

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DA LINHA INFRA-
ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

**Dino Sandro Borges de Castilhos
Orientador: Prof. Dr. Zander Navarro**

**Porto Alegre
2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DA LINHA INFRA-
ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

**Dino Sandro Borges de Castilhos
Orientador Prof. Dr. Zander Navarro**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural como quesito parcial para obtenção do Grau de Mestre Desenvolvimento Rural - Área de Concentração em Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade.

Série PGDR - Dissertação n.º 013
Porto Alegre
2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

A Banca Examinadora abaixo relacionada aprovou, no *dia 25 de novembro de 2001*, a Dissertação de *Dino Sandro Borges de Castilhos* com o título *Capital Social e Políticas Públicas: um Estudo da Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural - Área de Concentração Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Zander Soares de Navarro (Orientador- Presidente)

Prof. Dr. Eva Machado Barbosa Samios (UFRGS)

Prof. Dr. Anita Brumer (UFRGS)

Prof. Dr. Ivaldo Gehlen (UFRGS)

Dedico, de forma especial, esta dissertação à minha esposa, Núbia Castilhos, que é a pessoa mais importante da minha vida e por ter sido quem me deu mais força e apoio, nestes últimos seis anos que passamos juntos, para que eu superasse os desafios profissionais e pessoais que se colocaram a minha frente.

Também dedico ao Prof^o Zander Navarro, meu orientador, por ter sido a pessoa que mais nos motivou para que mudássemos para Porto Alegre, muito me incentivando para que eu fizesse o mestrado em Desenvolvimento Rural da UFRGS. Opção que, hoje, avalio como muito proveitosa para a minha vida profissional. Também sou-lhe grato pela extrema confiança que sempre me dispensou, por sua orientação prestativa e pela sua enorme paciência e sabedoria demonstrada na relação com os seus alunos.

Por último, dedico esta dissertação aos meus pais, Amado e Salete Castilhos, pessoas maravilhosas e que, através dos seus esforços, me possibilitaram ter as bases educativas para que eu pudesse estar entre os poucos privilegiados que, em nosso país, cursaram um programa de pós-graduação.

Agradecimentos

Agradeço a todos os professores e funcionários que compõem o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da UFRGS. Na formulação desta dissertação ao deparar-me com o tema sobre a relação entre o Estado e o capital social, aprendi a importância que têm para a qualidade do serviço público atributos como integridade, compromisso social e dedicação ao trabalho. Na minha passagem pelo PGDR pude constatar a presença destes atributos no corpo de professores e funcionários, fato este que acaba por resultar na conformação de um excelente curso de pós-graduação.

Sou grato aos que de uma forma direta ou indireta contribuíram para a elaboração deste estudo. Às pessoas que em Brasília/DF se mostraram solícitas e colaboraram, através do envio de dados ou concessão de entrevistas, com valiosas informações sobre o PRONAF Infra-estrutura. Entre estas pessoas destaco o Sr. Noely A. de Souza, da Secretaria da Agricultura Familiar (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e o Sr. Ludgério Monteiro, coordenador do Programa Comunidade Solidária e, ao meu amigo de muitos anos, o atual Secretário da Agricultura Familiar, Gilson Bittencourt, por ter possibilitado o meu acesso a valiosas informações.

Aqui em Porto Alegre, algumas pessoas também me ajudaram na busca de maior conhecimento sobre o PRONAF Infra-estrutura, especialmente o Sr. Jorge Buffon, na época Secretário Executivo do Programa e o seu funcionário, Leonel Manetti, ambos pertencentes a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul.

Agradeço a todas as pessoas que constantemente, a meu pedido ou voluntariamente, me enviaram ou disponibilizaram textos, relatórios, documentos, pesquisas e estudos que acabaram por formar a base empírica que resultou nesta dissertação. Entre estas pessoas, destaco: os professores Zander Navarro, Sérgio Schneider e Ricardo Abramovay; todos os meus colegas do DESER, em especial, Adoniram Peracci, José Clóvis, Marcos, Arnoldo e Valter Bianchini; e o amigo Reni Denardi da EMATER/Pr.

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar as relações existentes entre o capital social e as políticas públicas. Especificamente, pretende-se avaliar a capacidade de uma política pública brasileira em induzir a formação do capital social. Sendo esta política a “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” (PRONAF). Fundando-se nas concepções de WOOLCOCK (1998), avalia-se que o capital social é uma noção teórica dinâmica e multidimensional, ocorrendo, portanto, vários tipos (institucional, extra-comunitário e comunitário) e dimensões (“enraizamento” e “autonomia”) de capital social. Conclui-se que o capital social ainda não é um conceito definido. Mas considera-se que é um arcabouço teórico emergente, com expressiva possibilidade de utilização nos estudos que procurem entender a importância das relações sociais no processo de desenvolvimento. Parte-se de uma crítica à concepção de capital social presente na obra de PUTNAM (1996). Avalia-se que o capital social não é formado apenas pelos “atributos culturais”, determinados historicamente, de uma dada população. O Estado também cumpre uma importante função “protetora” ou “coercitiva” que contribui para a formação do capital social. Defende-se, inclusive (e de acordo com EVANS) que o Estado deve ter uma forma de atuação que seja mais “ativa” para a indução a formação do capital social, principalmente entre populações mais empobrecidas. São apresentadas experiências latino americanas de políticas públicas, que conseguiram êxito na indução a formação do capital social. A análise destas experiências evidenciaram que, em políticas públicas que visem à descentralização, o Governo central cumpre um papel primordial na proteção ao capital social emergente das populações pobres, em relação aos interesses dominantes das elites locais. E foi a adequada estratégia operacional destas políticas que permitiu que elas alcançassem tais objetivos. Os principais mecanismos operacionais que estas políticas utilizaram para o seu sucesso foram a publicização, a formação e a capacitação, a proteção aos conselhos gestores locais e a presença de funcionários públicos, ao nível local, que cumpriam a função da “autonomia inserida”. A Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF, que é o objeto desta investigação, é avaliada neste trabalho somente em relação à capacidade que possui em induzir a formação dos vários tipos e dimensões do capital social. As fontes empíricas utilizadas foram as várias pesquisas, estudos e relatórios de campo já elaborados sobre este programa. A hipótese básica de pesquisa foi comprovada e permitiu concluir que esta política pública têm uma baixa capacidade de indução a formação do capital social, especialmente o tipo institucional. Propõe-se a adoção de mecanismos operacionais em políticas públicas descentralizadas, ao moldes da Linha Infra-estrutura do PRONAF, com o objetivo de se buscar induzir a formação do capital social. E, por último, defende-se a importância da utilização de políticas públicas descentralizadas e da noção teórica sobre o capital social nas estratégias de desenvolvimento rural para o Brasil.

ABSTRACT

This work aims at analyzing the existing relations between the social capital and the government's policies. More specifically, we intend to appraise the capacity of a national policy persuading the formation of social capital. This policy is the "Line Infrastructure and Services to Municipal Districts belonging to the National Program 'Strengthening in Familiar Agriculture' (PRONAF)". Founded on WOOLCOCK's conceptions (1998), we have evaluated social capital and reached to the belief that it is a dynamical and multidimensional theoretical notion, being thus of several kinds (institutional, extra-societal and societal) and dimensions ("rooting" and "autonomy"). It is possible to conclude that social capital is not a defined concept yet, but we may consider it as an emerging theoretical skeleton, with an expressive possibility of utilization in the studies that search for understanding the importance of social relations in the developing process. Starting from a criticism over the social capital concept in the work of PUTNAM (1996), we have appraised that social capital is not formed only by "cultural aspects", historically determined, of a given population. The State also performs an important "protective" or "coercive" role that contributes for the formation of social capital. We defend (also in accordance with EVANS) that the State must be a form of performance that is more "active" for the persuasion of social capital formation, mainly in poorer populations. In this work, we present Latin American experiences of government's policies, which have succeeded in the persuasion and formation of social capital. In relation to policies that aim at decentralization, the analysis of those experiences has shown that the Central Government always performs an essential role in the protection of social capital emerging from poor populations against dominant interests of local elite. The responsible for such results was the proper operational strategy of those policies. The main operational mechanisms that these policies employed for their success were popularization, formation and qualification, protection to local conceiver councils, and presence of civil servants, who fulfilled the "inserted autonomy" function. The Line Infrastructure and Services to Municipal Districts of PRONAF, which is the object of this study, is appraised in this work only in relation to its capacity of persuading the formation of several kinds and dimensions of social capital. The empirical sources employed in this work were the researches, studies and fieldwork reports developed on this program. The basic hypothesis of the research was confirmed and permitted to conclude that this policy has a low capacity of persuading the formation of social capital, especially the institutional kind. We propose the adoption of operational mechanisms in decentralized government's policies, in the molds of PRONAF Line Infrastructure, aiming to search for persuading the formation of social capital. Finally, we defend the importance of utilization of decentralized government's policies and of theoretical notion of social capital in the strategies for rural development in Brazil.

INTRODUÇÃO	9
<i>CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO TEÓRICA SOBRE O CAPITAL SOCIAL</i>	20
1.1 – INTRODUÇÃO	20
1.2 - A ORIGEM DA CONCEPÇÃO SOBRE CAPITAL SOCIAL	21
1.3 - A CONTRIBUIÇÃO DE PUTNAM	24
1.4 – AS LIMITAÇÕES DA NOÇÃO TEÓRICA DE CAPITAL SOCIAL	34
1.5 - A RELAÇÃO ENTRE CAPITAL SOCIAL E ESTADO	41
1.6 - NOVAS ABORDAGENS SOBRE CAPITAL SOCIAL: TIPOS E DIMENSÕES DIFERENCIADAS	49
<i>CAPÍTULO 2 – CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONTEXTO E OS MECANISMOS OPERACIONAIS QUE COMPÕEM ESTA INTERAÇÃO</i>	55
2.1 – INTRODUÇÃO	55
2.2 - O CONTEXTO RECENTE EM QUE SE INSEREM O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	57
2.3 - EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS LATINO AMERICANAS BEM SUCEDIDAS NA INDUÇÃO A FORMAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL	65
2.3.1 – A Experiência de Política Pública com os camponeses de Chiquimula, Guatemala	67
2.3.2 – As Experiências de Políticas Públicas no Estado do Ceará	71
2.4 – A ESTRATÉGIA OPERACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS QUE INDUZEM A FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL	76
2.4.1 – A questão da descentralização das políticas públicas e o papel do governo central	80
2.4.2 – O enraizamento e a autonomia dos funcionários públicos no plano local	87
<i>CAPÍTULO 3 – A LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS DO PRONAF COMO INSTRUMENTO DE INDUÇÃO A FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL</i>	90
3.1 - INTRODUÇÃO	90
3.2 - O SURGIMENTO E O CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	91

3.2.1 – A linha de crédito rural _____	93
3.2.2 - A “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios” _____	95
3.2.3 – A Linha de Formação e Capacitação Profissional _____	103
3.3 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A ANÁLISE DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO _____	103
3.4 – AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE INDUÇÃO À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL DA LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PRONAF _____	112
3.4.1 – Capital social institucional _____	113
3.4.2 – Capital social extra-comunitário _____	119
3.5 – AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS OPERACIONAIS DA LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PRONAF EM RELAÇÃO A CAPACIDADE DE INDUÇÃO À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL _____	124
<i>CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CAPITAL SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA NOVA ESTRATÉGIA _____</i>	<i>131</i>
4.1 – INTRODUÇÃO _____	131
4.2 – A “LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS” DO PRONAF NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL _____	132
4.3 – A LINHA INFRA-ESTRUTURA DO PRONAF PODE INDUZIR À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL? _____	143
4.3.1 – A “autonomia inserida” dos funcionários públicos _____	153
4.3.2 – Inovações operacionais nos conselhos locais de desenvolvimento _____	162
<i>CONCLUSÕES _____</i>	<i>165</i>
<i>BIBLIOGRAFIA _____</i>	<i>168</i>

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste estudo centra-se na busca de compreensão acerca da relação entre capital social e as funções atualmente desempenhadas pelo Estado e, mais especificamente, com os propósitos das políticas públicas. De forma mais específica, o objetivo é avaliar a potencialidade de uma política pública, implementada no Brasil nos anos recentes, para induzir a formação do capital social, a chamada “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

“Capital social”, é uma noção teórica de utilização recente na literatura e nas pautas dos governos, organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Sua criação está relacionada com a “ampliação” teórica do termo “capital”. Se nos anos sessenta a noção de capital humano foi proposta e se consolidou em diversos campos do conhecimento (culminando inclusive com a criação dos índices referenciais sobre “desenvolvimento humano”), nos anos noventa, foi mais explicitamente proposto este terceiro tipo de capital (ao lado dos capitais físico e humano), o “capital social”.

A expressão “capital social” procura dar significado, essencialmente, à importância da presença e da “qualidade” das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. Capital social se refere às relações sociais que estão “institucionalizadas” na forma de normas ou de redes sociais. Institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais.

Nas relações sociais que caracterizam o capital social, estabelecidas na forma de redes ou normas, estão presentes os atributos culturais da reciprocidade, da confiança e da cooperação. Ou seja, a noção de capital social mescla componentes “culturais” com outros componentes “estruturais”, intrínsecos às relações sociais propriamente ditas, isto é, as próprias normas ou redes sociais.

Os trabalhos sobre o capital social, na literatura internacional, têm-se desenvolvido em várias disciplinas. A sua construção teórica, contudo, pode ser considerada como multidisciplinar. No campo da economia, por exemplo, os estudos apontam que o capital social também é produtivo. As pesquisas relativas aos temas da “economia difusa” ou dos “distritos industriais” indicam que as relações sociais estabelecidas pelos agentes econômicos são baseadas na competição mas, ao mesmo tempo, também em cooperação e reciprocidade e são um dos “segredos” do sucesso de territórios com desenvolvimento capitalista avançado e de “ponta”, como o “Vale do Silício”, nos Estados Unidos, ou a “Terceira Itália”.

Provavelmente, o principal e mais influente trabalho feito acerca da importância do capital social tenha sido o de PUTNAM (1996). O autor estudou sistematicamente, durante vinte anos, os governos regionais na Itália, desde a sua implantação. Concluiu que o capital social é o principal fator, entre outras hipóteses testadas, que influencia o bom desempenho institucional. Entre outras de suas conclusões, o autor afirma que o capital social é o elemento mais importante para a determinação do nível de riqueza econômica e para a formação do bom governo. Nesta dissertação trabalha-se com uma concepção sobre o capital social que abrange todos os aspectos do desenvolvimento que são relativos às relações sociais. Considera-se que as relações sociais são importantes componentes do processo de desenvolvimento sócio-econômico.

Motivado por tais pressupostos, o estudo tem entre os seus principais objetivos a análise do papel do Estado (e das políticas públicas) para a formação do capital social. O Capítulo um procura debater estas questões teóricas acerca da noção sobre o capital social.

Se, por um lado, o trabalho feito por PUTNAM (1996) foi fundamental para destacar a importância do capital social nas estratégias do desenvolvimento, por outro lado, a sua concepção de capital social é restrita e permeada por uma compreensão determinista sob o ponto de vista histórico e cultural. O autor atribui papel central ao capital social na determinação dos níveis de desenvolvimento sócio-econômico e estabelece que a sua criação está condicionada aos “equilíbrios sociais estáveis”, ou seja, a presença de capital social em uma dada população é determinada historicamente pela práticas culturais acumuladas por esta mesma população. A concepção teórica de capital social, formulada por PUTNAM, não permite que se crie ou se forme capital social em locais onde este

esteja ausente. A visão deste autor concebe que o capital social é determinado, exclusivamente, pela disponibilidade de atributos culturais (que são aos precursores do capital social) que existem em determinada sociedade.

A dissertação obedece a uma linha teórica que recusa esta concepção determinista e cultural sobre o capital social. Assim, através da revisão bibliográfica empreendida foi possível responder ao primeiro problema de pesquisa elaborado: qual a função do Estado para a formação do capital social?

Primeiramente, argumenta-se que os sistemas sociais não se resumem a um conjunto de normas ou, de outra forma, não são somente influenciados por questões culturais. Tais sistemas possuem tanto componentes culturais como sociais, e aceita-se que os agentes sociais podem promover mudanças e alternativas de “rotas” no processo de desenvolvimento e nas “escolhas” que são feitas. Tais modificações ou rupturas podem provocar alterações nas relações sociais, permitindo a institucionalização de novos códigos culturais e práticas sociais que promovam, portanto, a formação do capital social.

Como segundo argumento, partilha-se da concepção de que o Estado cumpre uma função importante para a formação do capital social. São vários os estudos, principalmente no campo do neo-institucionalismo, que demonstram a importância que o Estado possui no desempenho da função “coercitiva” ou “protetora” das relações sociais geradoras de capital social. Os trabalhos desenvolvidos no campo da economia institucional também reforçam este papel coercitivo e protetor do Estado para o desenvolvimento do capital social, pois demonstram a importante tarefa que cumprem os “agentes terceiros” (organismos estatais) para o funcionamento dos mercados. São estes “agentes terceiros” que minimizam a assimetria de informações existente nos mercados e os protegem quanto às suas tendências “auto-destrutivas”.

Finalmente, as formulações teóricas de WOOLCOCK (1998) permitiram que a noção sobre capital social fosse ampliada para vários tipos e dimensões, permitindo assim incorporar uma nova visão multidimensional e dinâmica na sua noção, contrariamente a uma concepção determinista e estática, presente em PUTNAM (1996) e em outros autores sobre o tema. Desta forma, são três os tipos de capital social que atualmente são mais citados na literatura internacional sobre o tema. São classificados conforme o tipo de posição que descrevem as relações sociais, a saber: (i) “Capital social institucional” é o que

descreve as relações sociais existentes entre a sociedade civil e o Estado (os diversos órgãos e “espaços públicos” com que se relacionam os cidadãos); (ii) “Capital social extra-comunitário”, são as relações sociais geradoras de capital que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos. Este tipo de capital social é muito importante, pois permite que os indivíduos estabeleçam as relações sociais que permitem as “trocas econômicas” (relações de mercado) e o acesso às informações (conhecimento) presentes em meios “externos” a sua comunidade e (iii) “Capital social comunitário”, aquele que corresponde às relações sociais comunitárias dos indivíduos. Refere-se à capacidade que estes possuem para gerar relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança nas suas comunidades, além do potencial organizativo que estas mesmas comunidades possuem.

Estes três tipos de relações sociais podem materializar uma das dimensões necessárias para a formação do capital social: a dimensão “enraizamento”. Esta dimensão se refere à imprescindível “integração”, “imbricação” ou “inserção” dos indivíduos nas relações sociais. Ou seja, as relações sociais devem estar culturalmente “enraizadas” na realidade dos indivíduos para que ocorra a formação do capital social. A segunda dimensão do capital social (“dimensão autonomia”) refere-se à postura ou à “qualidade” que os agentes sociais expressam, permitindo-lhes, assim, estabelecer relações sociais benéficas, baseadas em reciprocidade e confiança, que possibilitem a criação do capital social. A dimensão “autonomia” do capital social institucional é medida pela eficiência, integridade e independência que apresentam os governantes e os funcionários públicos durante o exercício da gestão pública do Estado. Já no capital social comunitário ou extra-comunitário, esta mesma dimensão refere-se à capacidade cívica que possuem os indivíduos, quando estabelecem relações sociais formadoras destes tipos de capital social. Ou seja, a dimensão “autonomia”, tanto por parte dos governantes e funcionários públicos como da sociedade civil, é relativa à capacidade destes em agir mais em prol dos interesses coletivos e públicos, do que em seus interesses individuais.

Assim, a noção teórica mais “ampla” de capital social permite várias possibilidades de investigação das causas que justificam a formação (ou não) do capital social. Diferente da aceção de PUTNAM (1996), que atribui papel central ao “culturalismo” da sociedade civil, nesta outra concepção os vários tipos e dimensões possuem um caráter dinâmico, sendo interdependentes para a formação do capital social. Ao mesmo tempo que se pode

isolar o estudo de cada um destes tipos e dimensões, também se pode estudar a influência que cada um destes têm em relação aos outros.

Aceita-se que a noção sobre o capital social ainda seja muito imprecisa sob o ponto de vista teórico. Contudo, se esta imprecisão não permite considerar, ainda, o capital social enquanto um conceito teórico rigorosamente consistente, por outro lado, conclui-se que tal noção configura um promissor e emergente modelo teórico, que pode transformar-se em um importante instrumento para o estudo sobre como se forma o processo do desenvolvimento.

A literatura internacional tem indicado que as populações marginalizadas de países periféricos ou subdesenvolvidos, como o Brasil, possuem “grandes estoques” de capital social comunitário e “baixos estoques” dos tipos extra-comunitário e institucional. É por isto que vários autores, como EVANS (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999) e DURSTON (1999; 2000), apontam que na América Latina, as “ditaduras políticas” foram muito mais determinantes para limitar os processos de desenvolvimento destes países do que a suposta falta de capital social comunitário (como defende a concepção de PUTNAM).

Como resultado, esta argumentação da literatura motivou a opção desta dissertação, visando compreender o papel e a relação que o Estado e as políticas públicas têm para a finalidade de se formar o capital social. O problema de pesquisa que surge é: políticas públicas podem induzir a formação de capital social? O Capítulo dois procura apresentar esta discussão. O capítulo busca identificar experiências práticas de políticas públicas que foram bem sucedidas na formação do capital social. A finalidade é comprovar empiricamente a defesa, feita por alguns autores, de que o Estado também deve assumir uma postura “proativa” que contribua, efetivamente, com a formação do capital social, além do tradicional papel coercitivo e regulador. Ou seja, o Estado deve agir de uma forma planejada e intencional, para que induza a formação do capital social, principalmente entre as populações que estão mais marginalizadas sob o ponto de vista social.

São analisadas três experiências latino-americanas de políticas públicas, dirigidas para públicos rurais, que foram bem sucedidas na criação do capital social. Duas destas políticas públicas foram feitas pelo Governo estadual do Ceará¹ e a outra se deu na

¹Os Programas de “Medicina Preventiva” e o de “Empregos de Emergência”, ambos estudados por TENDLER (1998)

Guatemala.² A análise destas políticas públicas demonstrou que para o seu sucesso foram fundamentais a presença de mecanismos operacionais que permitiram a formação do capital social. Assim, foi possível responder positivamente ao segundo foco do problema de pesquisa: políticas públicas podem, de fato, induzir a formação do capital social, mas somente se devidamente formatadas para tal finalidade, do ponto de vista operacional.

Estas experiências demonstraram a importância que os governos centrais têm para a formação do capital social, através da ação das políticas públicas descentralizadas. Conclui-se que a descentralização de políticas públicas faz parte de um conjunto de mudanças macrosociais que valoriza cada vez mais o local. Essas mudanças recentes, representadas atualmente pelo processo de globalização, fazem com que cada vez mais as realidades locais sejam influenciadas, através do avanço tecnológico em serviços como os de transporte e informação, por eventos que ocorrem em espaços que estão muito distantes delas.

As experiências estudadas por TENDLER (1998) e DURSTON (1999) evidenciaram o papel preponderante que os governos centrais tiveram para o sucesso de programas descentralizados de políticas públicas. Estas políticas foram formatadas com o objetivo de intencionalmente induzir a criação do capital social. Isto foi feito com a introdução, nestas mesmas políticas, de mecanismos operacionais que protegeram as populações socialmente marginalizadas dos interesses dominantes das elites locais. Os governos centrais conferiram à ação estatal um papel proativo que permitiu a formação do capital social. Para que tal objetivo se concretizasse, nestas experiências, foi fundamental que os governos centrais estivessem sendo geridos, naquele momento, por “elites políticas”³ “reformadoras”, ou seja, atores políticos dispostos a provocar mudanças nas relações entre os governos centrais e os locais, e também entre as políticas públicas (o Estado) e a sociedade civil local.

² Foi o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores de Chiquimula e Zacapa (PROZACHI) que ocorreu na região oriental da Guatemala, mais especificamente na província de Chiquimula. Esta experiência foi descrita por DURSTON (1999).

³ O termo “elite política” é “emprestado” de EVANS (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999). Quando for utilizado, no decorrer desta dissertação, não necessariamente traduz o termo “elite” enquanto uma posição social privilegiada devido à maior posse de riqueza econômica. “Elite política” significa uma “vanguarda política”, portadora de compromissos públicos e com disposição de implementar reformas políticas que configurem mudanças qualitativas na ação estatal e na relação entre este mesmo Estado e a sociedade civil. No entanto, no decorrer deste estudo, serão muito utilizados os termos “elite”, “elite local” ou “elite econômica”, estes sim, significam uma classe social privilegiada e dominante, sob os pontos de vista econômico, social e político.

Estas políticas públicas, para conseguirem ter sucesso, reconheceram que o principal obstáculo que enfrentariam, quando descentralizadas, seria a presença no nível local de relações sociais “verticalizadas”, baseadas em atributos culturais como o clientelismo e o autoritarismo. Foram vários os mecanismos operacionais, incorporados nestas políticas, que permitiram a indução para a formação do capital social. Pode-se citar, entre outros, os seguintes mecanismos operacionais: (i) a formação e a capacitação profissional do público beneficiário, (ii) a publicização e a informação sobre os direitos e deveres das populações em relação à estes programas, e (iii) a proteção dada aos conselhos locais para que não fossem dominados pelos interesses das elites locais.

Entretanto, destacou-se um mecanismo operacional, entre os demais, qual seja, a presença de funcionários públicos dos governos centrais que estavam “enraizados” ou “inseridos” na realidade local. Estes tinham uma forma de atuação que garantia a “autonomia” do serviço público em relação aos interesses das classes e grupos sociais dominantes no nível local. A forma de atuação destes funcionários públicos é denominada como “autonomia inserida”.⁴

A ação destes funcionários foi fundamental para a formação do capital social institucional. A dimensão “enraizamento” se deu pela “integração” desses funcionários na realidade local, através do estabelecimento de suas relações sociais enquanto representantes do Estado, e a sociedade civil. A dimensão “autonomia” foi conferida pela independência que foi dada à estes funcionários pelos governos centrais, em relação aos interesses dominantes locais. Assim, tais funcionários puderam exercer, na função de coordenação local das políticas públicas, a independência, a integridade e o compromisso público, atributos que conferem a dimensão autonomia ao capital social institucional.

É no Capítulo três que se analisa o objeto empírico desta investigação, a “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁵. O PRONAF é uma política pública federal instituída em meados dos anos noventa, para atender exclusivamente à agricultura familiar brasileira. É a principal e mais abrangente política pública brasileira já dirigida para este público. Apresenta quatro linhas de ação, sendo que em termos de resultados destacam-se três: (i) o

⁴ Termo formulado por EVANS e presente nas análises de ABU-EL-HAJ (1999) e TENDLER (1998).

⁵ Doravante, a fim de facilitar a leitura, esta Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF poderá ser denominada como “Linha Infra-estrutura do PRONAF” ou “PRONAF Infra-estrutura”.

crédito rural, que é a principal linha em termos de recursos aplicados e em número de famílias beneficiadas; (ii) a "Linha Infra-estrutura do PRONAF", e (iii) a linha de capacitação e formação, que acabou funcionando mais como um complemento do "PRONAF Infra-estrutura".

A maioria das pesquisas e estudos de avaliação sobre este Programa priorizaram a análise da linha de crédito rural. Raros estudos foram feitos acerca dos resultados do "PRONAF Infra-estrutura", quase sempre apenas descrevendo-o. Entretanto, é provável que esta linha represente a principal e a mais ousada iniciativa de política pública, no campo das políticas "agrárias" federais, de busca da descentralização e participação social na sua gestão.

O objetivo desta linha é dispor, na forma de investimentos totalmente subsidiados, infra-estrutura básica para os municípios que tenham, dentro da sua população total, significativa parte de famílias que podem ser caracterizadas como "agricultura familiar"⁶. Seus critérios também priorizam a seleção de municípios que se caracterizem por possuir uma agricultura familiar mais "empobrecida" ou "marginalizada" sob o ponto de vista econômico e social.

Apesar do termo "capital social" não constar "oficialmente" nos seus objetivos, o "PRONAF Infra-estrutura" visa, em sua estratégia operacional, institucionalizar diferentes formas de relações sociais que acabem por criar os vários tipos e dimensões do capital social. Mecanismos operacionais contidos no programa, como os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR), buscam a formação do capital social institucional. Por sua vez, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) têm a intenção de elaborar, planejar e executar ações que culminem com a criação do capital social extra-comunitário. Por último, os investimentos comunitários em infra-estrutura básica objetivam o fortalecimento do capital social comunitário.

O Capítulo três têm como objetivo avaliar a potencialidade da "Linha Infra-estrutura do PRONAF" para a indução a formação do capital social. O foco do problema de pesquisa, nesta parte, é assim formulado: O "PRONAF Infra-estrutura" induz a

⁶As normas do PRONAF caracterizam o público como "agricultura familiar" quando estas cumprem requisitos em relação ao trabalho predominante no estabelecimento rural (têm que ser familiar); a renda têm que vir em sua maioria da atividade agrícola; há um limite para a renda monetária bruta do estabelecimento rural e a moradia têm que ser no estabelecimento.

formação dos vários tipos e dimensões do capital social? A hipótese básica de pesquisa estabelece que a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” é uma política pública que não consegue induzir a formação dos tipos e dimensões do capital social.

A base empírica para esta investigação utilizou pesquisas, estudos e alguns relatórios técnicos de avaliação sobre o PRONAF Infra-estrutura. A análise de tais fontes empíricas permitiu concluir que a hipótese básica estava correta. Ou seja, de fato, a Linha Infra-estrutura do PRONAF possui uma baixa capacidade de induzir a formação do capital social.

Os dados e informações contidos nas fontes empíricas somente permitiram a observação de dois tipos do capital social: o extra-comunitário e o institucional. Avalia-se que os mecanismos operacionais do PRONAF Infra-estrutura são deficientes para promover a indução do capital social, pois os CMDRs não conseguem induzir, satisfatoriamente as duas dimensões do tipo institucional e os PMDRs também não conseguem ser um instrumento que permita a formação do tipo extra-comunitário. A linha de formação e capacitação, que na prática funcionou mais como um mecanismo operacional do PRONAF Infra-estrutura, foi a única que conseguiu induzir, mais visivelmente, a dimensão “autonomia” do capital social extra-comunitário e comunitário (neste caso representada pelo aumento da capacidade cívica do público beneficiário).

Quando comparam-se os mecanismos operacionais do PRONAF Infra-estrutura com aqueles presentes nas políticas públicas latino-americanas, que foram bem sucedidas na indução a formação do capital social, conclui-se que estes são insuficientes para atingir os objetivos que pretendiam originalmente. As fontes empíricas evidenciam, no caso do PRONAF Infra-estrutura, que é fácil para os governos locais cumprirem as normas e critérios estabelecidos mas, ao mesmo tempo, podem desviar-se dos princípios de gestão social participativa que o programa objetiva construir.

O Capítulo quatro pretende apresentar uma proposta de estratégia operacional para o PRONAF Infra-estrutura, que seja mais adequada ao objetivo de indução a formação do capital social. Salienta-se, inicialmente, que tal proposta deve fazer parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento do “espaço rural” brasileiro. Desta forma, aceita-se a concepção que entende o processo de desenvolvimento em uma perspectiva territorial, onde existe uma dinâmica interativa entre os diversos setores. Pois o processo de

desenvolvimento não estabelece demarcações ou limites nítidos entre os espaços rurais e urbanos.

Por outro lado, entende-se também que as ações de descentralização das políticas públicas estão inseridas no contexto recente de formação do Estado brasileiro. Diante disso, propõe-se que as políticas públicas descentralizadas insiram, em suas estratégias operacionais, o princípio da autonomia política-administrativa. Ou seja, diferentemente do Estado centralizador (típico do período da ditadura militar brasileira), nos dias de hoje os municípios podem decidir se querem ou não participar de programas elaborados pelo governo federal (ou pelos governos estaduais). E a decisão dos governos municipais em aderir a programas públicos descentralizados é feita através de racionalidade em que são medidos os “custos” e os “incentivos” proporcionados por tais programas. A articulação de várias políticas públicas que estão sendo descentralizadas, pode permitir a oferta, pelos governos centrais, de maiores incentivos à adesão aos programas, pelos governos municipais. E, ao mesmo tempo, instituir maiores custos operacionais que forcem os governos municipais a adotarem formas mais planejadas e democráticas de gestão social.

Autores como VEIGA (2001) e ABRAMOVAY (2001) ressaltam a limitação geográfica que os municípios brasileiros representam para a construção de processos endógenos de desenvolvimento. Baseados principalmente na experiência catarinense, os autores defendem a articulação de municípios (no nível da “microrregião”) para que se dê a organização, elaboração e planejamento de processos de desenvolvimento territorial. Admite-se que o município é uma unidade restrita para a construção de parcela das alternativas de desenvolvimento. No entanto, ressalta-se que é na esfera municipal que se dá parte importante das ações que propiciam o desenvolvimento. Por exemplo, é na municipalidade que ocorre o acesso, por parte dos cidadãos, aos serviços públicos essenciais que contribuem para a qualidade de vida das famílias.

