivos. Assim, se as relações sociais se sustentam na reciprocidade e na expectativa de cumprimento mútuo de compromissos, a confiança e a cooperação são o que impulsionam a ação coletiva. Caso contrário, teria que haver sanções sociais.

Como referência do foco político, o autor cita Pierre Bourdieu e sua crítica à teoria econômica, que reduz o universo dos intercâmbios à troca



mercantil, procurando sempre a maximização de seus interesses. Higgins destaca a proposta de Bourdieu para desenvolver uma ciência geral da economia prática que possa estudar o capital como forma de poder, incluindo o capital social e o cultural. O capital social, para ele, é um agregado de recursos atuais ou potenciais, vinculados à posse de uma rede duradoura de relações de familiaridade ou reconhecimento ‘mais ou menos’ institucionalizadas (HIGGINS, 2005).

Baquero (2003) propõe que a ciência política seja mais propositiva que normativa, visto que considera o conceito de capital social como uma variável instrumental para o processo de amadurecimento democrático. Assim, indica o fortalecimento de padrões efetivos de interferência política provenientes da sociedade civil composta por associações que produzem capital social. Para o autor há um pressuposto de que uma das consequências positivas do capital social é a geração de relações horizontais de apoio recíproco na dimensão social entre membros da comunidade, da família e da cidade com o Estado. Na medida em que o conceito de capital social foi introduzido num contexto multidisciplinar, e pelo fato de ter entrado no círculo acadêmico como categoria analítica há menos de duas décadas, persistem problemas teóricos de conceituação e de mensuração. Segundo o autor, a maioria dos estudos independentes da área em que trabalham converge para a ideia de que o capital social envolve redes de contatos: ação coletiva, estrutura social e confiança.

Delgado (2001) chama a atenção para o fato de que o desenvolvimento local não é simplesmente uma questão de acesso a ou de disponibilidade de recursos econômicos e naturais. Na sua análise, o desenvolvimento local deve ser considerado como um processo que requer a criação das condições para que as comunidades tenham acesso aos diferentes tipos de “ativos de capital”, como o produtivo, que se refere aos equipamentos e às condições necessárias à realização da atividade produtiva propriamente dita; o humano, que diz respeito

à educação, aos saberes acumulados, estocados e transmitidos nas comunidades, e à sua dignidade existencial; o natural, relativo aos recursos naturais existentes; o político, referente à capacidade de organização, de exercício da cidadania e de representação política e o social, que diz respeito à existência de normas de confiança e de reciprocidade entre os membros de uma comunidade e à criação de laços e de redes de coesão e de solidariedade dentro dela.

Ainda segundo o mesmo autor, os ativos de capital da comunidade não são apenas meios ou instrumentos pelos quais as pessoas organizam sua atividade produtiva e ganham a vida, mas competências que possibilitam que elas deem significado ao mundo em que vivem e tenham capacidade para construir uma identidade e para agir. Esse é o processo de edificação do poder das instituições representativas das comunidades, capaz de dar-lhes condições de reproduzir-se socialmente e de desafiar e mudar as normas e as regras, formais ou informais, que governam o controle e o uso dos recursos.

### **3.2.2 A ação coletiva**

Antes de prosseguir esta reflexão sobre capital social, não se poderia deixar de considerar algumas abordagens clássicas sobre a ação coletiva, instigando um questionamento sobre a opção teórica escolhida. Inicialmente, pela discordância, com a teoria desenvolvida por Mancur Olson e a sua perspectiva da promoção do bem coletivo e a decisão do indivíduo por agir em conjunto. Para Olson (1999), o indivíduo é um ser racional que busca maximizar os ganhos individuais. Portanto, em toda a ação promovida coletivamente o indivíduo “maximizador” tentará obter ganhos superiores àqueles acordados entre os integrantes do grupo, diminuindo os seus custos para aumentar o valor real de seu benefício.

O problema da ação coletiva, para Olson (1999), é manter a cooperação, pois o indivíduo que não está satisfeito com o acordo feito tentará obter ganho maior do que o estipulado, mesmo que seu esforço tenha sido igual ao dos demais membros do grupo. O membro oportunista é denominado “free rider” (o carona), que subestima o raciocínio lógico dos demais, tira proveito dos benefícios coletivos interferindo na eficiência da ação e não motiva a colaboração, dispersando o grupo que não se empenhará para a promoção do bem comum. Este é um indivíduo racional. Ele defende os interesses individuais egoísticos na expectativa de ganhar com a promoção do bem público, sem colaborar com ela. Olson critica a não excludência de bens públicos, pois ela permite que o indivíduo negligencie a necessidade do empenho individual na produção do bem.

Na ótica de Olson (1999), a cooperação não é um argumento suficiente para promover e garantir a ação conjunta, sendo necessários a coerção e os incentivos seletivos. Na coerção, o indivíduo é forçado pelas instituições e age segundo a hipótese de que a não ação custa mais a ele que a sua ação, impedindo-o de participar do benefício. No incentivo seletivo há um ganho extra que possibilita o atendimento às suas necessidades. Assim, a ação coletiva será promovida pelo uso conjunto ou alternado da coerção e de incentivos seletivos.

Quando ocorre a ação conjunta, deve existir um acordo entre os membros do grupo reconhecendo e aceitando os artifícios institucionais. Olson (1999) define três grupos de ação conjunta: grupos privilegiados com menor número de pessoas, em que há chance maior de sucesso na promoção de ações conjuntas; os grupos latentes com maior número de pessoas, prevalecendo o uso da coerção ou incentivos seletivos para a promoção da ação coletiva, e os grupos intermediários, que não precisam necessariamente do uso de recursos coercitivos ou incentivos seletivos para efetivação da ação.

Analisando a relação dos bens públicos com a ação coletiva na perspectiva de Alcântara (2003) afirma que os benefícios públicos só podem ser providos por meio da ação coletiva e que só ela pode elevar a margem dos benefícios distribuídos entre seus membros. Dessa forma, eles são caracterizados pela não excludência - todos os produtos ou serviços comuns são disponibilizados para todos, independentemente de terem colaborado para a sua promoção; e pela indivisibilidade. A retirada de uma parcela do benefício por um dos componentes do grupo não esgota a retirada do benefício por outro componente. Portanto, a cooperação para a promoção de bens coletivos é justificada pelo cálculo funcional, pois o que motiva o indivíduo a cooperar é diminuir os gastos e o empenho individual na promoção de um bem, aumentando a margem de lucro obtido com o usufruto do benefício.

Putnam (2007) analisa a ação coletiva observando as associações de crédito rotativo e afirma que esta prática contradiz a lógica da ação coletiva olsoniana: por que um participante não abandona o grupo (deserta) após ter recebido o "bolo"? Percebendo esse risco, por que alguém seria o primeiro a contribuir? Na visão do autor, uma associação de crédito rotativo só pode funcionar se todos os membros continuarem cumprindo suas obrigações. Mesmo assim, tais associações prosperam quando não há um Leviatã pronto para punir a deserção.

Os participantes, segundo Putnam, estão cientes do risco de descumprimento e os organizadores mantêm certo cuidado na escolha dos participantes, baseado, portanto, na reputação de honestidade e confiabilidade. Assim, criar uma boa reputação é uma das vantagens de participar. A cadeia de relações sociais permite transmitir e disseminar confiança: confio em você porque confio nela, e ela me garante que confia em você. Assim, em uma comunidade pequena e altamente personalizada, como uma aldeia ou pequenos municípios, a ameaça de exclusão do sistema sócio-econômico é uma sanção

pesada e eficaz. Entretanto, em sociedades mais difusas e impessoais é preciso haver uma cadeia mais complexa de relações de mútua confiança para dar respaldo às associações de crédito rotativo. O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, na opinião do autor, depende de como os problemas são resolvidos.

Nos Estados Unidos, no século XIX, Tocqueville (2004) observou que os americanos estavam sempre formando associações e que, naquele país, existiam diversos tipos de associações, como as comerciais e as industriais, de que todos fazem parte, mas também as religiosas, as morais, as sérias, as fúteis, as bastante genéricas e as bastante limitadas, as imensamente grandes e as muito pequenas. Ele concluiu que o país mais democrático do mundo é aquele onde os homens levaram à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa ‘nova técnica’ ao maior número de objetivos.

Os novos republicanos, ao invés de exaltarem o individualismo evocam a exortação comunitária aos cidadãos de sua "Cidade no alto da colina", citada por Putnam (2007:101):

Devemos nos comprazer mutuamente, fazer nossas as condições dos outros, regozijarmo-nos juntos, prantear juntos, trabalhar e sofrer juntos, tendo sempre em mente nossa comunidade, como membros do mesmo corpo.

O autor refere-se ao humanismo cívico como a mais drástica onda revisionista do pensamento da filosofia política Anglo-Americana dos anos 1971-1996. Para os revisionistas, esta abordagem é proveniente da tradição republicana ou comunitária originária dos gregos e de Maquiavel, que perpassou pela Inglaterra do século XVII e chegou até aos constituintes americanos.

A relação institucional/não institucional é fundamental para a compreensão da dinâmica da ação coletiva e suas implicações. Exemplo disso é a forma pela qual a democracia e a liberdade foram tratadas pelos novos movimentos sociais. Segundo Boschi, (1987), os "novos movimentos", entendidos como sujeitos coletivos que forjam uma identidade até então reprimida ou pressionam por formas novas e mais amplas de participação, vêm ocupando espaço em muitos países há cerca de três décadas.

Tais movimentos envolvem grupos heterogêneos de participantes para protestar e ou formular demandas sobre diversos assuntos, como qualidade de vida nas áreas urbanas e preservação do meio ambiente. Até mesmo reivindicações de paz e o congelamento das armas nucleares podem ser caracterizados pela ação coletiva que se desenvolve fora dos partidos políticos ou do movimento sindical, que são, tradicionalmente, os canais existentes de acesso ao Estado. Esses movimentos dão consistência a um estilo político que põe em xeque a eficácia dos arranjos institucionais para responder às diversas demandas de espaço democrático que os canais tradicionais demonstram não terem competência para prover. Ao mesmo tempo, traduziriam a natureza dos processos democráticos, em sua busca por alternativas, ao introduzir questões e abrir espaços para a afirmação de novas identidades coletivas (BOSCHI, 1987).

Para Douglas (1998), do novo institucionalismo, a teoria da escolha racional merece crítica por tratar as instituições como elementos que impõem restrições às opções dos agentes. Neste caso, elas podem ser um conjunto de valores que são compartilhados e reproduzidos intersubjetivamente, sem utilizar a estrutura organizacional para a sua manutenção. Na teoria douglaniana, o indivíduo é um ser racional, “não maximizador” de seu interesse, porque ele está condicionado ao arcabouço fornecido e elaborado pelas instituições (ALCÂNTARA, 2003).

Segundo Putnam (2007), a história mostrou aos italianos meridionais a inviabilidade da solução hobbesiana para o dilema da ação coletiva. Para o autor, esta teoria subestima a cooperação voluntária, exemplificando que a falta de cooperação entre os fazendeiros da parábola de Hume não se repete na “aiutarella” praticada pelos meeiros da Itália central ou as coletas para a construção de celeiros no oeste americano, que são “surpreendentes” à luz desta lógica da ação coletiva. Assim, fica a questão: por que o comportamento não cooperativo não se manifesta com tanta frequência quanto prevê a teoria dos jogos?

O autor ilustra as diferenças regionais nas questões cívicas por meio das experiências pós-coloniais das Américas do Norte e do Sul aos seus respectivos legados coloniais. Tanto os Estados Unidos quanto as repúblicas latino-americanas, após as respectivas independências, dispunham, de cartas constitucionais, recursos abundantes e idênticas oportunidades internacionais, entretanto, os norte-americanos herdaram as tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo, por outro lado, os latino-americanos sofreram influências do autoritarismo centralizado, do familismo e do clientelismo, herdados da Espanha medieval.

Assim, os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições de civismo, e os latino-americanos prejudicados pelas tradições de dependência vertical e exploração. Na análise de Putnam (2007), as preferências ou predileções de norte-americanos e latino-americanos, na realidade não eram distintas; entretanto, os contextos sociais determinados historicamente proporcionaram diferentes oportunidades e motivações, o que ocorreu, também, no caso italiano.

Assim, os modelos institucionais tendem a se reforçar, mesmo quando são socialmente ineficientes; é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que tentar modificá-las. Tais regras costumam

induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. O desenvolvimento toma determinado rumo e 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, 2007).

Araújo (2008) traz elucidações sobre a teoria institucional abordando duas justificativas: a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. Na primeira, postula-se que os indivíduos procuram maximizar seu rendimento “dentro de um conjunto de objetivos definidos por uma função preferência externa”. Neste caso, o indivíduo examina as possibilidades de escolha e seleciona a que oferecer o benefício máximo para o seu interesse, adotando, assim, um comportamento estratégico. A interferência das instituições neste comportamento se dá pela redução da incerteza dos atores quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores e pela indicação dos mecanismos de aplicação dos acordos e sanções correlatas.

As pessoas aderem ao comportamento institucional por acreditarem que obterão maiores benefícios do que se o evitassem. Assim, uma instituição se mantém enquanto oferecer soluções aos dilemas relativos à ação coletiva ou garantir os ganhos resultantes de trocas. Na perspectiva cultural, o comportamento não pode ser caracterizado como estratégico, mas condicionado pela visão do mundo própria ao indivíduo que recorre a “protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento” já conhecidos para alcançar seus propósitos. Nesta perspectiva, o modo de agir individual dependeria mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo utilitarista, encontrando nas



instituições a sua “fonte de modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação” (ARAÚJO, 2008, p. 28).

Segundo Douglas (1998), os indivíduos imprimem características e influenciam a estrutura interna das instituições, mas a ação coletiva é determinada de acordo com os preceitos institucionais que orientam as ações dos indivíduos e não somente de acordo com as necessidades e as características dos componentes do grupo.

Para a autora, indivíduos sozinhos não tomam decisões relativas à vida e à morte. O raciocínio individual não consegue resolver tais problemas. Uma resposta só parece ser correta quando se apoia no pensamento institucional que já se encontra na mente dos indivíduos enquanto eles procuram chegar a uma decisão. Portanto, o dilema da ação conjunta é esclarecido por meio do processo de institucionalização da realidade, porque a objetivação permite que ocorra uma interferência institucional nas estratégias de ações individuais. Assim, uma ação coletiva legítima, não compulsória, só será garantida por instituição responsável pela homogeneidade do grupo, a solidariedade institucional. A cooperação é vista como um ato solidário entre agentes portadores de características comuns, com o grupo compartilhando informações e padrões morais de comportamento (homogeneidade), impelindo o indivíduo a tomar as suas decisões em comum acordo com o restante do grupo na sua forma institucionalizada.

Portanto, o sujeito deve buscar no processo de integração social o caminho para a solução dos problemas coletivos. Segundo Habermas (1980), o interesse técnico está enraizado na estrutura da ação instrumental, que se baseia por regras técnicas, segundo as quais o homem se relaciona com a natureza e a submete ao seu controle. Entretanto, o interesse comunicativo se encontra enraizado nas estruturas da ação comunicativa, pela qual os homens se relacionam utilizando normas linguisticamente articuladas para o conhecimento mútuo.

As formas de conhecimento obtidas satisfazem ao interesse mais amplo da emancipação, chegando, dessa forma, à teoria dos interesses cognitivos, que consiste na livre comunicação do sujeito consigo mesmo e com os outros, exigindo uma conexão entre a teoria e a ação. Sob esse ponto de vista, uma ação social só é legítima se todas as pessoas envolvidas participam da decisão (STORINO, 2000).

Para Figueiredo (2001), todas as sociedades se defrontam com a necessidade de desenvolver ações coletivas, cujo êxito depende do contexto social, político e econômico mais amplo, que determina o rumo das disputas que ocorrem em seu interior. A maioria dos países em desenvolvimento sofreu restrições de participação em função de longos períodos de autoritarismo, exclusão social e relações desarticuladas entre o Estado e a sociedade civil, resultando em grandes franjas de pobreza existentes.

Os regimes políticos liberais, segundo Dahl (2001), atuam como democracias formais que garantem a todos os cidadãos, legalmente qualificados, um conjunto de direitos e liberdades, como a liberdade de expressão, de ir e vir, de formar organizações, direito à informação, de votar e ser votado para o exercício de cargos eletivos. Essas garantias são complementadas por um sistema pluripartidário e por eleições livres e periódicas. Segundo Figueiredo (2001), diversos autores questionam a validade democrática deste sistema formal, pois ele não atende à densa diversidade de problemas que afetam as sociedades, necessitando, portanto, de maior participação nas decisões políticas por intermédio de organizações sociais não partidárias. Este fato conduz à recuperação do papel da sociedade civil, da reestruturação do espaço público e da intensa mobilização dos grupos independentes.

Evans (1996) oferece sua contribuição ao conceito de capital social, incluindo a sinergia do Estado com a sociedade civil como alavanca para a formação de capital social e como catalisador do desenvolvimento. O Estado

contribui incentivando a cooperação, redes de engajamento cívico entre os membros da sociedade e oferecendo o ambiente necessário para tal, e a sociedade civil participa com os atores para deflagrar o processo. Para o autor, o desenvolvimento local não pode perder a conexão entre a sociedade e o Estado, tornando mais eficientes as formulações e execuções de políticas públicas. As relações sinérgicas são fruto de ações complementares entre o Estado e a sociedade civil, superando a divisão existente entre o público e o privado. A sinergia se realiza por meio das estruturas de complementaridade e de enraizamento que se diferenciam, mas não se dissociam. A relação de bens e serviços aparece como resultado da cooperação entre o público e o privado na complementaridade. Neste caso, a contribuição do Estado envolve a formação de capital social, oferecendo o ambiente necessário para o seu desenvolvimento. No enraizamento, o capital social se forma quando representantes do poder público, que têm relações com as comunidades, se tornam mais envolvidos com o processo de desenvolvimento local.

Costa (2003) analisou o êxito de um programa de políticas sociais que foi desenvolvido no morro da Mangueira, na cidade do Rio de Janeiro, que tinha como princípio os conceitos de capital social e de governança. O autor relata que houve o estabelecimento de sinergia de esforços de diversos atores sociais em um trabalho coletivo que beneficiava a comunidade e destaca que o resultado deste processo é atribuído ao processo de implantação, que deve ser construído pelos participantes e nunca imposto.

Um paradoxo envolvendo as preocupações dos teóricos do pluralismo e estudiosos de orientação liberal que dirigiram a atenção para a questão da autonomia da sociedade civil e para o problema do interesse público apresentou seu ofuscamento e sua erosão em meio a demandas competitivas, segundo análise de Graziano (1997). Este autor também destaca o pluralismo como forma de equilibrar o Estado e a sociedade, dando ênfase à necessidade de

conciliar suas respectivas demandas e imperativos por meio de uma síntese cuidadosa, mas adverte para o fato de que o interesse público não aparece como algo separado da sociedade civil e que pode ser sobreposto por agentes políticos externos. Assim, o autor aponta para a necessidade da distinção entre concepções pluralistas e não pluralistas do bem comum, exemplificando as primeiras com Rousseau e o Estado jacobino, e as segundas com o pensamento de Madison e dos federalistas americanos.

Este mesmo autor debate uma questão complexa, a unidade a partir da diversidade ou como obter o bem comum de uma sociedade diversificada. Para tanto, recorre aos teóricos da sociedade civil que elaboraram soluções diferentes da deste questionamento: a variante de Hegel com a corporação e as formas corporativas de representação em um contexto não eleitoral e de Tocqueville, com a autonomia comunal, uma estrutura federal, associações e outras formas de engajamento dos cidadãos. Segundo Graziano (1997), Tocqueville estabeleceu distinções entre associações da sociedade civil, pelas quais tinha grande admiração e as associações políticas e organizações funcionais transformadas em lobbies ou grupos de pressão que observava com muita reserva. Tanto a informação precisa quanto a executoriedade são fundamentais para uma efetiva cooperação.

Tocqueville (1969) analisou a organização sócio-política dos Estados Unidos do século XIX e reconhece seu caráter atomístico e planejado, assim como práticas sociais concebidas para minimizar os efeitos do individualismo. O autor chama a atenção para a inserção de “vida política” nos territórios, visando o fomento da ação coletiva. A doutrina do interesse bem compreendido, que advoga que o bem público é favorecido pela ação coletiva e, portanto, justifica o sacrifício particular, é um dos preceitos morais que sustentavam essa conformação social. Esta regra pautava grande parte dos atos dos estadunidenses, que os conduzia à ajuda mútua e à cessão de tempo e recursos

em favor do Estado. Essa espécie de “egoísmo esclarecido”, na concepção de Tocqueville, contribuiu significativamente para a temperança social e para a promoção do interesse coletivo nos Estados Unidos da América.

A ação coletiva em Putnam (2007) é analisada por meio das relações de confiança numa comunidade, gerando capital social. Parte-se do pressuposto de que, em diversas situações, assim como na parábola de Hume, de acordo com especialistas da teoria dos jogos, as partes teriam a ganhar se cooperassem e esse dilema não tem origem na malevolência ou na misantropia, embora a sua consequência possa despertar tais sentimentos. Mesmo que nenhuma das partes queira prejudicar a outra, mesmo que ambas estejam condicionalmente predispostas a cooperar - se você fizer, eu faço -, não há garantia de que ninguém irá "roer a corda" se não houver um compromisso que possa ser cobrado.

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua (David Hume<sup>8</sup>).

Putnam (2007) considera desalentadoras as perspectivas de ação coletiva quando não existem normas e sistemas de participação cívica. O autor destaca o destino do Mezzogiorno<sup>9</sup> que serve hoje de lição ao Terceiro Mundo e para os

---

<sup>8</sup> Parábola de David Hume, filósofo escocês do século XVIII, citada por Putnam (2007, p. 173).

<sup>9</sup> Região que engloba os governos regionais do sul da Itália, onde Putnam encontrou os piores índices de comunidade cívica ou relações sociais de civismos e, em função disto, após 20 anos da criação dos governos regionais independentes, foram obtidos os piores índices de

ex-países comunistas da Eurásia. Para Putnam, o equilíbrio social, caracterizado pelo "desertar sempre", pode vir a ser o futuro de boa parte do mundo onde o capital humano é escasso ou inexistente. Portanto, a estabilidade política, a boa governança e o desenvolvimento econômico dependem do capital social mais do que do capital físico ou humano.

A reciprocidade é feita de uma série de atos que isoladamente são altruísticos em curto prazo (beneficiam outrem à custa do altruísta), mas que, tomados em conjunto, normalmente beneficiam todos os participantes. Para (sem regras de reciprocidade e sem sistemas de participação cívica, a solução hobbesiana que prevaleceu no Mezzogiorno - familismo amoral, clientelismo, ilegalidade, desgoverno e estagnação econômica - parece ser mais provável do que a democratização e o desenvolvimento econômico:

Num sistema de reciprocidade, todo ato individual geralmente se caracteriza por uma combinação do que se poderia chamar de altruísmo em curto prazo e interesse próprio no longo prazo: eu te ajudo agora na expectativa (possivelmente vaga, incerta e não premeditada) de que me ajudarás futuramente, (PUTNAM, 2007, p.182).

### **3.2.3 O poder e o capital social**

Para Bourdieu (2004), o capital social se refere à rede de relações sociais, ao quantum social que determina a posição de um agente no campo. Para o autor, o máximo de capital social implica em posição dominante e a ausência de capital social, em posição dominada.

Segundo Higgins (2005), a análise do poder e da dominação em Bourdieu é considerada mecanicista, pois não considera a iniciativa humana, as complexas dinâmicas de criação, resistência e acomodação social. Entretanto,

---

desenvolvimento institucional, a correlação entre estes dois índices, considerando todos os governos regionais da Itália, foi  $r = 0,92$ .

ele procura superar a teoria do capital vinculada à dicotomia econômico/não-econômico e estabelece relações entre poder, cultura e redes sociais. O autor também analisa criticamente a abordagem de Coleman e a perspectiva de que o capital social deva ser entendido em termos funcionais e ser relacionado aos fundamentos normativos para produzir integração social. Na leitura que Higgins faz de Coleman, o capital social seria para ele todos aqueles elementos de uma estrutura social que cumprem a função de servir como recursos para que atores individuais atinjam suas metas e satisfaçam seus interesses.

Na formação de capital social em uma comunidade é importante avaliar o papel das elites políticas, já que elas podem agir negativamente, impedindo a sua acumulação. Desse modo, seria necessário que se desenvolvessem mecanismos mais eficientes de diálogo da sociedade com o Estado para reivindicar ações e posicionamentos voltados para o desenvolvimento local. Portanto, a intensidade da sinergia para o fomento do capital social depende das circunstâncias sociais e políticas, e, no caso de omissão dos atores do poder público, pode-se criar capital social desde que exista a Organização da Sociedade Civil que busque alternativas para superar o comportamento desses políticos (EVANS, 1996, 1998).

Amâncio (2006) se refere à educação popular como um dos pilares para a promoção do desenvolvimento local e criação ou fortalecimento de capital social. Para tanto, destaca a abordagem sobre educação popular de Paulo Freire que propõe novas formas de inter-relação na sociedade, inserindo a participação popular de maneira consciente nos espaços de tomada de decisão e construção de diálogos com segmentos do Estado e da sociedade civil. Assim, valoriza o conhecimento popular e alternativas pedagógicas que promovem a emancipação de sujeitos críticos.

O empoderamento, para esta autora, é um processo importante para a criação, o fortalecimento e o uso do capital social. Mas, para que possa ser

utilizado pelas comunidades, é preciso que se compreendam as formas de intervenção que elas sofrem e suas propostas pedagógicas, podendo ser construído por instrumentos pedagógicos com base na conscientização e no desenvolvimento da percepção estrutural dos indivíduos por meio de ações metodológicas emancipatórias. Com o empoderamento, a comunidade revê suas formas de cooperação, deixa de viver situações de exclusão social e fortalece seus laços, vínculos de solidariedade e reciprocidade, gerando e fazendo uso do capital social. Com isso, amplia as condições para o acesso aos bens e aos serviços públicos e modifica as relações com instituições econômicas ao ampliar suas formas de inserção no mercado produtivo.

A educação não-formal é um importante espaço de ensino aprendizagem que ocorre em diversos ambientes da vida social, fazendo uso de diferentes componentes, metodologias e formas de ação. Desse modo, o espaço não-formal das relações educativas toma maiores proporções quando se trata de comunidades rurais, como em reuniões das associações, cooperativas, sindicatos ou igrejas. O capital social é cumulativo, mas depende, para o seu fortalecimento, da reafirmação constante de seus laços fundamentais: confiança, reciprocidade, solidariedade, ajuda mútua e cooperação (AMÂNCIO, 2006).

Segundo Amorim (2007), o alcance da cidadania depende da transformação das relações de poder, que produz concentração de renda, de informação e de saber, à custa da pobreza, da ignorância e da exclusão social de milhares de pessoas. Assim, a transformação nas relações sociais pelo fortalecimento de organizações sociais e comunitárias e o surgimento de novos estilos de gestão pública e de ação coletiva possibilitam a inclusão da população nos processos políticos decisórios.

A distribuição de poder foi, também, alvo das considerações de Oakley e Clayton (2003), que definiram democracia pela igualdade de condições e distribuição equilibrada do poder que, na prática, se consolida pelo direito de



participação e deliberação nas questões públicas e o empoderamento do cidadão capaz de produzir mudanças a partir de sua ação. Portanto, é por meio de uma reforma estrutural e da distribuição mais equitativa do “poder” que a sociedade poderia se ver livre do ciclo de pobreza. Para os autores, o poder exerce papel dominante na determinação dos que progridem e dos que não podem fazê-lo, tanto na unidade familiar e nas relações personalizadas (“cara a cara”) entre seus diferentes membros, quanto por meio de uma variedade de estruturas administrativas que regulam a vida das pessoas e o acesso aos recursos e às oportunidades de avanço.

O processo de empoderamento, na concepção de Amâncio (2006), se dá com o cidadão construindo um novo diálogo com o seu entorno, com a sociedade civil, com o município e com as instituições econômicas que o rodeiam, permitindo que seus vínculos solidários, de confiança e reciprocidade se fortaleçam, trazendo benefícios que podem ser distintos para cada indivíduo. Mas, antes de tudo, representa um ganho coletivo significativo. A autora destaca a necessidade de as comunidades adotarem uma forma de organização social democrática e menos autoritária, em que os membros participem plenamente e de forma facultativa, tendo consciência de que a solidariedade não deve se restringir às ajudas superficiais ou ao pagamento de favores e que a confiança não seja confundida com o medo de questionar. Assim, os aumentos da percepção estrutural e da faculdade crítica podem ser desenvolvidos pela educação popular, com os sujeitos adquirindo condições de reavaliar e redimensionar as suas relações de poder.

Por outro lado, Granovetter (1973) analisou a força dos laços nas redes sociais e como eles geram poder para a conquista de benefícios. O autor afirma que sempre encontrava, nessas redes, o que chamou de laços fracos e laços fortes. Os fortes se caracterizavam por laços entre parentes, amigos próximos, colegas de trabalho ou de vínculo muito forte, com que se convive muito tempo

e os fracos eram relações mais eventuais. Em suas conclusões, Granovetter advoga que, se alguém procura um emprego, não deve confiar na força do laço forte e, sim, na do fraco, pois os laços fracos se tornam fortes com indivíduos de outro grupo com os quais que eles ainda não têm acesso. Ao acionar um laço fraco, abrem-se oportunidades naquele outro mundo que não pertence ao indivíduo, e, se se pretende passar uma informação, não adianta transmiti-la aos seus laços fortes, pois, assim, forma-se um ciclo pequeno a sua volta. Então, é melhor atingir os laços fracos porque esses vão replicar a mensagem para mundos mais distantes.

O papel do sujeito consciente, capaz de compreender que à medida que aumenta a coesão interna de seu grupo melhora o atendimento à satisfação das necessidades locais, nasce de uma ação política de intervenção nas comunidades porque essas pessoas não recebem, durante suas trajetórias de vida, as condições de desfrutar de graus de participação mais elevados. Segundo Amâncio (2006, p. 116):

Criar condições para que um grupo assuma o controle interno sem a necessidade da intervenção externa é a principal meta dos programas de empoderamento, porém esse comprometimento interno requer muito trabalho coletivo. Justamente porque este trabalho exige mais comprometimento e maior dedicação à manutenção dos interesses da comunidade e da gestão do espaço comum.

Como obstáculo ao processo de empoderamento, a autora salienta a importância de se considerar a semi-intransitividade<sup>10</sup> como uma fragilidade da faculdade crítica. Amâncio (2006), estudando assentamentos no estado de Pernambuco, constatou que os assentados de Nova Canaã demonstravam maior quantidade de consciência semi-intransitiva do que os acampados de Chico

---

<sup>10</sup> Situação caracterizada pela frequência de referências aos atores externos como responsáveis por resolver os problemas de uma comunidade, os órgãos de Estado, por exemplo.

Mendes II. Foi observada, no primeiro, maior frequência de referências aos atores externos, como órgãos de Estado responsáveis por resolver os seus problemas, fato que revela condição inferior de desenvolvimento da faculdade crítica, quando comparada com a dos moradores do Chico Mendes II. Segundo a autora, na abordagem de Paulo Freire o rompimento da situação de semi-intransitividade é um marco inicial para o processo de empoderamento. Nesta concepção, a conscientização é o momento no qual os atores alienados de uma leitura mais elaborada e sistematizada dos problemas que os envolvem passam a fazer esta leitura de forma mais ampla e profunda, entendendo relações de causa e efeito nas situações do ambiente no qual estão inseridos - a percepção estrutural, que é um dos momentos do processo de aquisição de poder em que o indivíduo avança, em termos de autoconfiança e resgate da autoestima.

Oakley e Clayton (2003) afirmam que foram oferecidas muitas explicações e realizadas análises em diferentes contextos, a maior parte em países em desenvolvimento, para demonstrar que as “iniquidades” (desigualdades e injustiças) e os “desequilíbrios” existentes, assim como a “marginalização e a opressão”, constituem a base para a explicação da pobreza de milhões de pessoas. Para explicar e atacar a pobreza e o subdesenvolvimento, têm-se o conceito de poder e a inevitável divisão existente em tantas sociedades, entre aqueles que têm poder e aqueles que não o têm.

Assim, a transformação nas relações sociais possibilita a inclusão da população nos processos políticos decisórios pelo fortalecimento de organizações sociais e comunitárias com o surgimento de novos estilos de gestão pública e de ação coletiva. Entretanto, paira no ar a dúvida sobre os gestores públicos municipais estarem preparados para assumir esse novo desafio que lhes cabe, de atuarem como indutores do desenvolvimento sem que haja hegemonia decisória, mas que cultivem a necessidade de criação de comunidades de discurso e mútuo aprendizado (STORINO, 2000).

Empoderamento, ou aquisição de poder - “empowering” -, foi descrito por Alencar (2001) como um integrante da teoria de “counterdevelopment”, que advoga que disfunções do desenvolvimento local poderão ser superadas quando estratos marginalizados social e economicamente forem capazes de exercer influência sobre o mesmo. Alsop, Bertelsen e Holland (2006) utiliza como definição para “empowerment” o processo de valorização da capacidade para fazer escolhas propositivas e transformá-las em ações desejáveis e resultados. Pinto (1998) o vê como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que pode se traduzir num acréscimo de poder psicológico, sócio-cultural, político e econômico, permitindo ao sujeito aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania. Este conceito percorreu um caminho histórico por meio da reflexão sobre a vida humana, visando à libertação dos indivíduos das estruturas, conjunturas e práticas culturais e sociais que se revelam injustas, opressivas e discriminadoras.

Na análise de Amâncio (2006), o resultado do empoderamento é criar condições para que os grupos marginalizados expandam suas capacidades e busquem exercer suas liberdades com a conscientização e a percepção da realidade e obtendo acesso e controle sobre si mesmos e sobre os meios necessários para subsistirem. Para a autora, o empoderamento é um processo interno, pois o poder não é dado e, sim, trabalhado de dentro de cada sujeito e externo, pois exige um controle e uma influência nas relações sociais externas a cada indivíduo em relação ao meio em que está inserido. Ou seja, considerando-o como um processo, ele é tanto pessoal quanto organizacional; não pode ser neutro e também não é natural porque exige a indução de um agente externo catalisando essa reflexão interna.

As práticas de empoderamento, segundo Romano e Antunes (2002), sofrem distorções ao adotar caráter de dádiva ou de outorga em programas e

projetos promovidos pelos governos, bancos e agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, pois priorizam facilidades de acesso a recursos externos, bens ou serviços, em detrimento dos processos de organização do grupo e de construção da autoestima e da confiança das pessoas. Na opinião do autor, o empoderamento não pode ser tratado como alguém fazendo algo por outra pessoa; a intervenção externa pode acontecer e, geralmente, é necessária, desde que atue como catalisadora inicial.

Paulo Freire defende que a intervenção libertadora em uma comunidade só teria resultados por meio da educação dialógica, conscientizando indivíduos dominados das contradições da realidade em que vivem. A "prática da liberdade", como entendida por Freire (1987), só seria viável se fosse interrompida a reprodução social das estruturas opressoras que perpetuam as situações de dominação. Desse modo, a conscientização torna-se o primeiro passo para a ação sobre a realidade, desencadeando um processo contínuo de reflexão-ação, no qual se deve cuidar para que o verbalismo exacerbado não impeça a produção de ações e nem que ações ansiosas deixem de fazer suas reflexões.

Reafirmando a concepção libertadora da educação para a autonomia do cidadão, potencializando o desenvolvimento integrado, Valdivieso (2003) valoriza o processo de empoderamento e advoga que o capital social pode ser formado pela educação cidadã, pois possibilita a formação de pessoas com discernimento, responsabilidade e capacidade associativa.

Analisando as várias abordagens e concepções de capital social contempladas neste debate, que o define sob diferentes focos e ângulos, ora como um ativo coletivo e outras vezes como um recurso individual, como acumulado pela tradição histórica e como produto de intervenções exógenas, com as instituições determinando o ativismo dos cidadãos ou com o estoque de capital social institucionalizado possibilitando-o, contradições típicas de um

conceito em construção, observa-se que existe um ponto em comum entre estas. O capital social é um recurso que proporciona benefícios coletivos ou individuais por meio dos seus relacionamentos, sendo, portanto, um ativo de natureza relacional, vinculado às redes de interação e conexão.

Entretanto, essas diferentes concepções tiveram eco nas reflexões sobre as relações sociais e políticas observadas no município de Poço Fundo. Em algumas comunidades, as relações buscando o interesse individual tinham maior vigor e, em outras, o interesse comunitário é que motivava a ação coletiva. Em algumas, a ação política clientelista impediu a construção de capital por meio de intervenções exógenas, enquanto em outras as mobilizações externas provocaram grandes avanços, para a organização de forma solidária, das comunidades e seu desenvolvimento.

Esta diversidade de perspectivas proporcionou maior amplitude de foco para observar o universo de estudo, o que contribuiu muito para as análises e maior consistência nas argumentações e conclusões.

### **3.3 O potencial cívico**

Neste item buscou-se reunir elementos que dão suporte às categorias analíticas que oferecem subsídios para identificar o potencial cívico de uma comunidade. O potencial cívico é um conceito construído por este trabalho para avaliar uma sociedade na concepção de “comunidade cívica” de Putnam. É definido, aqui, como o cenário proporcionado pelo tecido institucional: estrutura, dinâmica e a cultura política da sociedade civil, para que um cidadão comum da comunidade possa participar de forma consciente da definição dos rumos do que lhe diz respeito. Refere-se, portanto, à possibilidade de transformação das relações políticas pelo fortalecimento de organizações sociais e comunitárias, contribuindo para o surgimento de novos estilos de gestão pública e de ação

coletiva, incluindo a população nos processos políticos decisórios e nas questões sociais e de mercado.

Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) relacionam o contexto social com a natureza da vida cívica, "comunidade cívica", e define cultura cívica como a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da "corporificação" de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade organizada, que representam uma forma de capital social.

Nesta tese, o potencial cívico é identificado e analisado pela participação da sociedade civil nas questões públicas ou da coletividade e relações pautadas pela solidariedade e confiança, pela organização da sociedade civil em estruturas sociais de cooperação, pela presença ou não da igualdade política, relativa às ações e aos procedimentos da administração pública, praticada na comunidade.

A perspectiva do "Homem" que melhor se adapta aos objetivos deste trabalho é a do Homem que, segundo Putnam (2007), participa das instituições republicanas humanistas cívicas de Maquiavel<sup>11</sup>, imbuído de espírito público, em que o caráter do cidadão define o resultado da ação, contrapondo-se à perspectiva do Homem individualista de Hobbes e Lucke, que participa das instituições na busca de seus direitos individuais e se protege das adversidades e dos cidadãos "não virtuosos" com os freios e contrapesos constitucionais, como os idealizados por Madison e demais liberais na constituição americana.

Segundo Maturana (2002), a origem antropológica do *Homo sapiens* não se deu por meio da competição, mas, sim, através da cooperação. O que o tornou ser humano foi o fato particular da vida conjunta intermediada pela linguagem, se organizando como seres sociais; não foi o princípio da competição que possibilitou a origem da espécie humana, mas sim o princípio da cooperação.

---

<sup>11</sup> O humanismo cívico tem origem na Roma antiga, se articula com o republicanismo e pode ser definido como uma faculdade de os homens agirem em conjunto pelo bem da cidade, exaltando a dignidade humana. A república é uma forma de governo caracterizada pelo cuidado com a coisa pública e pela prática da virtude cívica (SKINNER, 1996).

É oportuno salientar que o fomento do potencial cívico utilizando o envolvimento e a organização da sociedade civil na definição e deliberação das políticas públicas, como proposto, não se realiza em um passe de mágica ou por meio de decretos, mas requer a construção de relações sociais sólidas com o tecido institucional, estruturas sociais de cooperação e o conseqüente aumento do capital social comunitário. O planejamento de uma administração pública municipal, com a orientação societal, que busca o desenvolvimento integrado, não pode, portanto, se furtar de buscar a identificação das fragilidades e potencialidades das relações sócio-políticas da comunidade a ser beneficiada. Antes de tudo, é necessário identificar o potencial cívico para estabelecer estratégias que resultem em ações de organização da sociedade civil e promoção da participação popular, com conseqüente fortalecimento do capital social local.

Figueiredo (2001) identificou, nos conselhos gestores de saúde, um instrumento em potencial para o desenvolvimento de um círculo virtuoso que envolve a participação cidadã, o despertar da consciência cívica e o acúmulo de capital social, fomentando, assim, uma espiral que realimenta as comunidades cívicas capazes de dar sustentabilidade à democracia política e social. Na opinião do autor, existe estreita relação entre o nível cívico de uma comunidade e a consolidação do processo democrático; as instituições que, por sua natureza, incentivassem a participação dos cidadãos na discussão e na resolução dos problemas que os afetam, promoveriam o desenvolvimento de comunidades cívicas. Desse modo, espera-se que mudanças institucionais que propiciam práticas participativas nas decisões públicas e incentivam a organização dos interesses comunitários não só conduziram a inclusão de camadas da população excluídas da ação coletiva como também promoveriam a participação nesses colegiados.

Nesta concepção, este processo possibilita o acúmulo de estoque de capital social e a sua disseminação em meio aos estratos sociais, incentivando o



controle social sobre as ações de governo e promovendo o fortalecimento de comunidades cívicas, constituindo, assim, um círculo virtuoso que evoluiria quantitativa e qualitativamente com o decorrer do tempo.

Segundo Putnam (2007), na Florença do século XVI, Maquiavel (Niccolò Machiavelli) e vários contemporâneos seus, analisando a história das instituições republicanas na Antiguidade e também na Itália renascentista, concluíram que o êxito ou o fracasso das instituições livres dependiam do caráter dos cidadãos, ou seja, de sua "virtude cívica" ou da "comunidade cívica". Para definir o que vem a ser, em termos práticos, essa virtude, o autor tomou por base os teóricos republicanos e indicou alguns dos principais tópicos do debate filosófico para a identificação de quatro elementos que definem a "comunidade cívica". São eles:

- a) Participação cívica;
- b) Igualdade política - relativa às ações e aos procedimentos da administração pública;
- c) Solidariedade, confiança e tolerância;
- d) Estruturas sócio-institucionais de cooperação.

### **3.3.1 Participação cívica**

Segundo Demo (1993, p. 18), participação é uma conquista processual que trata da autopromoção, ou seja:

Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade e dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador e do intelectual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Figueiredo (2001) aborda o conceito de capital social considerando a confiança como seu elemento básico. Entretanto, observa que as regras de reciprocidade contribuem para o reforço da confiança e, por consequência, para o acúmulo do capital social. Além destes, destaca a participação cívica como outro elemento essencial para o surgimento e o reforço da confiança social, referindo-se às associações de interesse como meio para a efetivação da participação cívica.

A cidadania se caracteriza, na visão de Putnam (2007), primeiramente, pela participação nos negócios públicos. Assim, o interesse pelas questões públicas e as causas coletivas é o principal sinal de virtude cívica. Para o autor, nem toda atividade política merece ser qualificada como virtuosa ou contribui para o bem geral. Portanto, o significado básico da virtude cívica reside no reconhecimento e na busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular.

A institucionalização da participação popular no Brasil tem sido desacreditada, no âmbito local municipal, pela observação de poucos resultados positivos em diversas experiências empíricas na implantação de conselhos gestores municipais. O grande obstáculo para a participação legítima do povo e a consequente democratização na aplicação dos recursos públicos encontra respaldo na cultura dominante do clientelismo e do patrimonialismo e nas relações da sociedade com o poder instituído que ainda são cultivadas pelas oligarquias ou pelo estamento burocrático. Dessa forma, a consolidação da participação política produzindo diálogo democrático entre a sociedade e o Estado depende da cidadania deliberativa, do pluralismo e da igualdade de oportunidades, que dão legitimidade aos instrumentos decisórios do interesse coletivo junto às instituições de poder, garantindo, assim, na esfera pública, o espaço de defesa dos direitos legítimos do cidadão e das demandas populares em contraponto aos interesses pessoais dos detentores do poder local.

A teoria institucional busca elucidar e explicar como o comportamento humano é estruturado pelas instituições e a disposição dos agentes em comportar-se em conformidade com elas. Segundo Araújo (2008), os neo-institucionalistas apresentam duas explicativas, acomodadas, uma na perspectiva calculadora e a outra na perspectiva cultural. Pela orientação da perspectiva calculadora, os indivíduos buscam a maximização de seu rendimento agindo por meio de um comportamento estratégico, em que cada um examina as possibilidades e escolhe a que proporciona maior benefício. Neste caso, o comportamento seria condicionado pela redução de incertezas dos atores quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores e à definição de mecanismos de aplicação dos acordos e das sanções correlatas. Assim, as pessoas participam das instituições cientes de que teriam mais a perder renunciando a elas do que aderindo. Desse modo, a sobrevivência de uma instituição está vinculada à sua capacidade de contribuir para solucionar dilemas relativos à ação coletiva, conseqüentemente, enquanto a instituição possibilita ganhos resultantes de trocas.

Pela orientação da perspectiva cultural, o condicionamento do comportamento não é especificamente estratégico e tem sustentação na visão do mundo própria do indivíduo; ainda que seja racional e tenha orientações para fins, recorre a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Assim, a opção por uma linha de ação tem origem mais na interpretação que se tem de uma situação do que no seu cálculo utilitário e as instituições se portam como promotoras de modelos morais e cognitivos, oferecendo possibilidades de escolha. Neste caso, o indivíduo se encontra envolto pelas instituições, com símbolos, cenários e protocolos que fornecem filtros de interpretação que podem ser aplicados para definir uma linha de ação. A estabilidade temporal das instituições se dá porque elas estruturam as próprias decisões concernentes às alterações que um indivíduo possa adotar.

Algumas instituições se tornam tão “convencionais” como construções coletivas que não estão sujeitas a questionamentos diretos. Portanto, não podem ser modificadas pela simples ação individual (HALL et al., 1996).

Após a década de 1990, a participação social, como fator de sustentabilidade das ações governamentais, destaca-se no debate sobre gestão pública no Brasil. Nogueira (2005) constata que esse elemento, aos poucos, vem sendo incorporado às práticas das administrações governamentais e tem promovido avanços nas relações entre sociedade e Estado, mas também tem gerado contradições que carecem de análises mais consistentes. Partindo deste ponto, o autor discute o vínculo entre gestão pública, democracia e participação, observando que este novo status não é fruto apenas de mudanças políticas ou ideológicas, mas está vinculado, também, às exigências da modernidade radicalizada e da globalização do capitalismo.

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, segundo Tenório (2006), advoga que a participação deve estar presente nas estratégias de gestão, tanto do ponto de vista da administração de empresas privadas (relação trabalho-capital), quanto do ponto de vista da administração pública (relação sociedade-Estado).

Na concepção de Demo (2001), a legitimidade da participação está na conscientização de sua importância, da negociação de espaços para seu exercício e do estabelecimento de regras que, democraticamente, vão delimitar a prática. Portanto, não há participação imposta, concedida ou doada.

Sob este ponto de vista, Tenório e Rozenberg (1997) concordam que a participação requer consciência sobre os atos e que os envolvidos tenham compreensão do processo que estão vivenciando. Pois, para os autores, somente a participação consciente possibilita o reconhecimento das relações de interesse e poder que estão associadas ao processo participativo. Para estes autores, a participação deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania.

Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como a ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado.

A participação tem relação direta com o conceito de cidadania deliberativa e proporciona o fortalecimento da sociedade civil, desde que ela ocorra pela reivindicação dos atores sociais e não por uma concessão do poder público. Essa perspectiva contrapõe-se ao pensamento dominante da década de 1990, da sociedade voltada para o coletivismo em lugar do individualismo da sociedade de mercado (TENÓRIO, 2006, p. 1150):

um Estado como facilitador da participação em lugar do Estado tecnoburocrático ou ainda “gerencial”; um mercado comprometido com o desenvolvimento e responsabilidade social, em lugar de uma prática autocentrada, privatista e patrimonialista.

Segundo Oliveira (2001), a luta pela cidadania é a forma mais moderna, contemporânea, de conflito entre classes, porque é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política, que se faz apropriando-se do léxico dos direitos e levando-os, redefinindo-os, num novo patamar, de fato transformando o campo semântico ao tempo em que se apropria dele. Para Freire (1993), a cidadania pressupõe direitos e deveres, sendo fundamental o estabelecimento de regras de convivência e a redefinição dos papéis exercidos por todos os segmentos, o que será possível num ambiente de diálogo e desvelamento das relações de poder.

A década de 1990, envolvida pelos ventos do ambiente participacionista na elaboração da constituição de 1988, foi, portanto, marcada pela regulamentação de diversas políticas sociais no Brasil, incorporando a participação da sociedade na sua gestão e controle por meio dos conselhos. Assim, os conselhos passam a representar o formato institucional que materializa alguns artigos da Constituição Federal. Segundo Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 22), na saúde, como "participação da comunidade"

(Inciso III; Art.198); na assistência social, como "participação da população", por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis de governo (Inciso II; Art. 204); e na educação, como "gestão democrática do ensino público" (Inciso VI; Art. 206). A criação dos conselhos municipais teve caráter quase compulsório, tendo em vista a vinculação, em lei nacional, do repasse de recursos da União às instâncias subnacionais.

Na visão de Marshall (1967), a cidadania é consequência da participação integral do indivíduo na comunidade política, distinguindo três tipos de direitos: os civis, que asseguram as liberdades individuais; os políticos, que garantem a participação política e os sociais, que se referem ao bem-estar material. Assim sendo, a garantia dos direitos civis permite que as pessoas lutem pelos direitos políticos e conquistem os seus direitos sociais. Nas sociedades capitalistas, a instauração das liberdades civis é essencial e necessária à sua reprodução, entretanto, neste sistema, não se tem a garantia da participação do povo no poder político e o acesso do povo ao bem-estar material. Portanto, a cidadania só se concretiza na consolidação conjunta dos direitos civis, políticos e sociais. Apesar da existência formal desses direitos descritos pela constituição brasileira, não houve, em nosso país, as condições empíricas suficientes para o seu exercício.

O exercício da cidadania deliberativa e a afirmação dos direitos da sociedade civil por meio da participação, para Tenório (2005), carecem de espaços sociais ou esferas públicas para o debate e o reconhecimento das opiniões e a comunicação dos conteúdos. Assim, o ato de participar deve ficar assegurado de forma consciente e voluntário, livre de imposições ou coações. Neste processo, são importantes a conscientização e a compreensão do participante para que a participação não seja caracterizada como uma simples concessão, mas como uma conquista que deve ser constantemente reafirmada e o

cidadão possa se reconhecer como colaborador na gestão dos processos de interesse público.

Amorim (2007) identificou, em uma pesquisa realizada em Porto Alegre, RS e Toledo, PR, a precariedade da cidadania e a ausência de cultura política participativa, portanto, a limitação da condição para a consolidação de práticas democráticas, favorecendo as práticas pautadas em princípios particularistas e individualistas com aumento da pobreza e da exclusão social, acrescidos do enriquecimento ilícito de políticos e do desvio de recursos públicos. Segundo Tenório e Rozenberg (1997), a participação deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania, pois, em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como a ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado.

O mercado, a sociedade civil e os planos transnacional e subnacional são as principais fontes de demandas, interesses e reivindicações nas administrações públicas. Nogueira (2005) relata que cada parte isolada ou combinações entre elas configuram riscos e oportunidades que desencadeiam respostas governamentais. A abertura econômica é uma reação às pressões do plano transnacional e a descentralização é uma reação típica do plano subnacional. Do mesmo modo, as privatizações atendem aos anseios por lucratividade (traço distintivo do mercado) e a afirmação de direitos, característica da sociedade civil, se concretiza pelas oportunidades de participação. No mundo contemporâneo, quatro orientações coexistem: as participações assistencialista, corporativa, eleitoral e política. Há, ainda, uma modalidade emergente: a participação gerencial.

- a) A participação assistencialista, reflexo da natureza gregária do homem, como as iniciativas de auxílio mútuo e mutirão, desenvolve-se, frequentemente, para minimizar o infortúnio,

aperfeiçoar recursos coletivos e solucionar conflitos de caráter filantrópico ou solidário.

- b) A participação corporativa está associada às demandas particulares de grupos sociais ou classes profissionais; sua relevância depende da legitimidade da defesa de interesses.
- c) Na participação eleitoral, o envolvimento é limitado ao voto e os cidadãos transcendem domínios individuais (direitos civis) e manifestam-se sobre garantias comuns (direitos políticos), definindo os rumos de coletividades inteiras. A participação eleitoral é uma expressão típica do contratualismo liberal.
- d) A participação política supera a eleitoral porque resguarda e fortalece a cidadania. Nela, os indivíduos distinguem-se não por interesses corporativos, mas por diferentes visões de mundo, alicerçadas em movimentos sócio-políticos.
- e) A participação gerencial não deixa de conter importantes elementos de democratização. De qualquer modo, ela se põe no cenário do processo decisório e pressiona em favor de sua ‘deselitização’, de seu alargamento e de sua ‘inclusividade’. Portanto, esses espaços podem ser aproveitados para administrar a participação, impedir a radicalização ou a produção de efeitos incômodos.

Para Nogueira (2005), as contradições entre participação política e participação gerencial são conciliáveis e podem ser importantes para a democracia se a participação voltada à garantia de interesses se tornar acessível ao coletivo e permeável ao desafio da emancipação, rechaçando a manipulação e a subalternidade, pois a luta por interesses pode servir à consolidação de agendas democráticas amplas. A participação gerencial pode politizar-se, pensar o todo social e a seara política em sua pluralidade e complexidade.



Ao implantar a descentralização participativa em diversos setores da administração pública, a Constituição de 1988 contribuiu para a formação de um novo cenário na vida brasileira, com a inclusão da sociedade civil nas mesas de negociação. Assim, as demandas da sociedade são identificadas e convertidas em políticas públicas e os interesses populares são institucionalizados pela esfera pública. Entretanto, para Nogueira (2005), deve-se atentar para o fato de que o engajamento dedicado para compartilhar as decisões governamentais, resguardar direitos, interferir em elaborações orçamentárias ou prover sustentabilidade a iniciativas públicas está mais voltado à obtenção de resultados e vantagens do que à mudança de correlações de força ou padrões de poder. Isto ocorre, pois reflete elementos distintos e contraditórios da dinâmica política, a intenção de tomar parte em processos sociais visando à promoção de valores e interesses particulares e à garantia cidadã de igualdade e universalidade de direitos, responsabilidades e deveres. Desse modo, a participação contemporânea pode transitar do singular ao coletivo, do interesse à ética.

Um dos desafios da democracia brasileira é, portanto, a consolidação de um sistema político sustentado pela cultura política que promova os valores e hábitos democráticos, como a participação, a confiança e a cooperação. Entretanto, o ceticismo e o distanciamento do cidadão da esfera política comprometem a democracia. A participação favorece a competência cívica e a capacidade do indivíduo de influenciar o processo decisório, constituindo, assim, um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições políticas e das organizações sociais (AMORIM, 2007).

Amorim (2007) argumenta que a noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais do indivíduo, que caracteriza uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Para a autora, embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das

decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação no Brasil.

Nas palavras de Freire (1991, p. 75):

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública [...]. A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um “estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas”. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração. Participação popular para nós não é um slogan, mas a expressão, e ao mesmo tempo, o caminho de realização democrática da cidade.

### **3.3.1.1 Participação e sociedade civil**

Na definição adotada por Figueiredo (2001), a sociedade civil é uma entidade intermediária, situada entre a esfera privada e o Estado, que restringe o poder do Estado e dá legitimidade à sua autoridade quando baseada no cumprimento das leis. Este arranjo abrange um amplo conjunto de organizações formais e de grupos informais de natureza variada: econômicos (associações comerciais e produtivas), culturais (religiosos, étnicos, comunitários, defensores de direitos coletivos, valores, credos e símbolos), de informação e educação, profissionais, de desenvolvimento, orientados por problemas (meio ambiente, de gênero, consumidores) e cívicos (promotores da cidadania). Tais instituições comportam, também, mídia independente e organizações com vocações para a produção cultural e intelectual como universidades, teatros, institutos publicitários, produtoras de filmes, etc. Neste contexto, a sociedade civil

relaciona-se com o Estado sem ter a intenção do exercício do poder formal ou pertencer ao aparelho estatal, buscando, assim, obter concessões, benefícios, mudanças políticas, ajuda, reparação ou responsabilidade.

Jürgen Habermas, destaque da Teoria Crítica e do estudo dialético da razão iluminista da Escola de Frankfurt, construiu a sua ética do discurso baseada na ação comunicativa. Para Habermas (1980), o conhecimento instrumental possibilita ao homem a satisfação de suas necessidades físicas dominando a natureza exterior; já o conhecimento comunicativo atenderia à satisfação das necessidades substantivas, emancipando-o de todas as formas de repressão social. A essência do iluminismo foi o uso da razão e o fortalecimento do saber para a emancipação do Homem, libertando-o da ignorância dos mitos, sendo consciente de sua realidade e responsável pelo seu próprio destino. Entretanto, a razão instrumental tornou-se um instrumento para a manutenção do poder por meio da dominação e da repressão. Dessa forma, a teoria crítica busca um conhecimento que proporcione esclarecimento, libertando os agentes sociais da coerção.

Horkheimer e Theodor Adorno, na *Dialética do Esclarecimento* de 1944, chamam a atenção para o fato da utilização da tecnologia pelos governantes como instrumento de dominação do homem, em detrimento da sua utilização para a evolução da consciência humana. Herbert Marcuse denuncia o progresso da ciência e da tecnologia, legitimando e mantendo o sistema econômico e político à custa da repressão e da sujeição dos indivíduos ao aparelho da produção e da desprivatização do tempo livre (STORINO, 2000).

O Estado intervencionista, para Habermas (1980), impede o amadurecimento do debate político ao exercer o papel de distribuidor de compensações sociais e controle econômico e político das relações sociais. Para o autor, seria necessária a substituição das forças produtivas e relação de produto

por trabalho e interação, não suprimindo a razão instrumental, mas subordinando-a à razão comunicativa.

Na teoria da ação comunicativa, Habermas (1987) destaca a ideia da sociedade civil organizada fazendo contraposição ao mercado e ao Estado, propondo, assim, um modelo ideal de ação por meio da interação entre as pessoas e da utilização da comunicação e da linguagem, buscando o consenso livre de toda a coação externa e interna. Para este autor, o discurso tem por objetivo fundamentar as intenções de validade das opiniões e normas, o agir comunicativo ou interação.

Segundo Labra e Figueiredo (2002), a necessidade de participação mais ativa dos cidadãos nas decisões governamentais tem recebido, de diversos autores com diferentes enfoques, atenção especial, no que tange à tomada de decisões que contemplem os interesses das maiorias, merecendo destaque a aproximação da comunidade dos processos de decisão mediante a descentralização do poder político e a construção de arenas públicas que incorporem a sociedade civil, possibilitando a adoção de políticas públicas mais equitativas.

Offe (1999) denomina de monísticos e antiquados os arranjos institucionais fundados apenas no protagonismo ora do Estado, ora do mercado, ora da sociedade civil. As soluções dos desenhos institucionais voltados ao desenvolvimento local devem considerar a composição entre poder público, sociedade civil e mercado, na medida em que cada um deles depende do outro e são modos ideais típicos nos quais as pessoas vivem e interagem. Cada um desses elementos procura maximizar o seu valor: no caso do Estado, "direitos e deveres"; no caso do mercado, "liberdade de escolha" e, no caso das comunidades, a identidade e a sua preservação (por meio de compromissos, solidariedade e lealdade).

A denominação sociedade civil se refere a uma categoria da teoria política clássica utilizada em diversos tipos de discursos e discussões recentes. A sua definição, segundo Boron (2003), é uma das mais confusas e emaranhadas categorias das ciências sociais. Este conceito traz, em sua história, uma diversidade de significados que frequentemente geram contradições em uma trajetória ambígua no campo das ideias políticas. Os vários sentidos descritos se submetem às posições teóricas e dependem do contexto histórico e da forma de autoridade política envolvida. Para Gómez (2003), a sociedade civil pode ser vista por diferentes lentes, nas esferas não-estatal, antiestatal, pós-estatal e até supraestatal. Dias (1996) destaca a leitura liberal unívoca que se faz da sociedade civil e da ambiguidade do uso de seu conceito ao introduzi-lo no cenário político, chamando a atenção para a importância de se considerar as desigualdades sociais na sociedade capitalista para formar um entendimento que possa fazer um contraponto à leitura que tem sido feita desta categoria.

Ramos (2005, p. 77) descreve as muitas classificações da sociedade civil que foram propostas por vários autores da seguinte forma:

O conceito foi trabalhado por quase todos os grandes filósofos políticos ocidentais, como: Hobbes, Locke, Rousseau, Ferguson, Smith, Kant, Hegel, Tocqueville, Marx, Gramsci e Arato & Cohen, mais recentemente. Segundo o autor, ficou evidente que a Sociedade Civil para Hobbes, Locke, Rousseau e Ferguson seria sinônimo de Estado em oposição ao “estado de natureza”, já com a noção neoliberal contemporânea o conceito se volta contra o Estado, ou seja, o reino da eficiência frente à ineficiência que é inerente à intervenção estatal.

Na perspectiva de Bobbio (1999), ela aparece como uma esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito e não apenas como a esfera das relações econômicas. Assim, toma a forma do conjunto das instituições privadas que cristaliza e articula as individualidades e

nega as classes, deixando de ser vista como expressão dos interesses particulares e da iniciativa privada como portadora de uma racionalidade e de uma subjetividade criada e marcada pelo mercado. Evidenciando as contribuições de Gramsci para a compreensão da abordagem sobre sociedade civil, Angeli (2006) destaca a perspectiva deste autor na qual sociedade civil e sociedade política são distinções analíticas do conceito de Estado e não distinção metodológica. Para ele, o Estado organiza, representa, vigia e pune, em última instância, o indivíduo, e a sociedade civil reforça a forma privada de suas instituições, o seu caráter regulatório sem negar o seu perfil estatal, nem o seu caráter classista. O aspecto público não se opõe ao aspecto privado, entretanto, na formulação liberal, cria-se uma oposição entre sociedade civil (manifestação da esfera privada) e sociedade política (manifestação da esfera pública).

Segundo Ramos (2005), a sociedade civil teve, inicialmente, como conceito, a comunidade política enraizada nos princípios da cidadania. Até o século XVIII, a preocupação comum dos teóricos era examinar as condições sob as quais os seres humanos poderiam se livrar do Estado de natureza e entrar em uma forma contratual de governo baseada na regra da lei. Desse modo, o uso do termo fazia contraste com o estado de natureza imaginário, denotando um novo estágio na evolução do governo e da civilidade humana. Para os autores do Iluminismo escocês, a sociedade civil se identificava com a sociedade de mercado capitalista. Desse modo, só haveria estabilidade e prosperidade através da divisão do trabalho e a extensão do comércio. Assim, o seu entendimento atinge o apogeu da mudança do entendimento político para o entendimento econômico.

Oliveira (2001) chama a atenção para o não reducionismo da sociedade civil ao desenvolvimento local, ou a uma conceituação apaziguadora, tanto da sociedade civil quanto do desenvolvimento local. Para o autor, a sociedade civil, na vertente gramsciana, não se reduz simplesmente ao conjunto de atores

privados, num recorte que remonta a Hegel e Marx, o segundo nas pegadas do primeiro. Gramsci dá ao conceito uma carga de negatividade que não pode ser desconhecida, no sentido de sublinhar decisivamente que a sociedade civil é o lugar do conflito pela hegemonia. Segundo o autor, no Brasil, a tradição gramsciana é escassa e sociedade civil passou a designar no discurso geral, principalmente no discurso das organizações não-governamentais, um lugar do não conflito, um lugar da concertação que ele é, certamente, em que os interesses não aparecem. Essa visão não é apenas falsa conceitualmente; ela o é na prática social e política. Ela reduz, outra vez, a sociedade civil aos âmbitos dos atores privados. Com isso, podem ter lugar tanto no discurso de Bresser Pereira quanto no de entidades filantrópicas privadas, principalmente as que aderiram à safra da nova ética empresarial.

Ainda para o mesmo autor, os dois discursos operam o reducionismo do público moderno ao público de Locke, equivalente à sociedade civil neste último, beneficiando-se de um vago pré-conceito de ampla difusão, segundo o qual o público não é igual ao privado. É uma falsificação do pré-conceito que, neste caso, é mais rigoroso que Bresser Pereira. Pois, se, em Locke, público é a reunião de atores privados ou, em Habermas, o lugar não-privado do privado, não faz sentido devolver ao público os assuntos privados: eles já estariam lá. Acontece que o pré-conceito é mais moderno e, no Brasil, ele ganhou a mesma conotação que estatal, posto que, entre nós, esse lugar não-privado do privado nunca se constituiu, e a única distinção visível e de eficácia política e social passou a ser o Estado pós-30. Na opinião de Oliveira, esse discurso é perverso, pois confere nobreza conceitual e reafirma o patrimonialismo inerente à sociabilidade brasileira. Não se trata, apenas, de cultura política, mas de sociabilidade no sentido forte, isto é, a mediação ou a falta dela nas relações sociais por um lugar não-privado.

Na perspectiva de Gramsci (2000), existem dois grandes planos superestruturais na sociedade: a sociedade política ou Estado e o conjunto de organismos ditos privados, denominados de sociedade civil, que têm a função de exercer a hegemonia do grupo dominante sobre toda a sociedade e o domínio direto presente no Estado e no governo.

Frente às diversidades dos conceitos sobre sociedade civil ao longo da história, Ramos (2005) busca organizar as diferentes perspectivas, apresentando quatro matrizes teóricas que oferecem sustentação a esta abordagem: matriz neotocquevilliana, matriz neoliberal, matriz habermasiana e matriz gramsciana.

A matriz neotocquevilliana tem sua origem na perspectiva construída através dos estudos que Tocqueville desenvolveu nos Estados Unidos, na década de 1830, quando percebeu que aquele país desempenhava papel importante para o entendimento da democracia e sua relação com a sociedade civil. Tocqueville exaltou a propensão para a associação cívica dos estadunidenses e atribuiu a este fator o fundamento para a democracia norte-americana. Assim, a consolidação da democracia dependeria da existência de uma sociedade civil ativa e a liberdade de associação se torna uma garantia necessária contra a tirania da maioria, emergindo, assim, o conceito de capital social que se sustenta nas redes, nas normas e na confiança social. Os neotocquevillianos concebem a sociedade civil como um espaço das organizações de associação livre, onde o cidadão pode participar segundo seus interesses privados e se organizar e relacionar com os demais por meio da ajuda mútua, (RAMOS, 2005).

Na matriz neoliberal, para o autor, a sociedade civil é vista de forma mais passiva, como um complemento ou um substituto para o Estado e o mercado, e menos como uma esfera contraposta ao Estado e ao capitalismo. Assim, ela é entendida como o espaço entre o Estado, o mercado e a família, portanto, não é o ambiente da luta e da emancipação, mas o da estabilidade, da provisão, da confiança e da responsabilidade social. Recebe também a



denominação de terceiro setor e seus seguidores descrevem os atores da sociedade civil como organizações sem fins lucrativos ou organizações não governamentais. Nesta matriz, a responsabilidade pelo bem-estar pertence ao âmbito privado (famílias, comunidade e as instituições religiosas e filantrópicas), ficando evidente uma estratégia substitutiva, de descentralização e privatização dos serviços públicos, desobrigando os governos nacionais da responsabilidade pela implementação de programas sociais, transferindo-a para os governos locais e a sociedade civil, aqui personalizada pelas ONGs ou outras organizações do terceiro setor. Nesta perspectiva, Garrison (2000) define a sociedade civil como o setor não-governamental, formado por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações de empresas.

A sociedade civil, na matriz habermasiana, é constituída por instituições e organizações associativas que requerem interação comunicativa para sua reprodução e que confiam primariamente em processos de integração social para ação coordenada dentro de suas fronteiras. Esta abordagem busca na comunicação a essência para a prática do processo democrático, atribuindo a ela a viabilidade das relações na sociedade civil que, por sua vez, se torna autônoma quando suas atividades são conduzidas pelas “normas produzidas no mundo da vida e reproduzidas e reformuladas através da comunicação”, (RAMOS, 2005, p. 89).

Arato e Cohen veem a sociedade civil como um projeto de emancipação contemporânea por meio da ação comunicativa de Habermas. Assim, o formalismo kantiano é superado pelo procedimento deliberativo realizado através da realidade da discordância e do debate público experimentado pela sociedade civil, que seria uma forma de refrear o que Habermas chama de “colonização do mundo da vida” (COHEN; ARATO, 2000 apud RAMOS, 2005, p. 90).

Confrontando o ambiente revolucionário existente na Europa Ocidental pós-guerra com a experiência da Rússia, Gramsci busca explicar o papel da sociedade civil mediante a ocorrência da tomada do poder do levante revolucionário bolcheviques. Assim, chega à conclusão de que a Rússia e a Europa ocidental tinham muitas diferenças com relação à força relativa do Estado e da sociedade civil. A Rússia tinha um grande aparato administrativo e coercitivo do Estado, entretanto vulnerável, visto que a sociedade civil estava em uma condição de subdesenvolvimento, permitindo que a classe trabalhadora, relativamente pequena, tomasse o poder sem encontrar maior resistência efetiva por parte do restante da sociedade. Entretanto, na Europa ocidental, havia uma sociedade civil desenvolvida sob o domínio da burguesia, o que dificultou esta possibilidade (RAMOS, 2005).

Na matriz gramsciana, a sociedade civil é constituída pelos organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em relação à sociedade política, ou melhor, “os aparelhos privados de hegemonia” (GRAMSCI, 2004 apud RAMOS, 2005, p. 93). É, portanto, definida pelos organismos denominados privados por meio das organizações responsáveis pela elaboração e pela difusão das ideologias, como sindicatos, escolas, organizações religiosas, partidos políticos, organizações profissionais, a organização material da cultura pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa, etc. Neste caso, a sociedade civil é vista como uma das principais esferas do Estado em sentido amplo e a sociedade política como o suporte do monopólio legal da repressão pela classe dominante, representada pelos mecanismos de coerção das burocracias executivas e policial-militar.

Gramsci, ao contrário de Marx, faz distinção entre a sociedade civil e a estrutura econômica, distinguindo, no interior do Estado, um nível superestrutural - a hegemonia em uma sociedade do complexo das ideologias de determinada classe social – por meio do qual o Estado de classe exerce sua

direção e mantém sua liderança ideológica sobre a sociedade civil (RAMOS, 2005, p. 94):

A distinção entre sociedade civil e sociedade política põe em evidência a complexidade, a articulação e a relativa independência, com relação à base econômica, das instituições, das organizações, das formas da consciência e da ideologia através das quais é expresso o poder de uma classe, além de servir para explicar a relação dialética entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia, que serve de base e expressão para o poder de uma classe.

A sociedade civil observada pelo foco da ação coletiva tem como parâmetro de evolução o conceito de capital social que, segundo Amâncio (2006), tem contribuído para contrapor a abordagem economicista de desenvolvimento ao modificar o centro de análise das relações estritamente econômicas para focar as relações sociais como cenário de mudanças desejáveis. Na perspectiva de Tilly (1986), as populações têm repertório limitado de ações coletivas e formas distintas de agir coletivamente em relação a interesses compartilhados. Segundo este autor, a maior parte das pessoas sabe como participar de uma campanha eleitoral, como se integrar a um grupo de interesses, organizar um abaixo-assinado, fazer uma greve ou uma reunião ou montar uma rede de influências. Neste repertório, as pessoas conhecem relativamente bem as regras gerais da ação e variam suas formas de acordo com o objetivo almejado. Avritzer (1995), de acordo com Tilly (1986), supõe que o conjunto das formas modernas de ação social constitui um repertório democrático, que só pode adquirir sentido quando tiverem ocorrido certas modificações na estrutura do Estado moderno.

Com esse aparato de conceitos da categoria sociedade civil, buscou-se, nas matrizes da interação comunicativa habermasiana e da liberdade de associação neotocquevilliana, as definições que mais atendem ao universo

trabalhado por esta tese. Não se pode deixar de mencionar que as demais matrizes trazem elementos que, por vezes, permeiam esta abordagem, entretanto, ao se propor buscar na ação coletiva, na cultura cívica e no capital social o referencial da dinâmica da sociedade civil, as perspectivas de Habermas e Tocqueville são as que dominam o cenário construído.

### **3.2.1.2 Participação e os espaços da esfera pública**

A esfera pública é um espaço, definido por Habermas, no qual todos os indivíduos, principalmente as minorias e excluídos dos benefícios sociais, podem problematizar sua condição de desigualdade na esfera privada, permitindo o questionamento sobre a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária nas ações em público (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Oliveira, Pereira e Oliveira (2008) reafirmam a importância das novas relações entre sociedade e Estado, pautadas pelo equilíbrio e pela dialogicidade exigidas na formulação e na condução de políticas públicas inovadoras, buscando a consolidação de espaços públicos não-estatais capazes de sustentá-la. Nesta construção político-institucional, o autor destaca o papel dos conselhos gestores no âmbito municipal. Os autores observaram que os conselhos gestores podem contribuir para a democratização da gestão pública, para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a condução coletiva de políticas sociais, para a responsabilização de governantes (“accountability”), para o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Entretanto, segundo o autor, eles podem também servir como órgãos cartoriais, com o papel de referendar as decisões do executivo, legitimando o discurso governamental ou apenas em estruturas formais que não exercem as condições básicas para a participação, como a ausência de reuniões frequentes,

programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos.

Tenório (2007) se refere à esfera pública ampliada como aquela em que distintos atores da sociedade civil, do mercado e do poder público atuam de modo concertado em prol do desenvolvimento local. Tal perspectiva pressupõe a existência de um espaço público (identificado com o conceito de esfera pública de Habermas) como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões. Assim, o processo de comunicação ocorre com liberdade e igualdade de direitos civis, políticos e sociais, produzindo consensos pela reflexão e o debate, os quais são assumidos na prática por todos os envolvidos. Neste espaço, portanto, são consolidadas as alternativas de promoção e inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e a conquista do bem comum.

O espaço público, para Tenório, busca o entendimento mútuo entre os atores sociais, pressupondo a igualdade de direitos civis, políticos e sociais. É o espaço de identificação, compreensão e problematização, onde se propõe soluções aos problemas da sociedade para a definição das políticas públicas. No processo político de construção de uma nova lógica de desenvolvimento, este cenário tem como protagonista a sociedade civil organizada. Entretanto, não deixa de lado o poder público e a iniciativa privada. Assim, as orientações para o mercado e a visão tecnocrática do poder público deixam de ser os condutores únicos da definição de soluções para o conjunto da sociedade, fortalecendo o exercício da cidadania deliberativa em oposição ao modelo tradicional de democracia representativa, que reforça as instâncias formais de decisão. Desse modo, a participação política cidadã ocupa o seu devido espaço, garantindo o bem da coletividade e não de indivíduos ou grupos.

Segundo Pereira e Grau (1999), a ampliação de espaço público no Brasil adquire máxima importância porque partidos políticos e o parlamento se

revelaram insuficientes para o exercício da cidadania. Desse modo, a esfera pública deverá transcender cada vez mais os limites do Estado por meio do controle social. Para Tatagiba (2002), a década de 1990 foi envolta pela movimentação de forças sociais e atores para o desenvolvimento de novos formatos e desenhos de políticas. A autora tinha expectativa de que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão centralizador, autoritário e excludente do planejamento das políticas públicas no Brasil. Esta mudança seria possível por meio do tensionamento das agências estatais, provocado pela participação de outros atores, tornando-as mais transparentes e responsáveis pelo controle da sociedade.

Um tema de crescente relevância na discussão acadêmica, principalmente nos países de redemocratização recente, é a dimensão associativa da ordem social. Isto se deve à revitalização da ação societária e à restauração das mediações entre Estado e sociedade. Na argumentação de Labra, a questão das “facções” é antiga, tendo recebido atenção desconfiada dos iluministas e a admiração de outros, como Tocqueville, quando observou a preocupação do cidadão norte-americano com os assuntos da vida cívica. Os autores citam, ainda, a preocupação de pensadores, como Hegel e Durkheim, com a perspectiva de uma sociedade organizada em “corpos orgânicos”, funcionais ao Estado e também a contribuição da Igreja Católica com a encíclica *Rerum Novarum*, passando a prescrever a incorporação dos “corpos intermediários” da sociedade às instâncias de governo, como uma forma de controlar o conflito social (LABRA; FIGUEIREDO, 2002).

Oliveira, Pereira e Oliveira (2008), estudando os espaços públicos não estatais, definidos pela Constituição brasileira de 1988, chamam a atenção para a importância das novas relações entre sociedade e Estado e para o equilíbrio e a dialogicidade exigidos na formulação e na condução de políticas públicas inovadoras que buscam a consolidação de espaços públicos não-estatais capazes

de sustentá-las. Os autores destacam, nessa construção político institucional, a contribuição que pode ser dada pelos conselhos gestores à gestão colegiada de políticas públicas, no âmbito municipal, para a democratização da gestão pública, para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a condução coletiva de políticas sociais, para a responsabilização de governantes (“accountability”), para o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local.

Pela definição de Avritzer (2009), os conselhos gestores representam meios públicos de deliberação criados para promover a participação social, tendo como atribuições a tomada de decisões sobre as políticas locais e a regulação dos atos do governo, possibilitando que a aplicação dos orçamentos contemple os bens e serviços prioritários para a comunidade.