A análise resultante sustenta, portanto, que o capital social é um relevante fator a ser considerado nas estratégias de desenvolvimento. Os vários tipos e dimensões do capital social conformam parte importante das estratégias de desenvolvimento e mudança social. A criação e a expansão do capital social, especialmente nas populações marginalizadas socialmente, somente se dará com a instituição de mecanismos que confrontem os ambientes institucionais onde perduram as relações sociais hierarquizadas, verticais,

autoritárias ou clientelistas. A ação do Estado com uma nítida intenção “proativa”, através das políticas públicas descentralizadas, é um dos vetores que pode permitir a proteção sócio-política e a indução necessária para a formação dos tipos e dimensões do capital social.

Por último, propõe-se especialmente a inclusão de dois mecanismos operacionais, com o objetivo de induzir a formação do capital social, nas políticas públicas descentralizadas aos moldes do PRONAF Infra-estrutura. O primeiro é a formação de um corpo de funcionários públicos que cumpra a função da “autonomia inserida” no espaço local (ou territorial). Estes funcionários desempenhariam a função de gerenciar e garantir a correção da execução de tais políticas públicas. O segundo mecanismo proposto é a garantia da autonomia, em relação ao governo local, da coordenação dos conselhos locais gestores destas políticas públicas.

CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO TEÓRICA SOBRE O CAPITAL SOCIAL

1.1 – INTRODUÇÃO

Atualmente, a expressão “capital social” desperta grande interesse na literatura internacional. Talvez a explicação para tal fato seja motivada pela importância dos significados das palavras que são utilizadas para compor a noção conceitual sobre capital social. Ou seja, descobrir que em plena época de globalização ou de apogeu da modernidade, ainda existe grande interesse em significados como reciprocidade, relações sociais, normas, confiança e outros.

Capital social, no dias de hoje, é um termo que tem grande presença nas pautas de discussões sobre o desenvolvimento, sejam nos organismos como na literatura internacional ou nas pautas dos governos e das organizações da sociedade civil.

A discussão que hoje se faz sobre capital social é resultante das investigações em várias disciplinas teóricas. Esta mesma produção teórica difundiu-se em muito na literatura internacional durante o período recente. Dado este fato, este capítulo tem como principal finalidade a apresentação, de uma forma sintética, da evolução do debate em torno da noção teórica sobre o capital social ocorrido no período recente da literatura internacional.

Como o objeto desta investigação é uma política pública, interessa saber a relação entre o capital social e as políticas públicas. E, como as políticas públicas são mecanismos de ação que fazem parte de uma estratégia de Estado, igualmente interessa compreender as interações que são possíveis de existir entre o Estado e o capital social.

Assim, além da necessária apresentação das origens e da atual discussão conceitual sobre o termo capital social, também surgem, neste processo de investigação, as primeiras perguntas que demandam respostas: Políticas públicas podem induzir a formação de capital social? Portanto, cabe ao Estado algum papel ativo na formação de capital social? É possível “medir” ou “inferir” capital social em processos de desenvolvimento desencadeados por políticas públicas?

1.2 - A ORIGEM DA CONCEPÇÃO SOBRE CAPITAL SOCIAL

A discussão atual sobre o capital social recupera significados e conceitos analíticos antigos dos campos das ciências sociais, da economia, da antropologia e outros. No entanto, a utilização da expressão “capital social” é mais nova, ocorre principalmente a partir da década de 80.

O surgimento da noção de capital social é decorrente da ampliação da noção sobre tipos de capital, empreendida primeiramente com o surgimento do termo capital humano. Conforme WOOLCOCK, “(...) *os economistas clássicos identificaram a terra, o trabalho e o capital físico (isto é recursos que geram renda) como os três fatores básicos que conformam o crescimento econômico. Nos anos 60, economistas neoclássicos como T. W. Schultz e Gary Becker, introduziram a noção de capital humano, argumentando que a existência na sociedade de trabalhadores educados, treinados e saudáveis determinava como produtivamente os fatores (...) poderiam ser utilizados*” (1998, p. 154)

Observe-se que o surgimento do conceito sobre capital humano foi importante para a redefinição da noção sobre desenvolvimento. Foi muito em sua decorrência que se criou, a nível internacional e nos anos 80, a noção de “desenvolvimento humano”. A partir daí, para a determinação dos níveis de desenvolvimento também foram introduzidos índices sociais ao lado dos econômicos já existentes. No entanto, como menciona MONASTÉRIO (2000 a e 2000 b), a economia neoclássica incorporou rapidamente o conceito de capital humano por este se traduzir facilmente em dados quantitativos. Facilidade esta que não se repete em relação ao capital social, provocando, assim, uma maior resistência à utilização desta noção na economia neoclássica.

A contribuição à concepção, hoje mais difundida, sobre o capital social têm sido feita por diversas áreas de estudos, tais como sociologia, economia e ciência política. Uma das características que pode se atribuir à construção do campo teórico sobre o tema capital social é a sua relativa multidisciplinaridade.

Ao lado dos capitais físico e humano, autores de diversas disciplinas defenderam a existência de um terceiro tipo de capital: o capital social. Neste terceiro tipo de capital estariam inclusos principalmente os atributos culturais de uma população. Estes, por sua

vez, seriam decorrentes da capacidade que estas mesmas populações ou sociedades possuem, ao longo de sua história, de estabelecer normas e redes sociais formadas através de atributos culturais como a confiança e a reciprocidade.

Para ABRAMOVAY a sociedade é formada por um conjunto de indivíduos independentes. Pois, *“o sistema social consiste na combinação destas ações dos indivíduos independentes. A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, assim, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor”* (2000a: 4-5).

No campo da economia, os autores que começaram a trabalhar com a noção de capital social também lhe atribuem – igual ao capital físico - um caráter produtivo. Tal argumento baseia-se nos estudos que mostram as influências que a disseminação da confiança e a restrição ao comportamento oportunista possuem para provocar a redução nos custos das transações econômicas. Esta, por sua vez, influi decisivamente na geração e disseminação das atividades econômicas e conseqüentemente no grau de riqueza acumulada⁷ (MONASTÉRIO 2000a).

Os autores que primeiramente utilizaram o termo capital social foram JACOBS, em 1961, BOURDIEU e PASSERON, em 1970, e LOURY, em 1977. No entanto, COLEMAN, em 1988, é considerado o primeiro autor que melhor desenvolveu teoricamente a noção sobre capital social. Posteriores à estes, também merecem destaque como autores importantes na evolução da noção sobre capital social PUTNAM, em 1993 e PORTES e SENSENBRENNER, também em 1993⁸ (apud WOOLCOCK, 1998).

⁷ A presença da confiança entre os agentes econômicos facilita a difusão dos “negócios”, “transações” ou os “contratos” entre estes. Em regiões ou “territórios” em que as populações possuam tais atributos, as transações econômicas ocorrem mais facilmente e os custos destas também são menores, visto que são necessários menos instrumentos e organizações que cumpram o papel de coerção, punição ou fiscalização. A reciprocidade ou a cooperação também é um importante mecanismo cultural que confere caráter produtivo ao capital social. Assim, outro pressuposto liberal que a noção teórica sobre capital social questiona é que não são somente a competitividade e os interesses egoístas que movem a economia capitalista. A cooperação e a reciprocidade entre os agentes é fundamental e necessária para o desenvolvimento e este fato também é observado nos territórios mais avançados do ponto de vista tecnológico e econômico. ABRAMOVAY ressalta que *“o importante, no processo que fez do Vale do Silício – Costa Oeste norte-americana - o mais profícuo centro mundial de criação de novas tecnologias foram os contatos em primeira mão com as novidades e a existência de uma comunidade de indústrias na qual as idéias poderiam circular e as pessoas poderiam conversar de modo totalmente contrário ao espírito da competição – ao menos na forma com que ela é entendida na economia convencional de mercado”* (1998, p. 9-10).

Ademais da observação de que a concepção teórica sobre o capital está sendo construída por diversas disciplinas de estudo, também se destaca que importantes iniciativas sobre o tema resultam da interação de duas ou mais disciplinas. Na revisão bibliográfica empreendida, durante a fase de elaboração desta dissertação, foi possível identificar uma série de estudos e autores provenientes de vários campos teóricos como: a sociologia econômica, a economia institucional, a sociologia do desenvolvimento, o neo-institucionalismo e outros.⁹

A apresentação da síntese do debate, ocorrido na literatura internacional, acerca da evolução sobre a concepção em relação ao capital social será iniciada com a obra de PUTNAM (1996)¹⁰ - “Comunidade e Democracia : a experiência da Itália Moderna”. Esta opção está motivada no fato desta obra ter sido central nas discussões sobre a importância

⁸ A contribuição de BOURDIEU se dá principalmente na identificação dos vários outros tipos de capital (além do físico), sendo que entre estes ele considera o capital social. Uma das obras de BOURDIEU que pode ser citada: BOURDIEU, P. (1985), “The Forms of Capital”, in Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson. N.Y., Greenwood. COLEMAN é um importante autor que contribuiu na discussão sobre capital social. Ele faz uma abordagem sociológica sobre o capital social, mostrando a sua importância para o funcionamento dos sistemas e estruturas sociais. Sua obra clássica é: COLEMAN, J. (1990), “Foundations of Social Theory”, Belknap Press, Cambridge, Mass. PUTNAM é um dos autores centrais para o debate sobre o capital social, suas obras serão citadas mais adiante. Por último, vale citar a contribuição do principal crítico à temática sobre o capital social, PORTES, alguns dos seus principais livros que podem ser citados são: (a) PORTES, A. y J. Sensenbrenner (1993). “Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action”. American Journal of Sociology, vol 98, nº 6. (b) PORTES, A. y Landolt, P. (1996), “The Downside of Social Capital”. The American Prospect 26 18-21. (c) PORTES, A. (1998) “Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology”, Annual Review of Sociology 24: 1, pp. 1-24.

⁹ Alguns dos principais autores e obras que podem ser citados nestes “campos teóricos” são: (a) na sociologia econômica GRANOVETTER, M. (1984) “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology, v. 91, p. 481-510. (b) na campo da sociologia ou da economia do desenvolvimento destaca-se a vasta obra produzida por HIRSCHMAN. Aqui será citada uma das suas obras que salientou a importância que os “conflitos sociais” possuem para a formação do capital social: HIRSCHMAN, A.(1995) “Social conflicts as pillars of democratic societies, A Propensity to Self-Subversion”, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press. Nesta nota, não se pretende argumentar, sob o ponto de vista teórico, as diferenças entre a “economia institucional” e o “neo-institucionalismo”. Ambos campos teóricos procuram estudar a importância das instituições no desenvolvimento. Para efeitos práticos desta dissertação, considera-se que os autores que pertencem ao campo do (c) “neo-institucionalismo” interviram mais diretamente na noção teórica sobre o capital social. Também é um campo com grande presença de cientistas políticos. Entre os vários autores, destaca-se EVANS, P. (1996) “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, World Development, vol. 24, nº 6, pp. 1119-1132. (d) O campo da “Economia Institucional” é mais amplo, sendo que dele se apropriam vários conceitos que são utilizados na construção teórica acerca da noção sobre o capital social. Nele destacam-se: NORTH, D. (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge, MA, USA. E os atuais ganhadores do Prêmio Nobel de Economia em 2001: STIGLITZ, J. (1998) “Em Busca de um Novo Paradigma para o Desenvolvimento: Estratégias, Políticas e Processos” Palestra proferida no UNCTAD, Genebra. Retirado de <http://www.nead.gov.br> e; AKERLOF, G. (1970) “The Market for Lemmons: quality uncertainty and the market mechanism. Quarterly Journal of Economics, p. 488-500, v. 84, aug.

¹⁰ A Edição em inglês desta obra, que causou grande impacto na literatura internacional, é PUTNAM, R. (1993) “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press.

e o conceito do capital social. As conclusões deste autor, presentes no seu livro supracitado, provocaram inúmeras reflexões, reações e críticas por parte de muitos autores relacionados a esta temática.

1.3 - A CONTRIBUIÇÃO DE PUTNAM

O fator que motivou o trabalho de pesquisa de Putnam por vinte anos, na Itália, foi a criação dos governos regionais em 1970. Desde a reunificação da Itália, ocorrida em 1870, a forma de governo sempre foi muito centralizada, todo o poder político e os recursos públicos estavam subordinados aos interesses de Roma e até então ainda não existira nenhuma forma de governo regional.

Em 1970, criaram-se quinze novos governos regionais no território italiano, que se somaram aos cinco governos regionais que já haviam sido criados alguns anos antes. O trabalho investigatório empreendido pela equipe deste autor utiliza, como base empírica, estes 20 novos governos regionais criados. De acordo com o autor, *“no início dos anos 90, os novos governos, mal contando duas décadas de existência, gastavam quase um décimo do produto interno bruto italiano. Todos os governos tinham se tornado responsáveis por áreas como assuntos urbanos, agricultura, habitação, hospitais e serviços de saúde, obras públicas, ensino profissionalizante e desenvolvimento econômico. Embora os regionalistas continuassem se queixando das limitações impostas pelas autoridades centrais, todas as novas instituições já dispunham de autoridade suficiente para serem postas à prova. No papel, essas 20 instituições são praticamente idênticas e dispõem virtualmente dos mesmos poderes”* (PUTNAM, 1996, p. 22).

A exaustiva e minuciosa pesquisa coordenada por este autor tem como objeto os novos governos regionais italianos criados. A primeira parte do trabalho busca descobrir como a “mudança institucional” – a criação dos novos governos (instituições) regionais - influenciam na identidade, no poder e na estratégia dos atores políticos. Utilizando a mudança institucional como variável independente, o autor procurou observar a influência e as alterações que esta provocou sobre o ambiente social e político – nos atores e nas relações sociais - nas diversas regiões italianas. A hipótese, baseada nos estudos dos institucionalistas, estabelece que *“(...) as instituições moldam a política. As normas e os*

procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida que estruturam o comportamento político” (PUTNAM, 1996, p. 23).

As conclusões do autor identificam que o processo de mudança institucional gerou diferenças significativas no comportamento das lideranças políticas regionais. O advento do governo regional transformou a cultura política da elite política regional. Através de entrevistas com políticos pertencentes aos conselhos regionais e comunitários, realizadas entre 1970 e 1989, foi observado que ocorreu uma grande despolarização ideológica e um aumento de pragmatismo administrativo e político por parte destas lideranças (*Ibid*).

A diminuição da disputa ideológica foi compatível com o aumento da “(...) *tolerância entre as diferentes linhas partidárias. (...) Quando da criação dos governos regionais, havia maior hostilidade entre os conselheiros recém-eleitos dos diferentes partidos do que entre seus respectivos eleitores. Duas décadas depois, essa tendência invertera-se totalmente, e as relações intra-partidárias eram consideravelmente mais abertas e tolerantes entre os políticos regionais do que entre os eleitores*” (PUTNAM, 1996, p. 44).

Por sua vez, o exercício do ato de governar “regiões” fez com que crescesse, nos novos governantes regionais, as preocupações mais técnicas e administrativas em detrimento das questões mais partidárias e ideológicas. Segundo ele, “*após uma década de governo regional, os líderes regionais haviam se tornado menos teóricos e utópicos e menos preocupados em defender os interesses de certos grupos regionais em detrimento de outros. As questões práticas de cunho administrativo, legislativo e financeiro adquiriram maior relevo*” (PUTNAM, 1996, p. 49).

A consolidação dos governos regionais permitiu a criação de um ambiente institucional próprio ao nível das regiões. As sucessivas pesquisas feitas pela equipe de pesquisa revelaram “(...) *uma clara tendência ao predomínio das lideranças regionais, cada vez mais independentes das forças externas (mas não imunes a elas). (...) Dentro dos limites da democracia representativa, cada vez mais competia aos líderes da nova instituição conduzir o seu próprio destino. (...) Em consequência dessa ampliação do poder e da [autonomia] regionais, os políticos regionais tornaram-se mais relutantes em*

seguir a orientação partidária nacional quando ela contrariava interesses regionais” (Ibid, p. 53-55).

Na segunda parte do seu livro, o autor busca mostrar como o desempenho institucional é condicionado pela história. Segundo ele, “(...) *as instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e robustez. (...) Os indivíduos podem “escolher” suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmo criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas” (Ibid, p. 23).*

Para identificar os fatores que explicam o desempenho institucional, PUTNAM inverte metodologicamente a hipótese, sendo que, nesta segunda parte do seu livro, a mudança institucional passa a ser utilizada como variável dependente. Igualmente à hipótese anterior, o autor apoia-se nas correntes teóricas históricas dos estudos dos institucionalistas e a partir delas elabora três variáveis independentes como sendo possíveis de influenciarem no desempenho institucional: (i) a primeira hipótese diz que a organização, a estrutura e o planejamento interno são os fatores fundamentais no êxito dos bons governos; (ii) a segunda hipótese estabelece que a modernidade sócio-econômica (a riqueza econômica) é que determina o desempenho governamental; (iii) a terceira hipótese diz que as tradições sócio-culturais dos cidadãos é que definem o grau de desempenho dos governos. Segundo esta hipótese, quanto mais cívicas sejam às populações melhores serão os seus governos. (PUTNAM, 1996)

Quanto à primeira hipótese de pesquisa, foram realizadas várias pesquisas de opinião entre o eleitorado das regiões, durante o período de 1968 a 1988, que permitiram identificar a avaliação dos cidadãos em relação aos seus respectivos governos regionais. Também foram feitos estudos de casos buscando identificar a eficiência administrativa destes mesmos governos regionais. Estas pesquisas e estudos, segundo o autor, buscaram comprovar o que qualquer pessoa poderia “sentir”, caso visitasse os distintos governos regionais italianos: existem grandes disparidades, quanto à eficiência administrativa e gerencial, entre estes governos. Geralmente, governos de regiões mais ao norte, como a Emília-Romagna, são mais eficientes do que os governos de regiões mais ao sul, como a Calábria.

Para avaliar a eficiência governamental o autor utilizou uma série de indicadores relativos a três variáveis principais: (i) a continuidade administrativa – estabilidade do gabinete, prestação orçamentária e serviços estatísticos e de informação; (ii) as deliberações sobre as políticas – análises da legislação reformadora e da inovação legislativa e (iii) a implementação das políticas – em que foram analisadas as efetividades em programas de saúde pública, previdência social, desenvolvimento industrial e agrícola e política habitacional e urbana.

O autor encontrou uma grande coerência entre estes 12 indicadores de desempenho institucional, todos estes possuem índices maiores nos mesmos governos regionais que são considerados melhores por seus eleitores. Para PUTNAM, *“na verdade, o índice de desempenho institucional é bastante condizente com o julgamento dos observadores mais atentos e do eleitorado em geral. (...) Os governos regionais que adotam leis inovadoras, implementam seus orçamentos como o planejado, constroem creches, respondem às cartas que lhe são enviadas e assim por diante gozam de maior popularidade entre o eleitorado do que os que não o fazem.”* (1996, p. 90)

Assim, a conclusão deste autor é que o que varia coerentemente é a eficácia institucional e não a importância isolada de um ou de alguns programas públicos. Mas, a correlação existente entre a eficiência administrativa e o desempenho institucional fez com que surgisse, para ele, a pergunta: porque isto ocorre? Ou seja, a verificação desta hipótese permitiu concluir que a eficiência administrativa é intrínseca ao bom desempenho institucional, entretanto, não responde quais são os fatores que a motiva.

A segunda hipótese explicativa utilizada, nesta obra, para explicar a variação no desempenho institucional foi a modernidade sócio-econômica. A modernidade sócio-econômica é facilmente observável se o território italiano for dividido pela metade. Neste tipo de divisão foi encontrada uma correlação positiva entre a modernidade sócio-econômica e o desempenho institucional. Na parte norte italiana, nitidamente mais rica, estão situados os melhores governos regionais. Consequentemente, na parte sul, mais pobre, localizam-se os piores desempenhos institucionais.

No entanto, houve a identificação de acentuadas diferenças de desempenho institucional entre os governos regionais, tanto naqueles localizados na parte norte como também nos situados na parte sul italiana. A existência destas diferenças impediu que a

modernidade sócio-econômica fosse considerada como um fator determinante das diferenças no desempenho institucional. Assim, PUTNAM conclui que “(...) a modernidade econômica está de algum modo associada ao bom desempenho das instituições públicas – isso está claro. O que nossa análise até agora não esclareceu é se a modernidade é uma das causas do desempenho (talvez uma entre várias), se o desempenho é talvez de certa forma uma das causas da modernidade, se ambas as coisas são influenciadas por um terceiro fator ou se a relação entre modernidade e desempenho é ainda mais complexa” (1996, p. 100).

A terceira hipótese explicativa sobre a variação entre os governos regionais, utilizada pelo autor, foi a observação da presença (ou não) de correlação positiva com o grau de civismo presente nas populações destas respectivas regiões italianas. A concepção de civismo por parte de PUTNAM é centralmente influenciada pela aceção de comunidade cívica contida na obra clássica de TOCQUEVILLE.¹¹

Os componentes da “comunidade cívica” em PUTNAM são os elementos sócio-culturais dos cidadãos de determinados territórios, que buscam a construção de uma sociedade melhor a partir de compromissos baseados em: (i) participação cívica (reconhecimento e busca do bem público), (ii) igualdade política e a solidariedade (confiança e a tolerância) e, (iii) o nível de participação dos cidadãos nas associações que incentivam a cooperação mútua.

¹¹ Alexis de Tocqueville foi um estudioso francês que estudou detidamente os princípios teóricos da “comunidade cívica” na sociedade norte-americana. A obra utilizada e citada por Putnam é: TOCQUEVILLE, Alexis de. “A Democracia na América”. São Paulo. Martins Fontes. Esta obra de Tocqueville pode ser enquadrada na corrente teórica denominada como “republicanismo clássico”. A noção de comunidade cívica em Tocqueville é baseada na “(...) associação entre liberdade e igualdade. É a igualdade o princípio democrático fundamental que vai explicar a democracia. Essa igualdade a que Tocqueville se refere é uma igualdade cultural e política entre as pessoas, não econômica, que poderia ser traduzida, (...) como iguais oportunidades de educação e uniforme garantia de direitos. Assim, a democracia estará sempre associada a um processo igualitário que não poderá ser sustado, desenvolvendo-se em diferentes povos conforme suas variações culturais. Porém a variável independente que explica a democracia, isto é, o aspecto-chave de que vai depender a democracia, é a ação política dos cidadãos, como um dos instrumentos de vigilância do povo que asseguram a igualdade. (...) Ao afirmar que a igualdade põe os homens ao lado uns dos outros, sem laço comum a mantê-los, Tocqueville procura logo em seguida mostrar que o problema da igualdade, de tender a transformar-se em individualismo, foi resolvido na América por meio da autonomia do poder local. Como torna-se difícil para um cidadão dedicar-se aos negócios públicos na esfera nacional, é na comunidade que os indivíduos aprendem a ocupar-se do bem comum da ação pública. (...) A expressão da ação pública, voltada para o bem comum (...), se dá na criação de associações. (...) Ao falar da qualidade dos americanos de criar associações de todos os tipos, desde empresas a partidos políticos, associações religiosas, de lazer, Tocqueville tenta mostrar uma correlação entre a presença de associações e organizações civis e a igualdade, numa sociedade democrática. A autonomia do poder local, junto com a existência de associações civis, é que define a comunidade cívica para Tocqueville” (FERNANDES, 2000: 90-93).

Os indicadores utilizados por este autor para “aferir” o grau de civismo das distintas populações italianas regionais foram: (i) a participação das populações em referendos, (ii) o tipo de voto utilizado (voto mais partidário do que pessoal), (iii) o nível de leitores de jornais e (iv) a presença quantitativa de associações organizacionais horizontais (clubes de futebol, de música, grupos de mães, associações e cooperativas diversas, etc).

Utilizando tais informações quantitativas, o autor observa que existe uma grande correlação entre o “grau de civismo” presente nas populações e o desempenho dos respectivos governos regionais. De acordo com a sua noção sobre comunidade cívica, PUTNAM conclui que *“existe de fato uma estreita correlação entre os nossos quatro indicadores, na medida em que nas regiões onde é maciço o comparecimento às urnas nos referendos e inexpressivo o uso do voto preferencial são praticamente as mesmas onde existem uma densa rede de associações civis e um elevado número de leitores de jornais. (...) Nas regiões cívicas as pessoas lêem mais jornal, mais da metade nunca exerceu voto preferencial (nas menos cívicas mais da metade sempre exerceu este voto) e ser membro de organizações comunitárias é duas vezes mais comum nas regiões cívicas do que nas não cívicas. (...) Há uma notável coincidência entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política da região. Nesse sentido, a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. (...) Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo”* (1996, p. 110-12).

O autor identifica que as relações sociais (e políticas) nas regiões menos cívicas são baseadas em maiores níveis de hierarquização, autoritarismo, elitismo e clientelismo. Ele conceitua estas relações sociais como “verticais”. Ao contrário, estabelece que as relações sociais nas regiões mais cívicas são baseadas em relações sociais mais democráticas, igualitárias e cooperativas, sendo, portanto, mais “horizontais”. Ele atribui tal fato, a presença, nas regiões mais cívicas, dos diversos tipos de associações de cooperação mútua. Estas, são formas organizacionais que geram o civismo na sociedade. É destacado o estímulo democratizador e participativo de tais organizações, pois se fundamentam e disseminam para a sociedade relações mais “horizontais” entre as pessoas, grupos e classes sociais.

A partir destas observações o autor atribui papel principal a presença da comunidade cívica como fator determinante do desempenho institucional. Analisando os

dados e as informações históricas das diversas regiões italianas, o autor encontra uma grande correlação entre os tipos de governos que estas regiões possuíam na Idade Média e os seus respectivos graus de civismo e desempenho institucional verificados em sua pesquisa.

As regiões mais cívicas e de melhores desempenhos institucionais, hoje, são as mesmas que historicamente provém de governos republicanos, enquanto que as menos cívicas e de piores desempenhos institucionais são as que se originam de governos “senhoriais” (feudais). Pois, “(...) *os territórios sulistas outrora governados pelos reis normandos constituem precisamente as sete regiões menos cívicas no anos 70. Com quase a mesma exatidão, os Estados papais (exceto as repúblicas comunais da parte norte dos domínios do papa) correspondem às três ou quatro regiões que vêm a seguir na escala de civismo nos anos 70. No outro extremo da escala, o centro do republicanismo em 1300 curiosamente corresponde às regiões mais cívicas de hoje*” (PUTNAM, 1996, p. 144).

Da mesma forma, observando estudos, relatórios e dados do século XIX, o autor verifica que “(...) *onde um século atrás os italianos estavam fortemente engajados em novas formas de solidariedade social e mobilização cívica, precisamente aí os italianos de hoje demonstram maior civismo em sua vida política e social. (...) Observando a correlação existente entre o desempenho institucional nos anos 80 e as tradições cívicas em 1860 – 1920. A tendência é clara: teria sido possível prever com extraordinária exatidão o êxito ou o fracasso do governo regional na Itália nos anos 80 tomando por base o grau de participação cívica existente quase um século antes*” (Ibid, p. 160).

Para o autor o “grau de civismo” de uma população é um fator mais determinante do que determinado em relação ao desempenho institucional e à modernidade sócio-econômica. Visto que “*as tradições cívicas são também mais importantes no nível de desempenho institucional do que o potencial econômico preexistente. As tradições cívicas influenciam mais a economia e desempenho institucional do que são influenciadas por eles*” (Ibid, p. 167).

Quanto ao desenvolvimento econômico, o autor conclui que este é mais derivado da presença do civismo do que da potencialidade econômica de determinado território. Segundo ele, a parte norte, no século XIX, era menos desenvolvida que a parte sul italiana. No entanto, o maior grau de civismo, historicamente presente na parte norte permitiu-lhe,

no século XX, estabelecer maiores níveis de desenvolvimento sócio-econômico. Para o autor, existe um vínculo entre civismo e economia, ou seja as normas e instituições que configuram a comunidade cívica influenciam o desenvolvimento econômico.

Segundo PUTNAM, a explicação dos vínculos existentes entre economia e civismo podem ser explicadas pelos estudos microeconômicos de diversos autores. Entre estes, ele cita “(...) Arnaldo Bagnasco primeiramente chamou a atenção para o fato de que, além das duas Itálias, sobejamente conhecidas, isto é, o triângulo industrial nortista e o mezzogiorno atrasado, existia uma “terceira Itália” constituída por uma economia difusa – de pequena escala porém tecnologicamente adiantada e altamente produtiva. Michael Piore e Charles Sabel aprofundaram essa análise, apresentando numerosos exemplos, no Centro-Norte da Itália, de uma “especialização flexível” de tipo artesanal. (...) Tomando emprestado um conceito de um dos fundadores da moderna ciência econômica, Alfred Marshall, os especialistas passaram a chamar essas áreas de “distritos industriais”. Uma das características distintivas desses distritos industriais descentralizados porém integrados é a combinação aparentemente contraditória de concorrência com cooperação. As empresas competem acirradamente no campo da eficiência e da inovação em produtos, mas cooperam nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa. 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 70 e 80. Não admira que nessas duas décadas essas regiões de especialização flexível tenham gozado de uma prosperidade acima da média” (1996, p. 169-70)

Para o autor, as tradições cívicas ou o grau de civismo de uma determinada população é determinada pela sua história. Daí deriva a sua compreensão sobre capital social. Segundo ele, o “civismo” dos habitantes de um dado território é resultante e determinado historicamente pelo “estoque” de capital social acumulado por eles e pelos seus antepassados. Assim, nesta acepção, capital social é uma característica de uma dada população que é determinada histórica e culturalmente.

Este autor compreende que o capital social difunde-se, principalmente, através do atributo cultural da confiança social. Esta, por sua vez é emanada principalmente de duas fontes conexas: normas e cadeias de relações sociais. Os mecanismos sociais que

propiciam o estabelecimento, das normas e das relações sociais baseadas em atributos culturais como a confiança e a reciprocidade são denominadas como “*sistemas de participação cívica*”.

Os sistemas de participação cívica se traduzem, nas sociedades democráticas, em mecanismos de participação dos cidadãos na escolha e na fiscalização dos seus respectivos governos. Mas também e principalmente, visto que PUTNAM é fiel à escola de TOCQUEVILLE, é atribuído um papel central e determinante aos diversos tipos de associações civis formadas pela população, como parte fundamental dos sistemas de participação cívica, para a construção do capital social e conseqüentemente do civismo. De acordo com ele, “*as associações civis que contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa dos seus efeitos internos sobre o indivíduo como também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum para com empreendimentos coletivos, bem como espírito público. No âmbito externo, a articulação e agregação de interesses são intensificadas com uma densa rede de associações secundárias*” (PUTNAM, 1996, p. 103-4).

Grande parte das controvérsias em relação à obra de PUTNAM é decorrente da introdução, no seu conceito de capital social, da concepção sobre “subordinação à trajetória”¹². De acordo com esta noção as distinções entre os tipos de relações sociais existentes em diferentes sociedades são determinadas pelo processo histórico e cultural desenvolvido por cada uma destas sociedades.

¹² A noção de “subordinação à trajetória” ou “dependência de rota”, em PUTNAM, deriva principalmente de NORTH, D. (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge, MA, USA. Segundo PUTNAM, “*como enfatizaram os “novos institucionalistas”, as instituições – e caberia acrescentar, os contextos sociais que condicionam seu funcionamento – desenvolvem-se ao longo da história, mas não atingem seguramente um único e eficiente equilíbrio. A história nem sempre é eficiente, no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a irracionalidade coletiva. (...) Teóricos da história econômica apelidaram recentemente essa característica dos sistemas sociais de “subordinação à trajetória”: o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico (e político). (...) North assinala que os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas*” (1996, p. 188-9).

Então, nesta concepção de “subordinação à trajetória”, uma sociedade cívica (ou mais cívica) é determinada historicamente pelas relações sociais que formam “equilíbrios sociais estáveis” que estão baseados em cooperação, reciprocidade, confiança e outros atributos culturais favoráveis ao desenvolvimento desta mesma sociedade. Por outro lado, uma sociedade não-cívica (ou menos cívica) é determinada por relações sociais, que igualmente forma “equilíbrios sociais estáveis”, mas que, neste caso, estão baseados em atributos culturais como a exploração, dependência, clientelismo e outros, que impedem o melhor desenvolvimento destas sociedades. Ou seja, a diferença entre regiões cívicas e não-cívicas não é determinada pela presença ou não de vínculos sociais, mas sim pelo tipo de vínculos sociais que preponderam nestas realidades.

PUTNAM introduz um caráter determinista a sua concepção sobre capital social, quando nela insere a noção de “subordinação da trajetória”. Esta compreensão é reiterada quando ele referenda a citação de NORTH, ao explicar os motivos que justificam o maior desenvolvimento da América do Norte em relação ao restante do continente americano: segundo ele, isto ocorre por causa do maior estoque de capital social das populações de origem protestante, que colonizaram a parte norte do continente, quando comparadas às populações de origem católica, que colonizaram a parte sul do continente.