Cordoni Junior, Lopes e Gutierrez (2006) pesquisaram a situação de quinze conselhos de saúde de municípios pertencentes à 17ª Regional de Saúde do Estado do Paraná e constataram que: apenas em 40% deles a participação entre usuários e demais segmentos é paritária, 1/3 dos conselhos não se reúne periodicamente, 2/3 não possuem comissões técnicas e 80% não possuem secretaria executiva. Neste estudo também ficou evidente que a divulgação das atividades dos conselhos é precária, 40% não participam da elaboração dos planos municipais de saúde e 40% não têm controle sobre o fundo municipal de saúde.

Para Nogueira (2005), existe sempre o risco de a participação gerencial sobrepor-se à participação política nos conselhos gestores, principalmente quando:

- a) os conselheiros não têm vínculos fortes com organizações sociais;
- b) as organizações sociais relacionam-se tangencialmente com movimentos populares;

- c) os movimentos populares não têm lastro histórico ou comunitário;
- d) os poderes locais agem estrategicamente para não partilhar poder;
- e) os poderes locais não consideram os conselhos legítimos ou relevantes;
- f) os conselheiros desconhecem os sistemas de políticas sociais, a máquina pública e os meios para viabilizar suas decisões;
- g) os processos de “empoderamento” de conselheiros são negligenciados.

Amorim (2007) identificou, em uma pesquisa realizada em Porto Alegre, RS e Toledo, PR, a precariedade da cidadania e a ausência de cultura política participativa, portanto, a limitação da condição para a consolidação de práticas democráticas. Desse modo, ocorre o favorecimento de práticas pautadas em princípios particularistas e individualistas com aumento da pobreza e da exclusão social, acrescido do enriquecimento ilícito de políticos e do desvio de recursos públicos.

### **3.2.2 Estruturas sociais de cooperação**

Certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. Ao analisar as condições sociais que sustentavam a Democracia na América, Tocqueville (2004) atribuiu grande importância à propensão dos americanos para formar organizações civis e políticas, afirmando que americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Para Putnam (2007), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos "internos" sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos "externos" sobre a sociedade.



Para o autor, no âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos "internos" sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos "externos" sobre a sociedade (PUTNAM 2007, p. 103).

Segundo Tocqueville (2004), a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as ideias, engrandece o coração e promove o entendimento, que é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica, desenvolvidas por Putnam (2007), realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e "competência cívica subjetiva".

A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, na opinião do autor, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político; fazer parte de uma sociedade olfêônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração (PUTNAM, 2007).

No âmbito externo, a "articulação de interesses" e a "agregação de interesses", como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias. Para Tocqueville (2004), quando uma associação representa alguma corrente de opinião, ela tem que assumir uma forma mais definida e mais precisa; tem seus adeptos e os engaja

em sua causa; esses adeptos travam conhecimento entre si e, quanto maior o seu número, maior o entusiasmo.

Uma associação congrega as energias de espíritos divergentes e firmemente os orienta para um objetivo claramente definido. De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social. Assim, contradizendo o receio de sectarismo manifestado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, numa comunidade cívica, as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribuem para um governo democrático eficaz (PUTNAM, 2007).

Tendo como ponto de partida o Manuscrito de 1843, de Marx, que considera o Estado incapaz de oferecer autonomia ao Homem, cabendo à sociedade civil o papel de defesa e manutenção dos processos democráticos, visitando o liberalismo e o neoliberalismo com destaque para a terceira via que reduz o governo à responsabilidade de assumir a promoção do dinamismo social e a capacitação do mercado e da sociedade civil para a disputa e garantia de suas necessidades e, finalmente, buscando suporte na Teoria Crítica e na proposta da gestão pública societal que afirmam que só é possível elaborar ideias e ferramentas adequadas ao interesse coletivo por meio da participação popular, constata-se que há um consenso para a negação da intervenção monística do Estado ou do mercado como promotores do desenvolvimento local. Sendo assim, atenção especial deve ser delegada à organização da sociedade civil e suas articulações, direcionando a ação coletiva como trajetória obrigatória para a conquista do desenvolvimento integrado e democrático.

Nesta perspectiva, os conceitos de comunidade cívica e capital social contribuem para a avaliação e a distinção das relações sociais endógenas e exógenas que valorizam a cultura cívica e sua responsabilidade pelo fortalecimento ou pela fragilidade do processo democrático. Segundo Figueiredo (2001), o ponto de partida para investigar se os conselhos gestores de saúde

poderiam incidir no fomento de um círculo virtuoso no seu território de ação baseia-se no pressuposto de que existe uma estreita relação entre o nível cívico alcançado por uma comunidade e a consolidação do processo democrático. Desse modo, instituições que incentivam a participação dos cidadãos na discussão e na resolução dos problemas comuns promoveriam o desenvolvimento de comunidades cívicas.

Para este autor, mudanças institucionais, benéficas para a formação cívica dos cidadãos, que propiciam práticas participativas nas decisões públicas e incentivam a organização dos interesses coletivos levam à inclusão da população tradicionalmente excluída da ação coletiva e promove a participação nos espaços e públicos. Portanto, essa dinâmica propicia um acúmulo de estoque de capital social e a sua disseminação em meio aos estratos sociais, incentivando, assim, o controle da sociedade civil sobre as ações de governo, promovendo o fortalecimento de comunidades cívicas, constituindo-se em um autêntico círculo virtuoso.

Todas as sociedades necessitam do desenvolvimento de ações coletivas e o êxito delas depende da amplitude do contexto social, político e econômico, que determina o rumo das disputas que ocorrem em seu interior. Assim, Figueiredo (2001) chama a atenção para o caso da maior parte dos países em desenvolvimento, cujo passado histórico recente foi caracterizado por um déficit de participação em função dos longos períodos de dominação autoritária, tendo como consequência a desarticulação das relações entre o Estado e a sociedade civil e a exclusão social.

No que diz respeito ao desenvolvimento da consciência cívica, o aprofundamento da discussão sobre democracia participativa, comunidades cívicas, cultura cívica e associativismo permite entender em que medida as alterações das regras do jogo impostas pela criação dos Conselhos gestores desempenham papel relevante nas mudanças de comportamento, atitudes e

práticas sociais, ao contribuir para reforçar a dinâmica associativa, o surgimento de uma cultura participativa e, em última instância, de comunidades cívicas no Brasil.

No contrato social, Rousseau (1973) prescreveu para a saúde da vida social uma receita que propunha encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada membro com toda a força comum, assim, cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo, permanecendo assim como antes.

Para Abramovay (2000), as estruturas sociais devem ser vistas como recursos e ativos de capital de que os indivíduos podem dispor e, assim, as pessoas podem utilizar o capital social para convertê-los em alguma forma de benefício. Nesta concepção é imprescindível a existência de confiança, normas e sistemas que contribuam para o desenvolvimento local. Portanto, o desenvolvimento territorial apoia-se na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de certa região que, por meio do fortalecimento dessa rede por um objetivo comum, provoca alterações na dinâmica organizacional deste território. Desse modo, o capital social é construído pela capacidade dos atores em estabelecer relações organizadas, que favoreçam a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional.

Dahl (2001) propõe o associativismo para a democratização das relações sociais e identifica na participação o ponto central para a sua consolidação. Assim, reforça a importância de que todos os membros estejam em condições de igualdade na tomada de decisões de uma organização desta natureza e destaca cinco itens para que se satisfaça à exigência democrática no processo: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. O autor insiste no fato de que

uma democracia deve proporcionar oportunidades para que esses critérios se consolidem e para que os membros sejam politicamente iguais. Assim, no princípio da igualdade política, todos os membros devem estar igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham iguais oportunidades de aprender pela investigação, discussão e deliberação.

Outra contribuição importante para a busca do bem público à custa do interesse individual e particular é dada pelos arranjos produtivos locais (APL). Kraemer (2005) destaca essa forma de relação na sociedade que vem gerando a promoção de aglomerações produtivas em favor do crescimento e do desenvolvimento sustentável, precisamente pelo esforço comum dos concidadãos de um determinado espaço geográfico.

Lastres e Cassiolato (2003b) definem APLs como *aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais que apresentam vínculos mesmo que incipientes*. Os elementos de confiança são as principais fontes de competitividade, solidariedade e cooperação entre as empresas, resultante de relações muito estreitas de natureza econômica, social e comunitária. Neste contexto, os atores devem ter identidade social e cultural em função da necessidade de cooperação entre os agentes em todo o arranjo, pois o processo envolve a participação e a interação de empresas e diversas instituições públicas e privadas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, política, promoção e financiamento.

Putnam (2007) descreve um exemplo de cooperação gerando desenvolvimento local na concorrência de mercado em distritos industriais descentralizados, porém, integrados da Itália, onde a estrutura econômica peculiarmente produtiva tem por fulcro um conjunto de mecanismos institucionais que possibilita a coexistência da competição com a cooperação, na medida em que impede o oportunismo. As empresas competem, no campo da eficiência e da inovação em produtos e cooperam nos serviços administrativos,

na aquisição de matéria-prima, no financiamento e na pesquisa, combinando baixa integração vertical com alta integração horizontal, subcontratando concorrentes temporariamente subempregados para trabalho extra. Nestes distritos, as associações industriais prestam assistência administrativa e até mesmo financeira, enquanto os governos locais propiciam a infraestrutura e os serviços sociais indispensáveis, como treinamento profissional, informação sobre mercados de exportação e tendências mundiais da moda, etc. O resultado é uma estrutura econômica tecnologicamente adiantada e altamente flexível, que se mostrou a mais indicada para competir no dinâmico mundo econômico dos anos 1970 e 80. O fundamental nesses distritos de pequenas indústrias, segundo a maioria dos observadores, é a confiança mútua, a cooperação social e o forte senso do dever cívico.

### **3.2.3 Igualdade política**

A igualdade política, para este estudo, se insere no contexto da concepção de comunidade cívica e se refere às ações e aos procedimentos da administração pública. Portanto, há possibilidades de que todos os cidadãos da comunidade possam usufruir, sem distinção, dos serviços e benefícios oferecidos pelo estado.

Segundo Putnam (2007, p. 102):

Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes. Certamente nem todos os teóricos republicanos clássicos eram democratas. Tampouco uma comunidade cívica contemporânea pode prescindir das vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política. Nessa comunidade, porém,

os líderes devem ser e também considerarem-se responsáveis por seus concidadãos. Tanto o poder absoluto quanto a falta de poder podem levar à corrupção, pois as duas coisas incutem um senso de irresponsabilidade. Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo.

Fomentando esta discussão, é importante considerar o revés desta abordagem, o tratamento desigual imposto aos cidadãos pelo poder público e nas relações sociais e políticas no Brasil. Esse elemento da cultura política nacional foi construído, historicamente, pelo *ethos* autoritário presente na cultura patrimonialista brasileira e pela sustentação da concepção tutelar do poder do Estado em relação à sociedade, deixando de observar os princípios fundamentais da administração pública, presentes no art. 37 da Constituição Federal, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Este fato tem como instrumentos os mecanismos de cooptação e de exclusão social e política, a ausência da noção de contrato social reconhecendo a todos como sujeitos portadores de direitos e a não distinção entre o que é público e o que é privado (FEDOZZI, 2001).

A identificação do patrimonialismo, por consequência do clientelismo e do personalismo, como elementos promotores de obstáculos para o fortalecimento das relações político- institucionais e limitadores da participação deliberativa, apontam para a necessidade da avaliação do vigor desses fatores, impactando negativamente os processos democráticos. Desse modo, ações de políticas públicas para a comunidade devem ser projetadas, prevendo a criação de mecanismos de intervenção para neutralizar estas práticas, impedindo a consolidação desses elementos culturais antagônicos na cultura política da comunidade. Para a análise da categoria igualdade política, portanto, há que se considerar a variável inversamente proporcional: o tratamento desigual imposto aos cidadãos pelo poder público e nas relações sócio-políticas.

A dinâmica dessa cultura política, em pequenos municípios brasileiros, acolhe relações sociais autoritárias exercidas pela tradicional lógica patrimonialista/clientelista com a indistinção entre domínios públicos e privados, malversação do erário público, tráfico de influências e trocas de favores políticos. Estas características têm inviabilizado o desenvolvimento local no sentido das conquistas substantivas para a sociedade como um todo, impedindo que a população tenha acesso às suas liberdades básicas, ao mesmo tempo em que se vê atropelada pela apropriação da “coisa” pública por interesses privados.

O aspecto que mais chamou a atenção de Tocqueville (2004) em seus estudos sobre a democracia na América foi a ‘igualdade de condições’ e a grande influência que este ‘fato elementar’ exerce sobre os rumos da sociedade, pois é por meio da igualdade de condições que se dá uma direção determinada ao espírito público e um sentido certo às leis e que oferecem diretrizes novas aos governos, e aos governados hábitos peculiares. A igualdade de condições mantém a sua influência acima dos costumes políticos e das leis e exerce seu poder sobre a sociedade civil, tanto quanto sobre os governos: cria opiniões, faz nascerem sentimentos, sugere usos e modifica tudo aquilo que ele não produz. Segundo o autor, não é o exercício do poder ou o hábito da obediência que corrompe o homem, mas o exercício de um poder considerado ilegítimo, tanto quanto a obediência a um poder tido como usurpado e opressor.

Há uma diversidade de elementos na cultura política dos pequenos municípios brasileiros agindo em anteposição ao processo democrático, à solidariedade social e para a desconstrução do espírito de comunidade e do potencial cívico local. Neste cenário merece destaque a ação do patrimonialismo, do clientelismo e do personalismo.

Segundo Taylor (1985), a democracia é fruto da interligação da liberdade do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais predominantes nele. Assim, um dos limites da transição para



a democracia está no fato de os atores políticos não entenderem a internalização ou não de uma normativa democrática. Portanto, a presença de atores políticos de convicção não democrática em posições-chave de um sistema político democrático provoca constrangimentos para o exercício da democracia.

Putnam (2007) cita o “familismo amoral” para ilustrar a falta de virtude cívica, uma situação em que se busca maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear, supondo que todos os outros agirão da mesma forma no sentido contrário do interesse público. Portanto, a vantagem partilhada torna-se um obstáculo para o exercício da cidadania. Para o autor, os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal. Numa comunidade cívica, a cidadania se sustenta pelos direitos e deveres iguais para todos, a união é mantida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência. Levando em consideração que, no mundo contemporâneo, não se pode prescindir das vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política, já que o poder absoluto e a falta de poder podem levar à corrupção, os líderes devem ser e também se considerarem responsáveis por seus concidadãos. Assim, uma comunidade deverá ser considerada mais cívica à medida que se aproxima do ideal de igualdade política entre cidadãos por meio da participação no governo e das regras de reciprocidade.

Dentre as diversas dificuldades para a construção de um projeto de desenvolvimento local integrado nos pequenos municípios, que contemple a liberdade das pessoas pela participação nas deliberações das políticas públicas e pela participação coletiva na definição dos rumos e do tipo de desenvolvimento desejado, encontra-se a força do patrimonialismo que intimida os explorados, afaga eleitores acomodados com migalhas e sustenta os “correligionários”,

amigos do rei, fazendo do patrimônio público o seu maior arsenal na luta pela perpetuação do poder.

Segundo Campante (2003), o patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação, sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade. Na sua análise em Weber, o autor destaca a importância do sentido e do grau da aceitação de domínio como norma válida pelos dominadores, que acreditam ter autoridade para o mando, e pelos dominados, que aceitam essa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.

Os paradigmas patrimonial e burocrático da administração pública são originários dos estudos sociológicos de Max Weber. A dominação foi detalhada por Weber em *Economia e Sociedade*, por representar um dos elementos mais importantes da ação social. Assim, o elo entre dominação e administração despertou o interesse deste autor, pois a dominação manifesta-se e opera por meio da administração.

Para Sorj (2000), o conceito de patrimonialismo da sociologia weberiana foi utilizado em estudos sobre o Brasil para caracterizar a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Nesse sentido, ele se opõe aos princípios de uma sociedade moderna ou liberal na qual Estado e mercado estão dissociados, as burocracias são regidas por regras universais e o governo reflete as orientações da sociedade civil organizada.

O patrimonialismo pode ser interpretado como o desvio da soberania ou da vontade geral em detrimento das vontades particulares, contrariando a noção de soberania como o exercício da vontade geral. Para Rousseau (1973, p. 51):

A soberania é indivisível e inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura, quando muito, de um decreto. Examinando as outras divisões, ver-se-á que se incorre em erro todas as vezes que se crê estar a soberania dividida, pois os direitos, tomados por partes dessa soberania, subordinam-se todos a ela, e supõem sempre vontades supremas, às quais esses direitos só dão execução.

A vontade geral, para o autor, é sempre certa e tende sempre à utilidade pública, apesar de entender que as deliberações do povo não tenham sempre a mesma exatidão, pois se deseja sempre o próprio bem, mas nem sempre se sabe onde ele está. Entretanto, segundo Rousseau (1973), jamais se corrompe o povo, mas frequentemente o enganam e só então é que ele parece desejar o que é mau. Para o autor (1973, p. 53), existem diferenças entre a vontade de todos e a vontade geral:

A vontade de todos se prende somente ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares, que quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os a - mais e os a - menos que nela se destroem mutuamente, resta a vontade geral como somatória das diferenças.

Quando o povo informado delibera, a vontade geral surge como produto do grande número de pequenas diferenças, e a deliberação seria sempre boa. Mas, quando, em uma sociedade, são estabelecidas facções, tramas e associações parciais, a vontade de cada uma delas torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado. Desse modo, quando uma associação for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única. Assim sendo, não

há mais condições para a vontade geral e a opinião que dela se assenhoreia é uma opinião particular (ROUSSEAU, 2008).

É dessa forma que o contrato social vem sendo burlado pelo patrimonialismo na administração pública local dos pequenos municípios, visto que as vontades particulares estão sempre se sobrepondo à vontade geral. Neste caso, as vontades particulares são originárias do estabelecimento de grandes facções políticas pelo aparato (estamento) burocrático e de suas necessidades de manutenção do poder, e a vontade geral é relegada ao esquecimento pela “não participação” do cidadão nas deliberações de interesse público.

Na cultura política brasileira há um obstáculo estrutural ao desenvolvimento de gestões democráticas participativas com raízes na falta da cidadania e com origem na forte tradição patrimonialista ainda vigente no país. Fedozzi (2001) toma como base os estudos clássicos de Sérgio Buarque de Holanda, de Raymundo Faoro e de Simon Schwartzman, respectivamente *Raízes do Brasil*, de 1936; *Os donos do poder*, de 1958 e *Bases do autoritarismo brasileiro*, de 1982, para a fundamentação, por meio da sociologia weberiana, de que o Brasil é uma nação formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista e burocrático herdado do período colonial.

Segundo Faoro (1995), vários problemas da nação e do Estado brasileiros podem ser compreendidos pela observação de nossa formação histórica. A estrutura patrimonialista do poder português, transportada para o Brasil colonial e sedimentada pela chegada da corte lusitana no século XIX, estabeleceu distorções nos campos econômico e sócio-político do país. Na esfera econômica, vigorou o capitalismo politicamente orientado, em que o Estado interferiu intensamente na economia, guiando-se pelos interesses do grupo que o controlava: o estamento burocrático. Seu papel de mantenedor de uma ordem jurídica estável e universal, capaz de subsidiar as decisões dos agentes

econômicos, foi negligenciado. Assim, o sistema econômico brasileiro incorporou do moderno capitalismo seus instrumentos, desprezando, contudo, sua racionalidade.

O ethos autoritário, presente na cultura patrimonialista da formação social e política do Brasil, é atribuído, por Fedozzi (2001), à sustentação da concepção tutelar do poder do Estado em relação à sociedade, tendo como instrumentos os mecanismos de cooptação e de exclusão social e política, e a ausência da noção de contrato social. Isso pressupõe o não reconhecimento do outro como sujeito portador de direitos, a não distinção entre o público e o privado, configurando a inexistência da noção republicana e a permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal que, por sua vez, promove uma confusão entre os níveis institucional e o social.

Schwartzman (1988) utiliza o conceito de patrimonialismo para formações estatais que não possuem passado feudal, como no Brasil. Para o autor, o atraso relativo de muitos países no presente relaciona-se com o predomínio de instituições sociais burocráticas e excessivamente grandes no passado. Diferente dos sistemas feudais, os patrimonialistas combinam concentração de poder arbitrário e instabilidade e não governam com a ajuda de uma aristocracia autônoma; eles são auxiliados por familiares e plebeus que, sem posses ou distinção social, dependem completamente do senhor e, por extensão, do aparato público.

Para o autor é precisamente nesse sentido que os Estados modernos formados à margem das revoluções burguesas podem ser considerados patrimoniais o patrimonialismo moderno, ou 'neopatrimonialismo', não é apenas uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, a classe política e a burocracia, (SCHWARTZMAN, 1988).

No campo sócio-político, Faoro (1995) entende que houve, no Brasil, uma estratificação social efetiva entre o estamento burocrático e o restante da sociedade. O estamento é formado por aspectos sociais e políticos, diferente da classe social que se constitui pela aproximação de interesses econômicos. Dessa forma, o estamento burocrático se distingue pelo controle patrimonialista dos recursos do Estado que representa a sua fonte de poder.

Pereira e Grau (1999) compartilham desta visão e afirmam que não existem no Brasil as características de um sistema governamental democrático, segundo os autores, a democracia não pode limitar-se a afirmar uma liberdade negativa de não ser incomodado, mas advogar uma liberdade republicana pautada pela participação e voltada para a proteção da *res-pública*.

Segundo Faoro (1995), a cultura patrimonialista na sociedade brasileira tem origem na formação do país, com as distorções no campo econômico e das relações sócio-políticas impostas pelo domínio do Estado absolutista português, regido por um soberano e seus funcionários e a propriedade individual é concedida, por ele, uma “sobrepropriedade” da coroa sobre seus súditos. Essa formação tornou-se o modelo da estrutura de nossa economia política. Desse modo, o capitalismo, politicamente orientado, vigorou na esfera econômica do Brasil com o Estado interferindo intensamente na economia, defendendo os interesses do estamento burocrático, grupo que o controlava, negligenciando o papel estatal de mantenedor de uma ordem jurídica estável e universal, capaz de subsidiar as decisões dos agentes econômicos. Portanto, o sistema econômico brasileiro incorporou do capitalismo moderno os seus instrumentos, desprezando, contudo, sua racionalidade.

Campante (2003) descreve a estrutura de poder patrimonialista estamental do Brasil como imutável e distingue arranjos relacionados aos campos econômico e sócio-político; no primeiro prevalece o capitalismo politicamente orientado em que o Estado intervém, planeja e dirige a economia,

tendo em vista os interesses particulares do estamento ou do grupo que o controla; no segundo, a sociedade não se organiza, senão subsidiariamente, em classes e a clivagem principal ocorre entre o estamento burocrático e o restante da sociedade, pertencentes ou não às camadas proprietárias.

Na análise deste autor, não é a posição econômica que define o estamento, ao contrário da classe social que é caracterizada pela agregação de interesses econômicos determinados pelo mercado, mas os requisitos sociais e políticos, embora, aconteça frequentemente uma coincidência ou superposição de status econômico e social. Para o autor, no campo econômico, o patrimonialismo não permite ao estado assumir o seu papel de fiador e mantenedor da ordem jurídica de forma impessoal e universal, possibilitando a transparência das ações dos agentes econômicos e o livre desenvolvimento de suas potencialidades. Neste processo, as regras não têm estabilidade, variam em função das necessidades e, para atender ao subjetivismo dos interesses dos “donos do poder”, adota-se, portanto, a técnica do capitalismo moderno, sem acatar o seu espírito representado pela racionalidade impessoal e legal universal.

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, que o torna centralizador para administrá-lo em função da camada político-social que o mantém vivo. Desse modo, o patrimonialismo, imbuído de racionalidade pré-moderna, é intrinsecamente personalista e despreza a distinção entre as esferas pública e privada. Neste caso, o sistema jurídico, constituído por direito expresso e direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio em detrimento da universalidade e da igualdade formal legal, (CAMPANTE, 2003).

Martins (1994) identifica na base da política a origem da inabilidade brasileira de distinguir o âmbito público do privado. Para o autor, no Brasil, a distinção entre o público e o privado na consciência popular nunca chegou a se constituir como distinção de direitos relativos à pessoa e ao cidadão; ao

contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio privado. Portanto, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não relativa aos direitos da pessoa. Ao longo da história brasileira, o patrimonialismo assumiu as formas tradicional, burocrática e política. Sorj (2000) menciona novas derivações, como: a) o patrimonialismo privado, em que grupos espoliam o Estado por diferentes meios (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados, etc.); b) o patrimonialismo jurídico e fiscal, no qual esses sistemas são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei e c) o patrimonialismo negativo, em que o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais.

Para Campante (2003), os princípios que garantem a legitimidade das relações de autoridade devem merecer atenção especial, visto que o estudo da administração se confunde com o estudo da dominação. Weber (1999) entende que a validade do poder de mando pode apoiar-se três tipos: em relações tradicionais de autoridade, em regras racionais (impostas ou pactuadas) ou no carisma pessoal (crença não-racional na revelação ou graça confiada a alguém). Na prática, esses tipos estão entrelaçados e não podem ser observados isoladamente; o predomínio de cada um é que determina, respectivamente, a dominação tradicional, burocrática ou carismática. Nesta perspectiva, a submissão a fins objetivos ou a normas abstratas não caracteriza a dominação tradicional, ao contrário, seus fundamentos são as relações de piedade pessoal. O termo “piedade”, neste caso, não tem relação com pena ou caridade, mas sugere respeito filial, dirigido ao chefe de uma comunidade doméstica ou ao soberano. Na dominação tradicional, a reverência a um senhor garante a legitimidade das regras instituídas por ele.

Além disso, como defende Weber, prevalece entre os subjugados a noção de que a autonomia do soberano não é limitada por forças concorrentes, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Essa configuração



social particular desperta relações de reciprocidade, baseadas no costume e não na lei. Portanto, o patrimonialismo emerge de uma forma específica da dominação tradicional, que expressa essa reciprocidade. Weber (1999) chama de dominação patrimonial este caso especial da estrutura de dominação patriarcal, com o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica.

O exercício desta prática e sua conexão com a gestão pública se deram em função do fato de que o controle patrimonial assegurava ao soberano a autoridade sobre vastos complexos políticos, domésticos e não-domésticos. O feudalismo hegemônico na Europa, entre os séculos IX e XIII, representou, para Weber, um caso limite de patrimonialismo, uma forma de patrimonialismo estamental (CAMPANTE, 2003). Desse modo, o poder pessoal sobre territórios extensos era frequentemente comprometido pela interferência de nobres locais e pela precariedade dos meios de controle. Para resguardar o seu domínio, o soberano tinha que recorrer a seus súditos de confiança que, por sua vez, serviam-se do cargo patrimonial como um direito. Os privilégios estamentais e a não-distinção entre as esferas oficial e privada faziam do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus julgamentos.

Estas considerações sobre o patrimonialismo são elementos necessários para a compreensão da gestão pública brasileira e o seu paradoxo de, por um lado, investir esforços para a construção institucional estabelecer freios ao exercício personalista e seletivo do poder e, por outro, fortes referências culturais manterem tais práticas toleráveis. Num sistema que se retroalimenta, ou seja, em que o patrimonialismo opera para a ineficiência estatal e a ineficiência impede a universalização dos serviços públicos, há um novo “rei” (o corpo político-burocrático que conduz o aparato público) e novos “amigos do rei” (as clientelas políticas).

A análise de Schwartzman (1988) segue a opção de Faoro (1995) e emprega o conceito de patrimonialismo para compreender formações estatais que, como o Brasil, não possuem um passado feudal. Para este autor, o atraso relativo de muitos países no presente relaciona-se com o predomínio de instituições sociais burocráticas e excessivamente grandes no passado.

Diferentemente dos sistemas feudais, os patrimonialistas combinavam, em larga escala, concentração de poder arbitrário e instabilidade. Além disso, seus soberanos não governavam com a ajuda de uma aristocracia autônoma. Ao contrário, eles eram auxiliados por familiares e plebeus que, sem posses ou distinção social, dependiam completamente do senhor e, por extensão, do aparato público. Schwartzman (1988) afirma que é precisamente nesse sentido que os Estados modernos formados à margem das revoluções burguesas podem ser considerados patrimoniais.

Este patrimonialismo moderno, ou 'neopatrimonialismo', não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio', ou seja, pela burocracia e a chamada 'classe política' (SCHWARTZMAN, 1988).

Desse modo, ao longo da história brasileira, o patrimonialismo assumiu as formas tradicional, burocrática e política. Sorj (2000) menciona novas derivações, como a) o patrimonialismo privado, em que grupos espoliam o Estado por diferentes meios (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados, etc.); b) o patrimonialismo jurídico e fiscal, no qual esses sistemas são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei e c) o patrimonialismo negativo, em que o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais.

Fedozzi (1997) afirma que o caráter autoritário do modelo patrimonialista de formação do Brasil caracteriza-se pela concepção tutelar do poder, em que o Estado precede a sociedade e opera por mecanismos de cooptação e exclusão; pela ausência da noção de contrato social, que requer o reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos; pela não-distinção entre o público e o privado e pela permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal, expressando a distância entre as esferas social e institucional (formalismo).

As análises empreendidas pelos diversos autores citados levam à reflexão sobre a influência que as formas de distribuição ou de conquista do poder exercem na democratização dos processos sociais. O poder delegado ao estamento burocrático para “manipular os recursos públicos” mantém privilégios e confere meios para a manutenção do seu próprio poder. Assim, se constrói um ciclo vicioso que, principalmente em pequenos municípios, alimenta o patrimonialismo e se alimenta dele. Essa dinâmica frequente no Brasil agrada aos manipuladores da sociedade e do poder e ilude os eleitores que dão legitimidade aos “amigos do rei” em troca de migalhas da má administração dos recursos públicos. Portanto, o rompimento deste processo requer o desenvolvimento de uma nova dinâmica que ofereça autonomia e empoderamento ao cidadão para ser protagonista do seu ambiente social e senhor de suas escolhas.

As elites urbanas e rurais do Brasil não necessitam mais de ‘jagunços’ para preservar seus interesses. Agem institucionalmente, através da legitimação do poder exercido no interior do aparelho de Estado, (FREIRE, 1993, p.11)

Diversas características e conceitos da cultura política brasileira se encontram entrelaçados e frequentemente se confundem com o patrimonialismo. Merece citação o clientelismo, que se caracteriza por uma relação entre atores

envolvendo, de um lado, a troca de apoio político, principalmente na forma de votos, e por outro, a concessão de benefícios públicos, como: empregos, vantagens fiscais e isenções por meio da apropriação do patrimônio e dos recursos públicos. (CARVALHO, 1998).

O conceito de clientelismo de Nunes (1997) tem origem em estudos de sociedades rurais, caracterizando um tipo de relação social marcado pelo contato pessoal entre patrões e camponeses (clientes), que coloca estes últimos em posição subalterna por não possuírem terras. A troca, neste caso, é assimétrica e a desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência das partes, gerando laços que vão do compadrio à lealdade política. A natureza das relações patrão-cliente inibe a formação de identidade de interesses e, em consequência, constringe ações coletivas. Em certas sociedades, essa lógica permeia associações, instituições públicas e partidos políticos. Segundo o autor, no Brasil, o clientelismo assumiu o lugar de canais legítimos de comunicação entre sociedade e Estado, adaptando-se aos regimes democrático e capitalista, cujas premissas básicas são, respectivamente, a representação política e a impessoalidade.

Na opinião de Carvalho (1998), esta cultura se concretiza atualmente na interação que envolve a cessão de apoio político, tendo como contrapartida a concessão de benefícios públicos, como, empregos, viabilização de serviços, vantagens fiscais, etc. Dessa forma, aquilo que deveria subordinar-se a critérios meritocráticos, de relevância social ou justiça, é direcionado a estratos privilegiados da sociedade.

A natureza das relações clientelísticas inibe a formação de identidade de interesses, constringendo as ações coletivas, permeando, inclusive, associações, instituições públicas e partidos políticos. Segundo Nunes (1997), o clientelismo assumiu, no Brasil, o espaço de diversos canais legítimos de comunicação entre

sociedade e Estado, infiltrando-se nos regimes capitalistas, ditos democráticos, cujas premissas básicas são a representação política e a impessoalidade.

Para Putnam (2007), as relações clientelistas envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as obrigações, assimétricas. Além disso, os vínculos verticais do clientelismo parecem minar a organização grupal e a solidariedade horizontais, tanto dos clientes quanto dos patronos, mas, sobretudo dos clientes. Dois clientes do mesmo patrono, sem vínculos diretos, nada têm que hipotecar um ao outro. Eles não têm interesse em precaver-se contra a deslealdade recíproca e nem motivo para temer o isolamento recíproco. Eles não têm oportunidade de estabelecer uma regra de reciprocidade nem experiência de colaboração mútua de que possam valer-se. Na relação vertical entre patrono e cliente, caracterizada pela dependência e não pela reciprocidade, é mais provável haver oportunismo, seja por parte do patrono (exploração), seja por parte do cliente (omissão). O fato de as articulações verticais serem menos úteis do que as articulações horizontais para solucionar os dilemas da ação coletiva talvez seja uma das razões pelas quais o capitalismo mostrou-se mais eficiente do que o feudalismo no século XVIII, e por que a democracia revelou-se mais eficaz do que a autocracia no século XX.

A burocracia pública nacional, que tem como princípios a meritocracia, o universalismo de procedimentos, a prioridade e o interesse coletivos, é alvo constante do assédio clientelista. Assim, as redes personalistas que se estendem do âmbito local às cúpulas partidárias convertem apoio político em privilégios oriundos do aparelho de Estado, formando um notável perfil simbiótico da relação entre patrimonialismo, personalismo e clientelismo.

Outro elemento da cultura política brasileira que se confunde com o patrimonialismo é o personalismo, que foi descrito por DaMatta (1987) para configurar a relação interindividual, sobrepondo o indivíduo como unidade social básica. No Brasil, a democracia e o capitalismo se apresentam como as

instituições centrais com a premissa da igualdade e liberdade para os indivíduos. Entretanto, a cultura patrimonialista do nosso legado colonial propiciou traços particulares a tal pressuposto; conforme a rede de relações que um cidadão é capaz de acessar, lhe são conferidos tratamentos distintos. Convém destacar que o liberalismo “dito” democrático implantado no país não foi capaz de ameaçar a força do personalismo, permanecendo como nossa unidade social básica a relação interindividual e não o indivíduo. Nesse sentido, um cidadão pode aproximar-se dos tipos-ideais “indivíduo” ou “pessoa”, dependendo da rede de relações que é capaz de acessar.

Para a compreensão da sociedade brasileira, DaMatta destaca a importância das categorias “indivíduo” e “pessoa”. Assim, enquanto a concepção de indivíduo nivela os sujeitos, submetendo-os à universalidade da lei, a de pessoa permite diferenciá-los de acordo com uma hierarquia velada:

Teríamos então sistemas que privilegiam o indivíduo e sistemas que tomam como centro a pessoa. Haveria a possibilidade de termos sistemas onde as duas noções são básicas? Minha resposta é positiva (...) pois, de um lado, temos a ênfase numa lei universal (cujo sujeito é o indivíduo) sendo apresentada como igual para todos; e, de outro, temos a resposta indignada de alguém que é uma pessoa e exige uma curvatura especial da lei (...). No caso especial do Brasil tudo indica que temos uma situação onde o indivíduo é que é a noção moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais, (DAMATTA, 1987, p.188).

Como salienta o autor, “indivíduo” e “pessoa” são categorias fundamentais para a compreensão da dinâmica social brasileira. Assim, enquanto a primeira nivela os sujeitos, submetendo-os à universalidade da lei, a segunda é capaz de diferenciá-los de acordo com uma hierarquia velada. Em nosso país, temos sistemas que privilegiam ora um ora outro, entretanto, tudo

indica que temos uma situação em que o indivíduo é que é a noção moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais.

Segundo Oliveira Vianna (1987), a relevância do personalismo nas instituições políticas brasileiras é consequência do nosso precário senso de interesse coletivo. O autor mapeou suas manifestações em três categorias: os tipos sociais, as instituições sociais e os usos e costumes, buscando, assim, expor as especificidades do direito de costumes nacional, esforço que pode ser interpretado como uma genealogia das virtudes e dos vícios de nossa esfera pública. Desse modo, foram identificadas, no personalismo dos clãs feudais, referências que orientavam a conduta política nacional ao ditar normas práticas paralelas ou contraditórias à lei.

Contrastando com o caso brasileiro, Tocqueville (1969) relata a organização sócio-política dos Estados Unidos da América no século XIX, quando, em sua pesquisa, ao buscar desvendar e compreender as relações locais, o autor reconhece seu caráter atomístico e planejado e as práticas sociais concebidas para minimizar os efeitos do individualismo<sup>12</sup>, merecendo destaque a inserção de “vida política” nos territórios, visando à ampliação das oportunidades de ação coletiva. Nesta oportunidade, o autor identificou, na conformação social americana, a doutrina do interesse bem compreendido, um dos preceitos morais que dão suporte ao modelo de relações observado e que advoga que o bem pessoal é beneficiado quando o público é favorecido, justificando o sacrifício particular conduzindo à ajuda mútua e à cessão de

---

<sup>12</sup> Tocqueville (1996, p.133) demonstra sua preocupação com a tirania da maioria: *Tomada coletivamente, a maioria é apenas um indivíduo cujas opiniões e, frequentemente, interesses são opostos aos de outro indivíduo, intitulado minoria. Se se admite que um homem possuindo poder absoluto pode usar, erradamente, esse poder fazendo mal a seus adversários, por que não será a maioria passível da mesma censura? Os homens não mudam seu caráter unindo-se uns aos outros; nem sua paciência diante de obstáculos aumenta com sua força. De minha parte não posso acreditar nisso; o poder de tudo fazer, que recuso a um de meus iguais, nunca o concederei a qualquer número deles* (p. 133).

tempo e recursos em favor do Estado. Os estadunidenses, geralmente, pautavam seus atos por esta norma que, segundo Tocqueville (1969), promove uma espécie de “egoísmo esclarecido”, contribuindo para a temperança social e para a promoção do interesse coletivo.