Esta concepção histórica e culturalmente determinista sobre o capital social gerou uma série de reações na literatura internacional. Visto que, caso se considere correta tal afirmação, “(...) não haveria saída para qualquer país do terceiro mundo, ou mesmo para qualquer cidade ou região não-cívica em qualquer parte do planeta vir tentar a tornar-se cívica, isto é, obter capital social, caso um governo com forte propósito nesse sentido o desejasse, pois o determinismo histórico-cultural já os havia condenado” (FERNANDES, 2000, p. 88).

Estas e outras afirmações de PUTNAM causaram grande controvérsia na literatura internacional sobre o tema, uma grande quantidade de estudos posteriores procuraram debater e responder a estas questões. É por isto que a sua obra têm uma importante contribuição para a evolução da discussão sobre o capital social.

A próxima etapa deste capítulo tenta demonstrar a síntese de algumas questões que se tornaram importantes para a discussão sobre o capital social. Entre estas, destacaremos

as limitações da noção teórica sobre o capital social, o debate sobre a concepção determinista de PUTNAM e o papel do Estado na formação do capital social.

1.4 – AS LIMITAÇÕES DA NOÇÃO TEÓRICA DE CAPITAL SOCIAL

Na visão da maioria dos autores consultados, capital social é compreendido como os recursos (aqui entendidos como capital ou ativos de capital) que possuem uma determinada rede de relações sociais. Segundo DURSTON, que comparou a contribuição dos primeiros autores que analisaram o tema, esta concepção é visivelmente presente em dois destes autores. Para BOURDIEU, “(...) *capital social é o agregado de recursos reais ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de reconhecimento mútuo. Já Coleman define capital social como os recursos sócio estruturais que constituem um ativo de capital para o indivíduo e facilitam certas ações de indivíduos que estão dentro dessa estrutura*” (apud DURSTON, 2000, p. 8).

Sob a perspectiva da sociologia econômica, um autor que tem relativa importância no desenvolvimento da noção de capital social é GRANOVETTER. Dentro de uma perspectiva econômica, ele se contrapôs à visão neoclássica, demonstrando que os “*agentes econômicos não são átomos isolados, mas sim suas interações econômicas estão “embedded” (incrustadas, enraizadas, imersas, imbricadas) nas relações, redes e estruturas sociais*” (apud DURSTON, 2000, p. 8). Esta incorporação da noção de capital social nas relações econômicas tem sido fundamental, pois também conferiu à noção um significado produtivo, ou seja, de que as relações sociais constituem ativos econômicos importantes dos indivíduos e grupos sociais.

GRANOVETTER foi um autor importante na construção da noção de capital social, pois inseriu nela a concepção da importância dos “laços fracos”, que são as relações que os indivíduos estabelecem além de sua rede de relações comunitárias. Estas, por sua vez, são as relações de parentesco ou de vizinhança e são conceituadas como os “laços fortes” das relações sociais dos indivíduos. GRANOVETTER demonstrou que, sob o ponto de vista da inserção econômica dos indivíduos na sociedade, os “laços fracos” são mais importantes do que os “laços fortes”. Esta concepção, como veremos adiante, também

foi vital para a formulação teórica que possibilita classificar o capital social em vários tipos e dimensões. (*apud* WOOLCOCK, 1998; DURSTON, 2000; MONASTÉRIO, 2000b)

Nos anos mais recentes, a construção e a utilização da noção de capital social está se dando por tantas e diferenciadas matizes teóricas que se torna difícil entender o seu preciso significado teórico. Pois, “*os teóricos da escolha racional (...) consideram o capital social como um recurso informativo emergindo como resultado da interação entre agentes racionais que necessitam se coordenar para alcançar benefícios mútuos. (...) Durkheimianos, contudo, sempre às turras com os utilitaristas, reivindicam que capital social sob a forma de normativos “elementos não-contratuais de contrato” é, de fato, o que torna possível a disposição para a ação, racional ou de outro tipo, moldando não apenas os objetivos que os indivíduos buscam, mas como, se e quando eles procuram alcançá-los. Para os teóricos das redes, capital social são simplesmente os laços sociais não-rationais. Se o capital social pode ser racional, pré-rationais ou mesmo não-rationais, o que capital social não é? Ao final, estes conceitos sugerem que podem ocorrer várias formas ou dimensões de capital social*” (WOOLCOCK, 1998, p. 155-56)

Para exemplificarmos a indefinição conceitual sobre o tema capital social podemos utilizar a definição que consta na obra de PUTNAM: “*(...) aqui 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*” (1996, p. 177). Capital social nesta concepção, que não é exclusiva de PUTNAM mas sim da grande maioria dos autores que discutem o tema, possui vários significados e funções, como bem assinalou PORTES, que é o principal autor crítico ao marco teórico do capital social (*apud* DURSTON, 2000).

Quando capital social é definido através de atributos como redes e normas por um lado e confiança, ações cooperativas ou reciprocidade por outro lado, faz-se a crítica de que esta definição traz duplos “sentidos” ou “significados”. Como que capital social é respectivamente “efeito” ou “causa”, “elemento” ou “função”, “conteúdo” ou “estrutura”?

Redes e normas são formas diferenciadas de relações sociais. Segundo DURSTON (2000) “*as redes não são necessariamente instituições*”, ao passo que as normas sim, são relações sociais institucionalizadas que regulam as ações sociais, podendo ser ou não formais. Ao entendermos capital social como relações sociais estamos lhe dando o

significado de estrutura, de elemento da estrutura social, de causa de tipos diferenciados de relações sociais.

De outra forma, quando definimos capital social enquanto confiança, ações cooperativas ou reciprocidade, estamos compreendendo capital social enquanto “recursos morais”. Ou seja, nesta acepção capital social têm o significado de efeito, como conteúdo ou função das relações sociais.

Teoricamente percebe-se claramente esta distinção de significado entre distintos autores. Assim “(...) enquanto que os neoweberianos percebem o capital social como a combinação daqueles laços que, em forma de normas, mantém os indivíduos dentro das grandes organizações (...) ou os mantém conectados entre si ao longo de diferentes domínios institucionais, outros vêem no capital social um recurso moral, tal como a “confiança” ou um mecanismo cultural que é utilizado para definir e reforçar os laços sociais dentro de específicos grupos de status” (WOOLCOCK, 1998, p. 156). Dito de outra maneira, esta concepção “ampla” de capital social mescla componentes culturais com práticas sociais concretas.

A crítica central, formulada principalmente por PORTES a esta concepção de capital social, é a de que o seu significado estará sempre vinculado aos efeitos benéficos gerados. Ou seja, na concepção que expressam PUTNAM e outros fundadores desta noção, capital social é explicado “*simultaneamente como causa e como efeito, pretendendo que sua existência seja inferida a partir de efeitos positivos previamente postulados*” (apud DURSTON, 2000, p. 12).

Nesta concepção de PUTNAM e de outros autores, capital social é formado somente por redes sociais e normas oriundas de relações sociais baseadas em reciprocidade, ações cooperativas e confiança. Mesmo sabendo que destas redes e normas sociais também fazem parte instrumentos coercitivos que penalizam o comportamento oportunista, a pergunta que surge é: capital social somente existe se é “benéfico”? Ou perguntado de outra forma: existe capital social que não gere resultados “benéficos”?

A literatura internacional fez parte deste debate, a partir dos estudos de BANFIELD,¹³ sobre que tipo de relações sociais predominam em regiões, como o sul da

¹³ BANFIELD, Moral basis of a backward society (apud PUTNAM, 1996).

Itália, onde há presença de organizações como a máfia italiana. O sul italiano, como já vimos, é predominantemente uma região acívica, com predomínio de relações sociais “verticais”, autoritárias ou clientelistas. De acordo com PUTNAM, *“a máfia surge das relações sociais clientelistas, da falta de confiança no Estado e da necessidade de auxílio à população, o que é estabelecido pelas relações hierárquicas da máfia. Graças aos mafiosos, os agentes econômicos podiam negociar acordos com um mínimo de certeza de que eles seriam cumpridos. A atividade mais específica dos “mafiosos” consiste em produzir e vender um produto muito especial, intangível porém indispensável na maioria das transações econômicas. Em vez de produzirem carros, cerveja, porcas e parafusos ou livros, eles produzem e vendem confiança”* (1996, p.156-7).

Esta forma de raciocínio também é válida para grande parte das relações sociais que ocorrem nos ambientes rurais, como os que se dão em boa parte do nosso país e em regiões da Itália similares às nossas, *“(...) para os camponeses miseravelmente vulneráveis o clientelismo era uma opção de reação contra a sociedade atomizada. Estudos mostram que os camponeses temiam ser excluídos do clientelismo, pois este é que lhes garantia subsistência, intermediação de representação junto às autoridades centrais e tipos de previdência”* (PUTNAM, 1996, p. 155).

Estas relações sociais, existentes em organizações sociais como a máfia, caracterizam-se como “familismo amorral”, ou seja, são relações sociais onde predominam fortes laços familiares, que se colocam acima do bem comum, dos direitos da sociedade e inclusive do Estado. As relações sociais destas organizações criminosas são verticais, de cima para baixo, autoritárias e, portanto, não se configuram como capital social. Pois este, segundo PUTNAM, está baseado em relações democráticas e horizontais.

Se por um lado, autores como PUTNAM ressaltam que as relações sociais que podem caracterizar-se como capital social são “horizontais” e democráticas, por outro lado, autores como FOX (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999) e DURSTON (1999) demonstram como são primordiais, na experiência latino-americana, principalmente em ambientes rurais, os mecanismos de relações sociais mais verticalizados, como os que são baseados no sistema organizativo de “lideranças”.

Com esta conclusão, torna-se frágil a proposição da horizontalidade, defendida por PUTNAM, para diferenciar as relações sociais geradoras de capital social daquelas que

ocorrem em organizações criminosas como a máfia. Segundo DURSTON, estas diferenças se explicam pela necessidade de se demonstrar a distinção existente entre capital social e suas fontes ou precursores. Para ele, *“o capital social se constrói sobre a base de insumos, matéria-prima ou precursores socioculturais existentes em quase todas as sociedades humanas; a confiança e o afeto que se associam com a familiaridade (amizade e vizinhança) e com a extensão das normas de solidariedade do lugar nuclear à rede de parentesco mais ampla. Outras matérias-primas sobre as quais se constrói o capital social através de uma inversão de tempo, esforço e bens são a identidade compartilhada (étnica, social, generacional, sexual, ocupacional, religiosa, local, nacional, etc). Quando estes recursos básicos são aproveitados voluntariamente para construir relações de intercâmbio recíprocas ou cooperativas se tem capital social . (...) As instituições sociais das máfias e outras organizações criminais e as estruturas políticas do clientelismo autoritário usam estes precursores do capital social e ainda tratam de parecer-se no possível ao capital social para beneficiar-se da força de suas normas e relações de controle social. Mas, as máfias e o autoritarismo não são, essencial e principalmente, instituições de reciprocidade e cooperação”* (2000, p. 15-16).

Mas, desta forma, não voltamos ao dilema do conceito de capital social ser vinculado aos efeitos benéficos que gera? Podemos dizer que sim e, portanto, torna-se necessário separar os tipos de benefícios de que estamos falando. Relações sociais baseadas em reciprocidade e em ações cooperativas são intrínsecas à noção de capital social, ou seja, nela existe sim a fusão de elementos de ordem cultural com elementos “estruturais” das relações sociais. Tanto assim que as normas são práticas sociais institucionalizadas que derivam de fatores culturais.

DURSTON (1999 e 2000) oferece uma explicação antropológica a esta questão, pois as culturas são derivadas de relações sociais que resultam de processos históricos de aprendizagem, nas quais os indivíduos e grupos sociais esperam receber benefícios, *“portanto as normas e as relações que constituem o capital social não existem de forma independente dos efeitos esperados, quer dizer de suas funções”* (2000, p. 13).

Mas, conforme dito anteriormente, é necessário distinguir os efeitos benéficos das relações sociais baseadas em reciprocidade e ações cooperativas que formam o capital social (restritos ao espaço micros social dos indivíduos, grupos e organizações), dos efeitos

benéficos macroeconômicos e sociais que são esperados do capital social em abordagens como a de PUTNAM, que é o principal exemplo da literatura internacional.

A obra deste autor estipula um papel determinante ao capital social no desenvolvimento das sociedades, além disso, a sua concepção de capital social é baseada quase que exclusivamente no nível organizacional da sociedade, mais precisamente, naquele capital social derivado das associações cívicas.

Como será discutido adiante, a visão deste autor sobre capital social não confere ao Estado e nem às relações sociais entre o Estado e a sociedade papel relevante na construção do capital social. Então, podemos concluir que a aceção de PUTNAM sobre capital social é restrita a um tipo deste. Além disso, menospreza a importância de outros fatores vitais para a promoção do desenvolvimento, como o tipo de governo do Estado, a presença de estruturas de exploração ou a riqueza econômica, entre outros exemplos, que são fatores tão importantes quanto o capital social para esta finalidade.

Mesmo no nível microsocia, ao pensarmos nas relações entre indivíduos, grupos e organizações sociais, o capital social, mesmo que culturalmente gerado a partir de expectativas benéficas, pode também ocasionar efeitos maléficos ou prejuízos a indivíduos ou grupos sociais. DURSTON (2000) cita, entre outros, dois exemplos principais de prejuízos que o capital social pode provocar: o primeiro é a exclusão ou a marginalização de alguns indivíduos ou grupos sociais de redes de capital social – por não terem algum dos atributos que conferem unidade à rede social, como identidade, etnia, religião ou outro – e o segundo é a restrição da liberdade aos indivíduos que redes de relações sociais também podem motivar.

Como vimos anteriormente, diversas aceções sobre capital social são possíveis e estas derivam das diversas fontes teóricas de que o termo capital social se origina. PORTES e SENSENBRENNER distinguiram quatro formas diferentes de definir o conceito de capital social, segundo as tradições teóricas de que procedem: a marxista, a de Simmel, a de Durkheim e Parsons e a de Weber. (*apud* WOOLCOCK, 1998)

É por isso que PORTES opina que “(...)o que foi escrito sobre capital social é sugestivo, mas vago, que não aporta suficientes elementos novos para considerar-se um marco teórico. O conjunto de processos coberto pelo conceito não é novo e já foi estudado

sob outras etiquetas no passado. O termo capital social simplesmente recaptura uma percepção presente desde os mesmos começos da disciplina da sociologia” (apud DURSTON, 2000, p. 9).

Sem dúvida, não é possível dizer que a conclusão de PORTES esteja incorreta e de fato a imprecisão conceitual, ou talvez, a grande miscelânea de significados teóricos do termo capital social ainda não lhe configure a possibilidade de ser considerado um marco teórico. No entanto, este presente estudo partilha da concepção sobre capital social de DURSTON, segundo a qual a *“análise do debate recente, (...) permite propor aqui a existência, dentro das controvérsias e contradições que permeiam esta discussão, de um conjunto de hipóteses que constituem um “paradigma emergente” rico em conceitos, que corresponde a realidades sociais altamente relevantes para o desempenho de programas para promover a participação cívica e superar a pobreza” (2000, p. 9).*

Capital social, nesta concepção, está estritamente vinculado com a complexidade social provocada pela modernidade. Isto não quer dizer que antes da “alta” modernidade não existisse capital social, ao contrário, como vimos, o próprio termo não deixa de ser uma reinterpretação de abordagens teóricas clássicas. Mas, o que estamos querendo dizer é que o termo capital social surge com força no período recente porque se torna um instrumento indispensável para a análise das teorias e dos programas de desenvolvimento.

É isto que tentará ser mostrado adiante, nesta síntese sobre o capital social. Esta “noção” ou “paradigma emergente” torna-se um instrumento teórico vital para se estudar e propor alternativas de desenvolvimento. Mas, para que o capital social seja efetivamente um instrumento teórico, com possibilidades reais de aplicação prática a ser difundido em processos de desenvolvimento, é necessário que encontremos uma contraposição à visão estática e determinista-cultural apresentada na obra de PUTNAM.

Então, as perguntas que aparecem neste momento são: É possível construir capital social onde ele não exista? Há tipos diferenciados de capital social? O Estado possui algum tipo de papel na construção do capital social?

1.5 - A RELAÇÃO ENTRE CAPITAL SOCIAL E ESTADO

Novamente, a compreensão da obra de PUTNAM sobre a relação entre capital social e Estado é primordial para a nossa “entrada” neste debate. A sua visão “determinista-cultural” de capital social faz com que não haja muitas alternativas para a formação do capital social. Ou seja, populações que historicamente não tenham construído relações sociais geradoras de capital social não terão chances de construí-lo, pelo menos no curto ou médio prazo. E portanto, conforme a sua visão de que o estoque de capital social acumulado é o principal fator determinante no nível de desenvolvimento, as regiões ou territórios que apresentarem baixos estoques de capital social estarão fadadas ao atraso sócio-econômico¹⁴.

ABU-EL-HAJ, indica que a esta visão culturalista de PUTNAM houve uma forte reação, cita principalmente autores como EVANS e FOX, que defendem que nas sociedades modernas é o Estado quem tem “(...)o principal papel em forjar a ação coletiva, valorizando seu potencial ou aniquilando sua capacidade de ação. Propõe o neo-institucionalismo contra culturalismo de Putnam. A intervenção institucional se torna determinante na aglutinação ou dispersão do capital social” (apud 1999, p. 72).

Antes de aprofundar o tema, faz-se necessário ressaltar que existe uma divergência na literatura, no que se refere a se o conjunto dos neo-institucionalistas que estudaram o tema capital social formam uma contraposição a PUTNAM ou se ele mesmo pertence a este campo, ou seja, representa uma das várias vertentes do neo-institucionalismo.

A primeira posição, já explicitada acima, é exposta por ABU-EL-HAJ (1999) e a outra aparece em FERNANDEZ (2000). Segundo este, PUTNAM pertence a corrente neo-institucionalista, sendo que este “novo institucionalismo é amplo e dividido em sub-correntes, que possuem como aspecto comum o estudo dos processos políticos tendo como variável explicativa às instituições. Isto o faz diferenciar-se do “velho institucionalismo” que tinha até então como modelos dominantes na ciência e na política norte-americana o comportamento e o pluralismo. (...) Foi com base na orientação teórica-metodológica do novo institucionalismo, trazida grande parte por March e Olsen – numa dimensão

sociológica – bem como por Skocpol, Evans e Rushmeyer – numa dimensão histórica – que Putnam (1996) dirigiu um estudo com relação ao caso da Itália” (FERNANDEZ, 2000, p. 83-4).

Neste caso, tende-se a concordar com a conclusão de FERNANDEZ (2000), pois conforme já relatado, a visão culturalista de PUTNAM deriva da compreensão de “subordinação à trajetória” (path dependence) que foi formulada nos estudos de um autor neo-institucionalista, NORTH, com grande reconhecimento internacional¹⁵.

Um dos debates centrais em relação ao papel do Estado na geração do capital social centra-se no debate sobre os “dilemas da ação coletiva”. Os dilemas da ação coletiva se originam principalmente da abordagem teórica da economia neoclássica. Como esta estuda centralmente os indivíduos e não as interações sociais resultantes destes, este dilema sustenta que grupos sociais (que não sejam muito pequenos) “*serão, via de regra, incapazes de se organizarem para a ação coletiva. Logo, os interesses dos grupos pequenos são sobre-representados “vis à vis” os interesses da maioria desorganizada*” (MONASTÉRIO, 2000a, p. 6).

Mas, como indica MONASTÉRIO (2000a), o desenvolvimento da teoria dos jogos, na economia, permitiu que parte da ortodoxia neoclássica superasse a visão atomizada dos indivíduos, demonstrando o fracasso da racionalidade instrumental em certos jogos e como a cooperação mútua constitui um equilíbrio possível.

Para PUTNAM (1996), os dilemas da ação coletiva que prejudicam as ações cooperativas em todas as sociedades, sejam nas atividades políticas ou econômicas, são minimizados através dos sistemas de participação cívica, especialmente através da participação nas formas organizativas horizontais e cívicas. De acordo com ele, “*as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura*” (1996, p. 186).

¹⁴ Conforme foi visto anteriormente, discorda-se da sobre-valorização dada por PUTNAM ao capital social como fator promotor do desenvolvimento sócio-econômico. O capital social é sim um dos fatores importantes, mas não é o único e nem necessariamente o principal.

¹⁵ Autor que anos atrás ganhou o Prêmio Nobel em Economia.

Esta concepção do autor deriva da sua rejeição ao papel de terceiros na ação da coerção, ou dito de outra forma, ele não acredita em outros mecanismos institucionais, que estejam “acima” ou “fora” das relações sociais entre indivíduos e grupos, que garantam a vigilância, a fiscalização, enfim a coerção necessária para que o clima de confiança se difunda.

A reação de parte dos autores que pertencem ao neo-institucionalismo, como os casos citados de FOX¹⁶ e EVANS (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999), é contrária a esta aceção de PUTNAM. Para esta corrente neo-institucionalista, o Estado tem o papel principal de garantir o êxito das ações coletivas e, portanto, o Estado tem função primordial na geração do capital social.

Os trabalhos desenvolvidos no campo da nova economia institucional, especialmente os de AKERLOF, formam importante base teórica para a avaliação da necessidade de instituições “terceiras” que desempenhem o papel coercitivo nas relações sociais. Analisando as relações sociais que configuram os mercados, este autor observou que existe assimetria na distribuição da informação entre as partes que formam estes mercados. Esta assimetria de informação é tamanha que seria suficiente para a destruição destes mercados. Segundo AKERLOF “(...) *o fato de que muitos mercados existem a despeito da assimetria informacional é explicado pela presença de instituições – fora do mercado strictu sensu – que sanam ou aliviam esse problema*” (*apud* MONASTÉRIO, 2000a, p. 9).

Assim, pode-se concluir que não é possível haver capital social sem levar em conta o papel destacado que cabe ao Estado na sua proteção ou coerção necessária para a sua fabricação, manutenção ou difusão. EVANS, FOX (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999) e DURSTON (2000), por exemplo, rejeitam a linha culturalista de PUTNAM e argumentam que nos países da América Latina a repressão dos Estados autoritários, principalmente nos períodos ditatoriais, foi um fator muito mais significativo no represamento do capital social do que fatores culturais.

¹⁶ A citação de que FOX faz parte dos autores neo-institucionalistas é de ABU-EL-HAJ (1999), no entanto é uma consideração controversa, a obra de FOX não parece se enquadrar em tal corrente teórica. Diferente é o caso de EVANS que é um dos principais autores que identificam esta corrente.

DURSTON (1999) e KLIKSBERG (1999) demonstram em seus estudos sobre capital social na América Latina que as populações de comunidades pobres, como os indígenas e os camponeses, possuem altos níveis de “estoque” de capital social acumulados, mas, muitas vezes, foram impedidos de expandir este capital social e conectá-lo com outros setores da sociedade.

A literatura distingue três vertentes teóricas nesta discussão sobre a relação (aqui também incluída a sua função) do Estado e o capital social. Em primeiro, estão aqueles autores de uma vertente mais “conservadora” ou “anti-estatal” que entendem que para construir capital social é necessário “desmantelar” o Estado para substituí-lo por uma grande rede de organizações cívicas da sociedade organizada. Um dos autores que é expoente nesta linha de pensamento é Fukuyama, ele crê *“que a fonte do capital social está na cultura,(...) enquanto o Estado pode destruir as bases do capital social (...), está incapacitado para criá-lo, de tal modo que, para este autor, o nível de intervenção estatal na economia é inversamente proporcional ao estoque de capital social em uma sociedade”* (apud WOOLCOCK, 1998, p. 157).

Em uma posição “intermediária” estariam autores como PUTNAM. Defendem que o nível de organização e articulação da sociedade não depende da ação do Estado. Fazem parte de uma vertente mais “liberal” do capital social e acreditam que o Estado pode contribuir na geração de capital propiciando condições favoráveis para a livre organização societária. Relembre-se que a concepção de comunidade cívica de PUTNAM defende o papel participativo e fiscalizador dos cidadãos nos assuntos do Estado. Na terceira vertente teórica estariam os autores com uma visão mais “estatista” sobre o processo de construção de capital social. Talvez o principal expoente desta concepção seja EVANS, pois para este autor o Estado deve passar de uma ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social (cf. WOOLCOCK, op. cit.).

Tanto na visão expressa por PUTNAM ou FUKUYAMA, existe uma *“demarcação clássica entre as esferas públicas e privadas, nas quais o isolamento do Estado em relação ao cotidiano social reforçaria a sua autonomia. Evans reagiu, enfatizando o pensamento de que o mero distanciamento do Estado em relação à sociedade não assegura nem a autonomia do Estado nem seu potencial transformador”* (apud ABU-EL-HAJ, 1999, p. 72).

Neste estudo, aceita-se a concepção sobre o papel do Estado na formação de capital social defendida pela corrente que é representada, principalmente, por EVANS. Esta opção também é embasada em uma compreensão sobre a temática do Estado formulada por FOUCAULT (1979). O Estado, aqui caracterizado em sua esfera pública, se origina da evolução do tipo de relações sociais que ocorrem na esfera privada.

É por isso que o surgimento do Estado é simultâneo ao aparecimento da economia em uma escala de relações sociais que a torna um bem público. O Estado se origina e se fortalece quando para a sociedade é necessário que se criem mecanismos institucionais, legais e coercitivos para a garantia da efetivação das trocas econômicas. O Estado surge junto com a necessidade de surgimento da moeda, da defesa dos territórios, etc.

No desenvolvimento das sociedades modernas, o Estado sofre constantes modificações, tanto em suas funções operacionais como na sua forma organizativa, mas o Estado nunca deixou de ser uma forma de “reflexo”, de “representação” da sociedade. Em sua composição estrutural reflete o equilíbrio de forças sociais em disputa na sociedade (FOUCAUT, 1979).

Cabe ressaltar que alguns autores como HIRSHMANN, evidenciam que em países em desenvolvimento, como os da América Latina, o Estado, mais do que uma função coercitiva - baseada principalmente na concepção teórica weberiana de eficiência e coesão burocrática – também exerce o papel (como historicamente tem feito) de ser um ator fortemente ativo na promoção do desenvolvimento sócio-econômico (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999).

Fruto desta avaliação, já não serve uma noção teórica sobre o capital social que exclua o Estado de sua concepção. Por isto, a pergunta que surge neste momento é a seguinte: se o Estado é primordial para a construção de capital social, é possível ter-se uma definição teórica que permita avaliar as relações entre o Estado e a sociedade? A investigação empreendida permitiu responder positivamente a esta questão.

Entretanto, anteriormente a este tema, propositadamente e motivando-se em uma opção metodológica, em diversas partes desta síntese, a obra de PUTNAM (1996) foi apresentada como um referencial teórico a ser contraposto. Mas, tanto em ABU-EL-HAJ (1999), como em FERNANDEZ (2000) e em MONASTÉRIO (2000a), encontram-se

avaliações mostrando que este autor teve um relativo grau de mudança na sua postura determinista e culturalista.

Nos trabalhos posteriores a sua obra clássica, como o artigo no qual analisou o declínio do capital social americano,¹⁷ “(...) Putnam aparentemente recuou de seu excessivo determinismo cultural. Afirmou serem as políticas públicas uma fonte da mudança social. Sugeriu que, em numerosas instâncias, políticas públicas desmantelaram tradições cívicas esvaziando as iniciativas comunitárias” (apud ABU-EL-HAJ, 1999, p. 71).

Em seu mais recente trabalho, que é uma continuação e aprofundamento do artigo publicado em 1995,¹⁸ “(...) Putnam afirma que o Estado e a sociedade juntos podem produzir civismo ou capital social. Neste sentido nenhuma parte poderá prescindir da outra. Nas palavras do próprio autor ao analisar o caso americano: o papel das instituições locais e nacionais em restaurar a comunidade americana necessitam ser complementares, nenhuma delas sozinha pode resolver o problema. Outro falso debate é se o governo é o problema ou a solução, a resposta acurada, julgando o registro histórico é que ambos (Estado e Sociedade) são importantes” (apud FERNANDEZ, 2000, p 89).

Também, antes de concluir esta síntese da discussão sobre o capital social, é necessário que seja feita uma maior reflexão sobre a questão da “subordinação à trajetória” ou a visão culturalista de PUTNAM (1996). Qual é a contraposição efetiva à esta argumentação que propicia a concepção que defende um papel ativo e mobilizador do Estado na geração do capital social?

A primeira resposta é de fácil observação e já foi discutida anteriormente. Ou seja, ao atribuímos ao Estado também um papel ativo na garantia da formação e da manutenção do capital social, rompemos com a visão culturalista que atribui este papel somente à capacidade auto-organizativa (ou cívica) da sociedade. Então, além de fatores sócio-culturais que possam estar impedindo a formação de capital social, a forma de intervenção do Estado também pode ser um fator determinante para este objetivo.

¹⁷ PUTNAM, R. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, vol. 6, nº 1, pp 65-78.

¹⁸ PUTNAM, R. (2000) Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York, Simon & Schuster.

Por outro lado, os críticos desta concepção teórica - que também atribui ao Estado um papel determinante na criação do capital social – podem argumentar que como o Estado reflete um equilíbrio de forças na sociedade, no fundo corrobora-se a visão de PUTNAM, acerca do que realmente influencia o desenvolvimento das sociedades, inclusive o consequente “arranjo institucional” do Estado, são os fatores sócio-culturais.

De fato, esta afirmação não é totalmente equivocada, mas sim parcialmente. Existe uma mútua inter-dependência entre o Estado e a sociedade, ambos se influenciam e são influenciados. Quando PUTNAM (1996) defende que sociedades baseadas em altos ou em baixos níveis de civismo refletem, em ambos os casos, equilíbrios sociais estáveis que, por sua vez, são consequência de processos comportamentais históricos, ele nos demonstra que são muito difíceis de se realizarem modificações nestas “estruturas sociais” para possibilitar a criação do capital social.¹⁹

DURSTON demonstra uma tese contrária a esta afirmativa. Para ele, o conceito de equilíbrio social estável, presente na noção de subordinação à trajetória, presente em NORTH e PUTNAM, está sendo questionado por versões mais recentes da teoria dos sistemas adaptativos e complexos baseados em agentes.²⁰ Segundo ele, “(...) *esta linha teórica de recente desenvolvimento defende dois questionamentos ao conceito de equilíbrio dual de Putnam e North, provenientes da teoria da complexidade. Em primeiro lugar, como afirma Durlauf (1997), a dependência da trajetória só se mantém até que o sistema receba um novo impacto. No começo, este pode ser limitado, mas se modifica a estrutura de diferentes oportunidades de diferentes atores, as mudanças resultantes de sua conduta podem terminar barrando as antigas trajetórias e criando novas. Em segundo,*

¹⁹ Coerente com a noção de “subordinação à trajetória” presente na concepção de capital social de PUTNAM (1996).

²⁰ Segundo DURSTON, “ *North define instituição de uma forma diferente da sociologia ou da antropologia social, exclusivamente como um conjunto de normas: quer dizer, em termos de cultura no plano limitado ao simbólico. O mais aceito é a visão de instituições como sistemas complexos socioculturais, ambos lados interatuam, e esta interação do cultural e o social, de crença/normas e as práticas/relações/estruturas, é chave para entender a dinâmica destes sistemas, os limites de seus equilíbrios e suas possibilidades de mudança. (...) A teoria de sistemas complexos adaptativos ajuda a entender como as instituições humanas podem operar em níveis de organização que excedem a soma das atividades individuais das pessoas que as compõem. De fato, a tentativa de explicar o funcionamento de uma comunidade humana ou de um mercado em termos das estratégias de decisões racionais individuais é um exemplo dos limites do enfoque “subsociologizado”. (...) A teoria da complexidade trata da dinâmica de um sistema baseado em agentes, como são todas as comunidades humanas (...). Nesta visão, os sistemas sociais nunca tendem naturalmente para o equilíbrio, mas sim que as estratégias dos múltiplos atores sociais coevoluem constantemente, às vezes lenta, outras vezes rapidamente, e as relações e instituições sociais emergem desta coevolução”*

(Kenneth Arrow, 1994) *a teoria da complexidade demonstrou que as instituições econômicas e sociais não são um produto da planificação e nem da tendência de equilíbrio, mas sim que derivam da evolução simultânea das estratégias de numerosos agentes que atuam tanto em termos de colaboração como de competição. Por tanto, um sistema pode manter-se estável por um tempo, até que uma massa crítica de agentes perceba uma mudança, opte por novas estratégias e descubra como aplicá-las para que se adequem as demais. Esta mudança de estratégias pode dar origem a uma etapa de transição gradual dentro do sistema, na qual uma mudança institucional muito rápida abre novos caminhos, contrariamente ao que ocorre no caso de mudanças lentas, unidirecionais e reforçadoras que se dão enquanto subsiste a dependência de uma trajetória*” (apud DURSTON, 2000, p. 23).

Quando, do ponto de vista teórico, ao lado de outros fatores, também se atribui ao Estado papel relevante na formação do capital social, está se dizendo que a mudança na postura de ação do Estado – na ação governamental – pode ocasionar modificações nos sistemas sócio-econômicos para que propiciem a geração de capital social.

No entanto, há uma limitação estrutural para esta mudança de postura na ação estatal. Esta já foi mencionada por ABU-EL-HAJ e remete a um evidente limite nesta vertente teórica do neo-institucionalismo que concede um papel determinante ao Estado na relação com o capital social. De fato, a transição do papel regulador do Estado ao ativismo mobilizador de capital social exige a politização da intervenção do Estado. De acordo com aquele autor, *“evidentemente, firma-se uma [causalidade] entre o caráter da intervenção e a tomada de decisões políticas. Uma elite legitimada pelo voto direto possui o privilégio de bloquear ou facilitar a complementação entre determinados interesses sociais coletivos e as instituições públicas. Nesse sentido, as burocracias governamentais, por mais efetivas e preparadas que sejam, autonomamente não teriam poder político necessário para conduzir isoladamente as políticas públicas”* (1999, p. 77).

Efetivamente, a observação das experiências práticas de políticas públicas,²¹ na América Latina, que induziram²² a formação de capital social, comprova a conclusão

(NORTH, 1990; COLEMAN, 1990; PORTES, 1998; COWAN e outros, 1994; ARROW, 1994 apud DURSTON, 2000, p. 21-3).

²¹ Estas experiências latino americanas de políticas públicas exitosas na indução de capital social serão vistas adiante.

anterior. Foi imprescindível para o êxito destas políticas públicas a existência de elites políticas governamentais que imprimiram uma ação reformista no aparelho do Estado, que se dispuseram a garantir a existência de mecanismos indutivos nestas políticas que, muitas vezes, contrariaram fortes interesses locais.

1.6 - NOVAS ABORDAGENS SOBRE CAPITAL SOCIAL: TIPOS E DIMENSÕES DIFERENCIADAS

A partir desta etapa, é preciso, então, descobrir uma concepção sobre o capital social que seja executável do ponto de vista prático, que permita identificar em sua noção teórica os potenciais tipos de “capitais sociais” que são derivados do conjunto das relações sociais na sociedade e entre a sociedade e o Estado. Ou seja, o capital social “originário” das relações sociais recíprocas que ocorrem entre indivíduos, grupos ou organizações sociais e o capital social que é fruto das relações sociais destes com o Estado.

Isto já nos remete à concepção de que há mais de um tipo de capital social e que estes “tipos” de capital social são correlatos aos “tipos” de relações sociais a que estamos nos referindo.

O quadro abaixo reflete as várias possibilidades analíticas, derivadas da bibliografia, sobre os tipos de capital social que atualmente são aceitos pela maior parte da literatura. O critério de distinção baseia-se na posição social dos agentes sociais envolvidos na formação do capital social²³.

²² A palavra “indução” será chave, daqui para diante neste estudo, para a discussão da relação entre capital social e políticas públicas

²³ Esta síntese foi apresentada por MONASTÉRIO (2000b) e fundamenta-se nos estudos de GITTEL e VIDAL, NARAYAN, WOOLCOCK, PUTNAM e WORLD BANK.

Tipos de Capital Social

“Bonding social capital”	“Envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados para dentro, nos Quais as identidades dos membros são reforçados. Essa “super-cola sociológica”, nas palavras de Putnam cria um ambiente de lealdade e reciprocidade entre membros, sendo útil, especialmente, para a resolução de problemas de ação coletiva e para o apoio mútuo intra-grupo”.
“Bridging social capital”	“Essa forma refere-se aos laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos. São as relações sociais mais distantes que trespassam as fronteiras sociais, nos Quais as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações demográficas, étnicas ou ocupacionais. Trata-se de um “óleo lubrificante social”. As informações sobre o comportamento de outros agentes e oportunidades disponíveis fluem através do capital social do tipo “bridging”. Quando o capital social do tipo “bridging” é abundante, tem-se uma sociedade fluída e integrada, na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações”.
“Linking social capital”	“Refere-se às ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais. Comunidades onde abunda esse tipo de capital tem governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social”.

(MONASTÉRIO, 2000b, p. 5)

ABRAMOVAY (2001) denomina as relações sociais entre indivíduos de uma mesma posição social (“bonding social capital” ou “laços fortes”) como capital social tipo “cola” e as relações sociais entre grupos sociais distintos (“bridging social capital” ou “laços fracos”) como capital social tipo “ponte”. DURSTON (1999; 2000), por sua vez, as denomina respectivamente como capital social “comunitário” e “extra-comunitário”. O terceiro tipo que designa principalmente as relações sociais entre Estado e sociedade poderia ser designado como “capital social institucional”.

Entre classes e grupos sociais distintos, a presença dos tipos de capital social pode variar. Segundo MONASTÉRIO, *“a literatura que relaciona capital social e redução de pobreza afirma que, especialmente nos países atrasados, os mais desfavorecidos têm acesso a fartos estoques de “bonding social capital”, pouco “bridging” e quase nenhum “linking”. Ou seja, a coesão entre os pobres fornece-lhes apoio mútuo, mas dificulta a fluidez social em sentido vertical, o governo sói ser mouco as suas demandas”* (2000b, p. 5).

Em meados dos anos oitenta, a concepção de “embeddedness” foi incorporada na discussão sobre o desenvolvimento econômico a partir de uma reelaboração teórica

proposta por GRANOVETTER (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999). De acordo como ele, todas as formas de intercâmbio (sejam econômicas ou não) estão “embedded” (enraizadas, inseridas, incrustadas ou embebidas) nas relações sociais. Assim, muitas instituições econômicas somente podem ser explicadas pelas relações sociais em que estão inseridas.

Por outro lado, RUERSCHMEYER e EVANS elaboraram em 1983, em um artigo original que procurava avaliar a qualidade da intervenção pública, o conceito de “autonomia”. Na determinação da qualidade da ação estatal é vital a autonomia do Estado frente aos interesses dos grupos organizados. Segundo estes autores, para se garantir a autonomia do Estado é necessária a presença de dois fatores: *“a existência de uma burocracia coesa, coerente, disciplinada e tecnicamente preparada e o enraizamento de um [“espírito de corpo”]. O primeiro é condicionado por características clássicas da burocracia weberiana: fronteiras das instituições claramente delimitadas (missão, objetivos, normas, etc); centro transparente da tomada de decisões políticas; e mecanismos internos que encorajam o aperfeiçoamento técnico.(...) O segundo fator, [“espírito de corpo”], é um mecanismo informal necessário para garantir a disciplina interna do serviço público. A consciência coletiva primordial da missão cívica das instituições públicas na promoção do bem-estar universal é um fator essencial na impermeabilização ético-administrativa do Estado em relação às investidas de interesses privados”* (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999, p. 65).

O conceito de “embeddedness” desde o início fez parte da noção de capital social. Ou seja, este conceito revela que capital social está enraizado, inserido, incrustado ou “embebido” nas relações sociais. Quando existe este enraizamento nas relações sociais, também existem precursores culturais como a confiança que promovem a “integração” dos indivíduos ou grupos sociais. Integração esta baseada em identidades e projetos comuns de vida.

Pesquisadores das áreas da sociologia do desenvolvimento e do neo-institucionalismo usualmente consideraram este conceito de integração como uma dimensão do capital social. WOOLCOCK foi um dos autores centrais para a incorporação da segunda dimensão do capital social que se relaciona com o conceito de autonomia. Segundo este autor, *“no nível micro, isto significa [tal dimensão] o grau com o qual os membros de uma comunidade também têm de demandar acesso a variados grupos de fora*

da própria comunidade, no nível macro, implica avaliar o grau com o qual os operadores políticos mais experimentados estão não apenas conectados com líderes chaves, mas estão eles próprios comprometidos por um ethos profissional que os leve a negociar e perseguir metas coletivas” (1998, p. 163-64).

Observe-se que se os tipos de capital social correspondem às relações sociais entre diferentes posições sociais, as dimensões do capital social relacionam-se as diferentes funções das relações sociais. Ou seja, volta-se à discussão, feita anteriormente no início desta síntese sobre o capital social. Nesta noção existem tipos e dimensões diferenciadas de capital social, porque fundem-se os elementos de “infra-estrutura”, que neste caso são os tipos de relações sociais, com os de “conteúdo”, que são as dimensões de capital social.

O que pesquisadores como WOOLCOCK buscam ao incorporar “tipos” e dimensões ao capital social é inserir à noção elementos teóricos que possibilitem transformá-la em um instrumento poderoso de análise e estudos sobre os processos de desenvolvimento. A dimensão “enraizamento” reflete a função “integração” das relações sociais, ou seja, identidade, unidade, projeto comum, enquanto que a dimensão “autonomia” reflete a função autonomia, isto é, independência ou não influência de interesses poderosos, busca do bem comum e cumprimento correto da função pública.

Portanto, para WOOLCOCK capital social deve ser entendido como um processo dinâmico e não estático. Segundo acentua “(...) *se capital social deve reter seu status como um conceito com significação teórica e empírica, deve ser não somente um recurso que auxilie os grupos sociais a superar os dilemas essencialmente estáticos da ação coletiva (por importante que sejam), mas também englobar um espectro de dimensões societárias e oferecer certos atributos-chave que podem ser mobilizados quando resolvendo dilemas organizacionais dinâmicos, para os quais o próprio processo da ação coletiva influencia os diversos tipos de relações sociais que ordenam o mesmo sucesso no futuro*” (1998, p. 168).

O quadro abaixo demonstra o modelo síntese, proposto por WOOLCOCK, dos tipos e dimensões do capital social nos níveis micro e macro:

Tipos e dimensões do capital social

	“Embeddedness” Enraizamento	Autonomia
NÍVEL MACRO	SINERGIA Sinergia entre as instituições, ações cooperativas e diálogo entre Instituições (aí incluído o Estado) e a sociedade	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL Integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal
NÍVEL MICRO	INTEGRAÇÃO Laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns	CONEXÃO Laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias. Também inclui o compromisso cívico dos indivíduos

(WOOLCOCK, 1998, p. 165)

Em face dos objetivos definidos por este estudo, considera-se que o modelo-síntese proposto por WOOLCOCK (1998) seja o mais apropriado. Como o objetivo é o de investigar a relação existente entre as políticas públicas e o capital social, este modelo permite identificar as várias possibilidades de relações sociais formadoras de capital social de maneira isolada, mas também em suas interações.

Também permite uma avaliação dinâmica do capital social adequada a cada realidade específica. Em determinadas realidades, pode ser mais importante incentivar um dos tipos ou dimensões do capital social do que outros. Ou seja, possibilita avaliar qual tipo e dimensão do capital social deve ser priorizada na ação social ou na política pública a ser implementada.

Mas, propõe-se uma pequena alteração no método proposto por WOOLCOCK (1998), refere-se à inclusão do elemento “conexão” como uma dimensão “autonomia” do capital social. Como vimos, este elemento é um tipo de capital social (“bridging social capital”) e portanto, avalia-se que faz parte da dimensão “embeddedness”, visto que é mais relativo às relações de posição social, ou seja, relações extracomunitárias, de conexão dos indivíduos ou grupos a outros indivíduos ou grupos sociais.

Portanto, avalia-se que parece ser mais apropriado que o elemento conexão represente, no esquema proposto por WOOLCOCK, um intermediário entre o nível micro e o macro. Seria um componente da dimensão enraizamento (“embeddedness”) e não da dimensão autonomia. A dimensão autonomia deste tipo de capital social (conexão) seria a complementação de função que WOOLCOCK designou no quadro anterior, ou seja, o

compromisso cívico dos indivíduos, relacionado centralmente à participação cívica dos cidadãos nos espaços públicos (fiscalização do Estado, participação em referendos e votações, etc).

Em consequência, a proposta metodológica de análise do capital social em realidades rurais, a ser utilizada neste estudo e introduzindo-se tal readaptação, basear-se-á no modelo proposto por WOOLCOCK:

Tipos e dimensões do capital social

	“Embeddedness” Enraizamento	Autonomia
NÍVEL MACRO	SINERGIA Sinergia entre as instituições, ações cooperativas e diálogo entre Instituições (aí incluído o Estado) e a sociedade	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL Integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal
NÍVEL MESO	CONEXÃO Laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias	Compromisso cívico dos indivíduos
NÍVEL MICRO	INTEGRAÇÃO Laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns	Compromisso cívico dos indivíduos

(Adaptado de WOOLCOCK, 1998, p. 165)

A visão de WOOLCOCK sobre esta concepção de capital social é que de fato ela também não chega a se configurar em um conceito ou um marco teórico totalmente definido. No entanto, o autor propõe encarar tal noção em sua diversidade de níveis, dimensões e tipos que resultam de diferentes realidades sócio-econômicas, associadas a combinações favoráveis ou desfavoráveis de ações coletivas (NASCIMENTO, 2000).

De fato, a noção de capital social torna-se um valioso instrumento teórico (mesmo com as suas imprecisões) para a análise investigativa sobre os processos de desenvolvimento. Antes de utilizá-la em nossa análise de uma experiência prática de política pública, a Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Capítulo dois responderá às dúvidas e outras dificuldades analíticas decorrentes desta introdução bibliográfica sobre a noção de capital social.

CAPÍTULO 2 – CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONTEXTO E OS MECANISMOS OPERACIONAIS QUE COMPÕEM ESTA INTERAÇÃO

2.1 – INTRODUÇÃO

Como foi visto no capítulo anterior, a noção de capital social tornou-se um importante instrumento teórico para a análise de processos de desenvolvimento. Esta é uma mudança recente, pois as teorias sobre desenvolvimento que vinham dominando o cenário da literatura internacional nos últimos anos, especialmente aquelas que se embasam unicamente em avaliações macroeconômicas, de forma sistemática, ignoravam a importância do capital social, quando analisando o processo de desenvolvimento.

E o capital social é exatamente a noção teórica que nos permite estudar as relações sociais que ocorrem dentro da sociedade e entre esta e o Estado. Consequentemente, esta noção também possibilita identificar porque alguns territórios criam e mantêm determinados “entornos institucionais” que originam e expandem capital social, gerando, assim, processos virtuosos de desenvolvimento.

Note-se que esta noção ampliada sobre capital que aqui se adota, baseado principalmente em WOOLCOCK (1998), incorpora os componentes relativos às relações sociais que conformam o processo de desenvolvimento territorial. Mas, é lógico que o desenvolvimento não depende somente do tipo e da qualidades das relações sociais e institucionais, também outros condicionantes o influenciam decisivamente como a riqueza econômica, a situação macroeconômica, a localização geográfica, entre tantos outros.

No entanto, os motivos que explicam as diferenças entre regiões ou países (territórios) quanto ao padrão de desenvolvimento *“não podem ser explicadas nem pelas teorias neo-utilitaristas que dizem que isto é devido simplesmente a que os agentes implicados tem distintas atitudes frente à cooperação, e que o Estado é o problema e não a solução, nem pelas explicações culturais das teorias da modernização, nem pelos argumentos das teorias da dependência que enfatizam a importância da exploração centro-periferia. Para compreender estas diferenças se deve incorporar uma análise das*

relações sociais existentes em uma comunidade e da natureza das relações Estado-sociedade civil dentro dela. A cultura, o poder ou a racionalidade podem jogar um papel importante nos processos de desenvolvimento, mas os resultados desses processos se materializam através de relações concretas que é preciso conhecer (...). É impossível compreender as possibilidades de políticas de desenvolvimento sem conhecer as características das relações sociais existentes tanto em nível micro como macro, nem sem saber como se articulam estes níveis entre si, nem como esse tipo de articulação emergiu historicamente” (WOOLCOCK, 1998, p. 183).

Este objetivo ganha importância para países em desenvolvimento como o Brasil e os demais países periféricos da órbita capitalista. Pois, de acordo com NAVARRO (1996), se por um lado a América Latina consagra a democratização e consolida as estruturas institucionais, por outro lado afirma-se especialmente a democracia eleitoral, pois ainda não ampliou-se a democracia econômica. E as políticas públicas tornam-se instrumentos primordiais para o combate à miséria e a exclusão social. De acordo com NAVARRO, *“o Brasil é um grande exemplo disto. Nestes últimos anos, as políticas públicas e a administração do Estado, em geral, tem sido inteiramente insatisfatórias, com visível fracasso na redução da pobreza e na diminuição dos padrões de desigualdade social. Para o Banco Mundial, o que explica este desempenho tão desalentador são as deficientes políticas públicas”* (1996, p. 2).

Se no capítulo anterior interessava descobrir a evolução teórica sobre capital social e a sua relação com o Estado, este capítulo procura compreender o contexto recente em que se situa o Estado e analisar algumas experiências práticas de políticas públicas, na América Latina, que induziram à formação de capital social.

Estas análises do contexto atual do Estado – e o papel que a reforma do Estado têm no momento atual – e de algumas experiências de políticas públicas, têm como objetivo a busca de elementos teóricos que permitam responder se é possível, para o caso brasileiro, propor políticas públicas para a agricultura familiar que conduzam à estratégia geral proposta por EVANS (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999): as ações do Estado (as políticas públicas) além do papel de regulação também podem realizar o “ativismo político mobilizador de capital social”? Como o Estado poderá realizar uma tarefa de tal magnitude

em um período de globalização que retira cada vez mais poder real de intervenção dos Estados Nação?

2.2 - O CONTEXTO RECENTE EM QUE SE INSEREM O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS²⁴

São relativamente consensuais os motivos da nova reconfiguração do Estado entre os diversos autores. Ela é derivada, seja nos países centrais como nos periféricos, do esgotamento do modelo fordista de desenvolvimento, baseado centralmente no estímulo às políticas de demandas, através do constante ingresso e progresso do consumo de massas (DUPAS, 1999).

DUPAS, citando WALLERSTEIN e PRZEWORSKY, analisa que até o início da década de 70 o Keynesianismo foi o mecanismo que permitiu a legitimação de um duradouro “compromisso de classe”, principalmente entre nações do capitalismo avançado. O Estado provedor de serviços sociais (“welfare state”) e regulador do mercado tornava-se mediador das relações e dos conflitos sociais. A crise do Keynesianismo e do “welfare state” seria, assim, a crise do capitalismo democrático (1999).

O padrão fordista de desenvolvimento demonstrou seus primeiros sinais mais fortes de esgotamento no início da década de 70, principalmente no ano de 1973, com o “choque” nos preços do petróleo e o estabelecimento das taxas flutuantes de câmbio (*Ibid*).

A partir daí, cresce ideologicamente a proposta do neoliberalismo, ressurgindo os preceitos formulados por Hayek, em 1944. Basicamente, o neoliberalismo propõe o Estado mínimo, cabendo ao Estado somente o monopólio da defesa e das armas nacionais, a garantia da manutenção das leis, da ordem, da justiça, da segurança e da propriedade, além do estabelecimento de um conjunto de regras que permitam aos agentes econômicos movimentar-se livremente.

A política econômica neoliberal passou a ser implementada em 1979, na Inglaterra, com o Governo Thatcher e, em 1980, nos Estados Unidos, com o Governo Reagan. Nos

²⁴ Parte do conteúdo desta seção fundamenta-se em CASTILHOS (2001).

anos oitenta, a ideologia do neoliberalismo tornou-se hegemônica, tanto na Europa ocidental, como em outras regiões. Nos anos noventa, a queda do muro de Berlim deu novo impulso à escalada do ideário neoliberal, que tem o anticomunismo como um dos seus componentes centrais (PESSANHA, 1998).

Para HIRSCH (1996), o Estado, influenciado pelo processo de globalização, transformou-se essencialmente em um Estado de “competição”, cujas políticas e estruturas internas são determinadas decisivamente pelas pressões da competição internacional em busca do “lugar ótimo”. Ou seja, suas principais finalidades são fazer “ótimas” as condições de rentabilidade do capital volátil internacional.

Mas, ao contrário do que diziam os neoliberais, o Estado mínimo, de fato, nunca chegou a se configurar. O Estado-Nação globalizado diminuiu em muito a sua autonomia e, por lógica, aumentou muito a sua dependência, seja do setor privado (enquanto capital para investimentos) como dos organismos governamentais transnacionais, sendo o principal exemplo a formação dos blocos regionais, especialmente na Europa, onde as metas inflacionárias e a execução da moeda única diminuíram significativamente a autonomia dos países membros da União Européia.

De acordo com DUPAS, comprova-se empiricamente a afirmativa de que o Estado globalizado, contrariamente ao que diziam os neoliberais, não deixou de ser um Estado interveniente. Segundo esse autor “(...) *em plena era da globalização, os gastos governamentais, nos países ricos crescem em relação ao produto nacional bruto. (...) Investimentos públicos [decreceram], transferências e subsídios são os gastos que mais cresceram. Ao que tudo indica, os Estados Nacionais continuam não somente gastando muito, como endividando-se crescentemente para pagar os seus gastos. (...) Em todos os países da Europa ocorreu, como proporção do PIB, acentuado aumento das despesas de proteção social desde os anos 70 até 1992. (...) Análises de relatórios do Banco Mundial confirmam tendências crescentes de gastos para países da OCDE e aumento dos gastos com juros, transferências e subsídios para os países do Oriente Médio, África, Ásia, América Latina e Caribe*” (1999, p. 89-92).

O fator que provoca a necessidade a presença do Estado ativo, em plena globalização, fundamenta-se na exclusão social que este processo gera. Os crescentes gastos governamentais dos governos servem, assim, para minimizar os efeitos sociais da

globalização (flexibilização e precarização do trabalho, desemprego) e serem, também, o seu suporte político.

Foi este processo que provocou o enfraquecimento da ideologia neoliberal e o surgimento de novas interpretações adotadas pelos governos.²⁵ Organismos internacionais (como o Banco Mundial) reavaliaram seus posicionamentos e passaram a defender novas concepções de Estado. Ainda segundo DUPAS, “fica-se entre um Estado Mínimo – que não cria embaraços ao mercado – e o Estado Forte – que saiba atuar no mundo globalizado, minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social” (1999, p. 88).

Uma breve análise do Estado brasileiro, no período recente, permite identificar um relativo “enquadramento” dos nossos governos ao referencial acima exposto. A lógica central destes pode ser compreendida como aquilo que HIRSCH (1996) chama de busca do “lugar ótimo”.

O governo brasileiro tem feito um grande esforço na manutenção da estabilidade monetária, seja pelos benefícios que traz à população, mas também pela necessidade de atrair capital externo. Em um ambiente macroeconômico estabilizado, privatizações, controle inflacionário, equilíbrio fiscal, superávits orçamentários – com vistas a manter o pagamento dos juros da dívidas em dia - e outras ações são os instrumentos da política econômica utilizados na busca de passar a imagem do Brasil como um “lugar ótimo” ao tão necessário capital internacional. Assim, *“em certa medida, os Estados não tem hoje outra alternativa senão tentar atrair as transnacionais, de forma a garantir o emprego e receitas ao país. (...) A atração de investimentos diretos tem sido especialmente importante para os grandes países periféricos. Alguns, como Brasil e México, atrair expressivos capitais que visam seus enormes mercados. (...) Para tal, grande ênfase tem sido dada à necessidade de estabilidade política e econômica e à abertura econômica. Além disso, os Estados têm se esforçado para oferecer infra-estrutura de qualidade, seja física (boas estradas, portos eficientes, um sistema de telecomunicações que funcione) ou social (mão-de-obra barata, educada, saudável e regras de mercado de trabalho relativamente flexíveis), melhorando sua competitividade sistêmica”* (DUPAS, 1999, p. 112).

Por um lado, atualmente é notória a menor presença do Estado que se manifesta nas reduções nos níveis de investimentos públicos e no número de funcionários públicos, nas

privatizações e na perda de parcela do poder de regulação. Mas, por outro lado, o período recente demonstra um aumento da carga tributária em nosso país, inclusive com a criação de novos impostos e contribuições, como o caso da CPMF. Estes impostos e taxas, por sua vez, têm a finalidade de garantir o equilíbrio fiscal, manter em dia as remunerações ao capital e garantir um mínimo de investimentos em políticas sociais que minimizem os efeitos da globalização.

De acordo com SOUZA e CARVALHO (1999), a reformulação do papel do Estado no Brasil, principalmente a partir da década de noventa, pode ser dividido em dois estágios: o primeiro é voltado a abertura de mercados, desregulamentação e privatizações, e enfatiza principalmente a racionalização dos recursos fiscais. O segundo estágio de reformas persegue objetivos adicionais, pois segundo as autoras: “(a) *eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros via o estímulo à competição administrada pelo governo e do que as organizações sociais são um exemplo; (b) efetividade; (c) democratização com o envolvimento da comunidade nas decisões relativas às ações públicas; e (d) descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais*” (1999, p. 188).

Este segundo estágio teria, de acordo com as autoras, tarefas de mais longo prazo e estruturais, relacionadas com a construção de melhor capacidade administrativa (eficiência nos serviços públicos) e maior capacidade institucional, aqui entendida como busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação, formulação e implementação sustentada das decisões governamentais.

Foi o Governo Fernando Henrique Cardoso que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, principalmente através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).²⁶ Desta forma, “*as propostas do MARE voltam-se para o segundo estágio de reformas, são portanto, propostas mais complexas, voltadas principalmente para: (a) busca de melhoria da atuação burocrática (...) (b) na separação das atividades de regulação das de execução, transferindo a execução, principalmente, para as Organizações Sociais. (...) (c) a descentralização vertical dos*

²⁵ Na Europa, os governos de Blair, Jospin, Schoroder são alguns dos exemplos que podem ser citados.

²⁶ O MARE foi transformado em SEAP – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio – em janeiro de 1999.

serviços sociais (...) que tem grande relevância nos efeitos tanto para as esferas locais como para a execução de objetivos como a ampliação da efetividade, universalização e democratização dos serviços públicos sociais” (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 197).

A emergência de políticas públicas e as ações do Estado em prol da agricultura familiar, no Brasil, a partir de meados da década de noventa, é decorrente deste contexto macroeconômico que a reforma do Estado imprime no período recente. São dois os fatores principais que motivam o surgimento destas políticas públicas, mais consolidadas e estruturadas do que as anteriores, para a agricultura familiar.

A primeira tem a ver com a crescente necessidade de intervenção estatal frente ao quadro crescente de exclusão social. Sendo a agricultura familiar a maior fonte empregadora de mão de obra no setor agrícola do país, e o setor industrial vivendo a sua reconversão, que traz como consequência a baixa oferta e flexibilidade do mercado de trabalho, as ações públicas dirigidas à agricultura familiar encontraram espaço ideologicamente aceitável e passível de expansão no Estado globalizado brasileiro.

Essas ações públicas, em favor da agricultura familiar, conseguem se desenvolver sem mudanças macroestruturais na economia agrária brasileira. Chegando, em nosso caso, a mudar a estrutura organizativa do Governo federal, fato este, inédito, que resultou na retirada da tutela do Ministério da Agricultura de ações e programas governamentais relativos aos agricultores familiares. Estes foram deslocados, em 1999, para o então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário, que é um órgão público federal dirigido aos “pobres do campo”: sem-terras e agricultores familiares. Do outro lado, ficou o Ministério da Agricultura, responsável pelo “agribusiness” (agricultura patronal).

Uma pequena análise que se pode fazer em relação a esta divisão dos ministérios é que se por um lado podemos considerá-la positiva, no sentido de permitir maior autonomia ao corpo funcional e menor influência dos setores patronais na formulação das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar, inclusive, fazendo surgir uma pequena burocracia no aparelho do Estado federal brasileiro dedicado exclusivamente à gestão das políticas para este público familiar. Por outro lado, podemos considerá-la negativa, visto que consolidou, no núcleo central do Governo federal, a “visão” de agricultura patronal como agricultura de “mercado” (“moderna”), com forte presença nas preocupações da equipe econômica do governo, enquanto que a agricultura familiar, mesmo que seja considerada

importante para estes como elemento social, é vista como um público mais demandante de políticas sociais.

Estas afirmações são corroboradas pela análise feita pela organização não governamental sediada em Curitiba, o Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais (DESER). A avaliação feita por esta entidade conclui que as metas do “Plano Agrícola e Pecuário 2001/2002” do Ministério da Agricultura refletem a prioridade do atual governo federal pela agricultura patronal e paralisam as perspectivas de avanço do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Segundo o DESER, *“neste ano agrícola que está se encerrando – safra 2000/2001 -, o crédito programado pelo Ministério da Agricultura para a agricultura patronal saltou de R\$ 9,8 bilhões para R\$ 11,9 bilhões de julho a abril. Do crédito programado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, R\$ 4,5 bilhões, apenas 50% tinham sido liberados no mesmo período, apesar de uma demanda reprimida. Coincidentemente os dois bilhões que faltam no PRONAF foram sobre aplicados na agricultura patronal”* (2001, p. 2).

A segunda justificativa para a ascensão da agricultura familiar enquanto objeto de políticas públicas é provocada pelo fortalecimento dos movimentos sociais rurais no Brasil. É aquilo que DUPAS (1999) chama de “efeito democracia”. Este, é explicado pelo aumento da pobreza e da miséria que provoca, ao mesmo tempo, o aumento do poder político e eleitoral destes mesmos setores marginais. Então, o contexto de crise é que permite a “revalorização do rural” pela sociedade brasileira. O crescimento da miséria, da violência e da insegurança nas grandes cidades fez com que também crescesse o apoio da sociedade urbana às políticas de valorização do meio rural e à reforma agrária.

As recentes políticas públicas federais dirigidas aos agricultores familiares e ao público envolvido com os vários programas relacionados à reforma agrária, são fortemente influenciadas por estas novas concepções gerenciais e administrativas do segundo estágio das reformas do Estado. No âmbito destas políticas públicas, ganha destaque principalmente a descentralização e a parceria do Estado com as organizações sociais.

Um exemplo concreto da importância crescente que as organizações sociais começam a ter nos programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário é demonstrado pelo posicionamento do ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, DIAS (2000), que em recente palestra apontou como um dos sérios limitantes aos projetos

de desenvolvimento rural, em nosso país, a incapacidade de se fazer uma eficiente articulação entre Estado e sociedade civil. Defendeu também que para aumentar expressivamente o número de contratos de crédito agrícola dos atuais 700 mil (média anual aproximada), fazendo chegar os recursos às mãos dos que mais precisam, somente será possível com a criação de um novo sistema de crédito, baseado centralmente nas cooperativas de crédito - organizações sociais dos agricultores que serão os agentes financeiros locais que irão garantir a confiança, o controle e o repasse dos recursos.

O programa que é objeto de análise neste estudo, a chamada “linha infra-estrutura e serviços para os municípios do PRONAF”, é um nítido exemplo de política pública descentralizada. O programa visa a construção de processos de desenvolvimento local em pequenos municípios rurais, onde a influência da agricultura familiar seja significativa.

De fato, como nos descreve NAVARRO, há uma “(...) *crecente desqualificação político-ideológica e a gradual desimportância de um forte e centralizado Estado Federal – o Estado Desenvolvimentista – como alcunhado pela literatura sobre o assunto*” (1996, p. 1). O que, segundo o mesmo autor, incentiva as ações da reforma do Estado, como as privatizações, e possibilita às ações públicas inovadoras em outro âmbitos, que não o central ou o federal, mas sim nos espaços estaduais, regionais e municipais.

Mais quais seriam as possibilidades reais de intervenção do Estado e de construção de políticas públicas neste período? Se, por um lado, não é possível imaginar que o Estado brasileiro possa recuperar as funções concentradoras e centralizadoras do período do “Estado desenvolvimentista”, também parece óbvio que as propostas de um “Estado mínimo”, típico do pensamento neoliberal, é uma opção politicamente descartada.

Nos países latino-americanos, e especialmente no caso brasileiro, o Estado atual não demonstra que perdeu a função de ser o principal promotor do processo de desenvolvimento econômico e social. A situação identificada por estudiosos como HIRSCHMANN, nos países em desenvolvimento, durante o período da industrialização tardia (anos 50 e 60), não parece ter se modificado totalmente. As pesquisas deste autor apontavam que o empresariado nos países em desenvolvimento vive na paralisia, cabendo ao Estado, às instituições públicas, a visão coletiva e a iniciativa para o desenvolvimento. De acordo com ele, “*poder-se-ia concluir que, se o institucionalismo weberiano atribui à estabilidade política e à prosperidade econômica nos países desenvolvidos, o papel*

regulador das instituições públicas, o desenvolvimentismo aponta o ativismo do Estado nos países em desenvolvimento como a chave do êxito” (apud ABU-EL-HAJ, 1999, p. 74).

Também são vários os estudos recentes que apontam a necessidade de redefinição do papel do Estado, com a finalidade de promover uma maior capacidade de regulação e intervenção deste para desempenhar a proteção da sociedade quanto a algumas das consequências prejudiciais do processo de globalização.

Algumas experiências de políticas públicas, na América Latina, podem nos ajudar a resolver este dilema atual sobre a indefinição em relação ao tipo de ação a ser desenvolvida pelo Estado. Como veremos adiante, defende-se que não existem mais possibilidades para um Estado com perfil concentrador e centralizador. Ou seja, compreende-se que as ações de descentralização e de parcerias com organizações da sociedade civil tornam-se opções necessárias ao Estado atual. No entanto, apesar de uma redefinição do papel e do perfil de ação do Estado, é imprescindível, principalmente para a nossa realidade brasileira e latino-americana, que o Estado mantenha, além do seu papel regulador, também a função de “intervenção” no sentido da promoção do desenvolvimento. E intervir no sentido da promoção do desenvolvimento significa incorporar nas políticas públicas, especialmente naquelas destinadas aos grupos sociais mais marginalizados, uma função que possibilite o surgimento do “ativismo político mobilizador de capital social”.