Retornando à realidade brasileira, frágil nas relações sociais de suporte aos interesses públicos, grande parte em função do domínio clientelista sustentado pela cultura do personalismo e do patrimonialismo, convém atentar para as considerações de Oliveira Vianna (1987), publicadas em 1949, em que destaca a necessidade do fortalecimento, na estrutura político-administrativa do Brasil, de instituições que possam superar as suas funções ordinárias, atuando contrariamente às ações do vício personalista e clientelista, visto que a burocracia pública brasileira, pautada idealmente pelos princípios do universalismo dos procedimentos, pela meritocracia e prioridade aos interesses coletivos, se curva ao assédio clientelista. Portanto, as redes personalistas estão sempre buscando converter apoio político em privilégios oriundos do aparelho de Estado, deixando visivelmente exposto o perfil simbiótico da relação entre patrimonialismo, personalismo e clientelismo no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações em vários segmentos da sociedade. Entre as mudanças mais significativas destacam-se a descentralização de recursos e atribuições para as unidades federadas e a consolidação de instrumentos democráticos de participação social. A delegação de responsabilidades repercutiu fortemente em âmbito local. Como destaca Arretche (1999), a autoridade política de cada nível de governo tornou-se soberana e independente das demais; diferente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. Segundo Montoro (1999), a soberania local contempla, entre outros pontos, a organização e a gestão de serviços públicos, a criação e a arrecadação de tributos, a alocação de



meios e a prestação de contas, a elaboração da lei orgânica municipal, a instituição de cargos e a autorização de concessões, auxílios e subvenções.

A municipalização dos serviços universais tem aproximado as comunidades dos processos de concepção e controle de políticas públicas. A Constituição, sensível às limitações normativas da democracia brasileira, formalizou instrumentos e estruturas institucionais capazes de viabilizar a participação social. Entre os primeiros destacam-se o referendo, o plebiscito, as ações civis públicas e as leis de iniciativa popular. Os arranjos concentram ouvidorias, conselhos gestores de políticas públicas e fóruns temáticos.

A ênfase em descentralização e participação buscou oferecer respostas às duas faces de uma crise. A primeira associava-se à incapacidade de governança do Estado centralizador. A segunda ligava-se ao déficit de transparência nas relações entre Estado e sociedade. Ao aproximar a gestão pública dos cidadãos e ao fomentar a “accountability” democrática, a reforma constitucional produziu importantes meios de combate ao patrimonialismo e ao clientelismo, embora tenha gerado distorções e privilégios em parte do aparato estatal.

Processos institucionais e sociais com grande potencial de contraposição às lógicas patrimonialista e clientelista foram deflagrados no Brasil, nas últimas duas décadas, merecendo destaque a consolidação de garantias constitucionais à descentralização de políticas públicas e à participação cívica e a retomada do vigor associativo da sociedade civil. Entretanto, eles convivem com a inércia de antigos males em movimentos de força e contraforça que dão forma à democracia brasileira.

A emergência de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil relaciona-se, segundo Avritzer (2002), ao vertiginoso crescimento das associações civis, principalmente das organizações comunitárias; à reavaliação das noções de cidadania e direitos, historicamente desrespeitadas; à defesa da

demarcação de espaços entre sociedade e Estado e, por fim, à conquista de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público. Estes aspectos contribuem para a reconstrução dos domínios públicos (estatais e não-estatais) brasileiros e para o equilíbrio de forças entre sociedade e Estado. Contudo, mudanças de natureza institucional e social, normativas e culturais, respectivamente, sedimentam-se em “tempos” distintos, sendo as últimas mais lentas. Apesar do crescente número de salvaguardas, vícios patrimonialistas, personalistas e clientelistas ainda permeiam processos de decisão e ação em níveis distintos de governo. Especificamente no caso das administrações locais, a heterogeneidade brasileira manifesta-se desvelando, de um lado, exemplos de boa governança e, de outro, práticas que confirmam a inércia de velhos males.

Nunes (1997) constata que, desde os anos 1930, os vícios da cultura política do Brasil têm sido atacados pelo Estado, inicialmente, na reforma burocrática do governo Vargas, quando decisões foram tomadas para assegurar a racionalização e o universalismo de processos, para desenvolver o tratamento indistinto a qualquer cidadão, normatizando a contratação de servidores, e também para a criação de núcleos burocráticos insulados menos susceptíveis às pressões clientelistas. Para o autor, entretanto, essas iniciativas pela busca da racionalidade e capacitação técnica reduziram a esfera de debate e negociação para tratar dos interesses e demandas sociais, uma forma sutil de exclusão política, promovendo, desse modo, o fisiologismo por meio da conduta oportunista dos burocratas da esfera pública que buscam o atendimento aos interesses próprios em detrimento das necessidades coletivas e do bem comum. Essa racionalidade que pretende solucionar o dilema do tratamento indistinto a qualquer cidadão apresenta o inconveniente de reduzir as esferas e os espaços públicos de debates para a defesa dos interesses e demandas sociais, provocando, discretamente, uma forma de exclusão política ao ceder espaço ao

fisiologismo, isto é, à conduta oportunista da burocracia pública, que visa à satisfação de anseios próprios em detrimento do bem comum.

Segundo Paula e Prestes-Motta (2003), a tradição mobilizatória brasileira atingiu seu auge na década de 1960, durante o governo João Goulart. Fortemente reprimida nos anos seguintes, ela retomou seu vigor no fim dos anos 1970, devido à atuação de movimentos populares, sindicatos, pastorais sociais e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. Dotado de um grande pluralismo, característica que se manifesta na diversidade de suas causas e na multiplicidade de suas formas de ação, esse poder tem lidado, no país, com questões preteridas pelo Estado e pelos agentes de mercado.

Na opinião de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), uma realidade territorial definida histórica e culturalmente dá referência ao contexto social, muitas vezes de forma heterogênea no interior de cada país. Isso pode determinar a configuração de diferentes culturas cívicas e diferenças significativas entre distintas regiões e esferas públicas. O autor argumenta que diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas são resultantes de diferenças históricas que podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de relação entre o sistema legal e cada contexto local. Portanto, a concretização de ações desta natureza, em uma comunidade, depende do seu capital social que está relacionado às características de confiança na organização, sua cultura cívica e às normas e sistemas que facilitam as ações coordenadas do grupo social, tornando-o mais eficiente.

Para a implantação de programas de governos com estes recursos democráticos, Freire (2006) destaca a importância de se considerar o aperfeiçoamento e capacitação do cidadão, principalmente educadores e lideranças, que possibilite a formação do Homem emancipado, com espírito

crítico e que proporcione a ele autonomia para ser protagonista do meio em que vive.

Dessa forma, é importante o desenvolvimento de um projeto de educação para a sociedade, com o objetivo de valorizar a cultura local, a participação cidadã e o incremento da ação coletiva e do espírito da “comunidade cívica”, como antídotos à cultura conservadora infiltrada na sociedade brasileira. A recuperação do vigor da sociedade civil tornou-se um fato mundial. Durante muito tempo, o Estado e o mercado foram protagonistas na busca de soluções para problemas sócio-econômicos. Para Dowbor (1999), essa dicotomia que orientou a organização de sistemas socialistas e capitalistas deixou pouco espaço para iniciativas públicas não-estatais e, assim, a emergência de tal força tem apresentado alternativas para questões, as quais não se aplicam os paradigmas da burocracia estatal e da organização fabril.

### **3.2.4 Solidariedade e confiança**

Para Amâncio (2006), os laços de solidariedade e confiança são reforçados à medida que aumenta a coesão interna de um grupo, melhorando, assim, o atendimento à satisfação das necessidades locais.

O desafio da construção de capital social, segundo Reis (2003), está na operacionalização do conceito de confiança interpessoal, tendo por base padrões comportamentais observáveis. Em seu estudo, Baquero e Amorim (2004) delimitaram o seu campo de análise à dimensão cognitiva de capital social, que são valores, crenças, atitudes, normas sociais e comportamento das pessoas em relação à dimensão política, particularmente no que tange à confiança nas instituições e à confiança interpessoal. Partiu, assim, do pressuposto de que a dimensão cognitiva catalisa a predisposição dos cidadãos para se envolver em ações coletivas que gerem benefícios mútuos para a comunidade.

Para os autores, são as relações de solidariedade e os recursos por elas produzidos que constituem um tipo de “fábrica social das comunidades” e transformam-se em fatores essenciais para o desenvolvimento de estratégias que atuem em benefício da comunidade. Assim como Putnam, eles entendem que o capital social tem relação direta com os resultados da comunidade conforme as dimensões sociais existentes. Portanto, o êxito da ação coletiva só acontece quando existem afinidades entre as pessoas, se elas confiam umas nas outras e se respeitam mutuamente, capacitando-as a compartilhar recursos. Assim, auferir a existência ou não de capital social pode ajudar a detectar a fragilidade ou os pontos fortes de uma comunidade (BAQUERO; AMORIM, 2004).

Os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais, são virtuosos, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo ao divergirem em questões importantes. A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, sendo tolerantes com seus oponentes, portanto, a confiança mútua é talvez o preceito moral que mais necessita ser difundido entre as pessoas, caso se pretenda manter a sociedade republicana (PUTNAM, 2007).

Segundo Baquero e Amorim (2004), o enfoque sociocultural dominante na sociedade brasileira institucionalizou um modelo de dependência política interna no qual convivem o sujeito dominador e o sujeito dominado. Para o autor, essa relação é de submissão impositiva e inviabiliza o desenvolvimento da ação participativa. Assim, o conceito de capital social visa à desconstrução desse modelo e sua substituição por mecanismos de valorização da participação dos cidadãos, baseados na confiança recíproca e no princípio de alteridade positiva, evitando o estabelecimento de uma cultura de individualismo, que institucionaliza a cultura da desconfiança. A teoria do capital social visa superar

esse tipo de cultura, promovendo a igualdade de oportunidades entre os cidadãos, por meio do seu empoderamento.

Putnam e Coleman buscam compreender como, na complexidade da sociedade moderna, pode surgir a confiança. Assim, as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos para transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura. Ao constatar a redução no nível de participação em atividades de grupos nos Estados Unidos, Putnam teme pela queda da qualidade de vida e da democracia no país. Capital social seria um elemento indutor da democracia e do desenvolvimento econômico, estando associado a certas características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, (VALE, 2006).

Para Putnam (2007), até as transações que visam ao interesse próprio assumem um caráter diferente quando inseridas num contexto social que promove a confiança mútua. As relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de "oportunismo", no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente.

Tenório (1996), ao analisar a ação coletiva, afirma que os indivíduos sob o processo de argumentação devem reconhecer-se como livres, com os mesmos direitos e obrigações, assim como também devem negar a validade de toda coação que não seja a do melhor argumento. A argumentação, para o autor, é o ato de fala no qual os participantes expressam suas razões. Se criticadas, procuram rerepresentá-las por meio da tematização ou da sistematização do conteúdo proferido.

Segundo Putnam (2007), a pobreza e a desconfiança mútua entre os cidadãos minam a solidariedade horizontal, o que gera relações verticais de

dependência e exploração entre o cidadão e o poder instituído. Por outro lado, descreve o indivíduo na ação coletiva como um cidadão virtuoso, prestativo, respeitoso e que tem confiança no outro; mesmo quando há divergência em assuntos importantes, aceita os conflitos, tem opiniões firmes sobre as questões públicas, mas respeita seus oponentes. Relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o "oportunismo" (domínio do interesse pessoal sobre os interesses comuns da coletividade). Dessa forma, algumas iniciativas comunitárias na América Latina demonstram a importância social da cooperação local e da mobilização política para combater o isolamento e a desconfiança mútua, até mesmo na ausência de resultados práticos observáveis.

Na opinião de Figueiredo (2001), mesmo com um legado histórico desfavorável, uma frágil situação econômica, com a violência e o individualismo imperantes, tal estado de coisas pode ser revertido mediante ações que consistem no reforço da autoimagem do indivíduo como cidadão consciente de seu agir e de suas capacidades, por meio de ações que reduzam as desigualdades sociais e econômicas e estimulem a consciência cívica.

Para Putnam (2007), existe um exagero na dicotomia entre interesse próprio e altruísmo nas abordagens que discutem a solidariedade e cooperação, pois nenhum mortal e nenhuma sociedade bem-sucedida podem prescindir do poderoso estímulo do interesse próprio. Assim, os cidadãos da comunidade cívica não precisam ser altruístas, mas, na comunidade cívica, os cidadãos devem buscar o interesse próprio corretamente entendido, isto é, definido no contexto das necessidades públicas gerais, portanto, que é esclarecido e não míope e que é sensível aos interesses dos outros, assim, os cidadãos de uma comunidade cívica não necessitam serem santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal.

Num mundo habitado por “santos”, os dilemas da ação coletiva não existiria, mas o altruísmo universal é uma premissa quixotesca para quaisquer ações ou teorias sociais. Quando atores são incapazes de assumir compromissos entre si, “eles têm que renunciar - pesarosamente, porém racionalmente - a muitas oportunidades de proveito mútuo”, (PUTNAM, 2007 p. 174).

Granovetter apresentou a sua teoria em 1985, partindo do pressuposto de que a confiança é incentivada e a má conduta desestimulada, quando os acordos estão inseridos numa estrutura mais ampla de relações pessoais e intercâmbios sociais. Assim sendo, para Granovetter (1985), os atores não se comportam ou decidem como átomos, fora do contexto social; nem aderem de forma escrava a um script escrito para eles por uma particular intercessão de categorias sociais em que eles recaíram. Sua ação está, em verdade, envolvida por um sistema social concreto e em construção, e, para entendê-lo, parte-se da confiança.

A teoria do *embeddedness* envolve as redes pessoais e seu papel para gerar confiança e desencorajar o oportunismo; tem como valores a reputação e a recompensa por não enganar os outros à medida que se prefere transacionar com pessoas de boa reputação. Se a transação é recorrente, os parceiros se tornam cada vez mais interessados em perenizar o relacionamento. As transações que se destacam pelo valor e pelo grau de confiança são possíveis porque não são atomizadas de outras transações e, sim, envolvidas, de forma íntima, em uma rede densa que monitora de perto o comportamento de cada um de seus membros, difundindo a notícia de qualquer forma de má fé.

Granovetter estressa as possibilidades de redes sociais em resolver conflitos, atingir acordos, disseminar informações, tratar o inesperado e, portanto, oportunidades adicionais de explicação de arranjos distintos da hierarquia e do mercado puro, por cooperação. Assim, Granovetter constata que as redes densas, com muitas ligações entre participantes, favorecem a confiança e representam uma vantagem para seus integrantes, configurando um tipo de



capital social. Nesse sentido, Harrison (1991) estabelece uma relação causal entre laços – experiência – confiança – cooperação - resultados econômicos.

Cabe ressaltar, como anotado por Vale (2006), que alguns autores alertam para o fato de que a proximidade física – fator na maior parte das vezes favorável ao desenvolvimento de redes densas – pode se tornar um fator de fricção, pois as paixões, preferências e inimizades podem ser ampliadas, funcionando como elemento adicional de inibição a qualquer tentativa de interação ou ao aparecimento de facções rivais.

Segundo Putnam (2007), um sistema vertical, por mais ramificado e por mais importante que seja para seus membros, é incapaz de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informação verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais, em parte porque o subalterno controla a informação para precaver-se contra a exploração, portanto, as sanções que resguardam as regras de reciprocidade da ameaça do oportunismo dificilmente são impostas de baixo para cima e, ainda que o sejam, dificilmente são acatadas.

A colaboração voluntária é capaz de produzir valores que nenhum indivíduo pode criar sozinho. Exemplo disso são as harmonias de um grupo de canto coral. Na comunidade cívica observa-se a proliferação de associações e a participação está presente nas diversas esferas da vida comunitária. O contrato social que alimenta a colaboração na comunidade cívica não é de cunho legal e sim moral; a sanção para quem transgride não é penal, mas a exclusão da rede de solidariedade e cooperação, neste caso as normas e as expectativas, desempenha o papel principal, os modos de vida se fazem viáveis pela classificação de certos comportamentos como elogiáveis e de outros como indesejáveis ou mesmo impensáveis. A consciência cidadã e o compromisso com a igualdade política são o cimento cultural da comunidade cívica, (PUTNAM, 2007).

Na concepção de Putnam (2007), a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente, daí resultante, depende do contexto

social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Neste caso, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Assim, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança.

A regra da reciprocidade generalizada concilia os interesses próprios com a solidariedade, sendo, portanto, um componente altamente produtivo do capital social. Para Putnam (2007), as comunidades em que essa regra é obedecida têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva. Segundo o autor, a reciprocidade foi a base das *consorterie* e outros tipos de sociedades que ajudaram a solucionar o problema da segurança nas repúblicas comunais do norte da Itália medieval, assim como o das associações de mútua assistência criadas para enfrentar os riscos econômicos no século XIX. A boa regra da reciprocidade generalizada está associada a um amplo sistema de intercâmbio social, nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. Por outro lado, o intercâmbio contínuo ao longo do tempo costuma incentivar o estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada. Além disso, certos sistemas de intercâmbio social, por si mesmos, facilitam a solução dos dilemas da ação coletiva.

Putnam (2007) destaca o efeito da solidariedade citando como exemplo a situação de uma comunidade rural onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, neste caso o capital social produzido pela solidariedade entre os membros

permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menor capital físico, sob a forma de utensílios e equipamentos.

## **4 METODOLOGIA**

### **4.1 Hipótese de pesquisa**

O questionamento, neste trabalho é o de determinar se o potencial cívico do município de Poço Fundo, MG contribui para o desenvolvimento local sustentável e da perspectiva teórica de Putnam (2007) que adota como componentes do seu conceito de “Virtude Cívica” ou “Comunidade Cívica”, a participação da sociedade civil nas questões públicas ou da coletividade; a organização da sociedade civil em estruturas sociais de cooperação; a igualdade política cidadã com direitos e deveres iguais para todos e as demonstrações de solidariedade e confiança na comunidade. A hipótese que se levanta é a de que a dinâmica das relações sociais de Poço Fundo, MG não potencializa o desenvolvimento integrado no município.

### **4.2 Descrição metodológica**

#### **4.2.1 Objeto de estudo**

A escolha do objeto desta pesquisa recaiu no potencial cívico de um pequeno município, tendo como universo de estudo o município de Poço Fundo, MG, investigado por meio de uma pesquisa exploratória.

Poço Fundo localiza-se no sul de Minas Gerais, pertence ao bioma da Mata Atlântica e à bacia do médio rio Grande. A área total do município é de 474,6 km<sup>2</sup>, o relevo é acidentado e a altitude média é de 885 metros, com áreas elevadas que chegam a 1.435 metros. A população local é estimada em 15.350 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2007), dos quais 56% residem em áreas urbanas e 44% em áreas rurais.

Sua densidade demográfica é de 32,3 habitantes por km<sup>2</sup>. Com relação ao clima, tropical temperado, as chuvas são bem distribuídas e temperatura média anual de 22,6°C (EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER, 2006).

O município é servido pela estrada MG179, que liga a cidade diretamente à rodovia Fernão Dias. Limita-se ao norte com o município de Machado; ao sul, com Espírito Santo do Dourado e São João da Mata; a leste, com Carvalhópolis e Turvolândia e a oeste, com Campestre, Ipuina e Caldas.

A agricultura é a atividade econômica mais importante do município, com ênfase para a cultura do café (7.000 hectares de área plantada). Destacam-se, ainda, a pecuária leiteira e as produções de fumo, banana, milho e feijão, em que predomina a mão-de-obra familiar. Poço Fundo possui 46 bairros e um distrito, e seu traço característico é a presença de pequenas propriedades, 94,08% do total possuem menos de 50 hectares (ALVES FILHO, 2008).

#### **4.2.2 Natureza e tipo de pesquisa**

Para esta tese utilizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, abrangendo dois tipos: exploratória e descritiva. Exploratória porque se busca descobrir ideias e intuições para adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado e descritiva porque propõe descrever fatos e fenômenos da realidade com a intenção de conhecer a comunidade. Na perspectiva do tipo exploratória, utilizou-se um estudo etnográfico, com pesquisa-ação.

Estudos qualitativos obedecem aos seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte de informações e o pesquisador é o instrumento-chave de análise; b) o processo de pesquisa é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é

especialmente importante e e) as informações tendem a ser analisadas de forma indutiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

O ambiente organizacional e as teorias que dão suporte às ciências da Administração vêm passando por mudanças significativas, em contraposição ao modelo burocrático racionalista instrumental que dominou a era moderna. Segundo Storino (2000), a essência do iluminismo era libertar o homem da ignorância dos mitos, fortalecendo o saber e o uso da razão como instrumento emancipatório. Libertar o homem significava torná-lo consciente de sua realidade e responsável pelo seu próprio destino. Para os teóricos críticos, a razão iluminista transformou-se em razão instrumental que, por sua vez, passou a ser instrumento para a manutenção do poder por meio da dominação e da repressão. Na visão da teoria crítica, a teoria tradicional, positivista, não consegue retratar a realidade, portanto, é limitada para auxiliar as ciências sociais na compreensão dos fatos.

Para atender às diversas abordagens paradigmáticas, identificam-se três tipos de pesquisa com objetivos distintos: pesquisa exploratória, descritiva e experimental. A pesquisa qualitativa é uma metodologia utilizada na pesquisa exploratória para definir o problema ou desenvolver uma abordagem para gerar hipóteses e identificar variáveis. O estudo etnográfico é um método que se apoia na observação participante e refere-se a formas de pesquisa social constituída pela ênfase na investigação da natureza de um fenômeno social particular mais do que em um teste de hipóteses sobre ele. Trabalha, geralmente com dados não codificados que não são incluídos em um grupo fechado de categorias analíticas (não estruturados). Caracteriza-se pela investigação, em detalhes, de pequeno número de casos, podendo até ser um caso somente, e pela análise que envolve interpretação explícita dos significados e propósitos da ação humana, sob a forma de descrições e explicações verbais. Neste método, tem destaque, para o propósito desta tese, a pesquisa-ação, que se enquadra na natureza da pesquisa

qualitativa e na pesquisa exploratória (ATKINSON, 1994; CASTRO, 1976; LAKATOS; MARCONI, 2001; MALHOTRA, 2006).

A pesquisa exploratória tem como objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para outros estudos futuros. Geralmente, é planejada para proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, de determinado fato, por isso exige menor rigidez no seu planejamento. Nesta situação, o planejamento da pesquisa necessita ser flexível o bastante para permitir a análise dos vários aspectos relacionados com o fenômeno. Enquadram-se na categoria da pesquisa exploratória aquelas que buscam descobrir ideias e intuições, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado. Nem sempre há a necessidade de formulação de hipóteses nesses estudos (GIL, 1999; SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1965).

Na abordagem de cunho qualitativo, os dados são trabalhados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, tentando intuir as consequências. Essa abordagem propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada, buscando-se o que era comum, mas permanecendo, entretanto, aberta para perceber a individualidade e os significados múltiplos. Proporciona uma melhor visão e compreensão do contexto do problema, enquanto a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma da análise estatística (GIL, 1999; MALHOTRA, 2006; MATTAR, 2001; RICHARDSON, 1999; TRIVIÑOS, 1987).

A utilização da pesquisa descritiva tem como finalidade a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de

relações entre variáveis. Sua caracterização se destaca pela utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza. O estudo descritivo tem como objetivo descrever com exatidão os fatos e os fenômenos de determinada realidade, com a intenção de conhecer determinada comunidade, suas características, valores e problemas relacionados à cultura (VERGARA, 2000; TRIVIÑOS, 1987).

As mudanças de perspectivas no âmbito das organizações exigem abordagens paradigmáticas e metodologias de pesquisa adequadas para atender às novas formas de abordar e interpretar as relações sociais. Os métodos e as técnicas utilizados pelas pesquisas sociais e humanas evoluem concomitantemente com a evolução das sociedades e, desse modo, diversas abordagens e métodos de pesquisa são utilizados e se complementam para a obtenção de maior clareza sobre as relações humanas e suas consequências.

Para Godoy (1995), a pesquisa qualitativa, após os anos 1960, tem conquistado um espaço reconhecido em diferentes áreas, como a psicologia, a educação e a administração de empresas. Dentre os tipos de pesquisa qualitativa, Godoy destaca o estudo de caso, que se caracteriza por ter como objeto uma unidade que se analisa profundamente, apesar de sua utilização frequente ter ficado, historicamente, restrita a antropólogos e sociólogos.

#### **4.2.3 Técnicas de coleta de dados**

Segundo Lakatos e Marconi (2001), as técnicas de coleta de dados são um conjunto de regras ou processos utilizados por uma ciência, ou seja, corresponde à parte prática da coleta de dados, durante a qual, diferentes técnicas podem ser empregadas. Nesta tese, utilizaram-se observação como participante (pesquisa-ação), entrevistas, grupos focais e pesquisa documental.



#### 4.2.3.1 Pesquisa-ação

A observação como participante é definida como um processo no qual um observador se mantém numa situação social para atingir fins científicos. Neste caso, observador e observados se mantêm em relação face a face, e a coleta de dados acontece com o pesquisador participando do ambiente natural dos pesquisados. Assim, o observador se torna parte do contexto, o qual ele modifica e é também modificado por ele. Seu papel pode ser tanto formal como informal, encoberto ou revelado, e o observador pode dispensar muito ou pouco tempo na situação da pesquisa; o papel do observador participante pode ser uma parte integral da estrutura social ou ser simplesmente periférica com relação a ela (HAGUETTE, 1987).

O primeiro pesquisador a utilizar o termo pesquisa-ação foi Kurt Lewin, nos anos 1940, o qual se referia a ela como uma pesquisa de aproximação em que o pesquisador procura novos conhecimentos acerca de um sistema social e, ao mesmo tempo, busca a sua modificação (ALAVI, 1993). O método de pesquisa-ação é reconhecido como a situação na qual o pesquisador participa das ações pesquisadas, buscando soluções para os problemas locais ou a transformação de situações, e também como um tipo de pesquisa social, com base empírica, que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, no qual os pesquisadores e os participantes, representativos da situação ou do problema, estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. Assim, a participação gera compromissos maiores e, conseqüentemente, ação (BECKER, 1987; THIOLENT, 1994).

Se se pretende provocar mudanças, como resultado da ação de pesquisa, elas serão alcançadas pelo comprometimento das pessoas com o processo. A pesquisa-ação, portanto, representa uma integração entre o pesquisador e pesquisados. Remotamente, já havia traços da pesquisa-ação nos trabalhos dos

teóricos clássicos da administração, como Max Weber, Émile Durkheim e até mesmo em Karl Marx. Marx não só analisou a concentração do capital a partir da mais-valia sobre o trabalho dos operários como propôs a estes sua organização para lutar contra a alienação e a exploração. Uma das razões para a emergência da pesquisa-ação é o reconhecimento de que um sistema social pode ser mais bem entendido se o pesquisador torna-se parte do sistema sócio-técnico que está sendo estudado, aplicando intervenções positivas. Esse envolvimento também favorece a cooperação entre pesquisador e aqueles que estão sendo estudados, produz troca de informações, o comprometimento com a qualidade da pesquisa e o desenvolvimento organizacional (BECKER 1987; JESUS, 2002; THIOLENT, 1994).

#### **4.2.3.2 Grupo focal**

É uma técnica de coleta de dados que se desenvolve de forma rápida, fácil e prática. O pesquisador se põe em contato com a população que deseja investigar. É um grupo de discussão informal e de tamanho reduzido que tem como objetivo obter informações de caráter qualitativo em profundidade. Nessa ocasião, pessoas reunidas em grupos, que possuem determinadas características, produzem dados qualitativos sobre uma discussão focalizada. É possível considerar que o grupo de foco permite levantar opiniões e atitudes a respeito de produtos, serviços, políticas e instituições, visando à identificação de percepções de consumidores e usuários (GOMES; BARBOSA, 1999; REA; PARKER, 2000; RODRIGUES, 1988).

Os grupos de foco são realizados em um contexto de grupo, enquanto as entrevistas de profundidade são feitas individualmente, uma por uma. As entrevistas por grupo de foco são realizadas por um moderador treinado, competente, de forma não estruturada e natural, com um grupo de respondentes

de tamanho não muito grande. O valor da técnica está nos resultados inesperados que em geral se obtêm de um grupo de discussão. O grupo deve ser homogêneo com relação aos participantes e cuidadosamente selecionado, observando-se que tenham tido experiências adequadas com o objeto de discussão e deve ocorrer em ambiente físico adequado (MALHOTRA, 2006).

#### **4.2.3.3 Entrevista**

É uma das principais técnicas de coletas de dados e pode ser definida como uma conversa realizada face a face pelo pesquisador junto ao entrevistado, seguindo um método para se obter informações sobre determinado assunto. Esta técnica de coleta de dados é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, acreditam, esperam e desejam, assim como suas razões para cada resposta. Apresenta ainda algumas vantagens, tais como maior abrangência, eficiência na obtenção dos dados, classificação e quantificação. Além disso, se comparada com os questionários, a pesquisa não restringe os aspectos culturais do entrevistado, tem maior número de respostas, oferece maior flexibilidade e possibilita que o entrevistador capte outros tipos de comunicação não verbal. Entretanto, merecem destaque alguns obstáculos que devem ser consideradas na fase de coleta dos dados, como a falta de motivação e de compreensão do entrevistado, a apresentação de respostas falsas, a incapacidade ou, mesmo, a inabilidade de responder às perguntas, a influência do entrevistador no entrevistado, a influência das opiniões pessoais do entrevistador, além do custo com treinamento de pessoal para aplicação das entrevistas. Essas limitações podem ser trabalhadas para que a qualidade da entrevista não seja prejudicada. Para tanto, o responsável pela entrevista deverá dedicar especial atenção ao planejamento da pesquisa, considerando a

preparação do entrevistador para contornar os problemas apresentados (CERVO; BERVIAN, 2002; GIL, 1999).

As entrevistas podem ser classificadas em três tipos principais: entrevistas estruturadas ou padronizadas, não estruturadas e semiestruturadas. As entrevistas estruturadas são desenvolvidas com questões e com a ordem em que elas aparecem definidas previamente, e são exatamente as mesmas para todos os respondentes. Nas entrevistas não estruturadas o entrevistador não tem um conjunto especificado de questões e nem as questões são perguntadas numa ordem específica. O entrevistador tem grande liberdade de ação e pode incursionar por vários assuntos e testar várias hipóteses durante o transcorrer da entrevista. Neste caso, não existe a possibilidade de ocorrerem comparações diretas entre os entrevistados (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 2001).

Para este estudo foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta de dados:

- a) Pesquisa-ação - entrevistas não estruturadas, sem roteiro definido, realizadas como membro da comunidade;
- b) Grupo focal - realizada por meio de reuniões com grupos de membros das comunidades;
- c) Entrevistas focalizadas (*focused interview*) - com atores que participaram da história de formação das instituições locais e lideranças mais recentes;
- d) Levantamento e pesquisa de dados secundários.

As coletas de dados para a pesquisa etnográfica foram, sempre, conduzidas pelo pesquisador, acompanhado de pelo menos dois apoiadores que conferiam as informações garimpadas. As visitas aconteceram nas residências e centros comunitários, reunindo e conversando com pessoas de todos os bairros

do município (rurais e urbanos). Com esse procedimento, buscou-se conhecer ideias e intuições para adquirir maior familiaridade com aspectos de interesse da cultura local e identificar atores que poderiam contribuir para esta pesquisa nas próximas etapas (*snowball*).

Nesta etapa não houve a formulação de hipóteses. O propósito se ateve em ampliar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação mais precisa do problema de pesquisa e a identificação de elementos das categorias analíticas. Na pesquisa-ação, o pesquisador juntou-se ao grupo como membro da comunidade, discutindo e apresentando uma proposta de políticas públicas, com orientação societal, para concorrer às eleições municipais de 2008.

A aproximação com o objeto de estudo ocorreu em duas etapas. Na primeira, entre agosto de 2007 e abril de 2008, foram realizados onze grupos focais, em reuniões nos centros comunitários, com representantes da coletividade – duas reuniões com comunidades urbanas e nove com rurais. Na segunda, foram feitas visitas domiciliares a todos os bairros de Poço Fundo, para conhecer a população e identificar práticas sociais por meio de entrevistas não estruturadas. Esta fase estendeu-se de julho a outubro de 2008.

As reuniões da primeira etapa foram coordenadas pelo pesquisador e agendadas para tratar de problemas enfrentados pela comunidade e de questões relacionadas à administração pública municipal. Para este fim, o pesquisador solicitou o apoio de um vereador do Partido dos Trabalhadores, Marcelo de Paiva Gonçalves, membro de uma cooperativa local de agricultores familiares, que pratica a agricultura orgânica<sup>13</sup>. O vereador foi escolhido por atuar na câmara municipal de forma independente dos dois grupos tradicionais e rivais da

---

<sup>13</sup> Produção agrícola sob as seguintes condições agroecológicas: proibição de tratamentos químicos, de produtos geneticamente alterados, de uso de herbicidas, fungicidas e pesticidas sintéticos (com poucas exceções). Queimadas apenas se legais e permitido apenas o uso de fertilizantes de base orgânica (OLIVEIRA; ARAUJO; SANTOS, 2008).

política partidária local, jacarés e piranhas<sup>14</sup>. O vereador concordou em colaborar, sugerindo que poderia aproveitar a oportunidade para, além da coleta de dados desta pesquisa, coletar informações que seriam utilizadas na elaboração de um novo programa de governo do Partido dos Trabalhadores, que seria divulgado nas eleições municipais de 2008.

Na pesquisa-ação, o pesquisador participa das ações pesquisadas com vistas à resolução de problemas locais, realizando-a em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, no qual o pesquisador e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. Assim, a participação gera compromissos maiores e, conseqüentemente, ação. Portanto, atrelar a coleta de dados com a elaboração de um programa de governo se mostrou uma oportunidade interessante para aplicar a pesquisa-ação como uma das técnicas de coleta de dados deste estudo, buscando, ao mesmo tempo, soluções para os problemas do município.

Para a efetivação desta ação, houve reuniões com membros do Partido dos Trabalhadores, que aprovaram a proposta do vereador e convidaram o pesquisador para ser o relator do programa a ser elaborado, juntamente com outros membros do partido, os quais também auxiliariam na programação e na mobilização das pessoas das comunidades para as reuniões dos grupos focais. É importante destacar que foi solicitado aos colaboradores que os convidados para participar dos grupos focais não fossem os membros do partido, evitando viés na pesquisa.

Como consequência desta articulação para a coleta de dados desta pesquisa, começou-se, ainda no primeiro semestre do ano de 2007, a discussão para a elaboração do programa de governo citado e a definição de algumas

---

14 Ver detalhes no item 4.1.1 desta tese: A origem dos partidos políticos tradicionais.

estratégias para “alavancar o partido”, que tinha recebido uma votação majoritária pouco significativa nas eleições de 2004. Assim, com o desenrolar deste processo, o pesquisador foi convidado a ser o candidato a prefeito do partido nas eleições de 2008, para defender o programa de governo que seria elaborado coletivamente.

Novamente, a proposta se mostrou oportuna para a pesquisa-ação, pois, participar das eleições, como candidato a prefeito, possibilitaria ao pesquisador conhecer melhor e de forma mais íntima a população local, como indicado por Putnam (2007), que propõe para o pesquisador embeber-se das minúcias de uma instituição, a fim de conhecer seus costumes e suas práticas, seus fortes e seus fracos, tal como fazem os que vivem o seu dia a dia. Para o autor, essa imersão aguça as intuições e fornece muitas pistas para entender como a instituição se mantém e se adapta ao seu meio.

Após consultar e receber o aval do professor orientador deste estudo, para conduzir a pesquisa-ação de forma integrada e paralela à campanha eleitoral, o pesquisador aceitou a proposta do Partido dos Trabalhadores. Assim conduziu esta etapa, tendo o vereador Marcelo Paiva Gonçalves como candidato a vice-prefeito e como colaborador desta pesquisa, com o qual visitou as residências do município, levando, de porta em porta, impresso, o programa de governo elaborado e abrindo espaço, com os moradores, para discutir os problemas que a população local enfrenta no seu dia a dia, tais como saúde pública ineficiente, falta de empregos, qualidade ruim das estradas rurais, etc.

Nesta etapa, as entrevistas aconteceram em visitas a 4.500 residências do município (mais de 90% das casas da zona rural e urbana). Dessa forma, a coleta de dados para a pesquisa ocorreu simultaneamente com a intervenção positiva no sistema, por meio de um processo educativo informal para o fortalecimento da cidadania, utilizando como demonstrativo o programa de governo elaborado, o qual utilizou como fundamentação teórica a orientação societal de políticas

públicas descrita por Paula (2005) e estabeleceu como princípio a implantação de um projeto para a administração pública municipal, que contempla o desenvolvimento inclusivo e a emancipação social, com melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento do espaço para a participação e frutificação da comunidade cívica e do espírito comunitário.

Durante praticamente todos os dias dos três meses de campanha, o pesquisador, acompanhado do candidato a vice-prefeito, percorreu todos os bairros, rurais e urbanos do município, saindo de manhã e retornando à noite para o comitê eleitoral, ocasião em que se fazia uma reflexão sobre o dia, registrando relatos e informações colhidas durante as visitas. Os registros dos dados sempre aconteciam com a contribuição e a conferência de pessoas que participaram das visitas.

Para obter informações e analisar a relação da população com a administração pública municipal, foram utilizados os grupos focais, constituídos por membros das comunidades que participaram das reuniões, as quais foram propostas para discutir as dificuldades enfrentadas pela população local, buscar soluções para os principais problemas e manifestar opiniões sobre a qualidade dos serviços públicos do município. As comunidades em que ocorreram essas reuniões foram: Cachoeira Grande, Cardoso, Quebra Machado, Lambari, Claudio, Jacutinga, Cachoeirinha e Manhosa, na zona rural e Mãe Rainha e Canto, na zona urbana. As reuniões foram, geralmente, programadas por uma liderança da comunidade e contaram com a participação média de vinte moradores dos bairros.

Essas reuniões foram sempre iniciadas com o pesquisador informando que se encontrava ali para buscar sugestões e subsídios à elaboração de um programa de governo municipal. Em seguida, descrevia como deveria ser uma administração pública participativa, esclarecendo sobre os meios de identificação e promoção da vontade coletiva (ações civis públicas, leis de



iniciativa popular, audiências públicas, fóruns temáticos, conselhos gestores e orçamento participativo). Com esse procedimento, buscou-se a identificação de atores e elementos ou aspectos da cultura política da população local, de modo a compreender os desdobramentos do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo no município de Poço Fundo.

Portanto, nessas duas primeiras etapas de coleta de dados, o pesquisador debateu com a população local uma nova abordagem democrática de políticas públicas para o desenvolvimento local, esclareceu sobre os direitos garantidos pela Constituição brasileira, discutiu com os moradores as formas autoritárias e patrimonialistas exercidas, historicamente, pelas gestões públicas locais e buscou sugestões para a solução dos problemas da comunidade. Em contrapartida, recebeu informações e ouviu relatos sobre as relações sociais e políticas no município, conheceu a realidade local e as dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda, obtendo informações que permitiram conhecer a cultura local, principalmente a rural.

Registraram-se, frequentemente, observações sobre atos que, em prejuízo de prioridades coletivas, beneficiavam dirigentes públicos e pessoas próximas do estamento burocrático. As informações levantadas foram, assim, destinadas a sua dupla finalidade, a pesquisa científica, desenvolvida para esta tese, capaz de revelar os fundamentos da cultura cívica e política do município, e o embasamento das propostas do grupo político alternativo que, por meio das percepções e dos anseios locais, puderam adequá-las e comunicá-las no processo eleitoral de 2008.