TENDLER introduz forte crítica ao *“atual corpo de recomendações apresentadas pela comunidade internacional de financiadores bilaterais e multinacionais, pelos governos da América do Norte e da Europa Ocidental e até por organizações não governamentais que dão assistência financeira (ONGs). Boa parte das recomendações se dirige a limitar o dano que o setor público pode causar aos países em desenvolvimento, e se enquadra em três categorias : (1) redução do tamanho do governo através da demissão de funcionários em excesso, terceirizando, privatizando e descentralizando; (2) erradicação de muitas políticas e programas que possam oferecer aos burocratas oportunidade para exercer influência indevida e para serem corrompidos pelos cidadãos (...) e (3) submissão dos órgãos públicos e seus administradores e funcionários a pressões e incentivos do mercado que afetem o seu desempenho, inclusive expondo-os aos desejos e insatisfações dos usuários”* (1998, p. 13-14).

Para a autora, a comunidade internacional de desenvolvimento – “comunidade de pessoas e instituições, incluindo contribuições da área acadêmica, que atuam em questões de desenvolvimento” – produziu este corpo equivocado de sugestões e recomendações. Isto seria motivado, entre outros fatos, na literatura utilizada por esta comunidade, que baseou-se centralmente nos casos de deficiente mas não de bom desempenho dos governos em países em desenvolvimento. Além disso, esta literatura “(...) *se concentrou demasiadamente em recomendar que os países em desenvolvimento importem idéias e métodos dos países já industrializados ou de alguns países recentemente industrializados, sobretudo os do sudeste asiático*” (TENDLER, 1998, p. 15).

O que algumas das experiências de políticas públicas, na América Latina, nos demonstram é que apesar de serem necessárias mudanças nas políticas públicas como a incorporação da descentralização e de outros mecanismos instituídos pela atual reforma do Estado, isto não significa que o Estado central ainda não tenha um papel preponderante a cumprir na promoção, através das políticas públicas, das estratégias de desenvolvimento.

É o que será demonstrado nas próximas seções. Primeiramente, uma rápida demonstração de algumas experiências de políticas públicas que foram eficientes na indução de capital social. Depois, será apresentada uma síntese da análise do formato operativo destas políticas. Ou seja, se discutirá acerca dos elementos ou mecanismos que permitiram que as políticas públicas em questão induzissem a formação de capital social.

2.3 - EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS LATINO AMERICANAS BEM SUCEDIDAS NA INDUÇÃO A FORMAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

A busca da indução do capital social em políticas públicas direcionadas ao combate a pobreza e à marginalização social relaciona-se com a discussão sobre “empowerment” (“empoderamento”), que ocorre atualmente na literatura internacional. Segundo DURSTON, “*o empoderamento no contexto de uma estratégia social é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo a igualdade de oportunidades entre os atores sociais*” (2000, p. 33).

De fato, a concepção de políticas públicas que induzem (ou intencionam construir) capital social também pode ser correlacionada à estratégia de empoderamento de setores

sociais. Pois a intenção é criar mecanismos externos que possibilitem que os grupos sociais concretizem o seu próprio processo de empoderamento, auto-gestionário e sem paternalismos. DURSTON estabelece as seguintes condições necessárias para que o processo de empoderamento ocorra:

- ✓ *“Criação de espaços institucionais adequados para que os setores excluídos participem nos espaços políticos públicos;*
- ✓ *Formalização de direitos legais e resguardo de seu conhecimento e respeito;*
- ✓ *Fomento de organização em que as pessoas que integram o setor social excluído possam efetivamente participar e influir nas estratégias adotadas pela sociedade. Esta influência logra êxito quando a organização faz possível ampliar a rede social das pessoas que a integram;*
- ✓ *Transmissão de capacidades para o exercício da cidadania e da produção, incluindo os saberes instrumentais essenciais ademais de ferramentas para analisar dinâmicas econômicas e políticas relevantes;*
- ✓ *Criação de acesso a e controle sobre recursos e ativos (materiais, financeiros e de informação) para possibilitar o efetivo aproveitamento de espaços, direitos, organização e capacidades, em competição e em concerto com outros atores;*
- ✓ *Uma vez construída esta base de condições facilitadoras do empoderamento e de constituição de um ator social, ainda são relevantes os critérios de uma participação efetiva como a apropriação de instrumentos e capacidades propositivas, negociativas e executivas” (2000, p. 34).*

Entre outras, relatam-se duas experiências de políticas públicas, na América Latina, que induziram capital social: a experiência analisada por DURSTON (1999) na região oriental da Guatemala (Chiquimula), e a experiência do Governo do Ceará, demonstrada por TENDLER (1998).

2.3.1 – A Experiência de Política Pública com os camponeses de Chiquimula, Guatemala

DURSTON (1999) analisa a experiência de política pública realizada na região oriental da Guatemala, mais especificamente na província de Chiquimula. A região onde se situa Chiquimula é predominantemente formada por “camponeses” empobrecidos. É uma região que poderia ser considerada, segundo o autor, “acívica” de acordo com a concepção de PUTNAM. Tanto que *“quando as atividades do Programa de apoio aos Pequenos Produtores de Chiquimula e Zacapa (PROZACHI) começaram em 1991, a situação do grupo objetivo – 5000 famílias camponesas que cultivavam principalmente milho e feijão em umas 130 aldeias e vilas de ladeira – era de uma paisagem social em grande medida vazia de organizações de base relevantes. (...) Houve, então, pessimismo e reticência entre o pessoal do PROZACHI para tentar promover a participação dos beneficiários na tomada de decisões do Projeto”* (1999, p. 9).

A intenção de DURSTON (1999) foi a de investigar como a partir de alguns grupos de núcleos locais, organizados a partir de afinidades como parentesco ou vizinhança, foi possível criar, através da iniciativa dos próprios camponeses na busca dos benefícios proporcionados pelo PROZACHI, uma série ascendente e posterior de estruturas organizativas: conselhos comunitários, comitês de coordenação municipal e uma associação regional. O autor avaliou o programa no período compreendido de 1991 (criação) até 1998. O programa teve como objetivo promover ações de apoio e incentivo ao desenvolvimento rural da região, através da concessão de crédito e capacitação para o desenvolvimento econômico e social dos camponeses, incentivando, para tal finalidade, a livre organização destes.

O sistema utilizado de “grupos de núcleos” adaptou-se e potencializou a forma real de organização de base dos camponeses com a finalidade de, através da participação e a determinação das necessidades e prioridades dos beneficiários, acessá-los aos serviços e benefícios do projeto. Foram criados *“mais de 400 grupos de núcleo, que constituíram uma fonte de propostas que chegaram a modificar o plano operativo anual do PROZACHI. (...) Formaram-se mais de cem Conselhos Comunitários e uns oito comitês de coordenação ao nível municipal. O que parece mais importante é que 56% das organizações comunitárias foram avaliadas como média ou altamente autônomas em sua*

gestão. E, por último, uma associação regional de representantes destas organizações comunitárias rurais foi criada no primeiro semestre de 1998, e começou a assumir um papel no estabelecimento de prioridades do desenvolvimento rural na região” (Ibid, p. 12).

DURSTON avalia que a criação do capital social na região de Chiquimula ocorreu de forma muito mais rápida do que poderia ter sido antecipado, por exemplo, em abordagens como a de PUTNAM. Isto se deve à existência de elementos de reciprocidade e cooperação presentes na cultura indígena local. Isto comprova o que foi antes referido, qual seja, é comum encontrar-se, nas populações pobres dos países subdesenvolvidos, uma significativa presença de capital social tipo “bonding” (ou capital social tipo “cola” ou “comunitário”) que é aquele decorrente das relações sociais entre os agentes da mesma posição.

Vários fatores são ainda relatados pelo autor para explicar os motivos do sucesso na expansão do capital social em Chiquimula. Além da (i) farta presença de “bonding social capital”, também são mencionados a (ii) forte identidade cultural dos camponeses, (iii) a memória histórica destes em relação às organizações sociais que tinham antes do período de repressão²⁷, (iv) o próprio término do período de repressão, (v) o início do “empoderamento” das mulheres camponesas e também, (vi) a forte presença e inserção dos agentes promotores de desenvolvimento na comunidade.

Para DURSTON, *“estes seis fatores contribuíram para a criação de capital social, mas a realização de seu potencial foi resultado das iniciativas dos programas PROZACHI e FIS em três direções principais. Em primeiro lugar, se desenharam programas de capacitação com o propósito consciente de criar capital social mediante as capacidades individuais de destrezas sociais, diagnósticas, comunicativas e de planificação. Esta capacitação organizacional exigiu a adaptação de métodos e materiais existentes nas condições locais, mediante a produção de novas técnicas e a edição de uma série de panfletos para discussão em grupo. Outro aporte essencial foi a provisão de oportunidades para que os camponeses pudessem exercer estas novas destrezas e associações do capital social no contexto real dos benefícios materiais imediatos de ambos projetos. Em terceiro lugar, PROZACHI e FIS serviram de colchão protetor para as*

embriônicas instituições camponesas de capital social comunitário, enquanto ainda predominava o clientelismo autoritário na região. Também intervieram quando estas instituições se viram ameaçadas por atores sociais hostis” (DURSTON, 1999, p. 13-14).

São três as principais lições tiradas da experiência de Chiquimula, segundo o mesmo pesquisador. A primeira relaciona-se com a necessidade de se conectar o geralmente abundante capital social tipo “bonding” (comunitário) existente nas comunidades pobres com os outros tipos de capital social escassos ou inexistentes: capital social tipo “bridging” (extra-comunitário), que são os laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos, e o capital social tipo “linking” (capital social institucional) – que são as ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais.

A segunda lição a se tirar desta experiência é a demonstração de como é possível reverter-se equilíbrios sociais estáveis, ao contrário do apregoado por PUTNAM e NORTH, conforme já foi referido no capítulo anterior. Pois, segundo o autor, *“todas as culturas, longe de serem conjuntos coerentes e imutáveis de regras e crenças, mudam constantemente e por isso incluem uma enorme gama ou repertório de sentenças alternativas em desuso e fragmentos de sentenças que são reelaboradas e re combinadas diariamente por pessoas e grupos de acordo aos desafios de adaptabilidade que as mudanças no entorno apresentam constantemente as culturas. Estas alternativas normativas se mantinham submersas durante a época do clientelismo autoritário repressivo, mas reemergiram quando mudou o clima sócio-político. Quando alguns líderes mantinham seus comportamentos de dependência, de passividade e subjugação, sem tomar iniciativas independentes ou extraindo benefícios pessoais de seu papel de nexos com o mundo exterior, a comunidade (especialmente os jovens) resgatavam esses outros princípios tradicionais, mudando o comportamento dos líderes ou, em alguns casos, substituindo os próprios líderes” (DURSTON, 1999, p. 17).*

A terceira lição é que formas de reciprocidade vertical foram elementos muito importantes para a construção do capital social na experiência de Chiquimula. Dado que “para quase todos os teóricos do capital social, as relações de reciprocidade vertical são o contrário do capital social, porque unem as pessoas com poderes desiguais e, assim, são

²⁷ Igual ao Brasil, a Guatemala também viveu um período de regime político autoritário (“ditadura militar”). As ações do projeto se desenvolvem em um período de redemocratização deste país.

assimétricas. Entretanto, a distinção entre reciprocidade vertical e a horizontal não é tão nítida no mundo real” (*Ibid*, 15).

É nítido, nesta experiência de política pública de Chiquimula, a criação e a potencialização de capital social nos seus diferentes tipos e dimensões. Houve uma potencialização do “estoque de capital social” presente nas comunidades (“bonding social capital”) e a sua conexão com outros “espaços” sociais (“bridging social capital”). Houve, também, o estabelecimento e aprimoramento das relações sociais entre camponeses e suas organizações com os organismos do Estado (“linking social capital”). Estas evidências confirmam, nesta experiência, a expansão da dimensão “enraizamento” do capital social. E a postura coercitiva e protetora dos órgãos governamentais ao capital social embrionário também revela a autonomia, a integridade e a independência – componentes da dimensão autonomia - que estes representantes de órgãos públicos tiveram na condução da política pública.

Como reflexão final, pode-se ressaltar que mecanismos operacionais presentes nesta ação de política pública, principalmente a capacitação em organização e o papel de proteção a este capital social emergente, realizado pelos organismos públicos, *“permitiram ser possível a construção intencional de capital social, em contraste com o postulado de Putnam de que este é sempre o resultado indireto de ações públicas com outros fins. Independentemente da questão futura de se este capital social comunitário levará a conseguir os benefícios (economias de transação, bens públicos e constituição de uma sociedade civil forte) que se espera dele, foi possível criá-lo em uns poucos anos”* (DURSTON, 1999, p. 24).

2.3.2 – As Experiências de Políticas Públicas no Estado do Ceará

O Programa de Medicina Preventiva

TENDLER (1998) relata as experiências de quatro programas de políticas públicas que foram bem sucedidas em suas finalidades e, conseqüentemente, traduziram-se em ações que conformam, na sua visão, o “bom governo”.

Apesar de seu estudo não ser direcionado prioritariamente para a discussão da relação entre capital social e políticas públicas, diferentemente do trabalho anterior, as experiências de políticas públicas no Ceará analisadas por TENDLER também podem ser classificadas como exemplos marcantes de políticas públicas que induziram a formação de capital social.

Neste caso, dos quatro programas relatados pela autora²⁸, serão aqui discutidos, brevemente, dois destes, os programas de medicina preventiva e o de empregos durante a seca nordestina, pois são os que melhor permitem identificar a indução de capital social, além de serem dirigidos às populações rurais.

A pesquisa de TENDLER (1998) foi realizada entre os anos de 1992 a 1994. A autora coordenou um grupo de pesquisadores, e os programas pesquisados envolveram duas gestões governamentais do Estado do Ceará que foram consecutivas em suas ações, visto que representavam o mesmo projeto político.²⁹

O programa de medicina preventiva foi direcionado particularmente ao meio rural do território cearense. De acordo com a autora, *“poucos anos depois de a Secretaria Estadual de Saúde ter empreendido um novo programa de medicina preventiva, a cobertura de vacinação contra sarampo e poliomielite triplicou, passando de 25% para 90% da população infantil, e a mortalidade no primeiro ano de vida caiu do alto índice de 102 por mil para 65 por mil. Iniciado em 1987 pela Secretaria de Saúde como parte de um programa de emergência para criar empregos no período da seca, o programa contratou 7.300 trabalhadores (a maioria mulheres) como agentes de saúde comunitários que*

²⁸ TENDLER (1998), em seu livro, relata os seguintes programas do governo estadual cearense : (i) combate à seca, (ii) compras governamentais de pequenas empresas, (iii) medicina preventiva e (iv) assistência técnica para pequenos agricultores.

²⁹ As gestões dos governadores: Tasso Jereissati (1987-1991) e Ciro Gomes (1991-1994).

recebiam um salário mínimo e 235 enfermeiras que trabalhavam durante meio período para supervisioná-los. Antes do início do programa, apenas 30% dos 178 municípios do estado tinham uma enfermeira, isto para não falar em médico ou hospital. Quatro anos depois, o programa operava em todos os municípios do estado. Por essas realizações, o Estado do Ceará tornou-se, em março de 1993, o primeiro governo latino-americano a ganhar o prêmio Maurice Pate do UNICEF para programas de assistência à infância” (TENDLER, 1998, p. 26).

A instituição de critérios que permitiram a correta e eficaz condução do programa, acompanhada da contratação (por mérito) de 7.300 agentes de saúde e de uma constante publicidade de caráter informativo e fiscalizador para as populações beneficiárias, permitiu a criação de um “espírito de compromisso” dos funcionários contratados e um crescente respeito dedicado a estes funcionários nas comunidades rurais abrangidas pelo programa.

A contratação de 7.300 agentes de saúde, baseada em critérios técnicos e não políticos, foi algo incomum frente à realidade do interior do Nordeste e de outras regiões brasileiras, nas quais predominam as relações sociais baseadas no clientelismo.

O programa induziu a construção de um dos tipos de capital social que é dos mais escassos em comunidades empobrecidas: o “linking social capital”, ou o estabelecimento de relações sociais recíprocas entre as comunidades pobres e as instituições, neste caso específico, estatais.³⁰

Como já foi dito, apesar de TENDLER (1998) não trabalhar especificamente com a noção teórica de capital social, se utilizados os tipos e dimensões deste, delimitados no capítulo anterior, é notório, em seu relato analítico, a relação desta política pública com a indução de capital social. Como estes 7.300 agentes de saúde eram pessoas profundamente “enraizadas”, “imbricadas” e “participantes” das realidades sociais em que, posteriormente, atuariam como funcionários públicos, tal fato possibilitou que o capital social existente entre estes “novos funcionários” e as comunidades – capital social tipo “cola” ou “comunitário”, “bonding social capital”³¹ – permeasse e fosse introduzido na nova relação

³⁰ Doravante, neste estudo, chamaremos este tipo de capital social – “linking social capital” - como capital social institucional.

³¹ Igualmente, este tipo de capital social – “bonding social capital”- será somente intitulado como capital social comunitário.

social criada entre o Estado (agentes comunitários de saúde) e a sociedade. Consequentemente, isto induziu a formação do capital social institucional, especialmente na sua dimensão de “enraizamento”.

Já a dimensão “autonomia” do capital social institucional - aqui relacionada à eficiência, integridade e independência do setor público - foi conseguida com um eficaz programa de capacitação que qualificou uma força de trabalho numerosa e despreparada do ponto de vista técnico. Por outro lado, a dimensão autonomia do capital social comunitário – aqui compreendida pela participação cívica dos membros da comunidade – ocorreu mediante o processo de seleção por mérito – os que não foram selecionados realizaram a ação vigilante sobre os funcionários escolhidos – e pelas constantes campanhas publicitárias do governo estadual, que informaram e esclareceram sobre o programa e os deveres dos funcionários, também estimulando, assim, à ação fiscalizatória das comunidades sobre o programa.

Como pode ser visto, o Estado conferiu aos agentes de saúde o “status funcional”, permitindo que estes funcionários fossem respeitados pelas populações rurais das comunidades beneficiárias do programa. O que TENDLER (1998) demonstra é que este programa teve êxito pela sua eficiente estratégia operacional.

Por um lado, *“embora esse caso possa ser considerado um sucesso na descentralização do serviço público do governo estadual para o municipal, o sucesso teve mais relação com algo feito pelo governo central e não pelo municipal. O governo estadual controlou com mão de ferro a contratação, o treinamento e a socialização de uma força de trabalho essencialmente municipal”* (TENDLER, 1998, p. 67).

Por outro lado, os funcionários (os agentes de saúde locais) ofereciam uma gama de serviços mais personalizados do que os “especialistas” recomendam, e considerados, muitas vezes, como desvios do trabalho real. Entretanto, esta aproximação permitiu que se construíssem relações de confiança entre estes trabalhadores e os cidadãos. Conforme a autora, *“o maior poder de decisão incorporado em definições de trabalho mais amplas se repetia na maior autonomia formal e num “status” mais elevado concedido pelo governo às chefes de enfermagem do programa”* (Ibid, p. 66).

O Programa de Empregos de Emergência

Os programas públicos federais, estaduais e municipais de emergência para a criação de empregos e de distribuição de água e de cestas alimentares básicas já são seculares no Nordeste brasileiro. No entanto, a resposta do governo do Ceará, na seca de 1987, “(...) representou um desvio radical em relação ao passado e aos programas de outros estados. O estado foi bem sucedido sobretudo, na superação de uma tradição profundamente arraigada de clientelismo na alocação dos projetos de obras, dos empregos e do abastecimento em caráter de emergência. Por um lado, ele retirou o poder das elites locais, assegurando um forte controle central sobre a administração do programa de combate à seca. Por outro lado, iniciou um sistema altamente descentralizado e ordenado de tomada de decisões em torno da alocação dos empregos, dos projetos de construção e do abastecimento de socorro. O novo método cresceu de baixo para cima com base em decisões tomadas por assembleias comunitárias e remetidas para conselhos municipais reunidos especialmente para esse fim. O processo foi dirigido pelos agrônomos responsáveis pelos escritórios regionais de serviço de extensão rural do Estado, de acordo com critérios estritos ditados pelo governo estadual” (TENDLER, 1998, p. 71-2).

A autora demonstra ainda que um dos motivos que possibilitou o êxito do programa de empregos foi a proteção que o governo estadual, através da ação da secretaria estadual de ação social, deu aos técnicos da Emater na condução do programa, no plano local. Esta proteção e valorização foram estabelecidas pela obrigatoriedade de condução e presidência dos conselhos municipais por estes técnicos locais e, também, pelas instruções e limitações sobre como o programa deveria funcionar.

Graças a esses mecanismos, os extensionistas conseguiram romper com as “amarras” do clientelismo a que estão habitualmente submetidos e coagidos, visto que se encontram submergidos nos locais que residem e trabalham. Mas este êxito na condução do programa, por parte dos extensionistas locais, também se deve a que as exigências e o reconhecimento (mérito) do trabalho desenvolvido pelo programa de empregos de emergência de 1987 diferiam do trabalho desenvolvido em épocas normais pelos extensionistas. É inegável que a calamidade provocada pela seca impunha um maior sentido de responsabilidade e de compromisso dos extensionistas locais com a causa

pública. Este sentido de responsabilidade e de compromisso dos técnicos locais, aliado à proteção e forte normatização do programa, permitiu que a dimensão “autonomia” (integridade, independência e eficiência) do capital social institucional fosse induzida (TENDLER, 1998).

A formação do capital social institucional, em sua dimensão enraizamento, neste caso específico representado pelas relações sociais estabelecidas entre a sociedade e os agentes públicos, através das assembleias locais e dos conselhos municipais foi induzida, em parte, por esta dimensão autonomia. Ou seja, as populações beneficiárias, ao compreenderem a mudança de postura nas decisões dos recursos do programa, que historicamente beneficiavam os setores das elites locais, especialmente os latifundiários, se sentiram mais motivadas e participaram mais ativamente destes espaços representativos de relações sociais formadoras de capital social institucional.

TENDLER também afirma que as “(...) *instruções e limitações sobre como o programa devia funcionar localmente criaram as condições para o surgimento de uma maior heterogeneidade de opinião entre as elites locais e para a existência de um fórum onde alguns atores de elite desenvolveram uma voz mais voltada para o bem público. (...) o governo estadual cercou as comunidades rurais e as cidades de mensagens públicas sobre o programa que, como na iniciativa da medicina preventiva, criaram alguns constrangimentos para indivíduos que visassem somente o interesse próprio, tanto entre as elites quanto entre os funcionários públicos*” (1998, p. 93-4).

Finalizando esta seção, cabe ressaltar ainda as experiências relatadas por KLIKSBERG (1999). O autor apresenta três experiências de construção de capital social na América Latina: (i) a Vila El Salvador em Lima no Peru; (ii) as feiras de consumo familiar da Venezuela e (iii) o orçamento participativo em Porto Alegre.

Estas experiências não serão sintetizadas pois, exceto o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, não são experiências de políticas públicas induzindo a formação de capital social. Ao contrário, as experiências que ocorrem no Peru e na Venezuela são experiências que demonstram como a capacidade auto-organizativa das sociedades locais é capaz de construir os vários tipos de dimensões do capital social, através, principalmente, da expansão do grande estoque de capital social tipo comunitário,

fruto de seus acúmulos histórico cultural, que possuem essas populações empobrecidas da América Latina.

Ou seja, estas experiências demonstram que além das políticas públicas, outros arranjos sociais organizativos, quando inseridos em um ambiente sócio-político que lhes permita cultivar e expandir tipos e dimensões do capital social, também são formas de induzir o capital social na sociedade.

Especialmente a experiência de Vila El Salvador, em Lima, Peru, é ilustrativa de como o capital social comunitário pode construir relações sociais que permitam as criações dos tipos de capital social extra-comunitário e institucional. A Vila El Salvador, que inicialmente constituía uma área ocupada, através da organização local chega a se transformar em um município. O interessante, neste caso, é que a institucionalidade formal do município se adaptou à institucionalidade histórica das populações oriundas das comunidades indígenas, que conformam a etnia predominante nesta ocupação humana.

O relato das experiências de maior êxito na criação de capital social, introduzidas por DURSTON (1999) e TENDLER (1998), possibilitam que se identifique alguns elementos ou mecanismos destas políticas públicas que permitiram a indução de capital social. É o que será feito na seção seguinte. O objetivo é identificar estes mecanismos operacionais de políticas públicas para que se possa, no Capítulo três, avaliá-los em relação à sua presença, intensidade e qualidade incidentes no objeto de pesquisa desta dissertação, “a linha infra-estrutura do PRONAF”.

2.4 – A ESTRATÉGIA OPERACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS QUE INDUZEM A FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL

A literatura oferece algumas lições sobre as políticas públicas que foram bem sucedidas na indução à formação do capital social. Em primeiro lugar, vale ressaltar o que foi demonstrado, com ênfase, por DURSTON (1999), mas que é um traço comum destas: políticas públicas induzem capital social quando são formatadas operacionalmente para tal finalidade.

Ou seja, a indução de capital social em políticas públicas têm que ser uma opção intencional dos seus formuladores e executores. Por isto é que se usa o termo indução. A literatura demonstra que a formação de capital social, através da ação de políticas públicas, é uma estratégia nitidamente intencional.

Aqui pode ser feita a “ponte teórica” com o capítulo anterior, no qual se analisou a evolução da noção conceitual sobre capital social. Como visto nos exemplos práticos relatados por KLIKSBERG (1999), DURSTON (1999) e TENDLER (1998), o capital social pode ser induzido tanto por ações de políticas públicas como pela capacidade auto-organizativa da sociedade, ou ambos.

Pode-se tentar estabelecer uma regra mais ou menos geral para esses casos, mesmo que seja possível antever que a realidade poderá demonstrar que as exceções sejam parte importante desta regra. Ou seja, ambientes sócio-econômicos e políticos mais repressivos, menos democráticos, mais verticais (na acepção de PUTNAM), mais clientelistas ou mais patrimonialistas (na acepção weberiana), são os ambientes em que se faz mais necessária a coerção ou a proteção do Estado para a expansão dos vários tipos e dimensões do capital social.

Geralmente, estes mesmos ambientes são os que se encontram menos desenvolvidos e mais empobrecidos. Ressalve-se a condição geral para esta afirmação, pois como a pesquisa de PUTNAM (1996) demonstra, não existe associação direta entre modernidade sócio-econômica e melhor desempenho institucional ou ambiente mais democrático, com relações sócio-políticas mais horizontais.

No entanto, de acordo com a avaliação de PUTNAM (1996), em seu estudo comparativo sobre as regiões italianas, a modernidade econômica não é determinante, mas influencia a conformação do ambiente sócio-econômico e político. Então, não se pode generalizar que onde existam ambientes mais democráticos e horizontais ocorram, necessariamente, maior grau de riqueza econômica. No entanto, parece ser possível generalizar, ressaltando as exceções, que onde existam ambientes mais anti-democráticos e verticais, ocorrerá maior nível de pobreza econômica.

Não que se tome, nesta conclusão, uma perspectiva dualista, mas sim que ambientes institucionais mais verticais e clientelistas não permitem a formação e a

expansão dos vários tipos e dimensões do capital social, especialmente aqueles dos tipos extra-comunitário (laços fracos) e institucional. Então, estes mesmos ambientes não permitem um melhor aprimoramento das relações econômicas, visto que estas, de acordo com GRANOVETTER (apud ABU-EL-HAJ), estão “embebidas”, ou inseridas, nas relações sociais. Conseqüentemente, estes ambientes institucionais tendem a induzir maior nível de pobreza do que de riqueza econômica.

Em que esta discussão cruza com o objetivo desta dissertação que procura relacionar capital social com políticas públicas? Ora, principalmente no caso dos países em desenvolvimento, como os latino-americanos, políticas públicas têm como principal finalidade o combate à pobreza e à marginalização social. E, de acordo com a conclusão acima, geralmente os ambientes institucionais em que se situam estas populações empobrecidas, especialmente as rurais, são clientelistas, baseadas em relações sociais mais verticais.

Existem duas possibilidades destas populações empobrecidas romperem com as “amarras” do clientelismo que lhes impedem construir alternativas de desenvolvimento local. A primeira e a mais difícil é o surgimento de um processo auto-organizativo e “questionador” no seio destas próprias populações. Este processo gerado é altamente conflitivo e depende essencialmente da formação das lideranças políticas comprometidas com os interesses destas populações.

A segunda possibilidade, que não prescinde da primeira, ao contrário também depende dela mas, através da política pública, o Estado, aqui representado em um esfera mais central do que a local em questão, cumpre uma função coercitiva e protetora do emergente capital social, que facilita a sua criação e a expansão dos seus vários tipos e dimensões.

O Estado, aqui em uma esfera mais central, tem então a função de tentar criar um ambiente institucional local que seja mais favorável à expansão dos tipos e dimensões do capital social. Para isto, cabe ao Estado reconhecer que as populações rurais estão geralmente submergidas em ambientes desfavoráveis e que é necessário, por parte deste Estado central, instituir nas suas políticas públicas mecanismos operacionais que permitam a proteção e a coerção das populações rurais contra o autoritarismo e o clientelismo político local dominante.

Ora, esta estratégia somente é possível se o Estado central admitir a descentralização de alguns tipos de políticas públicas e, caso nesta estratégia de descentralização haja a intencionalidade de induzir capital social, prever que inevitavelmente ocorrerão alguns conflitos. HIRSCHMAN, é um dos autores que assim argumenta, pois *“um alto nível de confiança mútua permite aos indivíduos reduzir o tempo e o custo que implica proteger-se contra os riscos que poderiam resultar das transações comerciais ou não comerciais realizadas com os demais indivíduos. Mas a discórdia, ao igual que a concórdia, também pode fomentar o capital social. O conflito e a discrepância, (...) quem sabe, sejam mais criadoras de capital social que a própria cooperação pacífica assinalada por Putnam e sejam ademais, em definitivo, indicadores mais relevantes da vitalidade e da coesão de uma sociedade. Para entender os mecanismos de criação de capital social, é preciso então prestar atenção também aos conflitos. Haverá que discriminar entre conflitos criadores e conflitos destruidores de dito capital; combinar análises quantitativas e qualitativas para medir a relevância dessa conflitualidade virtuosa e avaliar não somente a quantidade, senão também a qualidade dos conflitos”* (apud SANTISO, 2000, p. 99-100).

Ademais, o clientelismo não se configura somente nas relações sociais locais, ele também acontece nas relações institucionais entre os diversos níveis de governo. A elaboração e a aplicação de políticas públicas que induzam capital social tem que estar acompanhada, por parte do Estado central, de disposição para romper estes laços clientelistas existentes entre os governos centrais e locais. E existem mecanismos para o Estado central proteger o capital social “embrionário”, contrariando interesses dominantes locais e sem romper com a autonomia dos governos locais. A publicização e o esclarecimento da sociedade civil local acerca das políticas públicas descentralizadas, como bem demonstra TENDLER (1998), nos casos dos programas do governo cearense, é um destes mecanismos possíveis.

É lógico que antecede a estas considerações o próprio reconhecimento, pelo Estado, de que as relações sociais perfazem importante componente das estratégias de desenvolvimento. Ou seja, o reconhecimento de que o capital social é uma noção teórica que deva ser aplicada na construção prática de alternativas de desenvolvimento, através do instrumento das políticas públicas.

As experiências relatadas por TENDLER (1998) e DURSTON (1999) também comprovam outra conclusão que já foi frisada no Capítulo um: De fato, tanto na Guatemala como no Ceará, as políticas públicas adotadas continham mecanismos operacionais que permitiram o êxito na indução de capital social. Em ambos os casos, estes mecanismos operacionais protegeram o emergente capital social e contrariaram fortes interesses das elites locais. Como será visto adiante, o comprometimento e o tipo de ação dos funcionários públicos locais foram chaves para o êxito dessas políticas. No entanto, esses funcionários locais não teriam conseguido cumprir esta função se não tivessem tido o apoio e a proteção dos funcionários responsáveis pela gestão dos programas dos governos centrais.

E, comprovando empiricamente o que vimos na parte teórica do Capítulo um, o comprometimento das burocracias centrais, exercendo a dimensão da autonomia do capital social institucional, somente foi possível graças ao surgimento, tanto na Guatemala como no Ceará, de um novo ambiente político mais democratizado, o qual permitiu o acesso das elites políticas reformadoras ao aparelho do Estado.

Pode-se resumir os mecanismos operacionais destas políticas públicas na indução de capital social em dois grandes eixos, já citados, mas que serão detalhados na sequência: (i) a descentralização de políticas públicas e o papel do governo central e (ii) o enraizamento e a autonomia dos funcionários públicos no plano local.

2.4.1 – A questão da descentralização das políticas públicas e o papel do governo central³²

Uma indagação inicial que se pode fazer sobre a temática da descentralização das ações do Estado é por que esta proposta surge com força no período recente? É possível estabelecer a hipótese de que a temática da descentralização de políticas públicas é decorrente da importância que o “local” ganha no atual estágio da modernidade. De acordo com GIDDENS (1991), a modernidade é inerentemente globalizante e a principal causa disto se encontra no distanciamento entre o tempo e o espaço.

³² Alguns dos comentários desta seção se fundamentam em CASTILHOS, 2001.

A globalização na modernidade é um processo que provoca uma série de alterações nos padrões culturais e nos modos de vida das sociedades modernas, que vão além das questões econômicas. O autor ressalta que *“a importância indevida que os sociólogos têm conferido à idéia de sociedade, no que ela significa [de] um sistema limitado, deveria ser substituída por um ponto de partida que se concentra em analisar como a vida social é ordenada através do tempo e do espaço – na problemática do distanciamento tempo-espaço. A estrutura conceitual do distanciamento tempo-espaço dirige nossa atenção às complexas relações entre envolvimento locais (circunstâncias de co-presença) e interação através de distância (as conexões de presença e ausência). Na era moderna, o nível de distanciamento tempo-espaço é muito maior do que em qualquer período precedente, e as relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornam correspondentemente alongadas. A globalização se refere essencialmente a este processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo”* (1991, p. 69).

Para o mesmo autor, o atual estágio da modernidade, designado por muitos como globalização, pode ser caracterizado como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância, e vice-versa.

A partir desta análise pode-se formular a compreensão de que em um mundo globalizado cresce cada vez mais a importância do local. Ou seja, o local, na modernidade, é um fator estrutural, essencial e necessário a ser considerado em novas estratégias de desenvolvimento. Neste sentido, *“Ruerschmeyer e Evans vincularam a crescente descentralização do Estado à complexificação social que toma diferentes formas como, por exemplo, a diversidade das categorias ocupacionais, o aumento do número de setores econômicos dinâmicos e os contatos intensos com o mercado internacional”* (apud ABU-EL-HAJ, 1999, p. 65).

É por isto que na literatura internacional e nas ações dos organismos públicos e privados relacionados com a temática do desenvolvimento, começa-se a entender este último mais como um fenômeno territorial do que setorial, dado que a noção de território aqui utilizada também se confunde com a noção de espaço local.

Concomitante com a crescente importância da perspectiva territorial na discussão sobre o desenvolvimento, também torna-se crescente a noção sobre capital social na modernidade. Para PUTNAM, “(...) a importância do capital social é maior nas sociedades modernas (industrializadas ou pós-industrializadas) do que nas sociedades tradicionais. Pois a cooperação impessoal é mais necessária. A necessidade do capital social aumenta com o desenvolvimento econômico” (1996, p. 187).

Independentemente de interesses políticos e econômicos, mas, ao mesmo tempo, não desconsiderando-os, o local faz parte da sociedade moderna e tende a ser cada vez mais valorizado pelas diversas correntes políticas que travam suas disputas dentro desta sociedade.

A valorização do local parece transformar-se então em uma perspectiva irreversível na modernidade, sendo inclusive conformada por diferentes concepções ideológicas. Segundo BARBOSA, “é possível observar, contudo, que da combinação entre a descentralização político-administrativa (...) originaram-se duas leituras ou variantes, dependendo do conjunto de componentes enfatizado para orientar e legitimar a ação dos governos locais. Desse modo, tanto o paradigma tem sido acessado pela via do que [HARVEY] (...) conceituou como empreendedorismo urbano – a versão empresarial, conservadora, que enfatiza a ação local no sentido de projetos claramente capitalistas de dinamização da economia local (...) – como pela via de uma leitura de esquerda, que vê no novo modelo uma estratégia para o aprofundamento da democratização da sociedade, enfatizando a participação popular como meio de assegurar apoio para políticas redistributivas e, em alguns casos como o de Porto Alegre, até mesmo projetos de desenvolvimento com intenções notoriamente anti-capitalistas” (2000, p. 42).

Entretanto, e a partir deste acúmulo, faz-se necessário estabelecer uma “ponte teórica” deste debate, com a finalidade de explicitar as necessárias ponderações, com alguns dos temas e argumentos que foram discutidos na seção anterior: o contexto político atual em que se encontra o Estado e o seu significado. Ao mesmo tempo em que o avanço da modernidade impõe uma crescente importância das estratégias locais na busca do desenvolvimento, sendo que as ações de descentralização do Estado fazem parte destas estratégias, a literatura internacional sobre a reforma do Estado (teoricamente dominante no momento atual), por sua vez, impõe receituários que prejudicam que se encontre, neste

período de rápida e constante transição em que estamos, a melhor compreensão sobre qual deveria ser a função do Estado nestas estratégias de descentralização.

TENDLER (1998) demonstra com muita nitidez esta conclusão. Segundo a autora, o “saber dominante” na comunidade internacional que elabora, propõe e executa questões relativas ao desenvolvimento, defende que a eficiência é maior nos governos locais do que nos centrais e que a prestação de serviços oferecida por organismos não governamentais (ONGs) também é melhor do que aqueles dos organismos governamentais.

Porém, de acordo com a autora, as experiências dos programas do governo cearense não confirmam estas conclusões. Pois, *“nesse sentido, as descobertas (...) confirmaram o irônico paradoxo da descentralização tão competently identificado por Rudolf Hommes, ex-ministro de Estado da Colômbia, um dos países que levou muito a sério a descentralização. Segundo Hommes, a descentralização exige mais centralização e mais habilidades políticas sofisticadas no nível nacional”* (TENDLER, 1998, p. 196).

O pensamento atual, prossegue a mesma autora, sobre reforma do setor público e descentralização, mistura argumentos oriundos do campo da economia com perspectivas sobre sociedade civil e participação retiradas de textos sobre ciência política, democracia e ação de ONGs. Ela denomina este conjunto como a “literatura sobre descentralização e participação”. Esta literatura defende a maior eficiência do governo local em relação ao central, baseando-se, principalmente, no argumento de que a proximidade do governo local em relação aos cidadãos o torna mais vulnerável às pressões dos interessados e facilita a estes ficar mais bem informados e, a partir daí, reivindicar mais vigorosamente um bom serviço. Para isto, o governo central tem que abrir mão de poder, perdendo a maior parte de suas funções – mantendo apenas as que lhe conferem algumas vantagens comparativas como a cobrança de alguns tipos de impostos – e ser mais um espectador das ações a serem realizadas pelos governo e sociedade locais (TENDLER, 1998).

A autora ressalta ainda que a abordagem da literatura sobre descentralização e participação, ao enfatizar um papel preponderante da sociedade civil e das associações cívicas (como as ONGs), como elementos centrais responsáveis pelo êxito do governo local, traz dentro de si o fundamento teórico da tese culturalista de PUTNAM.

No entanto, as experiências demonstradas por DURSTON (1999) e TENDLER (1998) não condizem com o defendido pela literatura sobre descentralização e participação. Ao contrário, o que estas experiências possuem do componente descentralização “(...) revelaram algo bem diferente da transferência unidirecional de poder e de dinheiro do central para o local que está no centro do retrato estilizado da descentralização. De um modo bastante surpreendente, o governo central retirou poder do governo local, muito embora suas ações tenham contribuído, em última instância, para o fortalecimento da capacidade do governo local. (...) As melhorias no governo local revelaram-se menos decorrentes da descentralização do que de uma dinâmica de três direções entre o governo local, a sociedade civil e um governo central dinâmico. O governo central não foi, de modo algum, a pálida visão de um passado supercentralizado. Ele também fez coisas diferentes do que fizera no passado – não necessariamente um volume menor das mesmas coisas, e tampouco em concordância com suas supostas vantagens comparativas” (TENDLER, 1998, p. 199-200).

Como já foi relatado, TENDLER não trabalha, em sua análise, sobre os programas de governo do Ceará, com a noção de capital social. É surpreendente, assim, encontrar em uma das passagens de seu livro uma explicação sobre a dinâmica de três direções entre o governo local, a sociedade civil e o governo central, que no fundo exprime, na concepção teórica utilizada nesta dissertação, a possibilidade real de indução de capital social através das ações do Estado e a consequente crítica à concepção determinista de PUTNAM. A autora acentua que:

“(...) embora associações cívicas e outras não governamentais fossem frequentemente atores importantes nesses casos, em muitos exemplos isto foi viabilizado por algo que o governo fez antes. De mais a mais, os resultados da indução de desempenho da sociedade civil sobre o governo frequentemente operaram sua mágica no governo central, e não no local. Além disso, alguns membros das associações cívicas ou de organizações não governamentais migraram para o governo, fazendo alianças com colegas de idéias semelhantes que lá estavam. Uma vez no governo, eles continuaram a relacionar-se com sua rede externa, e assim transpuseram a divisão público-privado. Embora este processo seja bem conhecido de qualquer observador público, vale a pena mencioná-lo aqui porque ele significa que o suposto limite claro entre governo e não-governo é na verdade bastante indistinto. Assim, o governo levou a sociedade civil a se formar, ao mesmo tempo que a sociedade civil agiu independentemente do governo externo para contestar sua sensatez e suas ações ou para reivindicar um serviço melhor. Portanto, até onde a sociedade civil contribuiu para o bom desempenho ela não era necessariamente preexistente ou totalmente independente

do governo. A explicação de como os governos melhoram encaminhada por essa descoberta da casualidade nas duas direções entre a formação da sociedade civil e as melhorias na qualidade do governo é mais complexa do que a do cenário da D&P ³³. *Ao mesmo tempo, tal complexidade permite maior intervenção dos planejadores no fortalecimento da sociedade civil do que a permitida por uma perspectiva determinista (path dependent), tão prestigiada atualmente na literatura sobre desenvolvimento”* (TENDLER, 1998, p. 199).

Esta análise decorrente da observação de algumas políticas públicas no Estado do Ceará, demonstra, de uma forma prática, a noção conceitual-analítica de capital social formulada por WOOLCOCK (1998), apresentada no Capítulo um. Quando este autor estabelece, nesta noção, que a concepção de capital social é multidimensional e dinâmica, em vez de estática e determinista, ele está estabelecendo teoricamente a inter-relação que TENDLER demonstra com seus exemplos empíricos.

Primeiramente, ressalte-se que a delimitação entre esfera pública e privada não é tão nítida na realidade como parece ser no enquadramento teórico de PUTNAM (1996). Ora, como estes limites não são nitidamente conformados, as relações sociais entre os indivíduos na sociedade e as relações destes indivíduos com os organismos estatais, conseqüentemente, também não são nitidamente delimitados. Daí deriva, nesta noção teórica, os vários tipos de capital.

Em segundo lugar e decorrente desta primeira conclusão, a motivação para a indução do capital social, nestes casos, é facilitada pela ação de um agente externo (o governo central). Mas isto não significa que caiba a este governo central a responsabilidade na formação deste capital social. Forma-se uma mútua interdependência entre o governo local, a sociedade local e o governo central, que forma o capital social, e estes três elementos tanto dependem como também possuem alguma independência, entre si. Esta mesma consideração pode ser dita de outra forma: são dependentes e independentes entre si os vários tipos e dimensões do capital social, existe alguma forma de sinergismo ou mutualismo entre estes tipos e dimensões. Isto é que conforma o caráter dinâmico ao capital social, na noção formulada por WOOLCOCK (1998).

O reconhecimento da existência de relações sociais clientelistas no nível local, pelo governo central, ao estipular mecanismos operacionais nas políticas públicas que protejam

³³ D&P é a sigla que TENDLER usa para designar o pensamento atual dominante na literatura sobre

os funcionários públicos locais e o emergente capital social local, é um dos pré-requisitos das experiências práticas de políticas públicas demonstradas por DURSTON (1999) e TENDLER (1998).

No caso dos programas do governo cearense, TENDLER (1998) demonstra que havia uma forte desconfiança do Estado central em relação aos governos locais. Pois *“a desconfiança induziu o estado a controlar agressivamente as características municipais dos programas, a socializar os funcionários municipais com os padrões de excelência, a estabelecer critérios destinados a impedir o abuso de poder e a aumentar a eficácia do programa, e a educar os cidadãos para manter a vigilância”* (1998, p. 203).

A concepção dominante na literatura sobre descentralização e participação não atribui papel determinante ao governo central na vigilância do governo local, pois este papel é atribuído unicamente à sociedade civil. Os exemplos concretos demonstram que em ambientes institucionais fortemente clientelistas e verticais, esta aposta única na sociedade civil pode se demonstrar insuficiente e ineficaz (*Ibid*).

Na experiência da Guatemala, os organismos estatais protegeram as organizações camponesas locais contra os interesses dominantes. Na formação dos conselhos municipais e regionais os representantes dos governos municipais não tiveram o papel dirigente que pretendiam.

Nos programas de governo cearense participaram somente os municípios que seguiram as regras determinadas pelo governo estadual (que neste caso, era o governo central). Dado que *“os que contrariavam tais regras foram excluídos, ao mesmo tempo em que sofreram pressões para aderir exercidas por um eleitorado esclarecido pelas recentes campanhas públicas de informação sobre seus direitos a ter bons serviços (...). Pela mesma razão, os prefeitos que efetivamente entraram no programa foram submetidos a exigências de comportamento responsável feitas pelo seu eleitorado. Assim, o que levou a um ritmo e a um padrão de envolvimento municipal não foi uma política equilibrada de descentralização ou um programa aplicado de modo uniforme. Mais exatamente, foi o padrão idiossincrático de respostas dos prefeitos e de seus eleitores a esse conjunto de induções e punições”* (TENDLER, 1998, p. 202).

Finalizando, cabe ressaltar alguns outros importantes mecanismos operacionais que garantiram o êxito destas políticas públicas. Um deles é o instrumento da formação ou da capacitação promovida pelos governos centrais aos funcionários públicos e beneficiários destas mesmas políticas. Outro que pode ser citado é a proteção aos conselhos locais, não permitindo que os mesmos se tornassem meros espaços de referendo dos interesses dos governos locais, mas sim espaços reais de exercício do capital institucional – para isto foi fundamental não conceder a presidência (ou direção) dos conselhos aos representantes dos interesses dos governos locais. O último mecanismo operacional que se pode citar é a publicidade, a informação sobre os direitos dos beneficiários dos programas e também sobre os deveres dos funcionários, o que permitiu uma eficiente fiscalização da sociedade civil sobre os funcionários e os governos locais.

2.4.2 – O enraizamento e a autonomia dos funcionários públicos no plano local

A síntese das experiências de políticas públicas demonstradas, na Guatemala e no estado do Ceará, possuem características comuns em relação ao papel dos funcionários públicos. Inicialmente, a característica de “enraizamento”, ou seja, os funcionários vivem e participam socialmente do meio em que trabalham. Este fato ocorreu com as ações dos agentes de saúde e também com os técnicos da extensão rural no Ceará e os promotores de desenvolvimento na Guatemala.

Existe, neste caso, um compromisso de longo prazo entre os prestadores de serviços (funcionários) e os “tomadores” destes serviços, ou seja, as comunidades rurais. Este fato faz com que surja um reconhecimento por parte dos beneficiários (comunidades rurais) de que haverá constância e continuidade no trabalho desenvolvido pelos funcionários.

Mas a dimensão enraizamento do capital social institucional, neste caso a relação dos funcionários públicos com as comunidades, não se dá simplesmente pela proximidade geográfica existente entre estes. Para isso, foi fundamental, nas experiências demonstradas, o compromisso dos funcionários públicos com os problemas do público beneficiário.

Assim, um dos mecanismos operacionais utilizados pelo governo central, nestas experiências públicas, é a valorização do funcionário público e a maior flexibilização do seu trabalho, acompanhada de maior autonomia para decidir localmente, junto com os

beneficiários a sua agenda de trabalho. Tais mudanças traduziram-se em maior dedicação ao trabalho dos funcionários.

TENDLER (1998) demonstra como pode ser mais eficiente uma pauta de serviços dos funcionários mais orientada para a demanda, para as necessidades dos “clientes” ou as populações beneficiárias, principalmente quando estas são marginalizadas ou empobrecidas. O trabalho mais especializado, orientado pela oferta, é mais apropriado para beneficiários mais integrados às relações de mercado.

A literatura dominante sobre desenvolvimento tende a condenar o estabelecimento das relações mais pessoais entre funcionários públicos e populações beneficiárias. Este fato motiva-se na visão, predominante na literatura, de que os funcionários públicos sempre visam o interesse pessoal e centram-se nos mecanismos de proteção dos “clientes” (beneficiários) em relação a estes funcionários.

É lógico que existem perigos e possibilidades de desvios do trabalho a serem evitadas. Pois *“os laços interpessoais e de identidade de grupo obviamente deixam aberta a possibilidade de práticas antidemocráticas. Mas essas práticas por definição são castigadas pela lei e as proibições aos laços interpessoais entre funcionários e interesses privados pressupõem que as condutas ilegais ocorrerão. Entretanto, é o conteúdo das relações de reciprocidade pessoal (que pode ter o propósito de fortalecer os atores débeis), e não as relações em si, que são daninhas a interação Estado-sociedade civil. Evans (...) defende que em múltiplos exemplos de laços positivos, os funcionários públicos desenvolveram compromissos associativos, não pessoais. É dizer, sua lealdade é primariamente com a comunidade local, com a qual se sentem identificados, não com pessoas individuais”* (apud DURSTON, 2000, p. 34-5).

Ao mesmo tempo que o governo central valorizou o trabalho dos seus funcionários e permitiu, ao oferecer-lhes condições de trabalho, que estes tivessem reconhecimento pelas populações beneficiárias, também impôs critérios e rigor no cumprimento das funções dos funcionários, sendo que, através da informação, salientou e deu condições para que as populações beneficiárias cumprissem o importante papel de vigilância do trabalho dos funcionários.

É óbvio que antecede a isto, conforme já foi visto, a proteção e a coerção que o governo central deu a estes funcionários em relação aos interesses clientelistas e dominantes na realidade local. Nestas experiências os funcionários viviam nas próprias localidades ou municípios em que atuavam. Isto foi importante para a identidade e a noção de continuidade na parceria, mas estes servidores públicos, nas três experiências analisadas, foram elevados ao “ status “ de funcionários públicos do governo central. Ou seja, não estavam sob uma influência direta dos governantes locais, o que lhes permitiu, em conjunto com a sociedade, cumprir o papel de vigilância das ações destes governos locais.

É este fato que concede a dimensão autonomia ao capital social institucional formado. A proteção do governo central, a dedicação e comprometimento dos funcionários com os problemas dos tomadores de seus serviços, a independência destes funcionários em relação aos governos locais e a fiscalização das comunidades em relação ao trabalho deste funcionários. Todos estes elementos permitiram uma postura de integridade, eficiência e independência, componentes da dimensão autonomia do capital social institucional, destes funcionários públicos.

As questões apresentadas neste Capítulo dois, como também a base conceitual-analítica sobre capital social, vista no Capítulo um, serão utilizadas para a avaliação do objeto de pesquisa desta dissertação: a linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

É o que será demonstrado no próximo capítulo, que objetiva responder as seguintes questões: A linha infra-estrutura e serviços aos municípios do PRONAF induz a formação de capital social? Se sim ou se não, porque isto ocorre?

CAPÍTULO 3 – A LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS DO PRONAF COMO INSTRUMENTO DE INDUÇÃO A FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL

3.1 - INTRODUÇÃO

Neste capítulo, pretende-se analisar a implantação e desenvolvimento da assim chamada: Linha Infra-estrutura e Serviços, oferecida aos municípios participantes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, mais conhecido como PRONAF.

Os capítulos anteriores, demonstraram como é possível, através do exemplo de experiências concretas, verificar que políticas públicas induzem à formação de capital social, desde que sejam intencionalmente formatadas para tal finalidade, do ponto de vista de sua operacionalidade. No entanto, apesar de existirem algumas experiências bem sucedidas, a grande maioria das políticas públicas, no Brasil e na própria América Latina, ainda demonstram encontrar grandes entraves na indução à formação de processos de capital social e de desenvolvimento. Ou seja, *“(...) se argumenta aqui que, se bem seja certo que a integração dos temas do capital social e a cultura com as discussões sobre desenvolvimento faz mais complexa a busca de estratégias e desenhos adequados, também o é que as políticas baseadas em desenhos que margeiam tais aspectos têm demonstrado ter profundas limitações”* (KLIKSBERG, 1999, p. 85).

A introdução da noção de capital social na busca de novos formatos de políticas públicas que objetivem a construção de processos de desenvolvimento ainda é recente no Brasil, especialmente no espaço social e institucional em que se enfoca este trabalho, que é o “meio rural”. Mesmo de forma mais ampla, independentemente do setor ou área temática, os estudos que avaliam políticas públicas ainda são relativamente insuficientes no Brasil (ARRETCHE, 2000).

Esta seção incursiona neste campo emergente. Primeiramente, buscar-se-á estabelecer um rápido resgate do histórico e da conformação de um campo de políticas

públicas para a agricultura familiar, que se estruturou no período recente e hoje está presente, principalmente, no conjunto de ações que compõe o PRONAF.

Posteriormente, serão analisadas algumas considerações metodológicas sobre a forma de análise e a verificação do problema e das hipóteses desta pesquisa. Na sequência, será feita a avaliação do objeto da pesquisa, que têm como objetivo a verificação, através dos dados e informações sobre os trabalhos e relatórios já realizados sobre o PRONAF, do problema básico de pesquisa, ou seja, remetendo-se à pergunta central deste estudo: a “linha infra-estrutura e serviços aos municípios do PRONAF” induz à formação de capital social?

Por último, será discutido, baseando-se principalmente na análise das experiências concretas de políticas públicas que induziram capital social, o que foi realizado no Capítulo dois, se a estratégia operacional da “linha infra-estrutura do PRONAF” está devidamente organizada para conseguir alcançar o objetivo de induzir a formação de capital social. Ou seja, frente aos dados empíricos trazidos pelos trabalhos e relatórios sobre este objeto de pesquisa, será analisado quais aspectos justificam, do ponto de vista da sua estratégia operacional, que esta política pública induza ou não a construção de capital social.

3.2 - O SURGIMENTO E O CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

No capítulo anterior foi apontada uma breve análise sobre o surgimento das políticas públicas para a agricultura familiar, no contexto recente do Estado brasileiro. Parte desta análise será melhor debatida no capítulo seguinte, onde, em uma seção específica, avaliar-se-á acerca do papel que desempenha a noção teórica do capital social em uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Neste capítulo, apresenta-se a constituição do PRONAF, embora ainda sem a intenção de tentar conectar este programa em uma análise macroeconômica.

Em agosto de 1995, o Governo Federal lançou o PLANAF – Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – que no final daquele ano funcionaria como uma limitada linha de crédito de custeio direcionada à agricultura familiar. Em 1996, este plano transformou-se no PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar), legalmente formalizado por decreto presidencial, em 28 de junho de 1996 (VILELA, 1997).

Segundo o “Manual Operacional” do PRONAF (BRASIL, 2000), lançado em 1996, o PRONAF é um programa de apoio ao desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, o qual está baseado no fortalecimento da agricultura familiar, entendendo este segmento social como estratégico à segurança alimentar do país e à geração de emprego e renda. Ainda de acordo com o manual, é um programa que se realiza em parceria entre os governos municipais, estaduais e federal, além da iniciativa privada, sendo executado de forma descentralizada e com a necessária e ativa participação dos agricultores familiares e suas organizações de representação.

Os objetivos gerais do PRONAF, constantes no mesmo Manual são: (i) ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar; (ii) viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; (iii) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; (iv) elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais e (v) favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações ao mercado.

Para alcançar estes objetivos, o programa foi estruturado em quatro grandes linhas de ação, a saber:

- a) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais;
- b) financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios;
- c) financiamento da produção da agricultura familiar;
- d) capacitação e profissionalização de agricultores familiares.

O item (b) foi o que originou a linha do PRONAF que é o interesse primordial desta dissertação. O item (c), por sua vez, hoje abriga todas as linhas de crédito rural do PRONAF, nas finalidades de investimento ou custeio agropecuário, destinadas a diferentes

faixas de rendas dos agricultores familiares e também àqueles que são assentados em projetos de reforma agrária.³⁴

O item (d) traduziu-se em algumas ações mais restritas de capacitação dos agricultores familiares e técnicos da extensão rural vinculados operacionalmente ao PRONAF. No ano de 2000 é que ocorreu a primeira (e até agora única) grande ação de capacitação dos agricultores familiares participantes dos conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR), naqueles municípios beneficiários da “linha infraestrutura e serviços”. O item (a) é uma ação do PRONAF que é mais interna ao corpo burocrático que gestiona o programa. Ou seja, não é uma linha de ação, propriamente dita, que atinge diretamente os beneficiários (agricultores familiares), diferenciando-se, portanto, das demais linhas.

3.2.1 – A linha de crédito rural

As diversas pesquisas realizadas sobre a linha de crédito rural do PRONAF demonstraram que houve um avanço significativo no número de contratos formalizados com agricultores familiares, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), via o PRONAF, além de reconhecerem o fato de que as unidades produtivas rurais abrangidas pelo programa possuem mesmo caráter familiar. Dos agricultores que tomaram crédito, 50% “(...) nunca tinham anteriormente realizado uma operação de financiamento bancário. Este montante sobe para 57% se forem incluídos os que já se haviam beneficiado do crédito, mas do próprio PRONAF, 88% dos beneficiários pesquisados entre 1998 e 1999 pelo IBASE tinham área até 50 hectares. Quanto à categoria de agricultores familiares que recebeu crédito, diz o IBASE que aproximadamente 2/3 dos beneficiários podem ser caracterizados como uma agricultura familiar em processo de consolidação e 1/3 correspondem a agricultores mais fragilizados” (ABRAMOVAY, 2000b, p. 3).

ABRAMOVAY (2000b) ressalta que o avanço do programa foi possível graças à introdução de novos componentes institucionais que permitiram a ampliação do público total de agricultores familiares, do qual, até então, parte significativa encontrava-se

³⁴ O antigo PROCERA – Programa de Crédito Especial de Reforma Agrária – foi incorporado como uma das

excluído do sistema financeiro. É óbvio que esta abertura institucional somente foi possível em face dos processos conflituosos que permitiram o exercício de grande pressão social sobre os responsáveis pelo programa, além dos agentes financeiros participantes. Mas, *“apesar destes inegáveis avanços institucionais e da ampliação do público atingido pelo programa, é generalizado o descontentamento com as formas dominantes de intermediação financeira por que passam hoje os recursos creditícios do PRONAF. Governo e movimentos sociais e quase todos os estudos realizados sobre o tema juntam-se numa dupla crítica ao sistema bancário”* (ABRAMOVAY, 2000b, p. 3).

DIAS (2000) também observa que, apesar do avanço da linha de crédito rural do PRONAF, vê-se, nas últimas safras, uma estagnação do número de contratos em aproximadamente 700 mil por ano. Ele também avalia que será impossível tornar mais abrangente a linha de crédito rural do PRONAF caso mantenha-se a atual dependência do sistema bancário. Por isto, defende a necessidade de se formar uma grande rede de cooperativas de crédito entre os agricultores familiares das várias regiões do país, como única alternativa para que ocorra um incremento significativo no número de famílias beneficiadas pela linha de crédito do PRONAF.

Esta é a mesma posição defendida por ABRAMOVAY (2000b), que sustenta que é muito alto o custo das operações bancárias cobradas pelos agentes financeiros, em especial o do Banco do Brasil, que é o principal agente da linha de crédito rural. Além disso, estes agentes financeiros tendem a exigir garantias na concessão dos empréstimos, em função do risco assumido, tornando inacessíveis os benefícios do programa aos agricultores mais pobres e marginalizados.

ABRAMOVAY (2000b) cita a existência de experiências internacionais em que sistemas de economia solidária popular demonstraram ser tais mecanismos muito mais eficientes para o acesso deste público mais empobrecido aos programas de crédito.³⁵ No Brasil, este mesmo autor cita como a principal experiência existente o caso do “Sistema CRE\$OL” (Sistema de Cooperativas de Crédito Solidário). Esta rede de cooperativas, diferente de *“(...) outras experiências no mesmo sentido, traduzidas em inadimplência generalizada, no Sudoeste do Paraná e graças, em grande parte, à experiência e à*

modalidades de beneficiários na linha de crédito rural do PRONAF.

³⁵ ABRAMOVAY (2000b) cita as experiências do Grameen Bank de Bangladesh, o Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives da Tailândia e o Village Banks.

densidade da rede associativa local, o fundo rotativo acabou gerando uma organização que hoje, cinco anos após sua fundação, conta com 30 agências locais, atinge 100 municípios e reúne cerca de 12 mil associados” (ABRAMOVAY, 2000b, p. 5).

Para o objetivo desta dissertação, que é o de relacionar capital social com políticas públicas na busca de uma estratégia de desenvolvimento rural, é fundamental esta constatação, observada por estes autores, sobre a atual limitação que a linha de crédito do PRONAF possui para a sua expansão. O sistema financeiro tradicional não têm condições (e muito menos interesse) para incorporar, ao crédito rural, significativa parcela dos agricultores familiares brasileiros que possuem baixos níveis de obtenção de renda monetária e de integração aos mercados agropecuários.

Somente através da organização dos próprios agricultores, através da criação de organizações e de suas respectivas redes, que estejam baseadas na formação do capital, é que se conseguirá expandir, significativamente, o número de beneficiários da linha de crédito rural do PRONAF. Isto porque a noção de capital social torna-se um elemento fundamental para ser incorporado nas ações do “PRONAF crédito”. Esta é a primeira linha do PRONAF que faz surgir com impacto a discussão sobre o capital social e a sua consequente relação com as políticas públicas, pois *“as cooperativas de crédito oferecem uma excelente ocasião para estudar a construção social da confiança ou em outras palavras, o alcance e os limites de um processo de acumulação de capital social. O caráter localizado e a intencional limitação de tamanho das cooperativas permitem, em princípio, que as redes sociais que a constituem abram caminho para uma significativa redução dos custos de transação bancária, explicando assim o paradoxo de elas serem economicamente mais viáveis (e talvez mais rentáveis) que os sistemas convencionais, quando se trata de atingir este tipo de público” (ABRAMOVAY, 2000b, p. 9).*

3.2.2 - A “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios”

Esta é a linha do PRONAF que desde a sua concepção foi a que mais explicitamente teve como objetivo construir processos sociais participativos, tanto nas suas fases de elaboração como a de gestão. A proposta inovadora desta política pública é buscar *“(...) o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e*

avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário. Considerando necessária uma mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural, o programa é proposto como um mobilizador, facilitador e regulador das atividades da sociedade civil, complementando-a sem substituí-la” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 7).

O programa foi direcionado a prover, a um conjunto de municípios onde predomina uma agricultura familiar mais carente, infra-estrutura e serviços que contribuam para “(...) *eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em áreas em que predomine a presença de agricultores familiares. (...) Como exemplos de infra-estrutura financiável no âmbito do PRONAF, cita-se : rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. (...) Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc” (BRASIL, 2000, p. 13).*

Os municípios selecionados por esta linha do PRONAF devem ter hegemônica presença de agricultores familiares em sua área rural, estabelecer legalmente um conselho municipal de desenvolvimento rural (CMDR), além de elaborar um “plano municipal de desenvolvimento rural” (PMDR) que tenha sido aprovado no CMDR (BRASIL, 2000).

É necessário levar em conta que apesar desta linha buscar dispor infra-estrutura e serviços à agricultura familiar de parte dos municípios carentes do país, sua lógica operacional sempre teve a intenção de tornar esta demanda (infra-estrutura e serviços) parte de um genuíno processo de desenvolvimento local. Daí a estratégia dos gestores do programa em exigir a formulação do plano municipal de desenvolvimento rural (PMDR), sendo que os recursos para estas demandas, contidas no PMDR, devem ser negociadas ano a ano entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Ou seja, existe a intenção do programa em induzir, de forma indireta, processos locais e endógenos de desenvolvimento local – ou municipal. É por isto que “*o PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo PRONAF” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 8).*

A indução à construção do capital social também é uma tônica deste programa. Ainda que a “expressão capital social” não apareça no Manual Operacional do PRONAF, o programa visa construir um processo participativo dos beneficiários nas suas decisões. Pode-se deduzir que a intenção do programa, ao estabelecer um papel significativo ao conselho³⁶, é o de induzir principalmente o adensamento do capital social institucional, aqui entendido como as relações sociais entre o poder público municipal e a sociedade local. Sem dúvida, em termos de políticas públicas para a agricultura familiar, a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” é bastante influenciada (e ousada, na sua operacionalização) por uma concepção teórica sobre a descentralização e a participação.

O fluxo operacional que os PMDR devem obedecer em sua concretização são: a aprovação no CMDR, a remessa deste à Secretaria Estadual do PRONAF, que analisa e submete o plano ao Conselho Estadual, o envio deste à Secretaria Nacional, que então analisa e também submete ao Conselho Nacional. No entanto, dadas as dificuldades operacionais com a elaboração dos PMDR, a equipe gestora da linha optou pela solicitação de elaboração de Planos de Trabalho que contém apenas as demandas financiáveis pelo PRONAF. Esses planos de trabalho é que resultaram nos contratos de aplicação de recursos pela Caixa Econômica Federal, que é o agente financeiro responsável pela gestão dos recursos (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999).