A terceira etapa, constituída pela execução das entrevistas focalizadas, ocorreu no ano de 2009, após a coleta e a análise de dados proporcionados pelas duas etapas anteriores, descritas acima. Assim, puderam-se identificar melhor os atores a serem entrevistados. Para este fim, foram escolhidas pessoas que participaram da história de formação das instituições locais e lideranças mais

recentes, identificados na pesquisa-ação, utilizando a técnica bola de neve<sup>15</sup> (*snowball*). As entrevistas foram não estruturadas, centradas em torno de tópicos previamente definidos.

Foram efetuadas dezoito entrevistas, oito com maior profundidade, cinco delas gravadas e as outras três registradas por meio de anotações e conferidas posteriormente. Destas entrevistas com maior profundidade - as de maior importância para este trabalho -, três foram conduzidas pelo pesquisador e cinco por uma jornalista contratada, que gravou aquelas entrevistas sob sua responsabilidade, o que não impediu que o pesquisador também entrevistasse algumas delas para alguns esclarecimentos, como no caso do Sr. Josino e da Leza. A decisão de maior ênfase em oito entrevistados se deu em função das contribuições dos mesmos para a coletividade - nomes identificados pela pesquisa-ação e indicados como lideranças que participaram e ou participam ativamente de organizações da sociedade civil. As outras dez entrevistas, mais pontuais, foram conduzidas pelo pesquisador e buscaram esclarecer e ou confirmar assuntos ou fatos específicos.

a) Entrevistas em profundidade.

Pessoas entrevistadas:

- a) Sr. Josino de Oliveira (95 anos): liderança local, atuante em diversas áreas.

---

<sup>15</sup> Escolhe-se um grupo para entrevista. Após a entrevista é solicitado que sejam indicados outros que pertençam à população-alvo de interesse. Os entrevistados subsequentes serão selecionados com base nessas indicações. Esse processo pode ser executado em ondas sucessivas, obtendo-se informações a partir de informações, o que nos leva a um efeito bola-de-neve. Mesmo que se use a amostragem probabilística para selecionar os entrevistados iniciais, a amostra final é uma amostra não-probabilística (MALHOTRA, 2006).

- b) Sr. Ivo Roque da Silva; liderança local nos anos 1950.
- c) Tereza de Paiva, ou Leza: liderança do MUPE<sup>16</sup>;
- d) Expedito da EMATER: técnico da EMATER local.
- e) Marcelo de Paiva Gonçalves: agricultor familiar e presidente da COOPFAM<sup>17</sup>;
- f) Maria Aparecida Avelino: professora e liderança na criação do CEC<sup>18</sup>;
- g) Padre João Bosco: atual pároco de Poço Fundo;
- h) Padre Douglas Dória: ex-pároco de Poço Fundo;

Entrevistas pontuais, com tópicos específicos sobre assuntos definidos.

Pessoas entrevistadas:

- a) Padre Aginaldo Perugini: ex-pároco de Poço Fundo e atual prefeito de Pouso Alegre, MG;
- b) Padre Adoniram: ex-pároco de Poço Fundo;
- c) Padre Agenor: ex-pároco de Poço Fundo;
- d) Padre Antônio Lúcio;
- e) Luciano Donizeti Ferreira: vereador;
- f) Wladimir Correa de Moraes: vereador, presidente da câmara - 2009/2010;
- g) Daniela Vieira de Oliveira: gerente e cooperada da COOCAMINAS<sup>19</sup>;
- h) Maria das Graças Cruz, ou Gracinha: rainha perpétua dos congadeiros;

---

<sup>16</sup> Mocidade Unida pelo Evangelho – grupo de jovens criado em 1975.

<sup>17</sup> Cooperativa de Agricultores Familiares de Poço Fundo.

<sup>18</sup> Centro Educacional Cooperar – cooperativa de profissionais de ensino.

<sup>19</sup> Cooperativa dos Pequenos Cafeicultores de Poço Fundo.

- i) Silas Arlindo Magalhães: dentista responsável pela prevenção, atua em todos os bairros do município, rurais e urbanos;
- j) Schiller Noronha; liderança local e autor de livros sobre a história do município.

A quarta etapa foi executada no final do segundo semestre de 2009, com pesquisa em documentos da câmara municipal, da paróquia, bibliotecas das escolas locais e livros de autores de Poço Fundo.

#### **4.2.4 Análise e interpretação de dados**

A análise foi desenvolvida tendo como finalidade a descrição do potencial cívico, utilizando as categorias analíticas: igualdade política, iniciativas de participação cívica, solidariedade e confiança e estruturas sociais de cooperação, considerando suas interações. Para este fim, foram avaliadas e identificadas as estruturas e a dinâmica do tecido institucional de Poço Fundo/MG e, historicamente, as ações coletivas desenvolvidas pelas instituições locais, o que possibilitou analisar as suas fragilidades e as potencialidades de forma a compreender a cultura política local.

Com objetivo de avaliar o potencial cívico de Poço Fundo, MG, utilizou-se como referência para definir as categorias teóricas nucleantes desta pesquisa os quatro tópicos do debate filosófico destacados por Putnam (2007):

- a) participação cívica;
- b) igualdade política;
- c) solidariedade, confiança e tolerância;
- d) estruturas sociais de cooperação.

Em função da forte interação observada nas iniciativas que contemplavam participação cívica, solidariedade e confiança, achou-se por bem considerá-las como uma única categoria e excluir tolerância por seu aspecto de passividade, algumas vezes, antagônico ao potencial cívico, como na tolerância à ausência de igualdade política e conformismo com a cultura política clientelista.

Assim, ficaram definidas como categorias teóricas analíticas para este estudo:

- a) participação cívica, solidariedade e confiança;
- b) igualdade política - relativa aos procedimentos e ações da administração pública;
- c) estruturas sociais de cooperação.

#### **4.2.4.1 Participação cívica, solidariedade e confiança**

A identificação da participação da população em atividades de caráter cívico em Poço Fundo foi obtida por meio de análise das entrevistas que contemplaram essas iniciativas na história local e relatos de participação popular nas questões públicas, principalmente nas organizações sociais para atividades diversas, como esportivas, lazer, religiosas, culturais e cívicas.

Os aspectos da solidariedade e confiança nas ações coletivas foram identificados por meio de depoimentos dos entrevistados, relatos na pesquisa-ação e no grupo focal, especialmente os oriundos daqueles que participaram de movimentos de cunho social de diversas naturezas, mutirão de ajuda e iniciativas de organização da sociedade civil, além da pesquisa de dados secundários.

#### **4.2.4.2 Igualdade política**

Levantamento da perspectiva da população (moradores) do município de Poço Fundo sobre a igualdade dos cidadãos e privilégios na administração pública municipal.

Os elementos da cultura política da população local (etnografia) foram identificados utilizando a técnica de pesquisa-ação e grupos focais. Nesta etapa não houve a formulação de hipóteses. O propósito se ateve a ampliar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação mais precisa do problema de pesquisa e a identificação de elementos das categorias analíticas, no caso, a identificação da cultura patrimonialista, e clientelista.

#### **4.2.4.3 Estruturas sociais de cooperação**

As iniciativas locais de organização da sociedade civil foram identificadas na pesquisa-ação e observadas nas entrevistas focalizadas, com atores que participaram da história de formação de instituições no município e membros da sociedade civil organizada. Foram obtidas, também, informações sobre conselhos e organizações sociais por meio de pesquisa documental da Câmara Municipal.

Durante a pesquisa-ação, foram identificadas pessoas que poderiam contribuir para esta etapa da pesquisa. Desse modo, foram escolhidas, para fornecer as informações, pessoas atuantes e representantes dos diversos segmentos da sociedade, que estiveram presentes no processo de formação e organização dos diversos grupos de ação coletiva do município.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **5.1 História e dinâmica das relações sociais em Poço Fundo, MG**

A dinâmica das relações sociais do município de Poço Fundo, buscando identificar suas fragilidades e potencialidades para o desenvolvimento integrado - que encontra na gestão pública com orientação societal de políticas públicas e no capital social acumulado na sociedade ferramentas importantes para a implantação deste processo – é descrita nesta tese pelos relatos e documentos que compõem a história das relações sociais e políticas da comunidade.

Como fator principal detectado por esta pesquisa, merece destaque o capital social adquirido ou construído pela Igreja Católica em Poço Fundo, resultado da presença de dois elementos importantes, um endógeno e outro exógeno. No primeiro caso, a existência de uma “pré-disposição” latente para a cooperação - capital social anterior - mais comum em determinados bairros do que em outros, o que resultou em diferenças organizativas entre eles como respostas às intervenções. No segundo caso, o elemento desencadeador, ou seja, a intervenção dos padres nas comunidades locais, trabalhando a teologia da libertação e a organização das comunidades eclesiais de base.

Este fato, relativo ao potencial cívico existente e ao capital social adquirido pelas comunidades católicas poçofundenses, foi identificado e confirmado pelas entrevistas e relatos com praticamente todos os padres que passaram pela paróquia, desde o início da intervenção do Padre Douglas, em 1983.

Os depoimentos deixaram evidente que o município tem um diferencial em relação aos demais da região no que diz respeito à organização das comunidades, estruturas sociais de cooperação, participação, solidariedade e confiança. Entretanto, quanto à igualdade política, a maioria deles comentou os

problemas decorrentes da cultura clientelista jacaré/piranha, dificultando o desenvolvimento local e os avanços da comunidade nos demais segmentos sociais.

### **5.1.1 História de Poço Fundo**

Poço Fundo foi distrito de Machado, MG e, na época, tinha o nome de Machadinho. Em 1924, foi elevado a município e o Coronel José Dias foi nomeado prefeito municipal, batizando-o com o nome de Gymirim (segundo Sr. Josino de Oliveira, antigo escrivão local, “escrevia-se assim, com Y”). Alguns fundadores se destacam nas histórias contadas pelos moradores, como principais personagens de fundação e de formação da cidade, ora como concorrentes, ora como aliados na trama política e partidária que se desenvolve entre os chefes políticos da região. Um deles é o capitão Ferreira de Assis e o outro o Barão de Alfenas, que se radicou nas terras mineiras de Poço Fundo, no final do século XIX.

Segundo Lyra (2000), em 2 de abril de 1870, um arraial formou-se em terras doadas pelo capitão Ferreira de Assis, recebendo o nome de São Francisco de Paula do Machadinho. Tal nome refere-se ao padroeiro do município, São Francisco de Paula, juntamente com o rio Machadinho, que margeia o arraial. Logo em seguida, foi elevado a distrito do município de Alfenas. Em 1880, desmembrou-se de Alfenas, anexando-se ao município de São Gonçalo do Sapucaí. Dez anos depois, em 1890, se deu a transferência do distrito para o município de Machado, ao qual pertenceu até se emancipar. Sua emancipação ocorreu em 1923, com o novo nome de Gymirim, que significa machado pequeno, na língua tupi-guarani. No ano seguinte, 1924, instalou-se a primeira câmara municipal, tendo como presidente José Dias de Gouveia Filho, então neto do Barão de Alfenas, que acumulava a função de agente executivo, pelo



fato de não ter prefeito na época. No dia 12 de dezembro de 1953, o nome da localidade foi alterado para Poço Fundo, nome de um antigo bairro rural do município, que se destacava pela qualidade do fumo produzido - atividade agrícola importante para a economia local na época.

### **5.1.2 A origem dos partidos políticos tradicionais**

O domínio político partidário de Poço Fundo é controlado por dois grupos, que se alternam no poder desde a sua fundação. Segundo depoimento do Sr. Josino de Oliveira:

Antigamente, os partidos políticos bancavam todas as despesas com o transporte e lanche das pessoas para a votação e arcavam também com despesas para a aquisição de documentos como RG, certidão de casamento e o cadastramento como eleitor. Existiam os cabos eleitorais, que distribuíam cédulas prontas a serem copiadas pelos eleitores nas cédulas oficiais, manipulando os votos para os candidatos de seu partido. Esta prática ocorria em locais denominados “currais eleitorais”, onde eram reunidos os eleitores para a distribuição das cédulas.

A divisão política atual tem origem em antigos partidos, anteriores ao golpe militar de 1964. São eles a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD). A parte oriunda do PSD, filiada, atualmente, ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e ao Partido Popular Socialista (PPS), se autodenomina “jacaré” e os integrantes da oposição, filiados ao Democrata (DEM), ao Partido Trabalhista Nacional (PTN) e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), se intitulam “piranhas”. O codinome “jacaré” data de 1975, quando um antigo prefeito construiu um cercado na praça principal e, em seu interior, manteve um exemplar deste animal exposto à visitação pública. Valendo-se do dito popular “em rio que tem piranhas, jacaré

nada de costas”, a ala rival se definiu. Poucos são os eleitores que reconhecem os partidos oficiais dos candidatos em que votaram. Entretanto, a população é capaz de identificar uma administração e um político “jacaré” ou “piranha”.

### **5.1.3 O serviço público local na visão da população**

Para análise da relação política da população com a administração pública municipal, nos dias atuais, foram obtidas informações nos grupos focais, durante as reuniões que aconteceram nas comunidades Cachoeira Grande, Cardoso, Quebra Machado, Lambari, Claudio, Jacutinga, Cachoeirinha e Manhosa, na zona rural e Mãe Rainha e Canto, na zona urbana.

Reúnem - se aqui os assuntos comuns que receberam maior destaque nas dez reuniões com as comunidades. Entre os pontos mencionados, destacam-se: a forma arbitrária como as decisões são tomadas e as ações conduzidas pela administração municipal, frequentemente com prejuízo dos interesses da coletividade e benefício dos dirigentes públicos e pessoas que lhes prestam apoio político – a “jacarezada”, como os denominam os cidadãos excluídos. Constatou-se que a maioria dos participantes não tem conhecimento dos meios pelos quais o interesse público poderia ser defendido, como os conselhos gestores municipais. De acordo com comentários em todos os bairros, a forma mais eficaz de mobilizar o poder público seria a manutenção de boas relações com vereadores da situação. Aqueles que, por alguma razão, não acessam essa rede, sentem-se impotentes e à margem dos benefícios públicos.

No que se refere ao sistema de saúde, demanda primeira em todas as comunidades, críticas ao mau atendimento, à discriminação em postos de saúde e na distribuição de medicamentos foram constantes. Os privilégios ocupavam o centro dos relatos, seguidos do descontentamento com as limitações do atendimento e com a conduta de indiferença dos profissionais médicos.

A oferta de empregos e a geração de renda também foram alvos de críticas ao estamento burocrático do “jacaré” e estas questões foram tratadas como demandas emergenciais e prioridade de ação. Para muitos participantes, tais questões nunca receberam atenção do poder público municipal, “nem na época dos piranhas”. Houve comentários sobre o desinteresse em gerar empregos, para não comprometer ou onerar a colheita do café nas propriedades maiores, cujos proprietários pertencem ou financiam os partidos políticos dominantes.

O transporte no município é prejudicado pela má qualidade das estradas rurais, principalmente nos bairros onde há clara oposição ao prefeito. Esse fato traz consequências diretas ao transporte escolar. Há, portanto, muita insegurança e muito sacrifício, uma vez que é comum o despertar de crianças entre 04h00 e 05h30, para iniciar o percurso até a escola.

A seletividade da ação pública se manifesta também nos estabelecimentos de ensino. Em alguns bairros persistem salas multisseriadas, isto é, salas com alunos de mais de duas séries acompanhados pelo mesmo professor, ao mesmo tempo. Esta não é uma situação geral, uma vez que outras escolas, localizadas em bairros onde a maioria dos eleitores apoia a atual administração, dispõem de melhores condições e mais recursos para manutenção.

De acordo com uma crença, identificada na pesquisa em conversas informais, existe no município de Poço Fundo uma convergência de opiniões, segundo as quais “cada bairro tem a sua personalidade”. Esta observação aparece em várias falas de entrevistados e foi relatada de forma mais incisiva por profissionais da área da saúde, que têm contato direto com moradores de todos os bairros rurais. Segundo relato de um dentista, que há 15 anos faz prevenção em todas as escolas rurais e urbanas do município, de maneira geral, observa-se que, entre os moradores de um mesmo bairro, é apresentada atitude cívica mais

homogênea do que entre pessoas de bairros diferentes; portanto, há maior variação de atitude entre bairros do que dentro destes. Segundo depoimentos, pode-se perceber essa diferença de comportamento das pessoas de bairros diferentes por meio de atitudes e também nas formas dos relacionamentos sociais, políticos e institucionais, diante de diferentes situações: desde o envolvimento dos funcionários das escolas rurais com a escovação de dentes dos alunos até nas atitudes frente aos compromissos financeiros, como pagar as contas em dia, assim como a transparência nos negócios.

#### **5.1.4 A organização da comunidade católica**

Durante a pesquisa, um fato que se destacou foi a organização social da comunidade católica de Poço Fundo, principalmente nos bairros rurais. Para entender melhor este processo foi entrevistado o padre João Bosco, atual pároco do município. Segundo o relato do padre, os católicos estão organizados em 9 comunidades urbanas e 37 comunidades rurais; em cada uma delas há um conselho comunitário de pastoral (CCP), que conta com cinco ou seis pessoas responsáveis por coordenar os trabalhos das pessoas daquele local e fazerem a “ponte”, ou seja, a rede de integração entre as comunidades e a paróquia. Estas pessoas são indicadas pelos seus pares após aprovação em reuniões específicas para este fim.

Merece citação o fato de que este tipo de organização segue um formato orientado pela Igreja. Entretanto, segundo depoimentos de padres, que já passaram pela paróquia do município, em períodos distintos pós 1980, a eficiência da organização comunitária da paróquia local é referência na região.

De dois em dois anos, padres e líderes paroquiais visitam cada comunidade e avaliam os trabalhos do CCP naquele período. Se aquele grupo for aprovado pelas pessoas da comunidade, eles continuam na coordenação por

mais dois anos; entretanto, a orientação é que se troque a metade dos representantes a cada dois anos, para que haja oportunidade e todos os interessados representem a sua comunidade, o que possibilita o desenvolvimento de habilidades de liderança e ampliação do espírito cívico no grupo. Observou-se que, geralmente, as lideranças dos CCPs tinham maior inserção e participação na comunidade e demonstravam muita clareza quando discorriam sobre o compromisso fé e política. Foi comum identificar, entre os seus membros, participantes de conselhos de saúde e educação, entre outros. Os cidadãos que estão à frente de conselhos são pessoas “de confiança da comunidade”, recebendo, portanto, o compromisso de defender os interesses coletivos junto ao poder público e buscar soluções para os problemas locais.

Nas palavras do padre João Bosco:

Há alguns poucos casos de comunidades que não se organizaram e não despertaram ainda para a necessidade de constituir esta representação, ficando prejudicadas por não ter voz junto ao poder público, religioso e social do município. A paróquia orienta que os líderes caminhem em comunhão com a paróquia, seguindo as orientações do estatuto existente na igreja, e desta forma procurem manter democráticas as decisões dos representantes.

São realizadas reuniões abertas à população nas igrejas das comunidades, geralmente anunciadas após as missas, para que se discutam os problemas e para que, juntamente, busquem propostas de solução e levem reivindicações que serão dirigidas à paróquia. Durante essas reuniões, ocorrem as oportunidades de participação da população nas questões coletivas. A cada dois meses acontecem reuniões do CPP, quando cada representante é convidado a participar de uma reunião com os demais para expor o andamento dos trabalhos da sua comunidade e trocar experiências. Uma vez ao ano, tem a Assembleia Paroquial de Pastoral, que conta com a liderança de toda a paróquia

e de dois representantes convidados de cada conselho. Nesta assembleia, os trabalhos executados são avaliados e elabora-se o planejamento das atividades para o próximo ano. Além das reuniões já programadas, existem os encontros de formação, de oração, os retiros, etc.

Dentre as realizações da comunidade organizada, merecem destaque: as reformas das igrejas, a construção e a adaptação dos centros comunitários e a organização de festas, bingos e rifas beneficentes. Há, também, os casos de famílias que migram para a zona rural de Poço Fundo, com o propósito de trabalhar no período da colheita do café e se abrigam em condições precárias. Quando este fato é verificado, na maioria das vezes, são feitos mutirões e campanhas para ajudar aquela família necessitada; posteriormente, fazem-se trabalhos de evangelização, de catequização e instituição dos sacramentos para aquelas pessoas.

Anualmente, acontece o encontro das comunidades em um bairro anfitrião; para este evento, o CPP indica um tema que vai ser trabalhado nas atividades programadas para o dia. A participação dos fiéis é sempre maciça e as atividades são de diversas naturezas, como o almoço feito e oferecido pelos membros da comunidade promotora; apresentação da comunidade que, geralmente, é uma encenação teatral ou musical; reflexões sobre o tema proposto - momento em que todos os participantes são distribuídos em grupos mesclados com membros de todas as comunidades para debaterem sobre o assunto e apresentarem suas conclusões ao final e a missa e o encerramento com uma confraternização com quitutes oferecidos e distribuídos por integrantes das diversas comunidades participantes. Nesta ocasião, não existe desertor; as pessoas colaboram com entusiasmo e alegria.

Durante a pesquisa, sempre que surgia o assunto sobre como este processo foi implantado no município, os interlocutores frequentemente citavam o nome do padre Douglas Dória como o precursor. Ele assumiu a paróquia de

Poço Fundo no ano de 1983; era um legítimo representante da teologia da libertação e militante das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e da Pastoral da Terra. Veio substituir o padre Afonso, que atuou no município por 35 anos. O padre Afonsinho, como ficou conhecido, foi sempre citado como um santo homem. Durante a pesquisa de campo, nas visitas às residências, era comum encontrar uma foto dele na parede ou nas estantes das casas visitadas, assim como a de um santo - 25 anos depois de ter deixado Poço Fundo. Foi um padre que marcou pela simplicidade e o carinho com seus fiéis. Entretanto, não mantinha nenhuma forma de organização nas atividades da paróquia e, durante a sua gestão, as lideranças políticas, autoridades e fazendeiros iam buscá-lo para festas ou celebrações em bairros rurais ou em fazendas sem nenhuma programação. Isso deixava claro para a população mais humilde o poder desses atores e a influência que exerciam sobre todos os segmentos da sociedade, fortalecendo o domínio sobre a comunidade, inclusive possibilitando a presença do “representante de Deus” junto aos fiéis. Assim, a qualquer hora que chegassem para buscá-lo, ele “subia no carro e ia embora”. Segundo admiradores, “o padre Afonsinho não sabia dizer não”.

Quando o padre Douglas assumiu o comando da paróquia, percebeu que a prática da Igreja fortalecia as forças conservadoras de Poço Fundo e alimentava a exploração dos trabalhadores e a opressão do cidadão comum. Segundo ele declarou, isso tinha que ser interrompido e a alternativa seria organizar a comunidade para exercer a sua evangelização libertadora. E assim foi feito. Ele organizou a paróquia e propôs que as comunidades se organizassem. Desse modo, se comprometia em visitar uma vez por mês, usando carro próprio, todas as comunidades que estivessem organizadas.

Nesta época, quase a totalidade da população do município era católica e praticante, principalmente a da zona rural. O povo logo percebeu que não precisava de intermediários para receber a “benção do padre”. Entretanto, como

era de se esperar, o padre passou a ser rejeitado pelos que detinham o controle político local e a ser apelidado por eles de “padre comunista”. A partir de então, os membros das comunidades organizadas se reuniam para receber o padre e, após a celebração, eram feitas reuniões para discutir os problemas locais e temas diversos, como as questões sociais e as políticas da sociedade brasileira.

Ao ser questionado sobre as dificuldades para implantar essa dinâmica, padre Douglas afirmou ter sido muito firme para romper com os costumes do padre Afonso, mas obteve muito sucesso, principalmente nos bairros localizados nas áreas de difícil acesso ou que eram esquecidos pelo poder público, a maioria.

A topografia do município é muito acidentada e o acesso se dá exclusivamente por estradas de terra, quase sempre mal conservadas. Assim, bairros que nunca tinham recebido a visita do vigário passaram a ter a sua presença mensalmente, e os membros das comunidades se mostraram receptivos para a abordagem libertadora de suas pregações.

A maior dificuldade encontrada, entretanto, foi com a questão política local. Nesse campo, ele não obteve muito sucesso: o município tinha, e tem até a data atual, forte cultura patrimonialista e clientelista exercida pelo estamento dos jacarés e o dos piranhas, e isso dificultava a organização em bairros nos quais as lideranças políticas agiam levando benefícios pessoais em troca da fidelidade política. Esse fato foi observado, principalmente, nos dois bairros rurais mais populosos do município, dominados, cada um por um dos dois grupos políticos.

Padre Aguinaldo Perugini assumiu a paróquia em seguida e também comungava da teologia da libertação, dando prosseguimento ao trabalho de fortalecimento das comunidades eclesiais de base. Este pároco reafirmou os depoimentos do padre Douglas, assim como alguns participantes da pesquisa, das entrevistas não estruturadas e dos grupos focais.



Foi também observado que, nos bairros que têm topografia mais acidentada e com maiores dificuldades de acesso, como Jacutinga e Cardoso, as discussões políticas eram sempre mais voltadas para o interesse geral, como saúde e educação para a população, e as questões da coletividade eram tratadas com maior interesse. Entretanto, nos bairros com mais recursos e forte tradição clientelista, as questões geralmente se voltavam para o atendimento aos interesses particulares.

Segundo padre Agenor, pároco local no final da década de 1990, a organização das comunidades de Poço Fundo é a mais eficiente e participativa com que ele já teve contato. Ele destacou, em seu depoimento, que, quando se transferiu para outro município, sentiu um *baque muito forte* e muita dificuldade para desenvolver o seu trabalho, como fazia em Poço Fundo, resultado da pouca participação e da falta de integração entre os fiéis nas outras paróquias.

Padre Adoniram, que na década de 1980 sucedeu o padre Aginaldo, também adepto do trabalho comunitário, relatou que, quando chegou a Poço Fundo, já encontrou a comunidade atuante e organizada, consequência da intervenção dos seus antecessores. Para o padre Adoniram, Poço Fundo foi uma localidade muito propícia para desenvolver a teologia da libertação e trabalhar a participação e a dinâmica das CEBs, acreditando que as intervenções sucessivas de padres mais progressistas foram fundamentais para este acúmulo de capital social no município, que ainda permanece.

Na opinião dos três padres citados, o capital social adquirido ou construído pela Igreja Católica em Poço Fundo foi resultado da presença de dois elementos importantes, um endógeno e outro exógeno. No primeiro caso, destaca-se uma “pré-disposição” latente para a cooperação, mais comum em determinados bairros do que em outros, o que resultou em diferenças organizativas entre eles como respostas às intervenções. No segundo caso, o elemento desencadeador considerado foi a intervenção dos padres nas

comunidades locais, trabalhando a teologia da libertação e a organização das comunidades eclesiais de base.

Esta mesma opinião em relação ao potencial cívico existente e ao capital social adquirido pelas comunidades católicas poçofundenses foi confirmada na entrevista com o padre Antônio Lúcio, pároco local em meados e final dos anos 1980; o padre Agenor, pároco nos anos 1990 e o padre João Bosco, pároco na primeira década dos anos 2000. Estes depoimentos deixaram evidente o fato de que o município tem um diferencial em relação aos demais da região, no que diz respeito à organização das comunidades, estruturas sociais de cooperação, participação, solidariedade e confiança. Entretanto, quanto à igualdade política, a maioria deles comentou os problemas decorrentes da cultura clientelista dos políticos “jacarés” e “piranhas”, dificultando o desenvolvimento local e os avanços da comunidade nos demais segmentos sociais.

Alguns jovens adeptos da renovação carismática<sup>20</sup>, que interagem muito com jovens de outros municípios e outras comunidades, reafirmaram a percepção desse diferencial de Poço Fundo em relação à organização das comunidades da paróquia e afirmam que a organização no município é sempre citada como modelo<sup>21</sup>.

### **5.1.5 O santo padroeiro**

No dia 4 de setembro de 1906 chegou a Poço Fundo uma imagem de São Benedito, que foi entronizada na capela do Santíssimo, da paróquia de São Francisco de Paula do Machadinho, nome anterior do município. Cinco dias depois tiveram início as saudações ao santo e festejos por parte da população.

---

<sup>20</sup> Movimento da Igreja Católica que surgiu após o Concílio Vaticano II. Na Arquidiocese de Pouso Alegre, o movimento é reconhecido pelo arcebispo como uma comunidade, denominada Javé Nissi. Informação fornecida por uma liderança jovem do movimento

<sup>21</sup> Constatado pelas observações de membros de outras comunidades que visitam Poço Fundo e por meio de suas próprias observações, quando visitam outras cidades

Logo, a população de devotos, constituída, basicamente, por pessoas de baixa renda do município, passou a angariar fundos, com o apoio da paróquia, para erguer um templo em honra ao São Benedito. Seis anos após a chegada da imagem, em 1912, a igreja foi inaugurada (ESCOLA ESTADUAL SÃO MARCOS, 2009).

A partir de então, muitas festas ocorreram em homenagem ao padroeiro, algumas mais marcantes, como a do ano de 1971, quando o povo saudou, com orações e homenagem dos ternos de congadas, uma relíquia de São Benedito, “o burel Franciscano”, que foi usado pelo santo quando ainda era franciscano. Na época, o capitão Euclides Laudino presidia as congadas, além do Terno de Santa Ifigênia e Nossa Senhora do Rosário, e mantinha um lema: “a união faz a força dos afro-descendentes”.

A Festa de São Benedito é, atualmente, a única festa popular mantenedora da paróquia. É organizada com a participação de uma grande parte da comunidade, seja nas atividades religiosas, folclóricas ou sociais. A praça onde acontece a festa recebeu o nome de praça Antonio Velano, mas é popularmente conhecida como praça de São Benedito. No início, quem escolhia os festeiros e organizadores dos leilões de gado e de prendas eram os párocos.

A festa, tal como era organizada nos primeiros anos, acontecia sempre no mês de maio, em função do dia 13, que é dedicado à abolição da escravatura. Segundo depoimento de uma das participantes ativa da festa, as ruas ainda eram de terra batida, as barracas pequenas cercadas de bambu, cobertas de sapé e forradas de pó de serragem. As pessoas da cidade e zona rural vinham sempre bem arrumadas, de traje social, para participar da novena e deste evento, que era o mais importante da cidade. Após a novena tinha início o leilão, com os brindes doados e confeccionados pelos fiéis, como cartuchos fartos, frangos e leitoadas assadas, roscas e bolos enfeitados. Os brindes eram adquiridos por meio de esforços dos festeiros do ano, que organizavam uma lista e saíam pedindo

doações por toda a comunidade urbana e rural. Os festeiros, no encerramento, passavam para outros escolhidos, indicados pelo pároco, a coroa, tornando-os responsáveis pela festa do ano seguinte.

O público da festa era formado também por jovens: as “moças” tinham, nesse evento, uma das raras oportunidades oferecidas pela cidade para se divertirem. Assim, se vestiam com os melhores trajes, se enfeitavam e se encontravam na praça de São Bendito, cercada pelas barracas; podiam até beber um quentão e esperar pelo famoso “correio elegante”, que os “moços” enviavam, juntamente com uma música, oferecida no alto-falante.

Nas palavras de uma entrevistada, isso tudo era muito secreto e quem recebia o correio elegante ficava tentando adivinhar se era da pessoa que ela desejava: “Lembro-me que na época não existiam as drogas, nem os roubos. Ficava-se ali num ambiente saudável, sem beijos e nem receios”.

Segundo depoimentos de participantes antigos e assíduos destes festejos:

...”a festa, desde a década de 1960, passou por muitas mudanças. Nestes anos todos, o espaço físico e os costumes mudaram, mas a alegria de festejar São Benedito e a boa vontade das pessoas que ajudam de todas as formas ainda se faz presente. Atualmente, a festa acontece em outras datas e outros padrões”.

...”o frio persiste; as margens do rio foram tomadas por construções; a igreja antiga só em fotos; as barracas de sapé e bambu foram substituídas por lonas e ferragens; o chão de terra hoje é asfalto; o som da banda foi substituído por uma mistura de sons mecânicos de várias barracas ao mesmo tempo; as bandeireiras da congada seguidas dos ritmistas insistem em abrir alas dentre as barracas e o povo para executar suas evoluções; o leilão foi transformado em bingos e vísporas; a novena ganhou o brilho de uma nova e grande igreja. As pessoas são diferentes, mas as virtudes do Eremita Frei Benedito, pobre cozinheiro, analfabeto e filho de escravos, estão presentes até nossos dias”.

A partir de 1983, com a chegada do padre Douglas, a forma de distribuição de tarefas foi reestruturada. Para a organização das atividades da igreja com o município dividido em comunidades e núcleos que, além das orações, discutiam os problemas locais e nacionais, valorizando a participação na comunidade como forma de empoderamento e conquista da cidadania, cada núcleo passou a definir e a conduzir suas atividades e indicava um representante para discutir as questões da paróquia no âmbito municipal. Assim, havia uma interação entre todos os núcleos e a paróquia. Desde então, a organização e as deliberações relacionadas à festa de São Benedito passaram a ser de responsabilidade dos representantes dos diversos bairros, urbanos e rurais.

Hoje, o espaço da praça e ruas adjacentes é dividido por m<sup>2</sup> e alugado aos “barraqueiros”, comerciantes do município e ambulantes de outras localidades que fazem comércio de diversas mercadorias, geralmente com preços populares, inclusive barracas que se dedicam à venda de bebidas e alimentos aos frequentadores da festa.

A paróquia de São Francisco de Paula convoca as pastorais para uma reunião alguns meses antes, distribuindo as tarefas, como convidar os padres de outras paróquias para presidir as novenas, ajudar na preparação litúrgica e a parte social, que é de responsabilidade dos festeiros. Segundo o padre João Bosco, que atua na paróquia desde 2005, os festeiros do ano são seis casais que ficam responsáveis pela realização das campanhas de arrecadação, organização de documentos legais e negociação de aluguel das áreas públicas da praça e de seu entorno com os barraqueiros, forma encontrada para que possam dar sua contribuição para a igreja.

Dias antes da festa, são feitas as campanhas, quando os organizadores e colaboradores arrecadam bezerros e sacas de café em todo o município e, na semana da festa, é realizado o leilão de gado, também organizado pelos festeiros. Durante todos os dias de festa, são realizados leilões de assados e

sorteio de brindes nos jogos de víspera e, no último dia, é realizado um tradicional bingo, que reúne grande quantidade de pessoas, devido ao valor expressivo dos prêmios. Os brindes e prêmios sorteados são doações do comércio local.

Além de prestar homenagens ao santo protetor dos negros, quem participa da Festa de São Benedito está colaborando para a manutenção da Paróquia, pois 40% do lucro arrecadado com o aluguel dos pontos para as barracas, víspera e bingos, é destinado à manutenção da igreja de São Benedito e 60% para a igreja matriz. A paróquia, segundo o padre João Bosco, oferece aos congadeiros o leilão do domingo à tarde e o da última segunda-feira. Por se tratar de uma festa tradicional em Poço Fundo, mesmo sendo realizada pela igreja católica, ela é frequentada por pessoas de diversas outras religiões e crenças, do município e de toda a região.

### **5.1.6 Associação dos congadeiros**

A congada é uma manifestação cultural que expressa os costumes dos negros sudaneses e bantos, de Angola e do Congo. Poço Fundo já teve três ternos (grupos) de Congo: o da Nossa Senhora do Rosário, o Terno de Santa Rita e Santa Ifigênia e o de São Bendito. Atualmente, o município conta com apenas um único terno de congo, o de São Benedito, segundo relato feito por Gracinha, que foi coroada rainha perpétua do congo, na década de 1950.

Em maio de 2008, a Associação dos Congadeiros de Poço Fundo foi instituída como patrimônio cultural e imaterial do município, por meio de decreto assinado em público durante uma cerimônia em homenagem aos congadeiros. Diversas roupas já foram usadas pelos participantes do terno, como bombachas, saias, coletes, camisas, calças e batas, geralmente na cor branca. Na década de 1970, foram incorporadas ao terno de congo as bandeiras, que

carregam estandartes com frases como: “O sol brilha para todos”, “Preto é cor, negro é raça” e outras com estampas de símbolos afro.

A festa se inicia sempre numa sexta feira e transcorre por toda a semana seguinte, tendo o término no domingo (10 dias). Na tarde da segunda-feira após a festa, o terno de congo sai pelas ruas da cidade, passando pelo cemitério para homenagear os congadeiros que já “partiram” e segue recolhendo cartas com donativos. Ao final da tarde, buscam a rainha e o rei em suas residências, que acompanham o congado em trajes de gala até a igreja de São Benedito, onde acontece a cerimônia do reinado. Após a chamada dos membros do congo, reis, rainhas e juízas do ramallete são feitos agradecimentos a todos os presentes e a São Benedito, com pedidos de saúde, paz e forças para voltar no ano seguinte.

Na terça-feira, o terno segue até a praça para a “ranca” do mastro, quando ele é retirado e levado para ficar guardado na casa do Capitão do Mastro. Em seguida, o grupo volta para o “terreiro”, local dos ensaios, e acontece uma confraternização entre os congadeiros e seus familiares, com a distribuição de quentão, cachaça, pipoca e salgados. Uma das festeiras de 1999 relata que contou com a colaboração de amigos com doações de açúcar, abóboras e outras frutas para os doces e cachaça para o quentão; as meninas do próprio congo ajudavam nas preparações. No dia da festa, os organizadores madrugavam para dar conta do lanche, pão com carne e quentão. À noite, o ponto alto da festa era a distribuição dos doces e biscoitos; tudo era muito farto, sobrava muito e todos levavam um pouco para casa.

O Capitão do Mastro do Terno de Congo de São Benedito, Benedito Antonio Alves, conta que com apenas sete meses foi nomeado para o cargo pelo seu avô, devido a um fato inusitado: após a recusa da mãe de outro participante para receber este título, o que a fez jogar o mastro no chão, Benedito, ainda engatinhando, foi até o mastro e o levou de volta às mãos de seu avô. Percebendo o cuidado do menino com o mastro, o avô deu o título ao neto que o

preserva até hoje. Sua tarefa consiste em levantar o mastro no primeiro dia de festa e retirá-lo no último dia. Benedito lamenta o fato de que, antigamente, os ternos de congo eram mais reconhecidos e valorizados:

continuamos dançando porque é uma tradição e uma devoção. A participação de nossos filhos e netos é a garantia de que a congada não vai se acabar e que a tradição continuará.