De acordo com a Resolução Nº 4, do CONSELHO NACIONAL DO PRONAF (1997), eram três os critérios básicos para a seleção dos municípios a serem selecionados para esta linha:

- a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do estado;
- a relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do estado; e
- o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no âmbito do estado.

³⁶ O CMDR deve aprovar o PMDR, que contém as demandas a serem financiadas pelo PRONAF.

Estes critérios acabaram por induzir que os municípios selecionados fossem aqueles que tivessem “(...) *simultaneamente a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola no âmbito estadual*” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 9). Esta situação acabou trazendo consequências à estratégia de indução de processos de desenvolvimento local nos municípios, o que será discutido posteriormente.

Em relação à liberação de recursos e número de municípios beneficiados, as estatísticas gerais disponíveis são as seguintes :

Tabela 1: PRONAF Infra-estrutura: Municípios selecionados, 1996 a 1998

REGIÃO	1996	1997	1998	TOTAL
NORTE	52	75	-	127
NORDESTE	151	236	7	394
SUDESTE	88	141	-	229
SUL	66	105	-	171
C. OESTE	32	54	11	97
BRASIL	389	611	18	1018

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria da Agricultura Familiar)

Tabela 2: PRONAF Infra-estrutura: Execução orçamentária anos, 1997 a 2000

REGIÃO	1997		1998		1999		2000(*)	
	MUN	R\$ (1,0)	MUN	R\$ (1,0)	MUN	R\$ (1,0)	MUN	R\$ (1,0)
NORTE	48	5.882.492	75	10.405.026	120	18.279.033	120	18.739.643
NORDESTE	138	24.197.825	258	32.189.271	392	61.564.021	388	58.885.563
SUDESTE	96	12.728.993	152	21.038.930	227	32.436.175	227	34.302.732
SUL	135	14.798.436	153	12.015.317	170	23.861.251	171	25.448.639
C. OESTE	44	5.954.564	74	10.274.489	97	14.200.198	97	14.488.674
BRASIL	461	63.562.310	712	85.923.033	1.006	150.340.678	1.003	151.865.251

Fonte: PRONAF (SUSIN/GECO) e Caixa Econômica Federal (*) Dados preliminares, sujeitos a alterações

Tabela 3: PRONAF Infra-estrutura: Quadro de metas para o ano de 2001

REGIÃO	Municípios contratados	Municípios Novos	Municípios Total	R\$ (1,0) Total
NORTE	116	79	195	26.791.025
NORDESTE	348	406	754	113.100.000
SUDESTE	202	82	284	18.118.180
SUL	94	80	174	7.818.930
C. OESTE	78	21	99	4.483.345
BRASIL	838	668	1.506	170.311.480

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria da Agricultura Familiar)

Fazendo-se uma média de recursos por município, utilizando dados das tabelas 2 e 3, dispostas acima, têm-se outras informações:

Tabela 4: PRONAF Infra-estrutura: Valor médio de recursos por município em cada grande região

REGIÃO	Valor Executado Médio/ Município (R\$ 1,0)				
	1997	1998	1999	2000(*)	2001(**)
NORTE	122.551	138.733	152.325	156.163	137.389
NORDESTE	175.346	124.764	157.051	151.766	150.000
SUDESTE	132.593	138.414	142.860	151.113	63.796
SUL	109.618	78.531	140.360	148.822	44.936
C. OESTE	135.331	138.844	146.393	149.367	45.286
BRASIL	137.879	120.678	149.444	151.411	113.088

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria da Agricultura Familiar) e Caixa Econômica Federal (*) Dados Preliminares, sujeitos a alterações (**) Metas para o ano 2001

O programa teve início no ano de 1996, com a seleção de 389 municípios, no ano seguinte foram selecionados mais 611 e, em 1998, mais 18 municípios. Estes municípios receberam (alguns ainda vão receber) quatro transferências anuais de recursos federais, devendo ser aplicados em conformidade com os planos de trabalho do PRONAF. A primeira parcela de recursos foi liberada em 1997 e os outros repasses de recursos para os municípios são feitos anualmente.

A partir do ano corrente, a Resolução nº 15 do CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (2001) alterou os critérios de seleção dos municípios. Basicamente, os critérios gerais mantiveram-se relacionados à população, situação fundiária e valor bruto da produção agropecuária. No entanto, diferentemente dos critérios de seleção dos municípios vigente anteriormente³⁷, foi instituído um sistema de pontuação, onde os municípios que apresentarem coeficiente padronizado de cada critério superior ao coeficiente padronizado do estado a que pertencem, recebem maior pontuação. Também recebem maior pontuação os municípios que apresentarem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,5, ou ainda fazerem parte do programa federal Comunidade Ativa.

³⁷ Constantes na Resolução Nº 4 do CONSELHO NACIONAL DO PRONAF (1997).

A partir desta mesma resolução, desde que respeitando determinadas normas legais, os estados também têm maior autonomia em propor a substituição de até 25% dos municípios classificados conforme os critérios supracitados.

De novidade, se menciona o artigo 9º da referida resolução, quando determina que antecedem as seguintes exigências à assinatura do termo de compromisso entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a prefeitura beneficiária: “(a) disponibilização de espaço físico, devidamente identificado “Sala do Agricultor Familiar – PRONAF, com a finalidade de balcão de atendimento e de manutenção de acervo técnico e documental do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e material de divulgação do PRONAF; (b) um servidor para atendimento ao público; e (c) um técnico para acompanhar e supervisionar a implantação e proporcionar a prestação de assistência técnica aos beneficiários diretos do Projeto, objeto do contrato; (d) criar programa municipal de compras de produtos da agricultura familiar, inclusive de assentamentos, destinados a merenda escolar, hospitais, entre outros” (CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2001).

Em uma entrevista com os responsáveis pela gestão do programa no Rio Grande do Sul³⁸, detectou-se insatisfações com os novos critérios de seleção, porque permitiram a inclusão de alguns municípios que já haviam sido beneficiados anteriormente pelo PRONAF Infra-estrutura e Serviços. Ressalte-se que a resolução 15/2001 do CNDRS estipula que nestes casos a renovação somente se dará por dois e não quatro anos, como nos demais casos.

Também houve críticas ao corte de recursos do programa, especialmente para a região Sul do Brasil. É notório, conforme a tabela 4 apresentada, a manutenção, nas regiões Norte e Nordeste, dos recursos médios liberados por município em 2001, quando comparados com os anos anteriores, e a significativa redução destes valores, na mesma comparação, em relação as regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul. Observe-se também, nas tabelas 2 e 3, que a redução substancial de recursos, no mesmo ano, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste se traduziu em igual e substancial redução de recursos por município, sem alterações significativas no número de municípios beneficiados, talvez com exceção somente da região Sudeste.

Com os novos critérios, o programa está sendo direcionado para uma ação conjunta com os programas federais Comunidade Ativa e Projeto Alvorada, sendo ambos programas coordenados pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária³⁹. Os municípios mais pobres (com IDH até 0,5), têm prioridade na seleção, estando a maioria deles localizados nas regiões Nordeste e Norte.

O Programa Alvorada é uma *“espécie de guarda-chuva para todos os principais programas e ações de combate à pobreza, (...) foi desenhado tendo como objetivo reduzir as desigualdades regionais pela melhoria das condições de vida nas áreas mais carentes do Brasil. (...) As ações indicadas na primeira etapa, denominada Plano de Apoio aos Estados com Menor Desenvolvimento Humano, contam, no período 2000-2002, com recursos previstos de R\$ 11,6 bilhões, dos quais R\$ 4,2 bilhões virão do Fundo de Combate à Pobreza. São ações nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento socioeconômico, incluindo os programas de saneamento e Bolsa-Escola mencionados anteriormente. Na segunda etapa do projeto, chamada de Infra-estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, os recursos para os próximos dois anos são de R\$ 1,7 bilhão: R\$ 1,1 bilhão do Orçamento da União e R\$ 600 milhões do Fundo de Combate à Pobreza”* (BRASIL, 2001b).

Tanto a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” como o Comunidade Ativa são programas que fazem parte do Programa Alvorada, e além deles, mais de uma dezena de programas também pertencem ao Alvorada. Dado o estímulo dos novos critérios da linha Infra-estrutura do PRONAF, via bonificação em pontos no sistema de classificação dos municípios a serem selecionados, existe uma clara intenção de integrar as ações destes vários programas⁴⁰.

³⁸ Conforme os membros da Secretaria Executiva do PRONAF no Rio Grande do Sul, Sr. Jorge Buffon (Sec. Executivo) e o Sr. Leonel G. A Manetti.

³⁹ Algumas das informações sobre a relação da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” com os programas sociais federais Comunidade Ativa e Alvorada, foram fornecidas, em entrevista, pelo Secretário Executivo do Comunidade Solidária, Sr. Ludgério Monteiro.

⁴⁰ O Sr. Ludgério Monteiro confirma esta intenção integradora dos programas e, portanto, um privilégio de seleção aos municípios de IDH mais baixo. No entanto, segundo ele, o corte feito em 2001 no Pronaf Infra-estrutura, em relação à média de recursos por município nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste, é esporádico e não deve se repetir no ano de 2002.

Já o programa Comunidade Ativa visa “preparar o município” para o processo de desenvolvimento local. De certa forma possui inspiração no “PRONAF Infra-estrutura”⁴¹, mas difere deste por trabalhar o desenvolvimento urbano e rural do município, através da criação do fórum local de desenvolvimento. Também é melhor organizado, sob o ponto de vista operacional, para o processo de “desencadeamento do desenvolvimento local”. O Comunidade Ativa dá ênfase ao “(...) *capital humano e social, no capital empresarial e no acesso à informação. A sinergia entre políticas públicas em nível local deve dar a partida num processo contínuo de mobilização da comunidade que, em pouco tempo, não dependa mais do governo para se manter e se ampliar. Até o final de 2001, 15 mil lideranças comunitárias e representantes dos fóruns populares de decisões passarão por programas de capacitação. A principal meta é, até dezembro de 2002, atender de forma articulada mais de dez mil itens de agendas locais decididas pela população dos municípios vinculados ao programa. Desses itens, o Governo Federal responsabiliza-se por 35% das ações, os estados por 33%, os municípios por 21% e o Sebrae pelos restantes 11%. (...) A meta é atingir pelo menos mil municípios até 2002*” (BRASIL, 2001b).

A estratégia operacional do Comunidade Ativa, para o desencadeamento do processo de desenvolvimento local é composto de 14 etapas, a saber: “(1) *Mobilização e convocação dos atores locais para a sensibilização; (2) Capacitação local e sensibilização; (3) Celebração do termo de parceria inicial; (4) Constituição e capacitação do Conselho ou Fórum Local de Desenvolvimento; (5) Constituição e capacitação da Equipe gestora local; (6) Elaboração do diagnóstico participativo local; (7) Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local; (8) Elaboração da Agenda Local; (9) Articulação da oferta de programas e ações governamentais e não governamentais com a demanda pública expressa na agenda local; (10) Celebração do Pacto de Desenvolvimento Local; (11) Implantação da Agenda Local; (12) Capacitação para o trabalho de implementação da Agenda Local; (13) Avaliação de desempenho; (14) Premiação ou descredenciamento do município*” (Ibid).

⁴¹ De acordo com a mesma entrevista citada, com o Sr. Ludgério Monteiro, Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária.

3.2.3 – A Linha de Formação e Capacitação Profissional

A linha de capacitação profissional de agricultores familiares foi executada, principalmente, como apoio ao fortalecimento da “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios”. O processo de formação restringiu-se aos técnicos locais da EMATER, responsáveis pela operação municipal do programa e, em 2000, ocorreu a capacitação nacional de agricultores familiares, participantes dos CMDRs, que foi executada de maio a dezembro daquele ano. Foram beneficiados 826 municípios, com 300 cursos, sendo que 6.581 conselheiros foram capacitados (ASSOCENE, 2001).

A Carta Convite (BRASIL, 1999b) que normatizou a licitação nacional sobre o processo de capacitação demonstra que a intenção dos cursos, confirmada pelos itens que obrigatoriamente deveriam estar contemplados em seus conteúdos, quais sejam, (i) desenvolvimento local sustentável, (ii) gestão do conselho municipal, (iii) participação e (iv) PRONAF, foram bem mais amplos do que as ações previstas na “Linha Infra-estrutura e Serviços do PRONAF.”

No item “participação”, a discussão sobre “capital social” também aparece como um conteúdo necessário a ser contemplado no processo de formação dos agricultores familiares. Nesta proposta de capacitação do PRONAF é nítida a intenção da indução, pelo programa, do processo de desenvolvimento local nos municípios selecionados.

No entanto, este processo de capacitação ocorreu somente no ano de 2000, quatro anos após o início do programa, além de não ter tido continuidade no ano de 2001, apesar das avaliações nacionais realizadas que defendiam a necessidade da manutenção da linha de formação do PRONAF (BRASIL, 2001a).

3.3 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A ANÁLISE DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

Relembrando o que foi ressaltado na introdução deste estudo, os problemas básicos que motivaram este trabalho de pesquisa podem ser resumidos em dois: políticas públicas podem induzir a formação de capital social? Caso sim, a linha infra-estrutura e serviços do PRONAF induz à formação de capital social?

A investigação empreendida nos capítulos 1 e 2 permitiu responder afirmativamente ao primeiro problema de pesquisa. O objetivo agora é responder ao segundo problema. A hipótese básica de pesquisa, em relação a este problema, estabelece que a linha Infra-estrutura e Serviços do PRONAF é uma política pública que não consegue induzir à formação de capital social.

A natureza desta pesquisa é principalmente qualitativa, sendo que as considerações de natureza quantitativa têm função meramente secundária e auxiliar. A base empírica de informações sobre a linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF é secundária. Ou seja, foi coletada em um conjunto de trabalhos de pesquisas, assim como em documentos e relatórios de agentes de desenvolvimento envolvidos com o programa.

Os trabalhos de pesquisa acerca desta linha de ação do PRONAF que serão utilizados como base empírica são especialmente quatro, sendo que dois foram realizados no estado do Paraná e os outros dois possuem uma abrangência de caráter nacional:

a) O trabalho de DENARDI *et al* (2000)⁴², “Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná”. Este trabalho consiste em uma comparação realizada entre oito municípios, em quatro diferentes regiões do estado do Paraná. Os municípios foram divididos em dois grandes grupos, de acordo com os seus níveis de desenvolvimento local;

b) IPARDES (2001), “Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná”. Este trabalho, feito pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, subordinado à Secretaria do Planejamento do governo paranaense, se deu em conjunto com o processo de capacitação nacional do PRONAF, e teve como amostragem 20 dos 57 conselhos municipais de desenvolvimento rural, naquele estado, participantes da linha “Infra-estrutura do PRONAF”;

c) ABRAMOVAY e VEIGA (1999), “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”. Este trabalho procurou fazer uma avaliação de natureza nacional sobre o programa, especialmente sobre as linhas de ação de crédito rural e infra-estrutura.

⁴² O autor desta dissertação teve a satisfação de participar da equipe que produziu esta pesquisa, na época ocupando a função de técnico do Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais (DESER), sediado em Curitiba.

Na linha infra-estrutura deve ter sido o trabalho de pesquisa pioneiro. Segundo os autores, o estudo desta linha de ação do PRONAF (“Infra-estrutura e Serviços”), “(...) *foi feito em duas etapas bem distintas : (i) a primeira, concentrada nos estados de São Paulo e Minas Gerais, procurou resgatar o histórico da implantação do programa por meio de entrevistas com responsáveis pelas respectivas secretarias executivas dos conselhos estaduais, técnicos por eles indicados, e representantes dos agricultores familiares nesses dois conselhos (diretores e assessores das respectivas federações de trabalhadores agrícolas). Em seguida foram examinados os primeiros PMDR. (...) e (ii) a segunda etapa concentrou-se na tentativa de produzir uma visão nacional do desempenho do PRONAF-M⁴³. Baseou-se no exame dos dados disponíveis no DATER⁴⁴ sobre o conjunto dos municípios envolvidos, e nos resultados de uma enquete (realizada por escrito) junto aos responsáveis pela execução do programa em quinze unidades da Federação*” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 8 e 9).

d) ASSOCENE, 2001, “Sistematização e análise de resultados da capacitação em gestão social para conselheiros municipais”. Este trabalho consiste em uma sistematização nacional, organizada pela Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE), em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que teve a finalidade de avaliar a capacitação nacional do PRONAF, empreendida no ano de 2000. Como já relatado, este processo de capacitação envolveu 826 municípios, totalizando 300 cursos, com a participação de 6.581 conselheiros. A pesquisa empreendida pela ASSOCENE envolveu a formação de um banco de dados, com abrangência nacional, a partir de formulários que foram dispostos aos conselheiros que participaram desta capacitação. O trabalho em questão é uma síntese destes dados e também utiliza os relatórios dos grupos de trabalho nacional, estadual e das instituições capacitadoras (ASSOCENE, 2001).

Além destas pesquisas, também será utilizada como base empírica, para o diagnóstico e a avaliação da linha “Infra-estrutura do PRONAF” e tendo a finalidade de complementar informações, os relatórios de avaliação de responsáveis pelo processo de capacitação em alguns estados, entre os quais, os de DENARDI (2000a e 2000b), SCHNEIDER (2001) e BRASIL (2001a).

⁴³ PRONAF-M é a sigla que os autores utilizam para identificar a linha de ação Infra-estrutura do PRONAF.

Como antes enfatizado, este estudo segue uma orientação teórica e metodológica, que afirma a correspondência entre políticas públicas e a possibilidade de indução de capital social, desde que sejam intencionalmente formatadas operacionalmente para tal finalidade. Como os trabalhos de pesquisas feitos no Paraná (DENARDI *et al*, 2000; IPARDES, 2001), foram representativos na utilização de amostras de diferentes microrregiões e situações do programa, pois envolvem em suas análises tanto casos com resultados diversos, suas considerações também podem ser estendidas para outros estados e regiões do país onde o programa atua, caso a hipótese básica se comprove.

Ou seja, a hipótese central deste estudo afirma que o programa não induz capital social e, conforme já exposto no Capítulo dois, não consegue induzi-lo por que a sua estratégia operacional não condiz com tal finalidade. Neste caso, mesmo os trabalhos que são restritos em sua amostra ao estado do Paraná, porém representativos em sua diversidade,⁴⁵ se comprovarem a hipótese básica e sua explicação, provavelmente permitirão inferir conclusões para toda a área de abrangência do programa.

Para fundamentar melhor tal proposição metodológica, faz-se necessário aprofundar os elementos que compõem o conceito analítico que será discutido. Primeiramente, deve ser lembrado que a noção teórica sobre capital social que será investigada é aquela proposta por WOOLCOCK (1998), analisada no capítulo um desta dissertação. Repetindo o quadro síntese, em seus tipos e dimensões:

Tipos e dimensões do capital social

⁴⁴ DATER é o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, quando na época o PRONAF era vinculado ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

⁴⁵ Como o objetivo é analisar a hipótese básica de capacidade do programa induzir ou não capital social, sendo esta análise decorrente da sua estratégia operacional, é suficiente que a amostra contenha casos onde existam maiores e outros onde existam menores níveis de clientelismo. Não importando, para as conclusões desta dissertação, os resultados quantitativos.

	“Embeddedness” Enraizamento	Autonomia
NÍVEL MACRO	SINERGIA Sinergia entre as instituições, ações cooperativas e diálogo entre Instituições (aí incluído o Estado) e a sociedade	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL Integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal
NÍVEL MESO	CONEXÃO Laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias	COMPROMISSO CÍVICO DOS INDIVÍDUOS
NÍVEL MICRO	INTEGRAÇÃO Laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns	COMPROMISSO CÍVICO DOS INDIVÍDUOS

(WOOLCOCK, 1998)

De acordo com os dados, apresentados na seção anterior, este programa investiu R\$ 451.271.692,00, entre 1997 a 2000, em ações de infra-estrutura e serviços nos municípios. Este valor sobe para R\$ 621.583.172,00, se somarmos a previsão de recursos para o ano de 2001. Esta dissertação não têm, entre seus objetivos e metodologia, a intenção de avaliar o impacto, os resultados e a eficácia de tais investimentos para os municípios e as populações beneficiárias, podendo, para isso, apenas valer-se de pequenos comentários, principalmente feitos por ABRAMOVAY e VEIGA (1999).

Precisamente, o objetivo central é avaliar o impacto do programa na indução à construção de relações sociais entre os agricultores familiares, entre estes e outros espaços sociais fora dos seus municípios e entre estes e o poder público municipal, que possam se constituir na formação de uma nova sociabilidade que conceitualmente designamos como capital social. Um questionamento a tal objetivo poderia ser o seguinte: como querer que o programa induza à formação de capital social se esta expressão⁴⁶ nem sequer surge entre os objetivos do programa?

De fato, esta questão já foi respondida na seção 2.2, deste mesmo capítulo. O programa, por mais que não explicita essa intenção em seus documentos, busca, através dos investimentos em infra-estrutura e serviços, construir processos endógenos e locais de desenvolvimento. Uma das formas de conseguir tal objetivo é a própria dotação de infra-

⁴⁶ A expressão capital social não consta entre os objetivos da Linha Infra-estrutura e Serviços do PRONAF, conforme o seu Manual Operacional (BRASIL, 2000).

estrutura e serviços básicos⁴⁷ às populações beneficiárias. Outra forma de se buscar tal objetivo – e este está nitidamente presente nos objetivos dos documentos oficiais do programa – são os aprimoramentos da participação dos agricultores nas decisões sobre os investimentos e na gestão social do programa. Esta gestão social pretende ser realizada através dos conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR), instâncias que constam da estratégia operacional do programa, como mecanismo tendente a permitir uma efetiva integração entre o poder público e a sociedade local. Em outras palavras, os CMDR seriam instituições criadas pelo programa para permitir a efetiva indução à criação do capital social institucional.

Outra pergunta que pode surgir, decorrente deste debate, é a separação conceitual entre capital social e desenvolvimento, que são duas noções teóricas bastante presentes nas estratégias operacionais e nos trabalhos que avaliam esta linha do PRONAF.

Na introdução ao capítulo dois, rapidamente comentou-se tal distinção. A noção teórica sobre capital social compreende todos os componentes relativos às relações sociais que conformam o processo de desenvolvimento. Já o conceito de desenvolvimento é mais complexo e fortemente controvertido. Segundo ABRAMOVAY, *“não existe consenso sequer entre os especialistas sobre o significado da palavra desenvolvimento. Na verdade, trata-se de um termo que se generalizou nas ciências sociais contemporâneas após a II Guerra Mundial e que, frequentemente, até hoje, é confundido com crescimento econômico. O prêmio Nobel de economia de 1993, Amartya Sen, define desenvolvimento como o processo de ampliação das capacidades dos indivíduos fazerem escolhas. O que surpreende nesta definição é que ela não se concentra imediatamente em fatores materiais, em indicadores econômicos, mas na ampliação do horizonte social das pessoas. A base material do processo de desenvolvimento é absolutamente decisiva, sem dúvida. Mas ela deve ser encarada como um meio e não como um fim. Não é óbvio que o crescimento econômico, por exemplo se associe de maneira automática a um processo de desenvolvimento. É deste tipo de reflexão que resultou a preocupação contemporânea com índices de desenvolvimento social que vão muito além da capacidade produtiva de uma sociedade: a questão é saber se o aumento desta capacidade produtiva traz bem-estar”* (2001, p. 16).

⁴⁷ Que é considerado um dos limitantes ao desenvolvimento da agricultura familiar em regiões carentes (VILELA, 1997).

Ora, se adotada esta ampla definição sobre desenvolvimento proposta por SEN (*apud* ABRAMOVAY, 2001), o capital social será entendido como o conjunto de relações sociais que interferem neste processo de desenvolvimento. Há que se lembrar, como já visto, que as ações econômicas empreendidas também são influenciadas pelo capital social, em face da importância que os elementos culturais, como a confiança e a reciprocidade, têm para as atividades econômicas, pois estas encontram-se “embebidas” ou “inseridas” nas relações sociais.

No entanto, mesmo utilizando-se a noção teórica ampla de capital social, formulada por WOOLCOCK, a noção que aqui se tem sobre o desenvolvimento é ainda mais abrangente, sendo o capital social um dos elementos que a conformam. Por que esta discussão é importante para a finalidade desta dissertação? Porque a discussão sobre desenvolvimento é central, tanto nas estratégias operacionais como nas avaliações da Linha “Infra-estrutura do PRONAF”. O programa visa induzir a formação do desenvolvimento local, através da elaboração dos planos municipais de desenvolvimento rural.

Vários dos trabalhos de pesquisa e relatórios sobre esta linha têm como objetivo principal avaliar se o programa é satisfatório na formação de processos endógenos de desenvolvimento local (DENARDI *et al.*, 2000, é um exemplo disto). Desta forma, na leitura e interpretação dos resultados e conclusões destes trabalhos, para a finalidade desta dissertação, será feita a tentativa de separar as conclusões que dizem respeito a processos de formação em desenvolvimento local, daquelas que tratam da formação de capital social.

Ou seja, supõe-se que mesmo nos casos onde haja formação de capital social, não necessariamente isto se traduzirá em desenvolvimento. Existe grande possibilidade que isto ocorra, mas mesmo com a existência de capital social, outros fatores podem intervir no sentido de frear o processo de desenvolvimento. A “Linha Infra-estrutura do PRONAF” têm na sua estratégia mecanismos operacionais, como o PMDR, que buscam a indução do desenvolvimento no espaço municipal. Supondo-se que mesmo que sejam satisfatórios os mecanismos operacionais que buscam induzir o capital social, não ocorrerá, necessariamente, indução ao desenvolvimento de uma forma mais abrangente, especialmente se os mecanismos operacionais relativos à parte “desenvolvimento”, desta política pública, forem ineficientes quanto a suas fases de planejamento e execução.

Esta consideração não quer reduzir a discussão sobre o desenvolvimento, argumentando que tal objetivo pode ser conquistado simplesmente através de estratégias operacionais de políticas públicas. Ao contrário, a busca do desenvolvimento é um processo complexo que depende de muitos fatores, alguns relativos à realidade local e outros externos. Mas, quanto mais a política pública puder compreender e se adequar operacionalmente a estes fatores, maior probabilidade de êxito ela terá em seu objetivo de perseguir o desenvolvimento.

De igual forma que o capital social, caso as políticas públicas pretendam, intencionalmente, induzir processos de desenvolvimento local em ambientes desfavoráveis, permeados por clientelismo e marginalização social, além destes outros fatores externos, também vai interferir no êxito deste objetivo a montagem das estratégias operacionais destas políticas públicas. Por isto, para a verificação do problema e da hipótese de pesquisa desta dissertação, será feita uma seleção das informações que tenham relação direta com a noção de capital social, que é o tema a ser investigado na “Linha infra-estrutura do PRONAF”. As questões sobre desenvolvimento, significativamente presentes na base empírica utilizada por este trabalho, também serão debatidas, mas há que separá-las dos indicadores referentes ao capital social.

Dada a opção deste trabalho, de utilizar como fonte empírica os dados secundários existentes,⁴⁸ não foi possível tentar desenvolver uma metodologia de trabalho de pesquisa de campo que conseguisse avançar em um levantamento mais apropriado do capital social em realidades rurais. Se as análises sobre capital social e políticas públicas são escassas, muito mais o são os trabalhos práticos de pesquisa que procurem diagnosticar, na realidade concreta, as relações sociais e a história política e institucional formadoras de capital social.

Em consequência, para a verificação da hipótese básica de pesquisa serão utilizadas as informações das fontes secundárias que sirvam de indicadores sobre as relações sociais. Como estas fontes não tinham entre seus objetivos, quando elaboradas, a avaliação das relações sociais, utilizar-se-ão os resultados que elas trazem, no diagnóstico sobre avanços

⁴⁸ Opção esta que se justifica pelo universo da pesquisa, pois o programa têm abrangência nacional, assim, inviabilizando uma alternativa de trabalho de campo no curto prazo.

ou limites do programa, transformando-os em indicadores de indução à formação ou não de capital social.

A tentativa a ser feita na leitura das fontes secundárias, tanto quanto for possível, será o de avaliar o impacto do programa na indução à formação do capital social. Como a hipótese básica afirma que o programa não consegue atingir tal objetivo, dada a ausência de uma estratégia operacional adequada, supõe-se que esta política pública não consegue influir o suficiente na realidade local, não induzindo, assim, mudanças nas relações sociais nesta realidade local.

Como já vimos antes, a estratégia operacional da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, ao contemplar os mecanismos do plano e do conselho municipal de desenvolvimento rural, busca institucionalizar estes mecanismos de gestão social participativa nas ações do poder público local. E a intenção de institucionalizar estes mecanismos vai muito além da abrangência do programa, de fato busca se constituir em nova forma institucional de gestão social local.

Por isto, dentro do possível, cabe tentar extrair, das fontes secundárias, as informações que permitam identificar se estes mecanismos operacionais do PRONAF, de gestão social local, se institucionalizaram ou não no seio das administrações locais. Se há indicativos de que são mecanismos restritos à gestão municipal da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” ou se conseguiram se expandir para outras áreas de atuação do poder público municipal, e também se possuem perspectivas de perdurarem para além do prazo de vigência do programa. Igualmente, cabe ressaltar que estas fontes secundárias permitem uma avaliação parcial dos tipos e dimensões do capital social. Informações mais detalhadas estão mais direcionadas para o capital social institucional. Este poderá ser avaliado nas suas dimensões “enraizamento” e “autonomia”. Como não há uma avaliação dos resultados dos investimentos em projetos coletivos de infra-estrutura e serviços que o programa fez, também não há informações disponíveis que permitam avaliar a indução à formação do capital social comunitário.

Quanto ao capital social extra-comunitário, especialmente em sua dimensão “enraizamento”, as ações em prol do desenvolvimento, contidas nos PMDR, é que poderiam ser indicativas de indução significativa, por parte do programa, à formação deste tipo e dimensão do capital social. Estas informações também não estão disponíveis nas

fontes secundárias. Portanto, igualmente não será possível avaliar, com maior nitidez, a indução a formação da dimensão “enraizamento” do capital social extra-comunitário. Mas as fontes secundárias possuem algumas considerações gerais sobre os PMDR que permitem, igualmente, também extrair algumas considerações gerais sobre a indução para a formação do capital social extra-comunitário.

Em relação à dimensão “autonomia” dos tipos comunitário e extra-comunitário do capital social, que se relaciona com o compromisso cívico dos indivíduos, as fontes secundárias oferecem algumas informações, ainda que esparsas, que permitem algum tipo de avaliação sobre a indução do programa, especialmente da linha da capacitação.

Se, por um lado, a relativa concentração das informações nas fontes secundárias, que privilegiam o capital social institucional, limita a avaliação mais ampla dos outros tipos e dimensões do capital social, por outro lado, ressalte-se que este é o principal tipo de capital social que o programa pretende induzir, através do mecanismo operacional do CMDR. Além disto, também há a constatação, já relatada, que a literatura aponta: nos países em desenvolvimento como o nosso, “sobra”, entre as populações pobres, capital social comunitário, mas são escassos os capitais sociais extra-comunitário e institucional.

3.4 – AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE INDUÇÃO À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL DA LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PRONAF

Nesta seção, a avaliação do objeto de investigação será feita por tipos de capital social, com a finalidade de facilitar a observação deste tema, contido na hipótese básica de pesquisa. Como antes explicitado, a observação será feita em relação a dois tipos de capital social, o institucional e o extra-comunitário, dado que a falta de informações, nas fontes secundárias, não permite a avaliação sobre a capacidade de indução à formação do capital social comunitário.

3.4.1 – Capital social institucional

A dimensão “enraizamento” do capital social institucional é representada tanto pela “estrutura” como pelo “conteúdo” da relação social entre a sociedade e o poder público no plano local. Ou seja, somente existem relações sociais (“estrutura”) se estas resultarem em reciprocidade e benefícios concretos que as façam perdurar, ou seja, “conteúdo”. Já a dimensão “autonomia” do capital social institucional está relacionada com a capacidade de integridade, independência e busca do bem público pela burocracia estatal, neste caso, representada pela administração pública municipal.

As fontes secundárias sobre a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” privilegiam informações sobre os conselhos municipais de desenvolvimento rural. Estes conselhos, para efeito analítico desta dissertação, são expressões “organizacionais” ou “institucionais”⁴⁹ do capital social institucional.

Na análise feita pelo IPARDES (2001), verificou-se que 15 (75%) dos 20 conselhos pesquisados foram criados em 1997, justamente no ano de implementação do “PRONAF Infra-estrutura”. Fica óbvia a relação, neste caso, entre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e a obrigação imposta pela estratégia operacional do programa. Isto também foi confirmado “(...) *na pesquisa de campo, quando alguns conselheiros declararam que o CMDR foi criado estritamente para atender a uma exigência do PRONAF*” (IPARDES, 2001, p. 3). Neste mesmo estudo, 40% dos conselhos pesquisados afirmaram que se reúnem somente quando nas reuniões há de se tomar decisões sobre os recursos do PRONAF.