A manutenção e os reparos dos instrumentos, os gastos com roupas fardas, bandeiras, fogos de artifício e viagens são mantidas por doações da comunidade e poucas vezes pela prefeitura municipal. Há um antigo projeto de construção da “Casa dos Congadeiros”, que ainda não foi concretizado. Conforme explicou o padre João Bosco, nos últimos anos, a prioridade foi o acabamento da nova Igreja de São Benedito. “O dinheiro arrecadado na festa não é tanto assim como muitos pensam. É só observar o balancete da festa no mural de publicações da matriz ou no jornal”, explicou o padre. Ele espera que, com um maior entendimento entre a associação dos congadeiros e a paróquia, eles possam, futuramente, destinar parte dos recursos arrecadados aos projetos sociais e culturais do município.

### **5.1.7 Ivo Roque e a Escola São Marcos**

Ivo Roque foi escolhido para ser um dos entrevistados desta pesquisa por ter sido identificado como uma importante liderança da sociedade civil de Poço Fundo, nos anos 1950 e 1960. A definição de seu nome se deu por meio da técnica bola de neve (*snowball*)<sup>22</sup>. “Seu Ivo”, como ficou conhecido, foi sempre

---

<sup>22</sup> Escolhe-se um grupo para entrevista. Após a entrevista é solicitado que sejam indicados outros que pertençam à população-alvo de interesse. Os entrevistados subsequentes serão



mencionado, pelas pessoas mais antigas, por sua intensa participação em atividades que envolviam a ação coletiva, dentre as quais se destacam a mobilização e a organização de um grupo de cidadãos para a construção do prédio da Escola Estadual São Marcos.

“Seu Ivo” foi proprietário de um laticínio em Poço Fundo, nos anos 1950 e 1960. Deixou a cidade no início dos anos 1960, para se estabelecer em São Paulo, capital, quando vendeu sua empresa para tornar-se sócio de seu irmão em outra empresa que precisava de recursos financeiros para expansão.

Foi um grande incentivador do carnaval local, que tinha, na época, dois blocos carnavalescos que deram origem, nos anos 1980, a duas escolas de samba que participam dos carnavais até os dias atuais. Os jovens integrantes dos dois blocos alimentavam grande rivalidade e cada um deles tinha um apadrinhamento para dar suporte estrutural e financeiro às atividades de preparação de carro alegórico, confecção das fantasias e desfile de rua. Dentre os recursos proporcionados foram citados o empréstimo de caminhões e geradores elétricos, mão-de-obra e até recursos financeiros, já que não podiam contar com a contribuição do poder público.

No final dos anos 1950, o pároco local era diretor da Escola Estadual São Marcos, que funcionava na casa paroquial e, por falta de espaço físico, não podia atender a muitos alunos. Percebendo a necessidade de receber um maior número de crianças, o padre Afonso Ligório Rosa – já citado padre Afonsinho - decidiu ampliar os espaços para a oferta do ensino ginásial, propondo a construção de um novo prédio. Até então, as crianças tinham que ir para colégios internos, em outras cidades da região, no nível ginásial, hoje as quatro últimas séries do ensino fundamental. Padre Afonso convocou as lideranças do

---

selecionados com base nessas indicações. Esse processo pode ser executado em ondas sucessivas, obtendo-se informações a partir de informações, o que leva a um efeito bola-de-neve. Mesmo que se use a amostragem probabilística para selecionar os entrevistados iniciais, a amostra final é uma amostra não-probabilística (MALHOTRA, 2006).

município para uma reunião, quando pediu ajuda para seu propósito. Nesta oportunidade, foi formada uma comissão para angariar fundos para a construção, lembrando que o terreno já havia sido doado e era no local do antigo cemitério da cidade. O “seu Ivo” foi indicado para presidir a comissão. Segundo ele, após a reunião, o padre Afonso “chamou-o em um canto” e mostrou um caderno que continha algumas doações que já tinha conseguido, como uma leitoa, dois frangos, um saco de feijão e etc. “Seu Ivo”, percebendo a impossibilidade de conseguir qualquer avanço com este tipo de doação, reuniu-se com toda diretoria do conselho e propôs ações mais consistentes. Formaram uma subcomissão que foi para Belo Horizonte buscar recursos públicos. O grupo, percebendo que daquele “mato não iria sair coelhos, resolveu arregaçar as mangas” e construir a escola só com apoio da sociedade civil.

A comissão estabeleceu estratégias, cronogramas de execução e as formas de obter os recursos financeiros, e decidiu que todo o controle das atividades e do dinheiro arrecadado ficaria a cargo do promotor público da comarca local. A comissão passou a visitar todas as pessoas da comunidade que poderiam contribuir, e negociavam as formas de contribuição. Os mais ricos teriam que contribuir com valores maiores e os demais com valores menores. A aceitação da sociedade foi surpreendente. Cada residência visitada indicava o montante financeiro anual que poderia doar e, assim, a comissão dividia este valor por meses e emitia notas promissórias com o valor estipulado, em comum acordo com o doador, e as datas de pagamentos. A adesão foi maciça e, assim, o grupo construiu um “bom prédio”, que abriga a escola até os dias atuais.

Quando o prédio estava quase pronto, os recursos obtidos chegaram ao fim. Então, a comissão conseguiu, de uma concessionária de veículos de Varginha, município próximo, a liberação de um fusca para ser rifado, sob a forma de empréstimo, para pagar posteriormente. O carro, lançamento da época, ficou em exposição na praça principal e as crianças da escola ficaram

incumbidas de levar as rifas para que suas famílias as adquirissem ou vendessem. Mais uma vez, houve um grande envolvimento da comunidade, com exceção de um comerciante, pai de uma aluna, que alegou que não tinha obrigação de adquirir rifas ou vendê-las. Assim, foi o único a devolver o talão de rifas intacto, sem vender ou adquirir nenhuma. “Seu Ivo” comentou o caso com uma ponta de satisfação:

Você sabe para quem saiu o prêmio? Pois é, o bilhete sorteado estava no talão devolvido pelo comerciante. Dessa forma pudemos, além do montante arrecado com a venda das rifas, vender o carro e quitar o empréstimo na concessionária de Varginha.

#### **5.1.8 A Leza e o MUPE**

Leza é uma Liderança do “Canto”, bairro urbano de Poço Fundo, com a maioria de seus moradores composta por trabalhadores rurais “boias frias”. Ela foi escolhida para ser entrevistada por ter sido a pessoa mais citada pelos moradores do bairro, durante a pesquisa, principalmente quando o assunto era defender os interesses coletivos ou a solidariedade na comunidade. Dentre as diversas atividades de ação coletiva na comunidade com a participação dessa protagonista, merece destaque a criação do Mocidade Unida pelo Evangelho ou MUPE.

Nas palavras da Leza,

Foi buscando trazer para a cidade de Poço Fundo um pouco da simplicidade e da cumplicidade da vida no campo que nós, um grupo de jovens amigos, começamos a nos reunir cotidianamente para divertir e foi assim, como uma brincadeira, que começamos a nos organizar e passamos a pensar em atividades que pudessem melhorar o modo de vida da população.

Mesmo com pouca idade, uma média de 10 a 12 anos, Tereza de Paiva, ou Leza, como ficou conhecida, e os colegas montavam e organizavam pequenas peças circenses e de teatro, ensaiavam músicas e criavam meios de diversão para as crianças do bairro. Essa união se manteve mesmo com a adolescência e ganhava cada vez mais adeptos, nesta fase, à procura de diversão nas noites de final de semana. Como não havia nenhuma danceteria na cidade, eles passaram a organizar os próprios bailes dançantes em sedes improvisadas e cedidas pelos pais ou amigos. Mas, o grupo principal, que se constituía, então, por aproximadamente 10 pessoas, não estava satisfeito apenas em dançar e se divertir. Eles sentiam a força que tinham e começaram a discutir e a propor projetos de trabalho junto à comunidade e à igreja. Foi então que surgiu a ideia de ensaiar músicas para apresentar na igreja e para fazer serenatas.

A data considerada como marco do início das atividades do grupo Mocidade Unida pelo Evangelho é 13 de maio de 1975. Começou, então, um trabalho mais sério e dedicado desses colegas. Mesmo tendo que se reunir nas próprias casas para os ensaios, eles faziam questão de marcar datas e horários e segui-los religiosamente. As famílias apoiavam a iniciativa e também colaboravam, passando seus conhecimentos e experiências aos filhos e amigos. O trabalho passou a ser cada vez mais admirado pela sociedade e as apresentações ganhavam tons de profissionalismo, tendo como suporte a dedicação dos músicos iniciantes e a entrada de um violeiro experiente no grupo. O padre de Poço Fundo na época, padre Afonsinho, foi um grande incentivador dessa mocidade; gostou tanto do grupo que passou a levá-los a todos os lugares que ia, apresentando-os como exemplo para todos os jovens.

O sucesso dos músicos despertou o interesse de muitos jovens poçofundenses, que passaram a ir assistir aos ensaios. Mas, como o grupo ainda se reunia nas próprias casas, isso passou a incomodar os familiares, já que ocorria a presença cada vez maior de pessoas e as garagens e porões já não

abrigavam tanta gente. Surgiu, então, a necessidade de buscar uma sede própria para as reuniões.

O grupo procurou Chico Quintilhano, dono de uma casa que era utilizada apenas nos finais de semana, para receber os filhos, que vinham passear na cidade e que ficava próxima ao local onde o grupo se reunia. Eles fizeram um acordo: poderiam utilizar o porão da residência para os ensaios, desde que mantivessem limpos e organizados tanto o local de reunião quanto a casa. A sede permaneceu neste local por, aproximadamente, três anos, mas a aglomeração de seguidores continuava crescendo, chegando a aproximadamente 115 pessoas e, muitas vezes, os ensaios tinham que acontecer na rua em frente à casa, pois o porão já não era suficiente.

Os jovens do MUPE alimentavam o sonho de conseguir uma sede própria, com uma estrutura que permitisse o crescimento do grupo e a ampliação das atividades junto à comunidade, mas, as famílias dos componentes do grupo eram de baixa renda, com muitas dificuldades financeiras. Assim, a concretização dos seus planos pareciam muito distante. Como as apresentações não eram remuneradas, para manter as despesas básicas e ir melhorando o local, adquirir instrumentos e materiais para a impressão das letras das músicas, o grupo organizava quermesses, rifas, leilões e também bailes com cobrança de ingressos. A divisão das tarefas e o gerenciamento das despesas ficavam a cargo de uma equipe principal responsável.

O grupo costumava montar uma barraca na já citada Festa de São Benedito, para arrecadar fundos. Foi durante um dia de trabalho que receberam a notícia da compra, feita de surpresa, de um barracão para ser a sua nova sede. O irmão da Leza, ao tomar conhecimento de que o proprietário de um barracão, que ficava ao lado do porão onde aconteciam as reuniões do MUPE, pretendia vendê-lo, tratou logo de fazer a compra. Quando ele chegou e contou a surpresa, foi uma grande euforia, mas logo veio o aviso de que teriam que pagar o valor

devido em três parcelas e, por isso, teriam que trabalhar dobrado. Com muito esforço e a colaboração de todos os membros, as parcelas foram pagas em dia.

Agora, com sede própria, o grupo passou a planejar novas atividades e logo passaram a realizar forrós, com música ao vivo, no barracão. Por não haver muitas opções de diversão na cidade, o forró ficava lotado todo final de semana. Era cobrado um ingresso barato para a entrada, valor que era revertido para o pagamento da próxima prestação do barracão. Logo que a dívida foi quitada, os jovens do MUPE, com o apoio da sociedade, organizaram um grande mutirão para desmanchar o antigo barracão e construir um novo. Comerciantes e proprietários rurais doaram os materiais para a base, mas não faziam a entrega dos mesmos. Muitas vezes, os próprios integrantes do grupo tinham que ir até a zona rural e quebrar pedras ou derrubar árvores para trazer a doação. Os pedreiros trabalhavam voluntariamente, aos finais de semana.

A nova sede impulsionou ainda mais os projetos do grupo, que passou a promover festivais de teatro, poesia e contos, jogos de futebol e vôlei, tudo “pelo prazer de cultivar o lazer e a cultura na sociedade poçofundense”. Muitas vezes, os eventos tinham foco beneficente, como o “natal da criança pobre”, quando distribuía brinquedos arrecadados junto ao comércio e a população para as crianças carentes; a “campanha do quilo”, que permaneceu por muito tempo na cidade e consistia em arrecadar 1 kg de alimento em cada casa para doar ao asilo municipal e também se juntavam em mutirão para reformas de casas, para conseguir dinheiro e ajudar algum adoentado ou famílias necessitadas.

Uma façanha inusitada do grupo partiu da necessidade de um local mais apropriado para abrigar os detentos de Poço Fundo. Houve uma polêmica muito grande, pois alguns queriam um novo prédio e alguns não gostavam nem um pouco dessa ideia. Mas, com a ajuda de comerciantes, foi feito um mutirão do grupo e demais voluntários e conseguiram levantar o atual prédio da cadeia municipal.

Por intermédio de palestras com profissionais atuantes, organizadas pelo MUPE, muitos jovens tiveram a oportunidade conhecer e aprender um pouco mais sobre as mais diversas profissões e assim entrar no mercado de trabalho mais preparados.

Com um bloco de nome Xodó, os participantes do MUPE iniciaram a participação no carnaval de Poço Fundo. O Xodó desfilou por três anos em uma escola de samba de um amigo de Leza, Paulo Henrique, sempre se destacando entre os blocos, trazendo um tema e uma história representada pelos integrantes. Depois de um período de “fracasso do carnaval na cidade”, segundo palavras da Leza, o Grupo decidiu criar a própria escola de samba. Com fantasias e instrumentos emprestados, nasceu a escola de samba Ritmistas Independentes da Vila. No ano de estreia da escola na avenida, a prefeitura não quis, como de costume, colaborar com a iluminação da avenida onde acontecem os desfiles, porque as outras escolas não iriam desfilar (as escolas que não desfilaram naquele ano eram as formadas pela população do centro da cidade, de maior renda). O desfile aconteceu sob luzes de tochas improvisadas pelos integrantes da escola, com carros de boi enfeitados e carroças servindo de carros alegóricos. A escola Ritmistas Independentes trouxe para a avenida de Poço Fundo os primeiros desfiles com sambas-enredo que eram ensaiados pelos integrantes e bateristas e cantados durante todo o trajeto.

O MUPE chegou a publicar um jornal mensal com notícias da comunidade trazidas por representantes de cada setor<sup>23</sup>. Eles realizavam reuniões para debater problemas sociais e acompanhar as atividades do poder público, igreja e reivindicar, junto às autoridades, as soluções dos problemas. Com o trabalho social, a colaboração de pessoas influentes e um elo muito forte com todos os seguimentos da sociedade, os idealizadores do jornal, entre eles, Neiva

---

<sup>23</sup> Denominação dada à unidade da organização regional dos grupos que dão suporte às atividades da Igreja Católica no município. Um setor é, geralmente, composto por bairros rurais próximos geograficamente ou por áreas definidas na zona urbana.

e Paulo Perpetuo, que mais tarde seriam os fundadores do Jornal de Poço Fundo, passaram a ser observados com mais respeito, pois algumas pessoas enxergavam, na força persuasiva do grupo, uma ameaça. Muitas vezes, eram chamados na delegacia, fórum ou prefeitura, para dar satisfações sobre o trabalho feito.

A liderança do grupo era decidida pelos próprios participantes e pessoas da comunidade. Quem se interessava em assumir algum dos cargos organizava uma chapa e manifestava o interesse em reunião e todos davam seu voto “aberto”. Qualquer pessoa maior de dezoito anos podia se candidatar e aos menores havia a opção de se tornar auxiliar de um eleito. O presidente, o tesoureiro, o secretário e outros eleitos trabalhavam cientes que não receberiam nenhum retorno financeiro em troca, mas, sim, *a gratidão e reconhecimento da comunidade poçofundense*.

Segundo depoimentos, atualmente, o MUPE tem pouca atuação na cidade, mas as pessoas que participaram desse projeto ainda praticam ações solidárias na comunidade, cada um da forma que pode, para não deixar morrer o objetivo dessa organização. Leza comenta que tem um desejo muito grande de que as pessoas tomem frente para mobilizar novamente a sociedade poçofundense para dar continuidade aos trabalhos sociais. Ela descreve o objetivo do MUPE da seguinte forma: ver as pessoas unidas, felizes, estudando e com ideal na vida, para se tornarem realizadas.

Na época anterior à existência do grupo, segundo palavras da Leza,

A sociedade de Poço Fundo tinha um preconceito, fortemente “enraizado”, com relação ao poder aquisitivo das pessoas, ricos e pobres, definido até por barreiras geográficas: o “pessoal de cima” e o “pessoal de baixo” ou “povo do canto”. Uma das maiores lutas dos participantes do MUPE foi buscar a extinção deste tipo de preconceito entre classes sociais. O meio que o MUPE encontrou para tentar quebrar esta fronteira foi mobilizando a sociedade e



exaltando o que cada um tinha de melhor, através da preparação profissional, cultural e pessoal de crianças, jovens e adultos de renda mais baixa, provando, assim, que esforço e talento não levam em conta a condição financeira e que o futuro é moldado pelos atos do presente.

### **5.1.9 O cinema de Poço Fundo**

Sr. Josino de Oliveira, atualmente com 95 anos de idade, foi também indicado, durante a pesquisa-ação, para ser um dos entrevistados para esta tese. Segundo o Sr. Josino, personagem importante nos movimentos de organização social de Poço Fundo, na década de 1950, a cidade tinha poucas alternativas para entretenimento da população. A partir dessa necessidade e da demanda por um espaço cultural, lideranças da sociedade civil local tomaram a iniciativa de angariar fundos para a construção de um prédio que pudesse abrigar uma sala de cinema e teatro.

Um grupo de produtores rurais, que tinham poder aquisitivo maior, formou uma comissão para atender à demanda de entretenimento e construir este espaço público por meio de doações. Um deles doou o terreno e cada interessado em se tornar sócio da obra contribuiu com parte do valor da construção. Foi fixada uma cota de valor e esta comissão, por meio da conscientização das pessoas “de posse” de Poço Fundo, conseguiu arrecadar o valor necessário para a obra.

O prédio sediava a apresentação de “fitas de cinema”, como eram chamados os filmes, todas as noites, pois, na época, não havia televisão na cidade, além de abrigar apresentações teatrais e também servia de local para entrega de diplomas e cerimônias públicas. Com a popularização da televisão, nos anos 1970, inviabilizou-se a manutenção de cinemas em municípios de pequeno porte e, então, o espaço construído foi transferido, por doação, para o sindicato rural de Poço Fundo.

O “cinema”, como continua sendo denominado pela população, é mais uma referência da ação coletiva que continua beneficiando a comunidade, já que é o único local do município com espaço suficiente para a maioria dos eventos públicos.

#### **5.1.10 A escola agrícola que não veio**

Na década de 1940, a pedido do Sr. Josino de Oliveira, um deputado federal, pertencente ao partido PSD, obteve a aprovação do governo para liberar recursos financeiros para a instalação de uma Escola Agrícola Federal no município. Bastavam apenas que a prefeitura doasse uma área de 4 alqueires para tal, área que, na época, tinha pouco valor comercial. Um político local, do mesmo partido, tinha a gleba ideal para este fim e se propôs a vendê-la por um preço muito bom, inclusive com prazo para pagar. Entretanto, o prefeito da época, Dr. Lélío de Almeida, pertencia à UDN, e não quis fazer a compra do terreno para não dar espaço político aos seus opositores.

Alguns fazendeiros aliados do prefeito, sabendo do impasse, propuseram doar metade da área, mas, ainda sim, Dr. Lélío se recusou a doar a outra metade porque o dono da área era seu opositor. Sem a participação da prefeitura, esse projeto ficou inviabilizado e, assim, Sr. Josino e correligionários, cientes da importância desta escola para a região, procuraram o prefeito de Machado e propuseram transferir a escola para o município vizinho. De imediato, o prefeito aceitou e doou a área requisitada, criando, assim, a Escola Agrícola de Machado, hoje Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – campus Machado.

### 5.1.12 A construção do hospital

Até a sua emancipação política, em 1924, o distrito nunca contou com uma localidade hospitalar. Os atendimentos aconteciam diretamente nas casas de quem podia pagar um médico de família. Não havia nenhuma forma de convênio público ou financiamento do governo. Caso a pessoa necessitasse de tratamento médico e não tivesse recursos para bancar, ela ficava à mercê de caridade do médico ou, então, saía pela cidade, pedindo uma colaboração a cada morador, para custear suas despesas. Após a elevação a município, o prefeito, ouvindo a reclamação de médicos que vinham atender em Poço Fundo, em função da falta de um local apropriado para consultas e tratamentos, tratou de movimentar uma campanha para arrecadar recursos para a construção de um prédio para abrigar o primeiro hospital local em um terreno da prefeitura. Mas, quando ocorreu o término da construção, já não havia mais médicos interessados em atuar na localidade.

Neste mesmo ano de 1924, houve um fato inusitado na região. O município de Campestre se declarou território livre e independente do restante do país. Devido a esse impasse político, um professor daquela localidade se mudou para Poço Fundo, onde pretendia fundar um colégio particular. Como o único prédio público que existia na época era o hospital, e estava parado, ele foi autorizado a usar as instalações para fundar o seu colégio. A ocupação do prédio do hospital para abrigar o colégio aconteceu até 1933, quando o médico recém-formado, Dr. Lélío de Almeida, que havia se mudado há pouco para Poço Fundo, reivindicou a retomada do prédio para o fim a que foi construído.

O médico Dr. Lélío, no intuito de conseguir recursos para a reforma das instalações do hospital e para a compra de equipamentos, solicitou a ajuda dos comerciantes e amigos para organizar uma grande quermesse, a primeira quermesse do sul de minas, pois, até então, esse tipo de organização não existia

na região. Todo o povo de Poço Fundo cooperou com a quermesse em prol do Hospital, cada um da forma como era possível. Quem não podia doar dinheiro, colaborava com trabalho nas obras; os comerciantes doavam alimentos e bebidas; os padeiros doavam pães e até as donas de casa colaboravam com a preparação desses alimentos para serem distribuídos entre os voluntários da obra.

Conseguiu-se, assim, a compra de novos móveis, equipamentos cirúrgicos e também a preparação de um cômodo de isolamento para portadores de doenças infecto-contagiosas e um almoxarifado. Entretanto, com o prédio do hospital equipado e apto a receber os doentes, não havia praticamente nenhuma procura, pois os cidadãos mais pobres não tinham condições de bancar uma consulta ou, mesmo, os medicamentos receitados e os mais ricos continuavam preferindo o atendimento domiciliar proporcionado pelos “médicos de família”. Percebendo este problema, o então prefeito local transferiu para a prefeitura a responsabilidade de custeio de despesas como doação de remédios aos carentes e os honorários dos funcionários.

Mesmo com esta iniciativa, os custos ainda eram maiores que os recursos arrecadados. Além do dinheiro investido pela prefeitura, o hospital se mantinha com a contribuição mensal da população de maior renda e era administrado pela irmandade<sup>24</sup>, liderada pelo provedor que era eleito por seus pares, os demais membros. Essa dinâmica da irmandade permanece até os dias de hoje, que é uma organização da sociedade civil, espécie de corpo administrativo do hospital, composta por cidadãos do município que se organizaram para viabilizar e dar legitimidade a esta instituição.

---

<sup>24</sup> A irmandade é constituída por membros voluntários da comunidade, que formam um conselho responsável pela administração do hospital.

### **5.1.13 O encontro dos carreiros e dos violeiros**

Outro evento importante originário da ação coletiva das relações sociais de Poço Fundo é o encontro dos carreiros, condutores dos carros de boi, que há 25 anos promovem essa festa no município. Este fato merece menção por envolver uma mobilização impressionante dos agricultores que utilizam ainda este meio de tração animal. Uma comissão para organização é formada anualmente, constituída por carreiros e por membros da comunidade, simpatizantes desta prática. Os organizadores do ano indicam os responsáveis para o próximo ano.

A festa se inicia sempre num sábado do final de maio, com a chegada dos carreiros dos municípios vizinhos e de outros mais distantes. A recepção ocorre em três pontos estratégicos da zona rural, onde os proprietários cedem locais para os bois descansarem e instalação para os carreiros, com comida e bebida doadas pela comunidade. A noitada costuma ser muito animada, com violeiros, sanfonas, comida farta e a tradicional cachacinha.

No domingo, logo pela manhã, os carreiros preparam a boiada e rumam para a cidade. Os carros de boi alojados no ponto mais distante (10 km) saem mais cedo, os carreiros rezam uma oração de agradecimento à Nossa Senhora da Aparecida e partem, formando uma procissão que, pelo caminho, vai engrossando as fileiras com os carreiros locais, que já estavam aguardando na estrada. Assim, num clima de fraternidade e muitas demonstrações de solidariedade, a caravana chega à cidade para um desfile na avenida principal, onde se encontra um palanque com os troféus e prêmios para diversas categorias, como a boiada mais bonita, o mais original e etc. Tudo isso é custeado pela mobilização da sociedade civil, liderada pelos organizadores.

Há aproximadamente treze anos, um prefeito admirador do evento resolveu oferecer um almoço para os participantes e seus familiares e, durante os

quatro anos de seu mandato, isso se repetiu. Os prefeitos posteriores tentaram acabar com esta prática, entretanto, a organização dos carreiros para o evento tomou tamanha dimensão que nenhum deles conseguiu se livrar deste compromisso. Em 2009, estiveram presentes no almoço três mil pessoas.

O encontro de violeiros é outro evento que não tem objetivo financeiro. Acontece anualmente, fruto da mobilização de admiradores da música sertaneja e dos músicos locais e de municípios vizinhos, merecendo citação por ser mais um empreendimento coletivo que envolve a participação de muitas pessoas, a cooperação e a colaboração da sociedade civil, sem apoio significativo do poder público.

#### **5.1.14 A cooperativa dos profissionais de ensino**

Merece destaque, também, como referência de ação coletiva em Poço Fundo, o Centro Educacional Cooperar, ou CEC. Segundo o relato de sua atual diretora e liderança na fundação da instituição, Maria Aparecida Avelino:

...nasceu do ideal de alguns professores da cidade de Poço Fundo, que ficavam extremamente desapontados por observar o grande número de alunos que acabavam migrando para outras cidades, por falta de uma formação adequada que lhes proporcionasse reais possibilidades de crescimento no local. Os que permaneciam, muitas vezes, eram levados a iniciar atividade informal como forma de sobrevivência. Na época, existiam na cidade três escolas e apenas uma delas oferecia Ensino Médio. Mesmo com um bom nível de ensino, o excesso de alunos por turma comprometia a qualidade das aulas e os “conteúdos” padronizados e predeterminados não atingiam o interesse da maioria dos alunos, por não corresponderem à realidade. O resultado é que saíam da escola sem preparo para enfrentar a realidade local e sem muita bagagem para enfrentar um concurso vestibular ou mesmo concursos públicos e o ENEM. Outros abandonavam a escola antes mesmo de concluírem o ensino fundamental. A falta de identidade, o

ócio, a vontade de progredir e a falta de perspectivas levavam muitos destes adolescentes para a marginalidade.

Diante dessa realidade, alguns professores e lideranças da cidade se uniram e, após muitas reuniões, estudos e discussões, fundaram, em novembro de 2004, a Cooperativa dos Profissionais de Ensino de Poço Fundo MG Ltda. (COOPEN-PF) e o Centro Educacional Cooperar (CEC), passando a ser sua mantenedora.

Optaram pela cooperativa, em função dos princípios cooperativistas, tais como adesão voluntária, gestão democrática, participação econômica, transparência, empreendedorismo, união, cooperação e responsabilidade social e ambiental. Para este fim, contaram com a colaboração e ajuda de algumas lideranças e instituições da região, como o prefeito de Piranguinho, Sr. Adoniram Martins Renó que, na época, era diretor de uma escola cooperativa naquela cidade e deu as primeiras orientações sobre o funcionamento de uma escola cooperativa; a Escola Agrotécnica Federal de Machado, hoje Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do sul de Minas Gerais e a Cooperativa dos Produtores Familiares de Poço Fundo (COOPFAM), entre outros.

O registro COOPEN-PF na Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG) aconteceu no dia 25 de novembro de 2004 e, em 1º de fevereiro de 2005, iniciaram-se as atividades escolares do Centro Educacional Cooperar, oficialmente autorizada e registrada na Secretaria Estadual de Educação de MG. O CEC iniciou-se com o propósito de ser uma escola participativa na sociedade local, por meio da constituição de um centro de desenvolvimento educacional, atuando em conjunto com outras cooperativas, órgãos públicos, entidades, ONGs e instituições públicas ou privadas. Segundo sua diretora:

... as parcerias serão fator importante na diminuição da exclusão social e na consciência da coletividade, que resgatará o ideal de cidadão ativo na comunidade e com poder para transformá-la para melhor. Apesar de alguns contratemplos, como a parceria, entre os anos 2006 e 2008, com a rede de supermercados Wal Mart, dos Estados Unidos, e com a empresa brasileira Café Bom Dia, esta parceria deu início a uma obra de construção de um prédio para o funcionamento das atividades escolares do CEC, uma vez que a escola não possuía prédio próprio. A obra foi iniciada em terreno da própria COOPEN-PF e paralisada em 2008, com terraplenagem, alicerces e algumas instalações prontas, por falta de recursos financeiros, já que as referidas empresas romperam o convênio sem maiores justificativas.

Atualmente, o CEC conta com importantes parcerias com a Cooperativa dos Agricultores Familiares de Poço Fundo (COOPFAM), a Cooperativa Agrária de Poço Fundo (COOPFUNDO) e a CASA BRASIL (Austin, USA), as quais mantêm bolsas de estudos parciais para alunos carentes, e com o IF Sul de Minas – campus Machado, para a oferta de cursos técnicos em administração e contabilidade.

Apesar das situações adversas enfrentadas pela cooperativa, muitas vezes, os professores cooperados abriam mão de parte da remuneração para socorrer o caixa da escola, além de mutirões, também sem remuneração, que praticam nas férias. A participação dos cooperados nas assembleias é muito significativa e, desde a sua fundação, os professores recebem remuneração muito abaixo da praticada no município e região.

O CEC é mais uma das estruturas sociais de cooperação do município, que contribui para a elevação do potencial cívico local, pela promoção de estoque de capital social. Além de ser uma estrutura social de cooperação, traz, em sua formação, fortes elementos das categorias analíticas constituintes do potencial cívico, como iniciativas de participação, solidariedade e confiança.



### **5.1.15 As associações comunitárias de produtores de leite**

Poço Fundo tem duas associações comunitárias de produtores familiares de leite, que se organizaram para comercializar a produção de forma coletiva, em função da necessidade de resfriamento desse produto, imposta pelo mercado, quesito que individualmente se tornaria impossível, devido ao elevado custo de investimentos para a aquisição de um tanque de expansão, necessário para tal.

A Associação de Agricultores e Agricultoras do Bairro do Pinhalzinho e a Associação de Produtores do Bairro Cachoeira Grande, frente aos desafios da concorrência do mercado globalizado, solucionaram o dilema da viabilidade da produção de leite na pequena propriedade rural.

A iniciativa do Pinhalzinho foi pesquisada por Alves Filho (2008) e alguns dados de seus estudos foram utilizados nesta tese e são mencionados a seguir para descrever a comunidade e a contribuição da associação para o fortalecimento do capital social do município e, conseqüentemente, a elevação do potencial cívico.

A pecuária de leite é explorada, ali, por cerca de sessenta produtores e é importante fonte de renda e tradição familiar. A captação de leite diária correspondia, em 2006, a, aproximadamente, 2.750 litros, produzidos com poucos recursos tecnológicos e, conseqüentemente, baixa remuneração. Segundo associados, eles receberam, por vários anos, período em que comercializavam suas produções de forma autônoma e isolada, valor menor que os custos de produção, como relatado por Alves Filho (2008), com base em depoimentos como “recebia o cheque e não dava para pagar a ração e os remédios e Aqui em Poço Fundo, muitos conhecidos desistiram do leite”.

Diante das constantes crises e das dificuldades enfrentadas, os produtores de leite da comunidade constataram a inviabilidade da permanência no mercado, da forma como estavam produzindo. Assim, buscando soluções

conjuntas, alguns deles, a partir do início do ano 2000, reconheceram a necessidade de organizar pequenas parcerias. Com o passar dos anos, os produtores resolveram formar pequenos grupos que, juntos, aumentaram o volume de leite comercializado e conseguiram melhores preços. A partir dessa experiência, os agricultores motivados, criaram, em julho de 2006, a associação. No início, as reuniões contaram com a participação de vinte produtores que discutiram e redigiram o estatuto social. Em 27 de setembro de 2007, foi aprovado o estatuto da Associação de Agricultores e Agricultoras do Bairro do Pinhalzinho, município de Poço Fundo, MG.

Após a constituição legal da associação, os membros decidiram comprar um tanque de expansão comunitário, com capacidade para armazenar 3.000 litros de leite por dia, o qual possibilitou melhorar a qualidade e agregar valor ao produto. O custo do tanque foi de trinta mil reais, financiado em dez prestações e, em fevereiro de 2007, em regime de mutirão, foi construído um galpão para sua instalação. No mês de março seguinte, a captação do leite da associação foi de 1.650 litros diários; já, em novembro do mesmo ano, a captação aumentou para 2.850 litros diários, melhorando sensivelmente o poder de negociação do produto e dos insumos para a atividade.

Com esta iniciativa, os produtores familiares passaram a receber os melhores preços de leite que já haviam recebido na história da comunidade. Além disso, verificou-se que a formação da associação motivou a participação em cursos de qualidade de leite, fabricação de queijos e de inseminação artificial. No ano de 2008, o grupo adquiriu o segundo tanque de expansão, comprou um caminhão com tanque para transporte resfriado de leite e informatizou a associação.

Os produtores de leite do bairro Cachoeira Grande, ao tomarem conhecimento dos benefícios conseguidos pelo grupo do Pinhalzinho, se

organizaram em 2008 e seguiram os passos de seus conterrâneos, inaugurando, em junho de 2010, o seu tanque comunitário de resfriamento de leite.

Essas duas iniciativas representam a capacidade de organização para a solução de problemas coletivos e compõem o quadro de estruturas sociais de cooperação do município.

#### **5.1.16 Os conselhos municipais**

Os conselhos gestores municipais, que deveriam representar os meios públicos de deliberação criados pela assembleia constituinte para promover a participação social, em Poço Fundo não atuam como tal. Durante a pesquisa, foram poucas as pessoas que demonstraram qualquer conhecimento sobre este instrumento de defesa do cidadão, inclusive, durante as reuniões nas comunidades, nos grupos focais, que contavam com a participação de membros mais comprometidos com as questões públicas, visto que o convite era feito sempre com argumentos que se referiam à discussão dos problemas da comunidade.

Aqueles que eram ou já tinham sido conselheiros alegavam que pouco adiantava o esforço de participar das reuniões, visto que os membros representantes do poder executivo sempre impunham as deliberações, inclusive que muitos dos representantes da comunidade no conselho eram partidários ou pessoas de confiança da administração pública municipal, doutrinados pelo patrimonialismo e clientelismo.

A maioria dos conselhos criados teve vida curta, exceto os que representavam a necessidade de sobrevivência para o recebimento de recursos públicos pela prefeitura, como os da saúde e o da educação. Portanto, essa sobrevivência não representa que eles atingiam seus objetivos, apesar de, geralmente, o conselho municipal de saúde, que sofre maiores demandas da

população, contar com lideranças comunitárias mais esclarecidas como representantes da sociedade civil. Entretanto, estes poucos podem contribuir para as deliberações em função do desequilíbrio de forças na sua formação e da falta de argumentos técnicos mais consistentes para debaterem com os profissionais da saúde representantes do executivo.

Uma pessoa que já tinha sido membro do conselho da saúde comentou que, certa vez, um prefeito, ao receber a lista dos representantes indicados pela comunidade, vetou o nome de um deles por ser um forte opositor ao seu partido, alegando que ele iria impedi-lo de receber benefícios para o município e que, se não o substituíssem, ele não daria posse ao conselho. E assim foi feito, ou seja, o conselheiro indicado pela comunidade foi substituído.

#### **5.1.17 O mercado justo e solidário em Poço Fundo**

O movimento Fairtrade tem-se postado como uma alternativa ao modelo de trocas internacionais centrado em forças de mercado. No Fairtrade, o elo consumidor admite pagar um “premium” e oferecer melhores condições comerciais ao elo produtor, visando propiciar-lhe um padrão de vida mais adequado, desde que esses produtores cumpram um dado conjunto de normas relativas à produção e a alguns aspectos sócio-ambientais (ALMEIDA, 2005).

Em Poço Fundo, duas cooperativas de agricultores familiares já gozavam desse benefício e o mercado justo e solidário, ou Fairtrade, no município, assume diversas características de uma engenharia de rede sustentada pela confiança, solidariedade e também articulação de mecanismos de controle social, comunicação e sistemas de incentivo a partir de uma coordenação central exercida pelo ente FLO<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> FLO: Fairtrade Labelling Organizations International – associação de 20 certificadoras do Fairtrade localizadas na Europa, América do Norte, Austrália, Japão e Nova Zelândia

Segundo Oliveira, Araujo e Santos (2008), em Poço Fundo, os pequenos produtores ou agricultores em sistema de agricultura familiar vêm sendo historicamente “confinados” nas áreas com alta declividade do município, empurrados pelos produtores tecnificados e empresariais que dominam as áreas mais planas e mecanizáveis. Aos agricultores familiares, portanto, restou praticar uma agricultura diferenciada, mais artesanal, à qual o café se adequou perfeitamente. Como as dificuldades que estes agricultores enfrentavam eram comuns a todos, principalmente por viverem em comunidades de acesso mais difícil e geralmente em áreas montanhosas, havia uma grande necessidade de integração e de colaboração entre seus membros.

Nas décadas de 1970 e 1980, a paróquia do município teve à sua frente alguns padres ligados à teologia da libertação que, por meio do movimento da Pastoral da Terra, auxiliaram a organização desses pequenos produtores na formação de centros comunitários em quase todas comunidades rurais, unindo, então, a demanda natural por uma integração mais consistente entre os agricultores familiares com o trabalho doutrinário dos vigários. Assim, o papel da igreja católica foi fundamental para o início do processo da economia solidária (OLIVEIRA; ARAUJO; SANTOS, 2008).

A Associação dos Pequenos Produtores da Comarca de Poço Fundo foi criada oficialmente em 1991, mas já estava sendo organizada desde 1984, quando um grupo de jovens agricultores, preocupados com o êxodo rural, se organizou, motivado pela Pastoral da Terra, em busca de alternativas para

---

Kreig (2005) apresenta os princípios do mercado justo, bem como a própria definição de Fairtrade declarada pela FLO: Fairtrade é uma relação comercial baseada no diálogo, transparência e respeito, que procura maior equidade no comércio internacional. Ele contribui para o desenvolvimento sustentável ao oferecer melhores condições comerciais e ao assegurar que os direitos de produtores e de trabalhadores marginalizados – especialmente no hemisfério sul. As organizações Fairtrade (apoiadas pelos consumidores) estão ativamente engajadas em apoiar produtores, em conscientizar e trabalhar por mudanças nas regras e práticas do comércio internacional convencional.

manter os jovens na “roça”. Desde 1997, a associação vem passando por processos de certificação solidária (pela Max Havelar) e orgânica (Associação de Agricultura Orgânica, ou AAO, de âmbito nacional).

No ano 2000, a Escola Agrotécnica Federal de Machado, atualmente, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, campus Machado, que mantém parceria com a Associação desde 1998, coordenou a I Conferencia Internacional de Mercado Justo e Café Orgânico no Brasil. Naquela oportunidade, representantes da Associação apresentaram sua experiência em uma das palestras e tomaram contato com o mercado internacional do Fairtrade e de café orgânico, principalmente com cooperativas de consumidores do Japão e com empresas europeias e americanas. A partir de então, a Associação vem intensificando constantemente seus relacionamentos internacionais.

Em 2002, a entidade passou a ser certificada pela Certificadora Sapucaí, ligada à ONG Sapucaí para produtos orgânicos, obtendo, por meio dela, o certificado BCS, entidade orgânica reconhecida internacionalmente, e o certificado da FLO (Fairtrade Label Organization), entidade mundial coordenadora do mercado justo e solidário. No mês de dezembro daquele mesmo ano, a Associação realizou sua primeira comercialização de café no mercado americano, obtendo preços bem acima do mercado, o que possibilitou uma melhora significativa da rentabilidade da atividade. Em 2004, a Associação criou a Cooperativa de Agricultores Familiares de Poço Fundo e região (COOPFAM), com o objetivo de fazer transações comerciais e possibilitar a comercialização mais eficiente de produtos.

Quanto à participação dos membros nas decisões e na tomada de consciência sobre as questões que lhes dizem respeito, existe um processo histórico de participação que se dá por meio das reuniões ordinárias mensais. As reuniões mensais ocorrem na Associação com os representantes dos onze

núcleos (grupos de bairros vizinhos que se organizam em um bairro sede). Cada representante de núcleo leva os assuntos discutidos nesta reunião para uma reunião no bairro sede, que ocorre mensalmente, também com participação maciça dos membros e, geralmente, na semana em que ocorreu a reunião dos líderes. Este processo possibilita uma grande eficiência de comunicação e uma simetria interessante de posicionamento, constatado na maioria das entrevistas com cooperados e em questões de um questionário aplicado em uma pesquisa anterior de Oliveira, Araujo e Santos (2008). No caso da COOPFAM, seriam essas relações sociais densas de pessoas compartilhando um mesmo espaço político, social e físico que, hipoteticamente, policiam as notícias de oportunismo, agem sobre os recalcitrantes e asseguram, assim, relações de confiança, caracterizando uma importante fonte de capital social na comunidade e consequente potencial cívico.

Romaniello (2009) estudou o capital social em Poço Fundo e Três Pontas, MG e afirma que o capital social e a “accountability” são considerados variáveis que potencializam a equação do desenvolvimento social e da prosperidade econômica regional, pois facilitam ações coordenadas, promovem e aumentam a eficiência da sociedade por meio da participação que gera confiança e cooperação e vice versa. Em sua pesquisa ficou evidente que os cafeicultores da região de Três Pontas estavam associados às cooperativas da região para obterem benefícios de ordem pessoal, principalmente no que se refere a serviços de comercialização do seu produto. No município de Poço Fundo, foram encontradas formas de capital social como um recurso coletivo e redes mais densas e fechadas, nas quais a confiança, por meio de condutas de cooperação e solidariedade, permitiu aos cafeicultores construir uma associação e, posteriormente, uma cooperativa com princípios de gestão participativa dentro da filosofia do Fairtrade.

A Cooperativa dos Pequenos Cafeicultores de Poço Fundo e Região Ltda. (COOCAMINAS) é outra cooperativa de cafeicultores familiares de Poço Fundo que utiliza o selo Fairtrade. Atualmente, tem, em seu quadro, 72 cooperados e não trabalha com certificação de orgânicos, o que a diferencia da COOPFAM. Foi criada em 2006 e certificada Fairtrade no final de 2007. Possui como característica manter reuniões mensais com participação significativa dos cooperados, principalmente dos que iniciaram na sua criação, quando são repassadas informações de interesse dos cooperados e debatidas as questões mais polêmicas. A participação de cada cooperado com sugestões, reclamações e votações é feita pessoalmente, por meio de reuniões que ocorrem no primeiro domingo de cada mês.

Segundo Daniela Vieira de Oliveira, atual gerente geral e cooperada da COOCAMINAS, inicialmente, houve uma pequena dificuldade para a conscientização de cada cooperado, mas, por meio de uma reunião com funcionários da Escola Agrotécnica Federal de Machado, hoje IF Sul de Minas - Campus Machado, os integrantes da cooperativa obtiveram maiores esclarecimentos sobre os benefícios da organização dos produtores em cooperativa e da possível aquisição do selo Fairtrade para valorizar a produção de café das famílias envolvidas.

A COOCAMINAS participa de projetos de apoio ao fornecimento responsável com a ajuda de organizações internacionais, como USAID, Fair Trade, Walmart e também do Sebrae. Essas parcerias têm gerado prêmios aos cooperados, de acordo com a qualificação da produção, visando priorizar a responsabilidade social, ambiental e econômica na cultura familiar do café. Dentre os benefícios já conseguidos estão um caminhão, uma máquina de beneficiamento de café e terreiros para secagem, entre outros.



## **5.2 Os componentes de comunidade cívica nas relações sociais de Poço Fundo**

### **5.2.1 Participação, confiança e solidariedade**

Nas análises sobre a ação coletiva, Putnam (2007) destaca que as relações de confiança numa comunidade geram capital social. Para o autor, em diversas situações, assim como na parábola de Hume e de acordo com especialistas da teoria dos jogos, as partes teriam a ganhar se cooperassem, e esse dilema não tem origem na malevolência ou na misantropia, embora a sua consequência possa despertar tais sentimentos. Mesmo que estejam condicionalmente predispostas a cooperar - se você fizer, eu faço -, não há garantia de que ninguém irá "roer a corda" se não houver um compromisso que possa ser cobrado.

Analisando a mobilização das comunidades católicas de Poço Fundo, principalmente no que tange ao encontro anual descrito no item anterior – História e dinâmica das relações sociais em Poço Fundo - merece destaque a participação dos fiéis e dos “nem tão fiéis”, ou daqueles que não são católicos praticantes, mas que também contribuem para o sucesso das atividades ou celebrações nas suas comunidades. Percebe-se que, além do cunho religioso, existe o elemento cívico e de solidariedade e confiança na condução das tarefas. Cada um “ajuda como pode”. As mulheres capricham nos doces e nas quitandas<sup>26</sup> e nos enfeites; os mais jovens, com o trabalho braçal, serrando madeira, cortando bambu e montando as barracas e o palco e, assim, cada um, com suas habilidades, para que tudo “saia a contento”. Os atores de outras comunidades trazem as suas contribuições para a comemoração. Entretanto, não se percebe a preocupação de que uns façam mais que outros; pelo contrário, ninguém quer fazer “menos”. Ali, o compromisso é com o sucesso da

---

<sup>26</sup> Broas, pães, bolachas, biscoitos, etc.

festividade; a cobrança não é explícita, mas é lembrada pelos organizadores, geralmente os próprios membros da CPP de cada comunidade, que motivam com o argumento que a “comunidade não pode fazer feio”.

Putnam considera desalentadoras as perspectivas de ação coletiva, quando não existem normas e sistemas de participação cívica. Para ele, o equilíbrio social caracterizado pelo "desertar sempre" pode vir a ser o futuro de boa parte do mundo, onde o capital social é escasso. Portanto, a estabilidade política, a boa governança e o desenvolvimento econômico dependem do capital social mais do que do capital físico ou humano. Para Putnam, sem regras de reciprocidade e confiança e sem sistemas de participação cívica, a solução hobbessiana<sup>27</sup> que prevaleceu no Mezzogiorno - familismo amoral, clientelismo, ilegalidade, desgoverno e estagnação econômica - parece ser mais provável do que a democratização e o desenvolvimento econômico.

O que impressionou na organização católica de Poço Fundo é como ela já está incorporada e faz parte da cultura local. A sua dinâmica transcorre sem maiores dificuldades e com grande participação, merecendo destaque o exercício de um processo democrático participativo com os membros da comunidade deliberando no planejamento e na organização e a colaboração ativa na execução das atividades, com pouca interferência da paróquia nas decisões, além da confiança e da solidariedade que os membros das comunidades desenvolvem, uns nos outros, já que, se alguém “roer a corda”, compromete o desempenho de sua comunidade no encontro e do sucesso do encontro como um todo.

---

<sup>27</sup> Para Hobbes, o Estado nasce quando todos os homens conferem o próprio poder e a própria força a um homem ou a uma assembleia de homens que possa reduzir todas as suas vontades a uma só vontade; que é o mesmo que deputar em um homem ou uma assembleia de homens a representação de sua pessoa, e a reconhecer-se, cada qual por sua parte, autor de qualquer coisa que aquele que o representa possa fazer. Se ambas as partes conferirem ao Leviatã poderes para estabelecer a harmonia entre elas, a recompensa será a mútua confiança necessária à vida civil. Na falta de um ‘compromisso mútuo confiável’, cada qual prefere desertar, tornando-se um oportunista (ROVIGHI, 2000).

Nas atividades relativas aos festejos em homenagem ao São Benedito, identifica-se o espírito da comunidade cívica pelo envolvimento e a participação da sociedade civil durante 104 anos, até a data atual. Lembrando que, logo que a imagem de São Benedito chegou à cidade, a população mais humilde, constituída pelos negros e por pessoas de baixa renda do município, passou a angariar fundos e a organizar a festa, com o apoio da paróquia, para erguer um templo em honra ao santo. Seis anos após a chegada da imagem, em 1912, a igreja de São Benedito foi inaugurada.

Em função dessa tradição, observa-se a ação coletiva despendendo esforços para questões da comunidade, independente se de cunho religioso ou não. Tocqueville (2004) afirma que somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as ideias, engrandece o coração e promove o entendimento. Para Putnam (2007), certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. Portanto, a participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas, em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, segundo o autor, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Participar de um grupo ou fazer parte de uma sociedade qualquer pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração.

Assim, a ação coletiva dos membros da Igreja Católica e dos ternos de congo para a realização ininterrupta da centenária festa de São Benedito aponta na direção da construção e da aquisição de capital social na comunidade, estando presentes a solidariedade, a confiança e a participação efetiva dos católicos na organização, na coordenação e na condução da festa e a dos congadeiros, que participam se preparando para as apresentações na praça e para manter a cultura

de suas raízes africanas. Observou-se, também, a solidariedade da população com os festeiros na doação de brindes e em colaborações diversas e, por fim, a confiança da comunidade que faz suas doações e contribuições, acreditando que os festeiros ou organizadores farão bom uso delas.

Essa mesma forma de mobilização foi observada na maioria dos diversos bairros rurais do município, a princípio por motivos religiosos, como a construção de capelas, posteriormente, para entretenimento, esporte e lazer. Em bairros onde a população apresentava organização mais eficaz, como Cachoeirinha e Gonçalves, foi observado, em cada um deles, a construção de um centro comunitário com salão amplo para diversas atividades, inclusive festas e bailes, geralmente com pouco ou nenhum apoio do poder público.

Também merece destaque a pesquisa de Romaniello (2009), já citada anteriormente, que comparou as iniciativas de participação e confiança nas cooperativas de cafeicultores dos municípios de Poço Fundo / MG e Três Pontas / MG. No município de Poço Fundo, foram encontradas formas de capital social como um recurso coletivo e redes mais densas e fechadas, nas quais a confiança, por meio de condutas de cooperação e solidariedade, permitiu aos cafeicultores construir uma associação e, posteriormente, uma cooperativa com princípios de gestão participativa dentro da filosofia do Fairtrade.

No município de Poço Fundo, foram encontradas formas de capital social como um recurso coletivo e redes mais densas e fechadas, nas quais a confiança, por meio de condutas de cooperação e solidariedade, permitiu aos cafeicultores construir uma associação e, posteriormente, uma cooperativa com princípios de gestão participativa dentro da filosofia do Fairtrade. Durante a pesquisa, quando foram visitados todos os bairros rurais e urbanos de Poço Fundo, ficou evidente o processo de mobilização e participação nas comunidades para a construção de seus centros comunitários e também da confiança e da solidariedade na doação dos recursos e na promoção de festas

com a participação intensiva dos moradores. Essa prática foi observada nos bairros rurais de Jacutinga, Cachoeirinha, Barra Grande, Pinhalzinho, Gonçalves, Cachoeira Grande, Piedade, Quebra Machado, Lambari, Bucaina, Manhosa, Cardoso, Lavrinha, Barreiro, Boa Vista e Morais.

## **5.2.2 Igualdade política**

### **5.2.2.1 Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo**

A simbiose e a pujança do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo na cultura política local são discutidas a partir de casos extraídos de relatos e observações, durante as reuniões comunitárias e as visitas residenciais. Eles exprimem valores importantes, fortemente arraigados, que subjazem as relações pessoais e condicionam o diálogo entre sociedade e poder público em Poço Fundo.

#### a) Caso 1

Um dos vereadores do município, que busca uma posição de independência em relação a “jacarés” e “piranhas”, foi procurado por uma cidadã, após a posse. Ela buscava ajuda para viabilizar, junto à Secretaria Municipal de Saúde, exames laboratoriais. A senhora afirmou que o prazo para realizá-los seria de três meses e que não poderia esperar. O vereador, ao entrar em contato com a Secretaria, recebeu a confirmação do fato. A eleitora, então, solicitou que o político pagasse os exames em um laboratório particular, pois recebera seu voto. Se não o fizesse, ela iria recorrer a outro vereador, pertencente à situação, ressaltando que ele havia se comprometido a resolver o caso.

O vereador informou à senhora que não poderia pagar os exames como contrapartida ao voto, mas iria exigir providências da prefeitura para “agilizar” os atendimentos. Sua declaração causou indignação na eleitora: ela afirmou que recorreria ao outro político e que ele não deveria mais contar com seus votos.

Em outra entrevista, uma cidadã afirmou que, pouco antes das eleições de 2008, fez uma consulta com um médico, pelo sistema público de saúde. Este solicitou um exame e sugeriu que ela procurasse um vereador da situação, pois, caso contrário, o agendamento em unidades de saúde demandaria muito tempo. O político poderia obter as autorizações e evitar a ineficácia do diagnóstico.

Dois aspectos despertam atenção nesses casos. Inicialmente, a força do patrimonialismo, dado que a prestação de serviços deixa de se subordinar a critérios de justiça ou prioridade, sendo manipulável por atores políticos. Não há, portanto, processos universais ou igualdade política. Não há, em síntese, princípios caros à burocracia (em sua concepção clássica) e à democracia.

Nota-se, em segundo lugar, o quanto tais relações são corriqueiras. Ninguém se espanta com o exercício dessa reciprocidade lesiva. Obviamente, o patrimonialismo – bem como o clientelismo – não é apenas um meio de dominação. Ele se traduz em estratégia popular diante de governos que não oferecem serviços públicos satisfatórios. Porém, manobras que, no curto prazo, “resolvem” problemas, comprometem sistemas sociais inteiros, perpetuando a cultura do favor, do privilégio e da submissão.

#### b) Caso 2

Outro caso peculiar emerge das ações de um vereador da situação, que representa uma região rural. De acordo com alguns depoimentos, o político ajuda na solução de problemas particulares dos eleitores de seu partido, principalmente ao obter facilidades junto à burocracia pública.

A distância do local ao centro urbano e a dificuldade de muitos em lidar com processos e papéis fazem com que a regularização de documentos e a viabilização de aposentadorias se revertam em favores, que serão retribuídos por meio do voto. Destaca-se, nos relatos, a dívida de gratidão, quando as benesses envolvem o transporte de enfermos.

Nesse sentido, alguns entrevistados afirmaram que já houve a intenção do prefeito de disponibilizar uma ambulância para a comunidade. Contudo, o vereador citado não concordou, pois não poderia mais “prestar serviços” aos correligionários e, assim, perderia um importante instrumento eleitoral.

A relevância dessa prática pode ser estimada pelo discurso de uma moradora do local. Em meio à conversa sobre a administração municipal, ela afirmou que, mesmo com os acessos ruins, estava muito satisfeita com o atual prefeito, apesar de sempre ter sido “do outro lado”. Confirmando, na próxima eleição, votar nos partidos da situação, ela ressaltou o grande favor que lhe fora prestado.

Ao apresentar um grave problema de saúde, a cidadã necessitava de uma cirurgia de urgência na cidade de São Paulo. Quando seus familiares procuraram a Secretaria Municipal de Saúde para solicitar o transporte, foram informados de que não havia disponibilidade de veículos. Recorrendo ao vereador “da comunidade”, ela foi conduzida à capital paulista em um carro do gabinete do prefeito.

Nessa descrição, referências ao clientelismo e ao personalismo são explícitas. Embora a representação territorial, em todos os níveis de governo, seja um fato, chama a atenção, neste caso, a “administração” dos benefícios. Estes, se forem efetivos, dispensam os favores. É justamente nessa perspectiva que o direito social, conjugado à eficácia pública, pode romper com meios arcaicos de dominação. Este é um dos motivos pelos quais o discurso e a prática política dificilmente se articulam.

Ademais, o modo como os agentes públicos capitalizam para si mesmos os “favores” oferecidos dá uma dimensão da precária distinção entre o público e o privado no município. Tal senso, que não é intuitivo e, sim, construído, é pedra fundamental do Estado moderno. Sem ele, noções como interesse público, comunidade cívica ou responsabilização política (“accountability”) não fazem qualquer sentido.

c) Caso 3

Outras distorções nas relações entre população e poder público foram identificadas em comunidades com apadrinhamento político distinto – uma de influência “piranha” e outra de domínio “jacaré”. Em uma das visitas ao bairro “piranha”, que se localiza numa serra bastante íngreme, um casal afirmou que há quatro anos a estrada de acesso à sua residência não recebia qualquer manutenção. Isso ocorria, pois a maior parte dos moradores era de oposição.

Numa noite chuvosa, seu filho, de pouco mais de um ano, apresentou um quadro de febre muito alta e o medicamento não produzia efeito. A estrada não tinha condições de tráfego. Nada podia ser feito, sob pena de agravar a situação da criança, expondo-a a novos riscos.

Quando a pesquisa estava sendo conduzida em outro bairro, de influência “jacaré”, as estradas estavam em ótimas condições, recebendo manutenção periódica e cascalho abundante. Na visita a uma das casas, a moradora elogiou o prefeito, enfatizando a qualidade dos acessos: “olha que beleza as estradas, é como asfalto”.

Para contrapor seu ponto de vista, foi mencionada a situação da outra família e indagado à senhora se ela concordava com o fato. Ela, prontamente, respondeu que sim, pois, quando “quem mandava” eram os “piranhas”, eles também ficaram quatro anos sem manutenção nas vias. Lembrou, em seguida,



do caso uma idosa que ficou muito doente durante o período de chuvas e teve que ser transportada de trator até um local onde circulavam ambulâncias.

Além de claras referências ao patrimonialismo e ao clientelismo, esse caso revela como os mesmos podem ser nocivos à noção de comunidade cívica. A omissão e a seletividade do poder local não são apenas toleradas, mas, também, justificadas. Em casos como esse, o processo eleitoral lembra jogos de azar, em que as apostas irão segregar ganhadores e perdedores.

Mais que isto, elas esclarecem como os políticos capitalizam para si e para seus partidos os favores prestados e como a natureza cíclica dos privilégios constringe ações coletivas, capazes de oferecer resistência ao “loteamento” político do município. Evidentemente, portanto, tais estratégias não transformam o povo de Poço Fundo em beneficiário da cultura patrimonialista. Ao contrário, ele se torna refém do sistema político local.

A precariedade dos serviços públicos, reconhecida nos depoimentos, embora pareça causa da cultura do favor é, antes de tudo, produto desta. A universalidade e a eficiência do poder local, por prestarem inestimáveis serviços à autonomia cidadã e por resgatarem a verdadeira essência da política (o confronto de ideologias e não a subsistência de quem domina ou é dominado), deixam de interessar aos seus operadores.

Observa-se, portanto, que esse revezamento entre vencedores e vencidos gera compensações e privilégios cíclicos, que desencorajam mobilizações efetivas. Uma identidade comunitária de anseios e interesses não toma forma e não se contrapõe às identidades “jacaré” e “piranha”. Permanece, então, a avaliação de Fedozzi (1997) sobre o sistema político brasileiro, na qual os poderes locais cooptam e excluem, ignorando o contrato republicano entre sociedade e Estado.

#### **5.2.2.1.2 Perdendo a escola agrícola**

Um caso que caracteriza o domínio de interesses particulares em detrimento do coletivo, em Poço Fundo, foi a negativa do prefeito em instalar uma escola agrícola na cidade. A luta de Sr. Josino de Oliveira para conseguir a escola agrícola para Poço Fundo se sustentava na necessidade de conseguir acesso aos produtores da tecnologia agrícola e espaço para os jovens se profissionalizarem, vista a importância da atividade agropecuária na região e o atraso em que os agricultores locais se encontravam na época. Mas a possibilidade da perda de espaço político de alguns poucos inviabilizou a oportunidade de grandes ganhos para a comunidade, não sendo necessário destacar aqui o desenvolvimento conquistado por todos os municípios que instalaram uma escola desta natureza em seus domicílios.

#### **5.2.2.1.3 A inoperância dos conselhos gestores municipais**

Para Nunes (1997), as iniciativas pela busca da racionalidade e da capacitação técnica no Estado brasileiro reduziram a esfera de debate e negociação para tratar dos interesses e demandas sociais, uma forma sutil de exclusão política, promovendo, desse modo, o fisiologismo, por meio da conduta oportunista dos burocratas da esfera pública, que buscam o atendimento aos interesses próprios em detrimento das necessidades coletivas e do bem comum. Segundo o autor, essa racionalidade apresenta o inconveniente de reduzir as esferas e os espaços públicos de debates para a defesa dos interesses e demandas sociais, provocando, discretamente, uma forma de exclusão política ao ceder espaço ao fisiologismo, isto é, à conduta oportunista da burocracia pública, que visa à satisfação de anseios próprios em detrimento do bem comum.

Fedozzi (1997) afirma que o caráter autoritário do modelo patrimonialista de formação do Brasil caracteriza-se pela concepção tutelar do poder, em que o Estado precede a sociedade e opera por mecanismos de cooptação e exclusão; pela ausência da noção de contrato social, que requer o reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos; pela não-distinção entre o público e o privado e pela permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal, expressando a distância entre as esferas social e institucional.

Esta afirmativa vem ao encontro dos problemas gerados pela intervenção do poder público municipal na formação e no funcionamento dos conselhos gestores de Poço Fundo, impedindo que eles exerçam o seu dever de defender os direitos da população. O instrumento utilizado para tal se sustenta no clientelismo e no patrimonialismo, quando “clientes” com exclusividade na obtenção de benefícios do patrimônio público manipulam a formação dos conselhos para impedir que o interesse coletivo se sobreponha aos interesses clientelistas dos “amigos do rei”. Aqueles que eram ou já tinham sido conselheiros alegavam que pouco adiantava o esforço para participar das reuniões, visto que os membros representantes do poder executivo sempre impunham as deliberações. Inclusive, muitos dos representantes da comunidade no conselho eram partidários ou pessoas de confiança da administração pública municipal, doutrinados pelo patrimonialismo e clientelismo.

Pode-se identificar, neste fato, a influência que as formas de distribuição ou de conquista do poder exercem na democratização dos processos sociais. O poder delegado ao estamento burocrático para “manipular os recursos públicos” mantém privilégios e confere meios para a manutenção do seu próprio poder; assim, se constrói um ciclo vicioso que, principalmente em pequenos municípios, alimenta o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, se alimenta dele.

Essa dinâmica frequente no Brasil agrada aos manipuladores da sociedade e do poder e ilude os eleitores. O rompimento deste processo passa pela conquista de espaços públicos de deliberação, com conseqüente conquista da redução das desigualdades políticas, pelo fortalecimento da sociedade civil e ganho de capital social. Portanto, esse processo requer o desenvolvimento de uma nova dinâmica que ofereça autonomia e empoderamento ao cidadão, para ser protagonista do seu ambiente social e senhor de suas escolhas.

### **5.2.3 Estruturas sociais de cooperação**

Poço Fundo tem como característica histórica a organização da sociedade civil em estruturas sociais de cooperação; em todos os bairros rurais e na periferia urbana encontram-se organizações da coletividade, para a solução de problemas.

Além das comunidades católicas, os bairros rurais têm, ou já tiveram, associações de bairros e ou conselhos comunitários; umas associações com boas estruturas físicas, outras mais modestas e poucas com nenhuma. Neste quesito, a zona rural de Poço Fundo preenche os requisitos necessários para considerá-la como portadora de potencial cívico, que potencializa o desenvolvimento integrado da comunidade.

Para Putnam (2007), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos "internos" sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos "externos" sobre a sociedade. Para o autor, no âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

Merece destaque, no município, o movimento Fairtrade, uma alternativa ao modelo de trocas internacionais, centrado no poder do mercado. Em Poço Fundo, duas cooperativas de agricultores familiares já gozavam desse benefício,

COOPFAM e COOCAMINAS. O mercado justo e solidário no município assume diversas características de uma engenharia de rede sustentada pela confiança, solidariedade e também a articulação de mecanismos de controle social.

No modelo convencional, existem a COOPFUNDO, a cooperativa de produtores de cachaça, a associação comercial, a Irmandade que administra o Hospital e a Associação dos Vicentinos, que administra o asilo.

Segundo dados fornecidos pelo presidente da Câmara Municipal, Wladimir Corrêa, Poço Fundo possui diversas organizações de bairros e esportivas que permanecem na informalidade e organizações civis reconhecidas como de utilidade pública, merecendo destaque as seguintes:

- 1) Lei nº 1026/1992 – Mocidade Unida Pelo Evangelho.
- 2) Lei nº 1046/1993 – *Conselho Municipal de Saúde*.
- 3) Lei nº 1100/1994 – Juntos Unidos pela Ação Comunitária (JUPAC).
- 4) Lei nº 1101/1994 – Associação Fraternal e Beneficente “Divisão de Integração Ciência- Cultura – Ética – DI - CCE”.
- 5) Lei nº 1108/1994 – Associação Cultural, Assistencial e Beneficente de Paiolino.
- 6) Lei nº 1135/1995 – Casa da Amizade.
- 7) Lei nº 1136/1995 – *Conselho Municipal de Educação*.
- 8) Lei nº 1141/1995 – Associação dos Moradores da Comunidade Bocaina.
- 9) Lei nº 1146/1995 – Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural Gonçalves.
- 10) Lei nº 1150/1995 – Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural Quatis.

- 11) Lei nº 1175/1995 – *Conselho Municipal de Assistência Social*.
- 12) Lei nº 1178/1996 – Clube Euclides Laudino.
- 13) Lei nº 1182/1996 – Sociedade São Vicente de Paula.
- 14) Lei nº 1185/1996 – Poço Fundo Tênis Clube.
- 15) Lei nº 1211/1997 – Casa da Cultura.
- 16) Lei nº 1213/1997 – Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA)
- 17) Lei nº 1217/1997 – Conselho Comunitário de Radiodifusão.
- 18) Lei nº 1218/1997 – Creche Cantinho da Esperança.
- 19) Lei nº 1225/1997 – *Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Turismo*.
- 20) Lei nº 1241/1997 – Cria Comissão de Proteção dos Mananciais.
- 21) Lei nº 1258/1997 – Associação dos Congadeiros José Laudino Alves.
- 22) Lei nº 1259/1997 – Conselho Comunitário do Barreirinho.
- 23) Lei nº 1278/1998 – Associação Cachoeirinha
- 24) Lei nº 1279/1998 – Associação Comunitária Gimirim – Barreiro
- 25) Lei nº 1284/1998 – Associação de esporte Flamengo
- 26) Lei nº 1313/1999 – Associação Beneficente Recuperação e Amparo à Criança Especial (ABRACE)
- 27) Lei nº 1318/1999 – Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Cachoeira Grande
- 28) Lei nº 1415/2001 – Associação dos Pequenos Produtores do Município e Comarca de Poço Fundo.
- 29) Lei nº 1469/2002 – Lar Nossa Senhora das Graças.
- 30) Lei nº 1478/2002 – Reestruturação Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente de Poço Fundo (CONTUPOF).
- 31) Lei nº 1525/2003 – Centro Espírita Chico Xavier.

- 32) Lei nº 1550/2004 – Escola de Samba Acadêmicos do Morro.
- 33) Lei nº 1552/2004 – Escola de Samba Mocidade Gimirinense.
- 34) Lei nº 1553/2004 – Escola de Samba Três Apitos.
- 35) Lei nº 1556/2004 – Associação Santa Luzia.
- 36) Lei nº 1582/2005 – Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Poço Fundo.
- 37) Lei nº 1590/2005 – Conselho Comunitário de Desenvolvimento do Quebra Machado.
- 38) Lei nº 1599 – Associação Comunitária São Miguel.
- 39) Lei nº 1760 – Conselho Comunitário da Lavrinha.
- 40) Lei nº 1697/2007 – Liga Esportiva Gimirinense.
- 41) Lei nº 1780/2009 – Associação dos Agricultores e Agricultoras do Bairro Pinhalzinho.
- 42) CCDRB – Barra Grande
- 43) Associação Comercial Industrial e Agropecuária de Poço Fundo (ACIAPF)
- 44) Associação dos Produtores do Bairro Cachoeira Grande
- 45) Associação do Barreirinho
- 46) Associação dos Funcionários da Prefeitura de Poço Fundo (AFUP)
- 47) Cooperativas:
- 48) Cooperativa de Profissionais de Ensino de Poço Fundo (COOPEN).
- 49) Cooperativa dos Agricultores Familiares de Poço Fundo (COOPFAM)
- 50) Cooperativa dos Pequenos Cafeicultores de Poço Fundo e Região Ltda. (COOCAMINAS)
- 51) Cooperativa Agropecuária de Poço Fundo Ltda. (COOPFUNDO)
- 52) Cooperativa dos Produtores de Cachaça e Derivados de Cana de açúcar do Sul de Minas Gerais Ltda. (COOPERCASUL).

- 53) Os sindicatos: Sindicato dos Produtores Rurais de Poço Fundo e
- 54) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Poço Fundo

### **5.3 Categorias analíticas para análise diagnóstica do potencial cívico**

Ao se propor investigar os fatores endógenos de uma comunidade que poderiam contribuir para o desenvolvimento local, na perspectiva da orientação societal de políticas públicas - ou melhor, com a comunidade participando, definindo seus rumos e sendo protagonista do desenvolvimento -, deparou-se com a concepção de comunidade cívica de Putnam (2007) e da sua abordagem sobre a contribuição do capital social para a evolução das regiões e para o bom desempenho dos governos democráticos na Itália, nas décadas de 1970 a 1990. Em seus estudos, o pesquisador e seus colaboradores estressaram as possibilidades que levaram, ou não, ao bom desempenho dos governos democráticos na Itália, comprovando empiricamente o papel do espírito de comunidade cívica para o desempenho e o desenvolvimento de instituições eficientes.

Para Putnam (2007, p. 186), os estoques de capital social como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, civismo reciprocidade e bem estar coletivo. Por outro lado, a inexistência destas características na comunidade não cívica, também é algo que tende a reforçar-se.

O autor atribui à tradição histórica a consolidação das comunidades cívicas na Itália, induzindo ao entendimento de que o capital social é consequência, uma solução “quase misteriosa nas profundezas da história de um povo”, como crítica Higgins (2005).



Entretanto, Putnam (2007, p. 194), ao concluir a sua obra, o faz com uma frase que abre uma dúvida sobre esta visão de imobilidade do capital social atribuída a ele: “Criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar”.

Para contrapor a esta visão de estabilidade do capital social nas comunidades, nos reportamos a Freire (1987) e a Amâncio (2006), que advogam que a intervenção libertadora em uma comunidade teria resultados por meio da educação dialógica, conscientizando indivíduos dominados das contradições da realidade em que vivem. Esta prática seria viável, se fosse interrompida a reprodução social das estruturas opressoras que perpetuam as situações de dominação. A conscientização é o primeiro passo para a ação sobre a realidade, desencadeando um processo contínuo de reflexão-ação. A educação popular é um dos pilares para a promoção do desenvolvimento local e a criação ou o fortalecimento de capital social. Para tanto, Paulo Freire propõe novas formas de inter-relação na sociedade, inserindo a participação popular de maneira consciente nos espaços de tomada de decisão e construção de diálogos, com segmentos do Estado e da sociedade civil. Assim, valoriza o conhecimento popular e alternativas pedagógicas que promovem a emancipação de sujeitos críticos.

Parece contraditório colocar em um mesmo espaço de análise a visão cultural de capital social de Putnam, herdado através das gerações, e a perspectiva de Freire, que destaca a contribuição da educação dialógica libertadora para a promoção e fomento do capital social. Em função desta polaridade entre Freire e Putnam, que contribuíram muito para as reflexões feitas nesta tese, buscou-se investigar, na sociedade civil de Poço Fundo, MG, o potencial cívico local, por meio das expressões de capital social na história recente do município e identificar como elas foram construídas e a sua dinâmica. Entendendo esta dimensão, seria possível identificar formas de intervenção na

sociedade que resultariam em ganhos de capital social e ações que seriam produtivas e aquelas que não.

Putnam atribui certa imobilidade cultural ao capital social, que mantém estável o espírito de “comunidade cívica” – regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica - através das gerações -, assim como ocorre com os genes nos seres vivos, que também são transmitidos de uma geração para outra em uma população. Entretanto, como na genética, existem os efeitos exógenos do ambiente que interferem nas expressões desses elementos. Nesta pesquisa, identificou-se a existência de fatores latentes de comunidade cívica em algumas comunidades de Poço Fundo, que predispõem o grupo à ação coletiva - efeito hereditário -, comportando-se de forma semelhante aos efeitos genéticos.

A presença ou não desses elementos oferece abertura ou resistência às intervenções exógenas para a formação de capital social. Da mesma forma como o meio ambiente altera a expressão dos genes, as intervenções dos padres progressistas foram capazes de alterar as relações sociais, potencializando as comunidades para a ação coletiva e a formação de capital social - efeito do ambiente.

Resta buscar meios para identificar a herdabilidade dos fatores hereditários de comunidade cívica, ou melhor, quanto do capital social de uma comunidade se deve à contribuição dos efeitos culturais hereditários de comunidade cívica e quanto se deve aos efeitos do ambiente – intervenção exógena.

Nesta pesquisa, também buscou-se identificar e explicar se diferentes pessoas, grupos de pessoas organizadas, comunidades, bairros e, por consequência, municípios, reagem de forma distinta ao estímulo de agir coletivamente e, se positivo, onde estaria a origem dessas diferenças, o que fica em aberto na obra de Putnam. Quando este autor se propôs a estudar a diversidade regional do capital social e da vida cívica nas regiões da Itália, este

elemento no nível do cidadão, para se dispor a agir solidariamente dentro da comunidade, não poderia ser identificado. Mas, entre os “a+” e os “a-” de espírito cívico entre indivíduos, o somatório é o elemento cultural na sociedade estudada como um todo, o que, na verdade, tem uma estabilidade forte, em se tratando de regiões. Entretanto, ao estudar a região, parece que a reprodução dessa cultura em um âmbito maior reflete a mesma estabilidade no nível local e no âmbito comunitário, nada indicando, porém, que, no interior, haja um processo mais dinâmico com possibilidades de mudanças.

Portanto, o capital social de uma população depende de um elemento cultural, a predisposição para colaborar ou por agir “hobbesianamente”<sup>28</sup>, como identificado na Itália por Putnam (2007). Este elemento também foi constatado pelos estudos desta pesquisa, na população de Poço Fundo: alguns bairros do município apresentaram o predomínio cultural da cooperação, enquanto em outros, o da competição (duas características que também distinguem a orientação política societal da liberal). Essa diferença possibilitou resultados distintos na organização das CEBs e de outras atividades coletivas nas comunidades locais.

Como esta tese contou com o método de pesquisa-ação, trabalhando mais diretamente com o sujeito e no nível local, observou-se que, dentro de cada bairro, apesar do predomínio de uma ou outra perspectiva de relações sociais, havia variação quando se observava o comportamento entre famílias de uma mesma comunidade: entre umas e outras predominavam disposições diversificadas. O interessante é que, quando eram entrevistadas pessoas da mesma família e de um mesmo bairro, sempre surgiam diversidades neste quesito (dentro da família).

---

<sup>28</sup> Homem individualista de Hobbes e Lucke, que participa das instituições na busca de seus direitos individuais e se protege das adversidades e dos cidadãos “não virtuosos” com os freios e contrapesos constitucionais, como os idealizados por Madison e demais liberais na constituição americana (PUTNAM, 2007).

No bairro da Piedade, que tem predomínio da cultura de cooperação, com resultados concretos como organização exemplar da comunidade católica, centro comunitário estruturado e uma agrovila com dez casas para trabalhadores rurais da comunidade, construída por meio de mutirão voluntário e terreno doado por um dos proprietários rurais do bairro, verificou-se que uma das famílias se destacava pela participação e cooperação nas questões coletivas locais. Entretanto, um dos irmãos se destacava como “ovelha negra” da comunidade, com relação a esta característica.

Em outro bairro, onde predomina o espírito da busca dos direitos individuais, terreno fértil onde floresce o clientelismo, alguns indivíduos se destacam por agir em sentido contrário a esta tendência, conseguindo desenvolver algumas ações, com a participação da comunidade, geralmente em atividades que demandam um espaço de tempo curto. Neste bairro, apesar de mais populoso, não foram observadas conquistas coletivas que mereçam destaque. Entretanto, alguns eventos, coordenados por lideranças imbuídas pelo espírito cívico, tiveram apoio e participação da comunidade.

Assim, não se pode considerar o capital social da comunidade como potencial cívico consolidado, mas sim como uma pista deste. Pelos resultados desta pesquisa, o potencial cívico está sempre em construção e os processos de intervenção precisam ser sensíveis a estas características culturais, buscando estratégias para superá-las e não considerar como “caso perdido”, como deixa transparecer Putnam (2007), quando se refere ao Mezzogiorno na Itália.

Ao buscar aporte teórico para as reflexões sobre o potencial cívico do capital social para este trabalho e se deparar com concepções bastante antagônicas sobre os objetivos que movem o indivíduo no sentido da ação coletiva, frente às diversas proposições e concepções do Homem e o que o leva a agir coletivamente, algumas polaridades se destacaram:

- a) a perspectiva do homem que participa das instituições republicanas humanistas cívicas de Maquiavel<sup>29</sup>, imbuído de espírito público, no qual o caráter do cidadão define o resultado da ação, contrapondo a do Homem individualista de Hobbes e Lucke, que participa das instituições em busca de seus direitos individuais;
- b) as abordagens de Putnam e Coleman, que definem capital social como recurso coletivo ou um bem público inserido na estrutura social, sendo capaz de beneficiar o grupo como um todo, antepondo-se a Bourdieu, que o aborda de forma estruturada e o considera como um ativo individual, em circunstâncias em que os indivíduos participam de grupos e redes, com o objetivo de obter benefícios econômicos convencionais;
- c) a dualidade na concepção da ação coletiva: de um lado, Olson, com a perspectiva calculadora, que identifica o indivíduo como um ser racional, buscando maximizar os ganhos individuais, sempre tentando obter ganhos superiores àqueles acordados entre os integrantes do grupo, diminuindo os seus custos, para aumentar o valor real de seu benefício; do lado contrário, a concepção de Mary Douglas, do novo institucionalismo, que defende a perspectiva cultural e critica veementemente a teoria da escolha racional, tratando as instituições como um conjunto de valores que são compartilhados e reproduzidos intersubjetivamente, sem utilizar a estrutura organizacional para sua manutenção.

---

<sup>29</sup> O humanismo cívico tem origem na Roma antiga, se articula com o republicanismo e pode ser definido como uma faculdade dos homens agirem em conjunto pelo bem da cidade, exaltando a dignidade humana. A república é uma forma de governo caracterizada pelo cuidado com a coisa pública e pela prática da virtude cívica (SKINNER, 1996).

Na teoria douglaniana, o indivíduo é um ser racional, “não maximizador” de seu interesse, porque ele está condicionado ao arcabouço fornecido e elaborado pelas instituições. Portanto, nesta tese, decidiu-se tratar o Homem na perspectiva do humanismo cívico dos republicanos e no recurso coletivo do capital social de Putnam e Coleman, contrariando a perspectiva calculadora de Olson para a ação coletiva. A escolha de Putnam se deu apesar de a sua perspectiva sugerir certa imobilidade cultural do capital social, posicionamento criticado por outros autores, com as quais os resultados desta tese concordam, em partes. As experiências de Poço Fundo demonstraram que as comunidades rurais desses municípios desenvolveram capital social a partir da intervenção de agentes externos, a contribuição do Padre Douglas e das CEBs.

A concordância, em partes, com os críticos de Putnam, pode ser explicada por duas conclusões significativas da pesquisa deste estudo: pelo sim, as comunidades construíram estoque de capital social significativo e sustentável, em um período de 30 anos, a partir de uma intervenção exógena; pelo não, as comunidades que não responderam a contento às intervenções possuíam um elemento institucional individualista de não cooperação, que Putnam (2007) afirma ter o “costume de evoluir lentamente”. O autor atribuiu as diferenças de desempenho dos governos regionais da Itália às tradições cívicas e, em sua percepção, o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Entretanto, este autor constatou que não teria subsídios para afirmar se os círculos viciosos anticívicos seriam irreversíveis, mas reconhece que os vinte anos de estudo na Itália lhe permitiram concluir que a história institucional evolui lentamente, principalmente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica, e que, em se tratando de fortalecimento das instituições, o tempo é medido em décadas.

Releva-se, portanto, o elemento institucionalista da abordagem de Putnam, que não foi o objeto de sua pesquisa e destaca-se a discussão central do autor, relativa à instauração de uma nova ordem moral de cidadania, condizente com o aprofundamento da democracia participativa. Foi feita a opção por seus trabalhos, em função da abordagem principal, que atribui uma relação estreita entre capital social e desenvolvimento institucional e a sua discussão acerca do que caracteriza uma comunidade cívica e o que predispõe a promoção do desenvolvimento local pela contribuição da sociedade civil. Assim, a consistência de suas conclusões a este respeito conduziu a decisão por adotar seus estudos como fundamento para a concepção de capital social, para as análises do potencial cívico da sociedade de Poço Fundo.

Pelos dados deste estudo, discorda-se em um ponto: o capital social é um elemento cultural institucionalizado nas organizações e nas comunidades (como proposto por Putnam), que predispõe a promoção do ativismo dos cidadãos por meio das instituições, facilitando ou dificultando as ações de intervenção.

Para a aquisição de capital social, os resultados desta pesquisa comungam com a concepção de Paulo Freire da eficácia da intervenção por meio da educação cidadã. Entretanto, questiona Rennó (2003), em seu estudo sobre a América Latina, segundo o qual o Estado pode promover o fortalecimento da sociedade civil e as instituições determinam o ativismo dos cidadãos e não o capital social. Esta tese discorda em um ponto: o capital social é um elemento cultural institucionalizado nas organizações e ele predispõe a promoção do ativismo dos cidadãos por meio das instituições, facilitando ou dificultando as ações de intervenção.

Freire propõe transformar não apenas os métodos, mas educadores e educandos em uma sociedade em constante transformação. Desse modo, os envolvidos se contextualizam no mundo em que vivem, conhecem seus limites e

possibilidades, identificam e avaliam suas redes de relacionamento, dominando o uso das palavras. Nesta concepção, a alfabetização traz subsídios para a construção de metodologias de intervenção com base no empoderamento dos grupos e na criação e no fortalecimento do capital social, tornando-se muito mais ampla que a busca pela compreensão de fonemas (AMÂNCIO, 2006).

Assim, a criação e o fortalecimento de capital social por meio de ações de intervenção requerem a elaboração de modelos teóricos para identificar e dimensionar o potencial cívico de uma comunidade, indicando as fragilidades e pontos fortes das relações sociais a serem trabalhadas como obstáculos e oportunidades para a criação de capital social e o consequente desenvolvimento integrado.

No caso deste estudo em Poço Fundo, considerando os resultados das entrevistas, das reuniões nas comunidades, e os resultados da pesquisa-ação com os conhecimentos tácitos proporcionados por ela, juntamente com as reflexões sobre as abordagens teóricas investigadas, podem-se definir algumas variáveis como categorias analíticas para compor, em pesquisas futuras, modelos de análise diagnóstica do potencial cívico em comunidades ou municípios de pequeno porte.

Achou-se por bem definir três variáveis com base nos componentes do conceito de “virtude cívica” de Putnam:

a) Participação, confiança e solidariedade

Participação é o elemento no qual se concretiza o capital social e a confiança e a solidariedade representam os valores que dão consistência ao espírito cívico. Portanto, a identificação destes é questão prioritária para a definição do potencial cívico de uma comunidade. Como estes elementos, na maioria das vezes, se encontram correlacionados, justifica-se a sua agregação em uma única variável. Nas atividades organizadas para o encontro anual das



comunidades vinculadas à Igreja Católica, para que houvesse a participação voluntária, foi necessário que ocorresse, anteriormente, a confiança no grupo e a convicção de que cada um vai fazer a sua parte e que ninguém vai desertar. A solidariedade também estava confundida com a participação, visto que, em todas as situações reveladas, os voluntários, além da sua contribuição programada, se prontificavam a socorrer os que, porventura, encontravam obstáculos ou não conseguiam fazer a sua parte. É oportuno destacar que este apoio solidário se dá entre os membros do mesmo bairro e também entre membros de bairros diferentes.

b) Igualdade política, relativa às ações do poder público local

Dentre a diversidade de elementos na cultura política dos pequenos municípios brasileiros, agindo em anteposição ao processo democrático, à solidariedade social e para a desconstrução do espírito de comunidade cívica entre os atores sociais, merece destaque em Poço Fundo a ação do clientelismo e do patrimonialismo. A dominação e a vigência desses elementos, a sua materialização em rotinas públicas e nas relações sociais foram identificadas em diversas situações, demonstrando como tais práticas, além de toleradas, são convertidas em estratégia individual diante da ineficiência e da insensibilidade pública, esclarecendo como os políticos capitalizam para si e para seus partidos os favores prestados e como a natureza cíclica dos privilégios constringe ações coletivas, capazes de oferecer resistência ao “loteamento” político do município. A precariedade dos serviços públicos, identificada nos depoimentos, embora pareça causa da cultura do favor é, antes de tudo, produto dela; desse modo, ficou evidenciado que a população poçofundense não se tornou beneficiária destas estratégias, mas, sim, refém do sistema político.

A igualdade política é imprescindível para a composição do potencial cívico; dela provém toda a discussão sobre a importância da sinergia entre

Estado e sociedade civil para a construção de capital social. Neste caso, têm-se como referência as ações clientelistas negativas em Poço Fundo, com tratamento desigual do cidadão, abortando iniciativas de organização da sociedade civil e manipulando os conselhos municipais para reduzir ou impedir a construção de espaços públicos de defesa dos direitos do cidadão.

c) Estruturas sociais de cooperação

As estruturas sociais de cooperação, ou organizações da sociedade civil para a solução de problemas coletivos, são, também, indícios de capital social, independente do tipo de seus objetivos e de sua natureza. Nos Estados Unidos da América do Norte, Tocqueville (2004) observou que os americanos estavam sempre formando associações e que naquele país existiam diversos tipos de associações: as comerciais e industriais de que todos faziam parte e também as religiosas, as morais, as sérias, as fúteis, as bastante genéricas e as bastante limitadas, as imensamente grandes e as muito pequenas. Assim, para o autor, o país mais democrático do mundo é aquele onde os homens levaram à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa ‘nova técnica’ ao maior número de objetivos.

Poço Fundo tem um histórico rico de organização da sociedade civil em estruturas sociais de cooperação, como pode ser observado pelos depoimentos descritos no item 4.1 desta tese, desde a organização do grupo afro-descendentes para a construção da capela para o santo padroeiro, em 1906, até a estruturação das comunidades eclesiais de base e, mais recentemente, as associações de bairro e as de agricultores familiares. Isso em todos os cantos do município.

Buscando orientar a utilização das categorias analíticas definidas por esta tese para análise diagnóstica do potencial cívico de um município de pequeno porte, propõe-se um modelo que contemple os pontos fortes, as fragilidades, as oportunidades proporcionadas por elas e as ameaças a que estão

sujeitas. De posse das informações proporcionadas por este diagnóstico é possível estabelecer estratégias mais adequadas para o fortalecimento do capital social na comunidade. Assim, destacam-se, na Tabela 1, esses elementos observados no município de Poço Fundo e a perspectiva de um modelo que identifique o potencial cívico e a consequente orientação para iniciativas de intervenção na comunidade.

Tabela 1 Avaliação das categorias analíticas para composição de modelos de análise diagnóstica do potencial cívico - Poço Fundo - 2010

<b>Categorias Analíticas</b>	<b>Ponto Forte</b>	<b>Fragilidade</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
Participação Solidariedade Confiança	Traço característico da cultura local	Mais restrito à organização da Igreja Católica	Reprodução da cultura da participação deliberativa e práticas das CEBS	Cultura política patrimonialista e clientelista
Estruturas Sociais de Cooperação	Cooperativas de agricultores familiares (Fairtrade)	Cultura política local	Transferência da experiência Fairtrade para as demais organizações	Influência da cultura política patrimonialista nas Cooperativas Fairtrade
Igualdade Política	Não identificado	Influência do clientelismo e patrimonialismo nas organizações da sociedade civil e dos conselhos municipais	Conscientização da população quanto aos danos sociais da cultura política patrimonialista e clientelista	Continuismo do domínio das forças políticas conservadoras

## 6 CONCLUSÕES

A formulação de programas de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local integrado necessita, como pré-requisito, contar com o envolvimento e a participação da sociedade civil na definição e na deliberação das políticas públicas, ou seja, com uma comunidade cívica atuante. Este estudo partiu do princípio de que o espírito de comunidade cívica, que se concretiza pela ação do capital social, não tem geração espontânea no curto e no médio prazos e a sua formação e acúmulo em uma sociedade dependem de fatores distintos, transferidos culturalmente e ou por intervenção externa. Assim, a intensidade de sua presença na comunidade define o potencial cívico que essa comunidade possui para promover o desenvolvimento integrado.

Neste contexto, as possibilidades de atuação da comunidade cívica em prol do desenvolvimento carecem de ser identificadas e dimensionadas. O potencial cívico, constituído, nesta tese, pela participação cívica e iniciativas de solidariedade e confiança, pela igualdade política com tratamento imparcial e sem discriminação do cidadão pelas administrações públicas e pelas estruturas sociais de cooperação, torna-se um ativo importante para o resultado dos programas pretendidos.

Como elemento principal detectado por esta pesquisa, merece destaque o capital social adquirido ou construído pela Igreja Católica em Poço Fundo, resultado da presença de dois fatores importantes, um exógeno e outro endógeno. No primeiro caso, o elemento desencadeador, a intervenção dos padres nas comunidades locais, trabalhando a teologia da libertação e a organização das comunidades eclesiais de base. No segundo, a existência de uma “pré-disposição” latente para a cooperação - capital social anterior - mais comum em determinados bairros do que em outros, o que resultou em diferenças organizativas entre eles, como respostas às intervenções.

Putnam (2007) trabalhou com culturas cívicas diversificadas e retroalimentadas por centenas de anos na Itália e, por isso, não acredita na capacidade de intervenções exógenas para alterar essa dinâmica. Em Poço Fundo, a diversidade de cultura cívica foi colocada em xeque nas intervenções do padre Douglas para a implantação das comunidades eclesiais de base. Observou-se que os bairros que tinham maior tradição clientelista se mostraram mais resistentes às propostas de desenvolvimento cívico, refletindo no desenvolvimento social da comunidade. Passados 25 anos da intervenção desta liderança da Igreja Católica no município, aqueles locais que apresentavam um espírito mais aguçado de comunidade cívica responderam melhor às intervenções e mostraram uma organização comunitária mais sustentável, que perdura até os dias atuais. Isso pode ser identificado pela construção coletiva de centros comunitários, por mutirões de ajuda aos membros com problemas de saúde e financeiros e outras atividades solidárias, mas, principalmente, mantendo o processo de participação nas discussões dos problemas coletivos.

Os depoimentos deixaram evidente que o município tem um diferencial em relação aos demais da região, no que diz respeito à organização das comunidades, estruturas sociais de cooperação, participação, solidariedade e confiança. Entretanto, quanto à igualdade política, relacionada ao tratamento dado à população pela administração pública local, a maioria dos entrevistados comentou os problemas decorrentes da cultura política, que dificulta os avanços da comunidade nos demais segmentos.

Ainda concluindo em relação a Putnam (2007), este autor atribui certa estabilidade cultural ao capital social dentro das comunidades, alegando que ele é transmitido, em uma população, através das gerações. Esta dinâmica se assemelha à transmissão dos genes nos seres vivos, de uma geração para outra. Entretanto, mesmo na biologia, existem os efeitos do ambiente que alteram as expressões dos genes, estimulando ou não a sua expressão. Durante a realização

da pesquisa para esta tese, identificou-se a presença mais significativa da cultura para a solidariedade em algumas comunidades do que em outras, predispondo os membros para a ação coletiva, comportando-se de forma semelhante aos efeitos genéticos. Essa condição cultural ofereceu abertura ou resistência às intervenções exógenas para a formação de capital social, conforme a peculiaridade de cada bairro. Assim como os afeitos de ambiente podem alterar o fator hereditário na genética, as intervenções dos padres progressistas foram capazes de potencializar a predisposição latente para a expressão do capital social, produzindo resultados positivos de ações coletivas na comunidade.

Importante destacar que, no caso deste estudo, as comunidades que apresentam maiores indícios de potencial cívico têm, em comum, as dificuldades relativas às condições geográficas e desprezo da assistência do poder público; portanto, maior igualdade política. Neste caso, os membros da comunidade, como um todo, não usufruem das relações clientelistas com os políticos, portanto, na carência, todos são tratados - ou desprezados - de forma igual pelo poder público municipal, indicando efeito de elementos que propiciaram maior colaboração dos membros da comunidade para a intervenção externa e a conseqüente institucionalização de sistemas de participação cívica e desenvolvimento da solidariedade e confiança entre seus membros.

Considerando as categorias analíticas avaliadas: 'estruturas sociais de cooperação'; iniciativas de 'participação, solidariedade e confiança' e 'igualdade política', constatou-se que o potencial cívico de Poço Fundo apresentou possibilidades favoráveis e desfavoráveis para a implantação de políticas públicas que visam o desenvolvimento integrado.

Como oportunidades identificadas para este fim, pode-se destacar a presença significativa de 'estruturas sociais de cooperação' no município. Merecem citação, dentre outros, os grupos comunitários ligados à igreja católica; duas cooperativas de agricultores, uma fairtrade e uma convencional; duas

associações de produtores de leite; uma cooperativa de profissionais de ensino, além de diversas associações de bairro e conselhos comunitários.

O que chama a atenção na organização católica do município e nas cooperativas de agricultores familiares é como a participação está incorporada e faz parte do conhecimento tácito nestas instituições. A sua dinâmica transcorre sem maiores dificuldades, merecendo destaque o exercício de um processo democrático participativo, com os membros da comunidade deliberando no planejamento e organização de eventos. Especificamente no encontro anual das comunidades católicas, destaca-se a colaboração ativa na execução das atividades, com pouca interferência da paróquia nas decisões, além da confiança e solidariedade que os membros das comunidades desenvolvem, uns nos outros, já que, se alguém “roer a corda”, compromete o desempenho de sua comunidade no encontro e do sucesso do evento como um todo.

No que tange às iniciativas de ‘participação, solidariedade e confiança’, Poço Fundo demonstrou pontos favoráveis ao potencial cívico, presentes em diversas ações coletivas desenvolvidas na história antiga e recente do município. É importante mencionar que, na maioria das vezes, estes elementos encontram-se correlacionados, justificando, assim, a sua agregação em uma única variável. Nas atividades organizadas para o encontro anual das comunidades vinculadas à Igreja Católica, e em diversas outras atividades coletivas, para que houvesse a participação voluntária, foi necessário que ocorressem, anteriormente, a confiança no grupo e a convicção de que cada um iria fazer a sua parte, e que ninguém desertaria. A solidariedade também se confunde com a participação, visto que, nas situações reveladas, os voluntários, além da sua contribuição programada, se prontificavam a socorrer os que porventura encontravam obstáculos ou não conseguiam fazer a sua parte. É oportuno destacar que este apoio solidário se dá entre membros do mesmo bairro e também entre os de bairros diferentes.



Assim, a ação coletiva dos membros da Igreja Católica e dos ternos de congada, para a realização ininterrupta da centenária festa de São Benedito, aponta na direção da construção e da aquisição de capital social na comunidade, estando presente a solidariedade, confiança e participação efetiva dos membros na organização, coordenação e condução dos festejos. Observou-se também a solidariedade da população com os festeiros na doação de brindes e colaborações diversas e, por fim, a confiança da comunidade que faz suas doações e contribuições, acreditando que os festeiros ou organizadores farão bom uso destas.

Esta mesma forma de mobilização foi observada na maioria dos diversos bairros rurais do município, a princípio por motivos religiosos, como a construção de capelas, posteriormente para entretenimento, esporte e lazer. Em bairros onde a população apresentava organização mais eficaz, como na Cachoeirinha, constatou-se a construção de um centro comunitário com salão amplo para diversas atividades, inclusive festas e bailes, com pouco ou nenhum apoio do poder público.

Como quesito desfavorável e principal obstáculo para a promoção de relações político-institucionais, com vistas ao desenvolvimento integrado, pode-se citar a ‘falta de igualdade política’ relativa às relações da população com a administração pública municipal. Este fato é consequência da forte cultura política sedimentada e nutrida pela tradicional disputa local entre “jacarés e piranhas”. Portanto, dentre as variáveis que identificam o potencial cívico de Poço Fundo, estudadas para esta tese, a que apresentou, de forma geral, prática negativa para o estoque de capital social e redução do potencial cívico foi a categoria analítica igualdade política, que encontrou, na cultura patrimonialista e no clientelismo, nutridos pelas relações políticas e sociais da prefeitura com a população, o seu ponto de desequilíbrio, promotor da desigualdade.

Isto refletiu diretamente em problemas gerados pela intervenção do poder público municipal na formação e no funcionamento dos conselhos gestores e a sua conseqüente não consolidação como espaço público de participação da comunidade, impedindo que estes exerçam o seu papel de garantidor dos direitos da população. O instrumento utilizado para tal se sustenta no clientelismo e no patrimonialismo, quando “clientes”, com exclusividade na obtenção de benefícios do patrimônio público, manipulam a formação dos conselhos para impedir que o interesse coletivo se sobreponha aos interesses clientelistas do estamento burocrático.

Podemos identificar neste fato a influência que as formas de distribuição ou de conquista do poder exercem na democratização dos processos sociais. O poder delegado ao estamento burocrático para “manipular os recursos públicos” mantém privilégios e confere meios para a manutenção do seu próprio poder; assim, se constrói um ciclo vicioso que, principalmente em Poço Fundo, alimenta o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, se alimenta dele. Essa dinâmica agrada aos manipuladores da sociedade e do poder e ilude os eleitores. O rompimento deste processo passa pela conquista de espaços públicos de deliberação, com conseqüente conquista da redução das desigualdades políticas, pelo fortalecimento da sociedade civil e ganho de capital social. Portanto, este processo requer o desenvolvimento de uma nova dinâmica que ofereça autonomia e empoderamento ao cidadão, para ser protagonista do seu ambiente social e senhor de suas escolhas

Entretanto, no que tange às outras categorias analíticas, observou-se que o potencial cívico presente nas demais relações sociais apresentou mais elementos positivos, que possibilitaram a formação de capital social por meio das diversas ações coletivas desenvolvidas pelas comunidades. Assim, não podemos considerar o capital social da comunidade como potencial cívico consolidado, mas sim como uma pista deste. Pelos resultados desta pesquisa, o

potencial cívico está sempre em construção e os processos de intervenção precisam ser sensíveis às características culturais de cada comunidade, buscando estratégias que se adaptem a elas.

A criação e o fortalecimento de capital social, por meio de ações de intervenção, requerem a elaboração de modelos teóricos para identificar e dimensionar o potencial cívico de uma comunidade, indicando as fragilidades e pontos fortes das relações sociais a serem trabalhadas como obstáculos e oportunidades para a criação de capital social e, conseqüentemente, promovendo desenvolvimento integrado.

Como principal limitação desta pesquisa, pode-se destacar a não elaboração de um modelo teórico quantitativo com valores comparativos entre municípios de mesmo porte, o que indicaria a contribuição relativa dos diferentes elementos que interferem no potencial cívico.

Portanto, como continuidade desta pesquisa, propõe-se a utilização das categorias analíticas indicadas por esta tese para a construção de análises do potencial cívico de uma comunidade, considerando os pontos favoráveis e os desfavoráveis de cada uma delas, assim como as ameaças e oportunidades a que estão sujeitas, utilizando outros municípios como referência.

Sugere-se, ainda, desenvolver pesquisas para propor modelos matemáticos que determinem a herdabilidade do potencial cívico, ou seja, a porcentagem da variação total do capital social que se deve aos efeitos culturais de comunidade cívica, “efeitos hereditários”, e a que é de responsabilidade dos “efeitos do ambiente”, intervenção exógena.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLA, M. **O princípio da cooperação**: em busca de uma nova racionalidade. São Paulo: Paulus, 2002.
- ABENSOUR, M. **A democracia contra o estado**: Max e o momento maquiaveliano. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ADLER, P.; KWON, S. W. Social capital: the good, the bad and the ugly. In: LESSER, E. L. (Ed.). **Knowledge and social capital**: foundations and application. Boston: Butterworth-Heinemann, 2000. p. 89-118.
- AGUIAR, M. D. S. et al. Do desenvolvimento ao desenvolvimento territorial sustentável: os rumos da Região do Vale do Taquari no início do século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA, 4., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENGRUP, 2008. p. 26-60.
- ALAVI, M. An assessment of electronic meeting systems in a corporate setting. **Information and Management**, Amsterdam, v. 25, n. 4, p. 175-182, Oct. 1993.
- ALCÂNTARA, F. H. C. "Institucionalismo, racionalidade e solidariedade em cooperativas populares". In: HECKERT, S. M. R. (Org.). **Cooperativismo popular**: reflexões e perspectivas. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2003. p. 15-58.
- ALENCAR, E. **Associativismo rural e participação**. Lavras: UFLA; FAEPE, 2001. 80 p.
- ALMEIDA, C. C. S. **O processo de inserção das associações rurais ACAL e APRALA no comércio justo**. 2005. 194 p. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio-Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.
- ALSOP, R.; BERTELSEN, M. F.; HOLLAND, J. **Empowerment in practice**: from analysis to implementation. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006. 371 p.

ALVES FILHO, F. O. **Estratégias de sobrevivência de agricultores familiares no sul de Minas**: o caso dos produtores de Pinhalzinho no município de Poço Fundo. 2008. 70 p. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção na Agropecuária) - Universidade José do Rosário Vellano, Alfenas, 2008.

AMÂNCIO, C. O. G. **O sabor agridoce da reforma agrária em Pernambuco**: refletindo sobre a experiência de Chico Mendes II e Nova Canaã em Tracunhaém, PE. 2006. 142 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

AMORIM, M. S. S. Cidadania e participação democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: NPMS, 2007. p. 1-14.

ANGELI, J. M. **O papel da "sociedade civil" e do "direito" no pensamento político de Antonio Gramsci**. 2006. Disponível em: <<http://www.duplipensar.net/artigos/2006-Q2/o-papel-da-sociedade-civil-e-do-direito-no-pensamento-politico-de-gramsci.html>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

ANTONIALLI, L. M. Por que os docentes da Universidade Federal de Lavras assumem cargos administrativos? Aspectos motivacionais envolvidos. **Ciência e Agrotecnologia**, Lavras, v. 22, n. 4, p. 516-527, out./dez. 1998.

ARAÚJO, U. P. **Relação agência e estrutura em redes colaborativas**: uma análise do consórcio brasileiro de pesquisa e desenvolvimento do café. 2008. 268 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun./set. 1999.

ARRUDA, M. **Globalização e sociedade civil**: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa. Rio de Janeiro: PACS, 1996.

ATKINSON, P.; HAMMERSLEY, M. Ethnography and participant observation. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994. p. 248-261.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, p. 109-122, jun. 1995.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, fev. 2000.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Disponível em:  
<<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2009.

BAQUERO, M.; AMORIM, M. S. S. Cultura política fragmentada: o papel do capital social na democratização brasileira. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 7, n. 1, p. 9-20, 2004.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na construção da política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BEBBINGTON, A. **Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes**. London: IID-DFID; Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Economies, 1999. 54 p.

BEBBINGTON, A. Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza. In: ARRAIGADA, I. (Org.). **Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2005. p. 21-46.

BEBBINGTON, A. et al. **El programa de co financiamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural em las zonas altas de Peru y Bolivia**. Boulder: Steering Committee for the Evaluation of the Netherland, 2002.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1987. 178 p.

- BELLAMY, R. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Ed. UNESP, 1994.
- BERNARDO, J. M. **Uma experiência de fé e política**. Brazópolis: CEFEP, 2010.
- BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOGDAN, R. C.; BICLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994. 335 p.
- BORON, A. A. **Filosofia política marxista**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHI, R. R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: BIGGART, N. (Org.). **Readings in economic sociology**. Malden: Blackwell, 2002. p. 280-291.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: DOBBIN, F. (Ed.). **The new economic sociology**. Princeton: Princeton University, 2004. p. 280-291.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1989.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal**. Brasília: IICA, 1999.
- BURT, R. S. **The social capital of structural holes**. 2001. Disponível em: <<http://gsbwww.uchicago.edu/fac/ronald.burt/research>>. Acesso em: 1 dez. 2009.

BURT, R. S. **Structural holes and good ideas**. 2003. Disponível em: <<http://gsbwww.uchicago.edu/fac/ronald.burt/research>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, jan. 2003.

CARPENTER, S. C. **Alternative trade**: analysis and efficacy as a development model. 2000. 27 p. Thesis (Master's in Studies of Conflicts and Peace) - University of Ulster, Ulster, 2000.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: KÖNIG, H-J.; WIESEBRON, M. (Org.). **Nation building in nineteenth century Latin America**. Leiden: Research School CNWS, 1998, p. 83-100.

CASTRO, C. L. B. **Desvio de conduta na administração pública**. 2001. 195 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

CASTRO, C. M. **Estrutura e apresentação de publicações científicas**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, p. 95-120, 1988. Supplement.

CORDONI JUNIOR, L.; LOPES, M. L. S.; GUTIERREZ, P. R. Estudo dos conselhos municipais de saúde em municípios do norte do Paraná. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2006, p. 1-18. Disponível em: <[www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_431.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_431.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2009.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela a Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 47-163, nov. 2003.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed UnB, 2001.



DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

DELGADO, N. G. Desenvolvimento local e extensão rural e pesca: reflexões metodológicas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 62-73, abr. 2001.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

DEMO, P. **Participação é uma conquista**: noções da política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DIAS, E. F. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996. 220 p.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresários interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Ed. USP, 1998.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 3-24.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999.

DURSTON, J. **Qué es el capital social comunitário?** Santiago: CEPAL, 2000.

DUYSTERS, G.; HEIMERIKS, K. H.; JURRIËNS, J. A. An integrated perspective on alliance management. **Journal no Chain and Network Science**, Wageningen, v. 4, n. 2, p. 83-92, Dec. 2004.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Poço Fundo: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2006.

ESCOLA ESTADUAL SÃO MARCOS. **Memórias de uma cultura:** documento elaborado por professores da área de ciências humanas e alunos do ensino médio. Poço Fundo, 2009. 90 p.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, Oxford, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, June 1996.

EVANS, P. Re-envisioning the reform process: a state-society synergy perspective". In: SEMINÁRIO DO PROGRAMA DE ENSINO E PESQUISA EM REFORMA DO ESTADO, 133., 1998, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: CAPES; MARE; CNPq; FINEP-CPDA; UFRJ, 1998. CD-ROM.

FAIR TRADE FEDERATION. **2005 executive summary:** Fair Trade trends in north America and the Pacific rim. Washington, 2005. Disponível em: <[www.FairTradefederation.org](http://www.FairTradefederation.org)>. Acesso em: 30 ago. 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1995.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FARIA, V. M. **Desenvolvimento local, cidadania e redes sociais.** 2005. 116 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 1997.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2001.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G.; GARCIA, R. C. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2001. p. 479-539.

FIGUEIREDO, J. E. S. A. de. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro.** 2001. 113 p. (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, L. C. **Modos de subjetivação no Brasil e outros escritos**. São Paulo: Escuta, 1995.

FRANÇA, C. L. **Comércio ético e solidário no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2003. Disponível em:  
<<http://www.facesdobrasil.org.br/fb/publicacoes/FACES%20do%20Brasil.pdf>>.  
Acesso em: 30 ago. 2006.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. 34. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Centro de Estatística e Informações. **Apresenta o informativo CEI PIB MG 2007**. Disponível em:  
<<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 11 fev. 2010.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GADAMER, H. G. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GARRISON, J. W. **Do confronto à colaboração**: relações entre sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GENRO, T. **O futuro por armar**: democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Vozes, 1999.

GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: \_\_\_\_\_. **Porto da cidadania**: a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 11-22.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, E. S.; BARBOSA, E. F. A técnica de grupos focais para obtenção de dados qualitativos. **Educativa**, Goiânia, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.educativa.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

GOMÉZ, J. M. Entre potencialidades e limites, temores e esperanças – notas sobre a sociedade civil e a globalização. In: GARCIA, J. et al. **Sociedade e políticas**: novos debates entre ONGs e universidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-35.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, vol. 3: Maquiavel: notas sobre o estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm network: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, Berlin, v. 16, n. 2, p. 183-214, Mar. 1995.

GRANOVETTER, M. S. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, Nov. 1985.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties? **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 8, n. 6, p. 1360-80, 1973.

GRAZIANO DA SILVA, J. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. In: APPY, B. et al. **Crise brasileira**: anos oitenta e governo Collor. São Paulo: CGIL; CUT, 1993. p. 177 -218.

GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 23 jul. 2009.

GUERREIRO, R. A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HABERMAS, J. **Habermas**: sociologia. São Paulo: Ática, 1980.

HABERMAS, J. **Pensamento pós metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. v. 2.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987. 163 p.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, Surrey, v. 44, n. 5, p. 936-957, June 1996.

HARRINSON, B. Industrial district: old wines in new bottles? **Regional Studies**, Cambridge, v. 26, n. 5, p. 469-481, 1991.

HERMET, G. **Cultura e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2002. 204 p.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005. 263 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

JANN, W. Governance. In: EICHHORN, P. (Org.). **Verwaltungslexikon**. 3rd. ed. Baden- Baden, Nomos, 2003. p. 449-451.

JESUS, J. C. dos S. **Sistema de informação para o gerenciamento da colheita de café**: concepção, desenvolvimento, implementação e avaliação dos seus impactos. 2002. 226 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

KEINERT, T. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

KRAEMER, C. F. B. **Desenvolvimento local, cidadania e arranjos produtivos locais**. 2005. 137 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

KRIER, J. M. **Fair Trade in Europe 2005**: facts and figures on Fair Trade in 25 European countries. Bruxelas: FINE, 2005. Disponível em: <<http://www.socialnprava.info/article1400.html>>. Acesso em: 30 ago. 2006.

LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. S. A. Associativismo, participação e cultura cívica, o potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Novas políticas na era do conhecimento**: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. 2003a. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Artigos/LasCasParcerias.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Políticas para promoção de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas**: conceito de vantagens e restrições dos equívocos usuais. 2003b. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Artigos/LasCas%20seminario%20pol%EDtica%20Sebrae.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

LAZZARINI, S. G.; CHADDAD, F. R.; COOK, M. L. Integrating supply chain and network analyses: the study of netchains. **Journal on Chain and Network Science**, Wageningen, v. 1, p. 7-22, 2001. Disponível em: <<http://library.wur.nl/artik/jcns/1782402.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

LIN, N. Building a theory of social capital. In: LIN, N.; COOK, K.; BURT, R. (Ed.). **Social capital: theory and research**. New York: Aldine de Gruyter, 2001. p. 3-30.

LIN, N. **Social capital**: a theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University, 2004. 294 p.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

LYRA, A. C. E. S. Uma cidade e seus espaços: Poço Fundo – MG. 2000. 134 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2006. 720 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 253 p. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994. v. 1.

MARX, K. **Critique du droit politique hégélien**. Paris: Sociales, 1975.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MATURANA, H. R. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 297-304.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 58-71, jan./mar. 2005.

NISKAKEN, W. **Bureaucracy and representative government**. London: Aldine-Atherton, 1971.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

NUSSMAUM, M.; SEN, A. **The quality of life**. Oxford: OUP, 1993.

OAKLEY, P.; CLAYTON, A. **Monitoramento e avaliação do empoderamento** ("empowerment"). São Paulo: Instituto Pólis, 2003. 96 p.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B. et al. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Enap, 1999. p. 119-146.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Pólis; EAESP; FGV, 2001. 40 p.

OLIVEIRA, M. F. **Balanced scorecard**: uma análise da produção acadêmica brasileira na área de administração. 2008. 176 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

OLIVEIRA, R. F.; ARAUJO, U. P.; SANTOS, A. C. Efeito do Fair Trade na cooperativa de agricultores familiares de café de Poço Fundo MG. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 10, n. 2, p. 211-225, ago. 2008.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia; Rio de Janeiro: EdUFF; São Paulo: EdUSP, 1987.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo. Ed. USP, 1999.

OMTA, S. W. F.; TRIENEKENS, J. H.; BEERS, G. Chain and networks science: a research framework. **Journal on Chain and Network Science**, Wageningen, v. 1, n. 1, p. 1-6, June 2001.



PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2007.

PAULA, A. P. P. de; PRESTES MOTTA, F. C. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. 500 p.

PERROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. In: SCWARTZMANN, J. (Org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 145-156.

PINTO, C. **Política social**. Lisboa: ISCSP, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE POÇO FUNDO/MG. **Plano de inventário de proteção do patrimônio cultural de Poço Fundo**. Poço Fundo, 2006.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. 260 p.

RAMOS, G. A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos da globalização**: uma perspectiva neogramsciana. 2005. 219 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

REA, L. M.; PARKER, R. A. **Metodologia de pesquisa**: do planejamento à execução. São Paulo: Pioneira, 2000. 262 p.

REIS, B. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 35-49, nov. 2003.

RENARD, M. C. Fair Trade: quality, market and conventions. **Journal of Rural Studies**, New York, v. 19, n. 1, p. 87-96, Jan. 2003.

RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América - Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 71-82, nov. 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Eure**, Santiago de Chile, v. 29, n. 88, p. 79-95, dez. 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, A. R. **Pontuações sobre a investigação mediante grupos focais**. Rio de Janeiro: COPEADI, 1988.

ROMANIELLO, M. M. **Capital social e accountability em organizações cafeiras no sul de Minas Gerais**. 2009. 128 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. (Org.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid, 2002.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social: princípios do direito político**. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008. 191 p.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. São Paulo: Abril, 1973. 436 p.

ROVIGHI, S. V. **História da filosofia moderna: da revolução científica a Hegel**. São Paulo: Loyola, 2000.

SACHS, I. O estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento: a reinvenção solidária e participativa do estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 197-217.

SANTOS, A. C.; LUBIANA, C. Estrutura da cadeia produtiva do café conilon no estado do Espírito Santo. In: SANTOS, A. C.; GRZYBOVSKI, D. (Org.). **Coordenação e negociação em cadeias produtivas**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2005. p. 112-144.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS JÚNIOR, O.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-56.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Comércio justo: pesquisa mundial**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/br/download/comerciojusto\\_relatorio.pdf](http://www.sebrae.com.br/br/download/comerciojusto_relatorio.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2005.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Compras com sabor social**. Brasília, 2006. 3 p. (Boletim do Empreendedor Rural).

SKINNER, Q. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

STORINO, G. R. **Participação cidadã na gestão pública: estudo de caso do programa favela-bairro do Município do Rio de Janeiro**. 2000. 132 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil: sociedade civil e os espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAYLOR, C. **Philosophy and the human sciences**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento local com cidadania. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 105-137.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 151-171.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, nov./dez. 2006.

TENÓRIO, F. G.; ROSENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

THIOLLENT, M. **Metodologia de pesquisa-ação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

TILLY, C. **The contentious french**. Cambridge: Harvard University, 1986.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América: sentimentos e opiniões**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia**. Petrópolis: Vozes, 1996.

TOURAINÉ, A. A semana em revista com Alain Touraine. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1 fev. 2009. Caderno ALIÁS, p. J4.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

TULLOCK, G. **The politics of bureaucracy**. Washington: Public Affairs, 1965.

VALDIVIESO, P. Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 13-34, nov. 2003.

VALE, G. M. V. **Laços como ativos territoriais**: análise das aglomerações produtivas na perspectiva do capital social. 2006. 388 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000. 287 p.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 2.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**. México: Siglo XXI, 2001.

Z Aidat, A.; Boucher, X.; Vicent, X. A framework for organization network engineering and integration. **Robotics and Computer-Integrated Manufacturing**, New York, v. 21, n. 3, p. 259-271, June 2005.