A equipe nacional gestora do “PRONAF Infra-estrutura” também têm esta avaliação. Este fato acabou estimulando que o processo nacional de capacitação do PRONAF, realizado no ano de 2000, fosse priorizado para o atendimento da demanda dos municípios contemplados pela Linha Infra-estrutura do PRONAF. Pois, segundo esta equipe, “(...) *dos conselhos que vêm sendo criados desde 1997, muitos deles foram apenas para cumprir requisito formal para recebimento dos recursos financeiros. Outros se constituíram em projeções do poder municipal sem vinculação com os interesses dos*

⁴⁹ ABRAMOVAY faz importante distinção entre estes conceitos. Segundo o autor, “*a organização reúne indivíduos para atingir certos objetivos. A instituição são as regras do jogo, as normas, os valores, os*

agricultores familiares. Uma minoria apenas trabalha sob a ótica da gestão social” (ASSOCENE, 2001, p. 9).

A equipe de capacitadores, no estado do Rio Grande do Sul, também constatou que em vários municípios, os CMDR são “(...) *um apêndice da vontade do Prefeito, do Secretário Municipal ou mesmo dos técnicos da extensão rural local. Mas também foram presenciadas situações em que o Conselho Municipal era meramente formal ou até mesmo fictício, pois só funcionava como instância de coleta de assinaturas dos conselheiros para que a municipalidade pudesse se candidatar a algum fundo público*” (SCHNEIDER, 2001, p. 5).

ABRAMOVAY e VEIGA, por sua vez, detectaram que “(...) *muitas prefeituras entendem o CMDR apenas como o ritual burocrático necessário à obtenção de ajudas que variam entre 100 e 200 mil reais. Isso apareceu claramente em algumas respostas dos responsáveis estaduais pela execução do programa*” (1999, p. 13).

No entanto, o trabalho do IPARDES (2001) avalia que, por um lado, está em questão a sustentabilidade futura de alguns conselhos, visto que estes existem, principalmente, em função da transferência de recursos federais. Por outro lado, também identifica que muitos conselhos avançaram significativamente, pois nestes municípios existe uma sintonia e um trabalho conjunto entre este e a administração pública. ABRAMOVAY e VEIGA (1999) também identificaram que os casos estudados da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” sinalizam que existem experiências em que ocorrem a “*prefeiturização do programa, outros que evidenciam o papel relevante dos técnicos locais na condução do programa*” ou ainda, outros casos que indicam bons exemplos de desenvolvimento local.

Por sua vez, DENARDI observa que “*na maioria dos casos, os decretos ou leis municipais que criaram os CMDR dizem que o conselho é consultivo. E, na prática, funcionam como tal, embora as normas do PRONAF atribuam funções mais importantes para os CMDR. Observa-se, no entanto, que em diversos municípios o CMDR já têm um caráter deliberativo. (...) Muitos CMDR funcionam apenas com reuniões extraordinárias. Isto é, não têm funcionamento regular. Só se reúnem quando a Prefeitura e/ou Emater*

códigos de comunicação que permitem aos indivíduos e aos grupos levarem adiante ações em comum a partir de certos significados e certos códigos mentais partilhados” (2001, p. 6).

chama. Principalmente para aprovar os Planos de Trabalho (PT) do Pronaf. Constituem exceção os municípios em que há discussões antecipadas, com definição de prioridades para os PT's e para o desenvolvimento local” (2000a, p. 6).

Já o trabalho da ASSOCENE conclui que “(...) o caráter formalista/burocrático (meio para repassar os recursos do PRONAF) e instrumentalizador das relações de poder local (principalmente do poder público local), foram algumas das características mais citadas dos CMDR's. Tal situação tem produzido deformações de ordem organizacional dos conselhos e no papel dos seus integrantes. Como consequência, foi citada a pouca participação efetiva dos conselheiros e, particularmente dos conselheiros agricultores familiares. Essa participação via de regra, tem se restringido aos aspectos formais da gestão como: assinaturas de atas de reunião, assinaturas para referendar e encaminhar projetos. (...) Como consequência, é muito discutível a efetividade de parte dos recursos do PRONAF infra-estrutura e serviços para o fortalecimento da agricultura familiar através de processos participativos” (2001, p. 81-2).

Estas observações empíricas parecem ser suficientes para poder concluir-se que a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” possui baixa capacidade de induzir capital social institucional. Esta conclusão obriga a que se faça uma retificação da hipótese básica de pesquisa: a pergunta mais precisa não é, de fato, se a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” induz ou não capital social. Mas sim qual a real capacidade de indução que o programa possui.

Isto quer dizer que a estratégia operacional do programa, quanto ao fomento à formação de conselhos e planos municipais de desenvolvimento, estimulando a participação e fiscalização social, em alguns casos, consegue produzir alguns avanços nas relações sociais entre a sociedade e o poder público. Mas o que as informações das fontes secundárias sobre este programa demonstram é que são poucos os casos em que isto ocorre. O programa têm uma baixa capacidade de intervir e modificar a realidade local. Isto porque sua estratégia operacional é facilmente manipulável pelo poder dominante local, fato este demonstrado pelas conclusões acima demonstradas.

O trabalho de DENARDI *et al* (2000), ao comparar experiências de maior e menor êxito, no estímulo ao desenvolvimento, em municípios paranaenses abrangidos pelo programa, permite que se estabeleçam algumas conclusões. A começar pelas conclusões

deste trabalho, quando avalia que os principais fatores que afetaram positivamente o desenvolvimento de alguns municípios são, na ordem, (i) a capacidade organizativa da sociedade civil local, (ii) a qualidade da gestão pública municipal – o planejamento estratégico e participativo, a probidade e eficiência administrativa e, por último, (iii) o contexto sócio-econômico das microrregiões que influenciam os entornos dos municípios.

Na amostra utilizada pelo trabalho de DENARDI *et al*, “(...) foram priorizadas regiões que concentram a maioria dos 57 municípios paranaenses beneficiados pelo PRONAF Infra-estrutura e Serviços. (...) Parece lógico, portanto, que a amostra é fortemente influenciada pelas ações desenvolvidas pelo PRONAF e pode ser, em grande parte, considerada como uma boa amostra dos municípios mais ou menos desenvolvidos que fazem parte do programa” (2000, p. 10-11).

Fica nítido, nas conclusões deste trabalho, que os municípios mais bem sucedidos, em termos de desenvolvimento, o foram porque já possuíam os fatores positivos, antes da implementação da linha “Infra-estrutura PRONAF”. Em dois desses casos destacam-se as iniciativas, a preponderância do interesse coletivo e a probidade administrativa do poder público municipal. Em um dos casos destacou-se a forte capacidade organizativa da sociedade local⁵⁰. E em outro os altos níveis de institucionalidade e representatividade que caracterizam o conselho municipal de desenvolvimento rural foi o aspecto mais saliente.

Além do entorno sócio-econômico menos favorável, é óbvio que o maior grau de clientelismo, existente nos municípios menos desenvolvidos, foi o fator que mais influenciou o menor desempenho destes municípios. Este fator deriva de outros dois apontados na pesquisa de DENARDI *et al* (2000), ou seja, (i) a baixa ou inexistente capacidade organizativa da sociedade local e (ii) a falta de iniciativa, probidade e interesse coletivo das administrações públicas locais.

Tais evidências indicam, tanto nestes casos, estudados por DENARDI *et al* (2000), como nos demais estudos e documentos que formam a base empírica desta dissertação, a baixa capacidade da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” em institucionalizar novas formas de gestão pública que contribuam para a formação do capital social institucional.

⁵⁰ Por ironia, o município pesquisado que apresentou a maior capacidade de mobilização social foi o único, entre os 8 casos pesquisados por DENARDI *et al* (2000), que não fazia parte da “Linha Infra-estrutura e Serviços do PRONAF”.

Os estudos demonstram que os mecanismos operacionais do “PRONAF Infra-estrutura” (conselhos e planos municipais de desenvolvimento rural), na maioria dos municípios abrangidos, não conseguiram expandir-se para outras áreas da administração pública e nem demonstram perspectivas de sustentabilidade após o término deste programa.

O trabalho da ASSOCENE (2001) é demonstrativo de tal fato, ao concluir que a maioria dos conselhos municipais sequer faz a eficaz gestão social do programa. Ressalta que muito menos a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” consegue êxito em sua intenção de induzir tanto a participação social nas decisões sobre a gestão pública (o capital social institucional), como na implementação de um processo endógeno e autônomo de desenvolvimento local.

Cabe ressaltar, no entanto, que os trabalhos de pesquisa e relatórios confirmam que há exceções destacadas. Existem experiências em que o programa, apesar de não ter conseguido se institucionalizar, conseguiu, pelo menos no nível da sua administração local, instituir relações sociais entre o poder público e a sociedade local, que estimularam algum nível de formação do capital social institucional. O caso do estado do Paraná é um exemplo deste fato. Devido a um trabalho empreendido nos municípios contemplados pelo programa, principalmente pela EMATER, parte significativa dos agricultores familiares participantes dos CMDR, tiveram três anos de capacitação, entre os anos de 1998 e 2000. Isto fez com que houvesse “(...) *uma evolução positiva de muitos CMDR depois dos cursos para conselheiros realizados nos últimos três anos. Alguns conselhos foram renovados e mostram-se agora mais ativos. Essa melhoria não é geral, todavia*” (DENARDI, 2000a, p. 5).

Quanto à dimensão autonomia do capital social institucional, as pesquisas e relatórios sobre o programa indicam grande debilidade no processo de indução à formação desta dimensão. Entretanto, é necessário maior precisão acerca dos elementos desta dimensão sobre os quais está se referindo. O trabalho da ASSOCENE ressalta que os problemas no funcionamento local da Linha Infra-estrutura do PRONAF “(...) *não se referem a desvios de recursos (tudo indica que os recursos obtidos foram aplicados em conformidade do plano de trabalho aprovado), mas em “desvio de princípios”, se assim podemos chamar a manutenção do predomínio das estruturas tradicionais do poder*

municipal, em detrimento dos novos instrumentos de gestão social representados pelos conselhos municipais” (2001, p. 82).

Na entrevista com os responsáveis pela gestão do programa no estado do Rio Grande do Sul (RS)⁵¹, a conclusão é a mesma, porém mais indicativa do que efetivamente ocorre em boa parte dos municípios contemplados pelo “PRONAF Infra-estrutura”. Conforme os relatos, há por parte da Caixa Econômica Federal (CEF)⁵² uma fiscalização efetiva da aplicação dos recursos do programa, que devem estar de acordo com o Plano de Trabalho apresentado. Este fato ajuda e inibe eventuais desvios de recursos. No entanto, ocorre uma “prefeiturização” das demandas de investimentos contidos nos Planos de Trabalho. Segundo o mesmo testemunho, é normal identificar nos investimentos realizados a existência de equipamentos que representam mais as necessidades das Prefeituras do que do público abrangido pelo programa.

O caráter puramente formal, legalista e simplesmente cumpridor da exigência de mera necessidade para transferência de recursos federais que a maioria dos conselhos municipais assumiu, registrado pelas pesquisas e relatórios feitos sobre o programa, são fatos que causam esta “prefeiturização” dos objetivos do programa.

Assim, na maioria dos municípios abrangidos pelo programa, a estratégia operacional montada, via a organização dos conselhos e planos municipais de desenvolvimento rural, acaba sendo relativamente inócua, facilmente manipulável e insuficiente para conseguir impor acúmulos no sentido de incentivar, nas administrações municipais, comportamentos de maior integridade, princípios democráticos e compromisso com o coletivo, atributos da dimensão “autonomia” do capital social institucional.

Dada a sua estratégia operacional deficiente, torna-se fácil para parcela significativa das prefeituras, participantes da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, cumprirem fielmente as atribuições legais exigidas, mas ao mesmo tempo desrespeitarem os objetivos e princípios estabelecidos pelo programa.

Além de não aderirem a compromissos coletivos e democráticos, DENARDI *et al* também observa que mesmo entre os casos mais bem sucedidos, “(...) *existem poucas*

⁵¹ Pessoas que têm um contato permanente com o desenvolvimento do programa nos 57 municípios beneficiados no estado “gaúcho”.

⁵² Que é o agente financeiro operador do programa.

ações estratégicas de desenvolvimento municipal empreendidas pelo poder público. Ou seja, quase não há, por parte das administrações públicas locais, maiores esforços na proposição, elaboração, execução e avaliação de planos e programas que orientem as ações das prefeituras municipais” (2000, p. 32).

3.4.2 – Capital social extra-comunitário

Este tipo de capital social tem a ver com a possibilidade do estabelecimento de laços fracos e relações sociais extra-comunitárias, por parte das populações rurais, geralmente empobrecidas, beneficiárias da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” Recorde-se, conforme visto no Capítulo um, que os “laços sociais fracos” costumam ser mais importantes, para os pobres, do que os “laços sociais fortes”.

Desta forma, o capital social extra-comunitário é fundamental para as populações economicamente marginalizadas, pois é o tipo de capital social que mais demandam e, talvez, o que menos possuem. Ele é o que permite o acesso, por parte destas populações, às informações externas e ao estabelecimento das relações sociais de mercado, ambientes dos quais, geralmente, estas populações se encontram excluídas.

Se no caso do capital social institucional os trabalhos de pesquisas e relatórios - que conformam a base empírica sobre o nosso objeto de investigação, permitem a observação de alguns indicadores, principalmente via o diagnóstico dos conselhos, o mesmo não ocorre em relação ao capital social extra-comunitário, especialmente quanto à sua dimensão “enraizamento”.

Neste caso, se a análise não permite a observação das relações sociais em si, ao menos, possibilita a verificação do êxito do programa em relação a sua estratégia operacional que pretende estimular, via planos municipais de desenvolvimento rural (PMDR), ações que resultem em laços sociais fracos que induzam à formação do capital social extra-comunitário.

Como visto, o programa visa, de uma forma direta, propiciar a decisão e a gestão social participativa de investimentos em infra-estrutura e serviços que permitam o desenvolvimento da agricultura familiar. Entretanto, também visa, de uma forma indireta e

intencional, a formação de um processo endógeno e sustentado de desenvolvimento local, através da criação dos conselhos e dos planos municipais de desenvolvimento rural.

Os planos municipais de desenvolvimento rural (PMDRs) é que poderiam, portanto, se bem formulados e executados, resultar em ações que permitissem a formação do capital social extra-comunitário. As fontes secundárias não fornecem observações sobre os resultados destes PMDRs, mas apenas possibilitam análises sobre o processo de elaboração e a qualidade do conteúdo destes mesmos planos.

Em relação à dimensão “autonomia” do capital social extra-comunitário, é possível identificar informações, nas fontes secundárias, que permitem avaliar se o programa induziu avanços em relação ao incremento do compromisso cívico dos beneficiários do programa. Aqui, “compromisso cívico” é traduzido na observação quanto a capacidade do programa em criar maiores níveis de conscientização, participação e fiscalização das esferas públicas, por parte das famílias de agricultores que são beneficiárias, sejam nos espaços dos conselhos ou em outros espaços sociais.

Quanto à maioria dos conselheiros, DENARDI observa que eles sentem “(...) *a falta de informações básicas para o desempenho de suas funções. Por exemplo: poucos conhecem a Lei Orgânica do seu município. Em alguns casos, o Regimento Interno do CMDR é pró-forma, está desatualizado e não é conhecido pelos conselheiros. Verifica-se que as informações sobre o PRONAF também são muito precárias. A prefeitura e a Emater centralizam e “guardam” as informações*” (2000a, p. 5).

Segundo diversas evidências, é elevado o número de conselheiros que desconheciam suas funções e qual o papel que deveriam cumprir nos conselhos. Da mesma forma, muitos desconheciam, ou apenas sabiam vagamente da existência dos Plano de Trabalho do PRONAF e PMDR (ASSOCENE, 2001; IPARDES, 2001).

Segundo ABRAMOVAY e VEIGA, ficou “(...) *claro que um grande número de PMDR fazia da montagem de pequenas agroindústrias a tábua de salvação dos agricultores familiares do município. Mas não se encontrava qualquer referência a estudos de mercado que pudessem demonstrar demanda potencial para as atividades dessas novas agroindústrias. Muito menos existiam propostas de políticas voltadas à articulação entre essa agroindustrialização da produção agrícola local e os possíveis*

canais de escoamento e comercialização. (...) Grande parte dos primeiros PMDR parecia mais com listas de compras mal justificadas do que com planos de desenvolvimento rural. Até compras de ambulâncias e construção de hospitais fazem parte dos PMDR. Não era de se estranhar, portanto, que, em Minas Gerais, apenas um dos 33 primeiros PMDR havia sido logo aprovado pelo Conselho Estadual do PRONAF, voltando os outros 32 para reelaboração” (1999, p. 13-4).

De acordo com DENARDI, “*em muitos casos, o PT (Plano de Trabalho do Pronaf) não passa de uma lista de compras, parecida com as listas feitas para ir ao supermercado. Isso é explicado, pelo menos em parte, pelo fato do PMDR ser muito fraco e desatualizado. Diversos PMDR limitam-se a tratar da produção agrícola. (...) Em quase todos os casos, o PMDR é um documento volumoso, impraticável e desconhecido pelos conselheiros e demais lideranças comunitárias e municipais. É necessário ter um documento mais simples e enxuto, bem escrito e divulgado, que seja entendido e possa motivar as pessoas. (...) Na maioria dos casos, o PMDR foi elaborado há cerca de quatro anos, visando permitir ao município ter acesso aos recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços. Depois disso, o PMDR nunca foi utilizado, nem pela Emater e Prefeitura” (2000a, p. 6 e 7).*

Fica nítido, após estas observações, que a estratégia operacional da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” também falha na sua intenção de induzir um processo de desenvolvimento local. A maioria dos PMDRs, cuja ambição era para se constituir em um “pacto” negociado, entre sociedade e administração pública local, de prioridade de ações para o desenvolvimento, não consegue cumprir tal objetivo. Igual à análise anterior sobre a maioria dos conselhos, os PMDRs também acabam sendo mero instrumentos formais, ações obrigatórias a serem feitas para o acesso aos recursos do programa.

Este processo burocrático que caracterizou a elaboração da maioria dos PMDRs deve ter inviabilizado (quase certamente pode-se afirmar isto) as ações inovadoras de desenvolvimento dos agricultores. Conseqüentemente, deve ter sido quase inexpressivo o número de casos em que a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” conseguiu induzir a formação de relações sociais externas que culminassem na criação do capital social extra-comunitário.

As esparsas informações disponíveis parecem indicar que, comparado com os demais tipos e dimensões do capital social, foi na indução a dimensão autonomia do tipo extra-comunitário que o programa teve maior êxito, ao conseguir o aumento (ou formação) da capacidade cívica dos beneficiários do programa. Isto acontece, porque aqui se considera que a linha de capacitação do PRONAF está integrada com o programa que é o objeto desta dissertação. Ou seja, como o processo nacional de capacitação foi desencadeado com a finalidade de dar suporte à linha “Infra-estrutura do PRONAF”, considera-se, neste caso, que seus resultados também fazem parte deste programa.

Na pesquisa feita pela ASSOCENE, “(...) dos 5.454 conselheiros capacitados que responderam o questionário, 79,5% eram do sexo masculino e 20,5% do sexo feminino. (...) 50,2% tinham idade superior a 40 anos; 28,3% encontravam-se na faixa etária de 41 a 50 anos; 27,8% na faixa dos 31 a 40 anos; 21,9% acima dos cinquenta anos; 17,4% entre 21 e 30 anos e apenas 4,4% informaram idade abaixo de 20 anos” (2001, p. 26-7). Apesar destes dados revelarem problemas de falta participação dos jovens e mulheres, a capacitação nacional do PRONAF empreendida no ano de 2000 demonstrou avanços dos conselheiros em relação ao nível de conscientização sobre a importância da participação no processo de gestão social pública.

Na mesma pesquisa, “(...) foi opinião praticamente unânime por parte dos diferentes atores do processo, que o curso, em termos gerais, foi um evento bem sucedido e necessário para a formação (de há muito demandada) de conselheiros dos CMDR’s. O curso produziu quatro grandes impactos : a) sensibilizou os conselheiros para a importância de se conduzir os CMDRs sob a égide da gestão social, alicerçada no desenvolvimento local sustentável; b) reforçou e ampliou o entendimento dessas questões junto àqueles conselheiros que em menor ou maior grau já vinham desenvolvendo essa prática; c) sensibilizou os conselheiros para a importância de se conduzir os CMDRs na forma proposta no curso; e d) motivou a maioria dos conselheiros a continuar o processo de capacitação de forma contínua” (Ibid, 2001, p. 73-4). Ficam nítidos os avanços produzidos pela capacitação nacional do PRONAF. Sem dúvida, apesar de ter se restringido a uma única etapa, até o momento, esta linha de ação é que induziu o maior nível de formação de um dos tipos e dimensões do capital social: o compromisso cívico dos representantes das famílias de agricultores familiares em CMDRs.

Essas conclusões corroboram as avaliações feitas pelos conselheiros (que são agricultores familiares) participantes do programa. Dado que “(...) o curso teve, na maioria dos casos, poder para sensibilizar, motivar e aumentar a auto-estima dos participantes, mas não para desenvolver a maestria necessária para gerir políticas públicas no contexto do desenvolvimento local sustentável. (...) Assim, é de opinião geral que a capacitação realizada foi de grande importância para a consolidação do Programa Nacional de Agricultura Familiar, cujos alicerces estão plantados na sociedade civil representada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e que deve ser encarada como um processo contínuo” (Ibid, 2001, p. 74-5)

Aqui finda a avaliação do objeto desta investigação. Conclui-se que a “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF” teve baixa capacidade de induzir a formação do capital social. Constatou-se que o programa não conseguia ainda induzir satisfatoriamente a dimensão enraizamento dos tipos de capital social institucional e extra-comunitário. Esta dimensão se constitui no próprio estabelecimento de relações sociais baseadas em “reciprocidade”, por parte do público central do programa (representantes de agricultores familiares) com o poder público municipal e com os setores sociais e econômicos externos às comunidades em que vivem estas famílias.

O programa também tem baixa capacidade de fomentar a formação da dimensão autonomia do capital social institucional, porque os mecanismos operacionais do programa não conseguem induzir nas administrações municipais maiores níveis de integridade, independência, eficiência e compromisso com o coletivo social. Algum nível mais nítido de indução somente foi identificado na dimensão autonomia do capital social extra-comunitário. A linha de capacitação do PRONAF⁵³, que funcionou mais como um mecanismo operacional da linha Infra-estrutura, foi, de fato, a que conseguiu induzir a formação de algum nível de compromisso cívico nos representantes dos agricultores familiares que participam nos CMDRs.

Comprova-se assim a hipótese de pesquisa: o programa tem baixa capacidade de fomentar a criação de capital social. Também foi visto que esta baixa capacidade de indução está relacionada a uma debilidade na definição e implementação da estratégia

⁵³ Vale ressaltar que os custos em capacitação representaram, no ano de 2.000, menos de 5% (cerca de 3%) dos custos totais do PRONAF Infra-estrutura, isto significa que o processo de capacitação/formação também é eficiente quando analisado na relação obtida entre os benefícios e os custos.

operacional do programa. Ou seja, os mecanismos operacionais da “Linha Infra-estrutura” são pouco eficientes para atingir os objetivos que foram explicitados em sua formulação.

A seção conclusiva deste capítulo busca identificar as causas deste fato: Por que os mecanismos operacionais da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” não conseguem induzir a formação de capital social? Para responder a esta questão, é preciso confrontar os mecanismos operacionais deste programa com os das políticas públicas latino-americanas bem sucedidas na indução à formação do capital social, sistematizadas no Capítulo dois.

3.5 – AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS OPERACIONAIS DA LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS DO PRONAF EM RELAÇÃO A CAPACIDADE DE INDUÇÃO À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL

Segundo ABRAMOVAY e VEIGA (1999), a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” permitiu o “(...) início de uma co-gestão da política voltada ao fortalecimento da agricultura familiar; e é próprio deste tipo de iniciativa que os limites entre a descentralização democrática e o clientelismo nem sempre estejam claros” (1999, p. 25). De fato, cabe ressaltar a importância e a inovação que representou, em termos de política pública para a agricultura familiar brasileira, a Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF. Ações de investimento público em infra-estrutura e serviços que, antes da criação deste programa, eram decididos de forma centralizada e sob forte influência de grupos políticos, passaram a ser descentralizados e decididos de uma forma mais democrática e participativa.⁵⁴ Como já foi dito, este programa deve ter realizado importantes e significativos investimentos em infra-estrutura e serviços que não puderam ser objeto de análise empírica nesta dissertação.

A análise crítica que aqui se faz, à estratégia operacional da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, deve ser contextualizada dentro de um cenário recente de descentralização das políticas públicas que vem marcando o Estado brasileiro. Onde formas e estratégias operacionais de descentralização de políticas públicas colocam-se como novidades, pois

⁵⁴ De acordo com Sr. Ludgério Monteiro, “Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária”, e que na época da criação da “Linha Infra-estrutura” era o Secretário Executivo do PRONAF, os investimentos públicos em infra-estrutura e serviços estavam sob a responsabilidade da Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

foram autorizadas recentemente, somente após a Constituição de 1988, encontrando-se este processo, portanto, em andamento. Sendo assim, a descentralização de políticas públicas, no caso brasileiro, está sujeita a ter problemas operacionais de diversas naturezas.

Comparando-se este programa com as políticas públicas latino-americanas, bem sucedidas na indução ao capital social, identifica-se que na “Linha Infra-estrutura” faltam mecanismos coercitivos, protetores do capital social emergente. A estratégia operacional da “Linha Infra-estrutura” não reconhece que os ambientes institucionais autoritários e clientelistas locais são o principal obstáculo a ser superado para o seu maior êxito e, desta forma, não prevê modos de operação em tais situações.

Este quadro se agrava dados os critérios de seleção dos municípios que vigoravam, pois os municípios mais pobres e periféricos tinham a prioridade de seleção.⁵⁵ Os municípios selecionados são aqueles com maiores concentrações de minifúndios, menores taxas de urbanização e menores taxas de produtividade agrícola, frente às médias de seus respectivos estados. Então, *“(...) a utilização desses critérios não corresponde à intenção de respeitar o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário. Ao contrário, grande parte dos municípios selecionados é composta justamente por aqueles em que os agricultores familiares estão menos preparados a participar desse tipo de iniciativa e mais facilmente sofrem a ascendência dos demais membros do CMDR”* (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 10).

A opção do programa em dirigir-se aos municípios mais pobres e carentes em termos de infra-estrutura e serviços pode ser válida sob o ponto de vista social. No entanto, comete um óbvio erro ao não reconhecer que estes municípios são os que tendem a possuir os maiores níveis de clientelismo e autoritarismo. Frente a este diagnóstico, o programa deveria conter uma estratégia operacional específica, destinada a superar este ambiente político adverso, no nível local.

Como já discutido anteriormente, as reais intenções do programa não estão nítidas em seus documentos oficiais. Elas aparecem de uma forma implícita e se revelam através dos mecanismos operacionais propostos. As ações, oficialmente descritas, resumem-se a

⁵⁵ Situação ainda mais agravada agora, com os novos critérios, pois estes aumentam as condições para a seleção de municípios mais pobres e periféricos.

falar em infra-estrutura e serviços aos municípios. No entanto, a estratégia contida nos mecanismos operacionais propostos (PMDR e CMDR) denuncia as outras intenções que também fazem parte do programa.

Assim, formula-se uma hipótese para justificar a opção política dos formuladores e gestores da “Linha infra-estrutura” em não explicitar este objetivo “mais amplo” do programa. Parte da argumentação desta hipótese é extraída de ABRAMOVAY e VEIGA ao concluírem “(...) *que essa linha de ação gerou menos atritos institucionais e conflitos do que supunham os pesquisadores quando redigiram o projeto. (...) Ou seja, a suspeita inicial sobre a relação entre uma cuidadosamente planejada e gerida inserção do PRONAF na política agrícola e a geração de atritos institucionais e conflitos não se confirmou. Não se pode dizer que a inserção do PRONAF na política agrícola tenha sido sequer planejada, mas parece que o forte respaldo do Planalto e uma boa dose de flexibilidade na execução do PRONAF-M permitiram que esses atritos e conflitos fossem minimizados*” (1999, p. 24-5).

É de se esperar que o surgimento do PRONAF, como uma política pública voltada exclusivamente à agricultura familiar, tenha provocado reações dos setores representativos do patronato rural brasileiro, representado por organizações sociais como a CNA, SRB, OCB e outras. Esses setores sociais estavam acostumados a serem privilegiados, quase que exclusivamente, na destinação das políticas e dos recursos públicos federais dirigidos ao fomento da agropecuária brasileira. Parece que os responsáveis pela gestão do PRONAF assumiram uma posição cautelosa quanto às possíveis reações políticas contrárias, que poderiam ser tomadas contra eles (ou contra o PRONAF), pelos setores patronais, incluindo os prefeitos municipais e políticos profissionais que também compõem esta vertente política.

As experiências de políticas públicas descentralizadas que foram bem sucedidas em seus objetivos de fomento ao capital social, já vistas no Capítulo dois, demonstraram que a intenção de proteção ao capital social das populações empobrecidas têm que ser um objetivo nítido presente na estratégia operacional destas políticas. Também foi necessário, para o êxito destas mesmas políticas, que elas tenham sido rígidas e poucos flexíveis em relação às normas e aos princípios que regulavam à sua operacionalização.

Quando se observa a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” verifica-se que estes pressupostos operacionais não foram incluídos na sua implementação. Os objetivos desta

política pública em fomentar o capital social e o desenvolvimento somente serão alcançados se for admitido, em sua operacionalização, a ocorrência e o surgimento de conflitos, que por sua vez terão que ser constantemente administrados e negociados pelos gestores responsáveis pelo programa.

A questão central desta seção é responder porque os mecanismos operacionais da Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF não conseguem induzir os vários tipos e dimensões do capital social. Considera-se, nesta avaliação, que são três os principais mecanismos operacionais da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”: os conselhos, os planos municipais de desenvolvimento rural e a capacitação.

Quanto aos conselhos, o IPARDES (2001) identificou que 85% dos vinte conselhos estudados, no Paraná, possuem mais da metade de representação de agricultores familiares. No entanto, em relação ao exercício da presidência destes conselhos, em metade deles ela é exercida pelo Secretário Municipal da Agricultura ou seu representante, em apenas 30% é exercida pelos representantes dos agricultores familiares e nos restantes é exercida por representantes de outras organizações, como o Sindicato Rural, Casa Familiar Rural, Associação Comercial e Industrial e Câmara de Vereadores. Identificou ainda que em 75% destes conselhos o cargo de secretário executivo do conselho coube ao técnico da Emater.

Como enfatizado por TENDLER (1998), quando analisou a experiência do Programa de Empregos de Emergência, e também por DURSTON (1999), avaliando a experiência de política pública para os camponeses de Chiquimula, na Guatemala, os respectivos governos centrais, responsáveis por estes programas protegeram os conselhos das elites locais. Em ambos os casos, não foi permitida que a presidência ou direção dos conselhos fosse exercida por representantes do poder local. A mesma autora ressalta que isto foi mais importante do que a composição dos conselhos. Segundo ela não é tão vital que a maioria dos participantes dos conselhos locais seja representante dos setores populares, pois “(...) a realidade normalmente é mais complexa. Esperar que os processos locais de tomada de decisão se tornem, de repente, muito democráticos é irrealista” (1998, p. 96). ABRAMOVAY e VEIGA, em seu estudo, também chegam a conclusão semelhante, pois para eles “(...) não será a maioria aritmética de agricultores familiares no conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e

técnicos sobre uma das categorias menos favorecidas em termos educacionais” (1999, p. 10).

A garantia da autonomia dos conselhos é o elemento central, e esta é conseguida principalmente através de uma coordenação que também seja autônoma. Além disso, TENDLER (1998) ressalta que foi importante, no caso da política pública cearense, o envolvimento de setores da elite local no conselho. Através das discussões geradas foi possível provocar divisões entre estes setores sociais e promover o compromisso público em alguns setores desta elite local.

Na seção anterior foi indicado como os planos municipais de desenvolvimento rural (PMDR) não conseguiram atingir os seus objetivos, em face de seus problemas de elaboração e implementação. Neste caso, além da falta de vontade da maioria das administrações públicas locais em assumir novas formas de planejamento e gestão social, a inadequada estratégia operacional dos gestores do programa também é responsável pela inutilidade prática da maioria dos PMDRs. Não houve capacitação que fosse anterior ao processo de elaboração, execução e avaliação dos PMDRs, dos técnicos, agricultores e responsáveis pelas administrações públicas locais. Os prazos dados para a elaboração dos PMDRs, pela coordenação do programa, também foram incondizentes com qualquer objetivo mais factível de promover processos sustentados de planejamento e gestão de desenvolvimento local.

Dado os critérios de seleção que beneficiaram, principalmente, os municípios mais pobres, ABRAMOVAY e VEIGA destacam que os conteúdos dos PMDRs ficaram “(...) *quase que inteiramente dependente da capacidade e sensibilidade dos técnicos envolvidos em sua elaboração, e não da efetiva participação dos agricultores familiares*” (1999, p. 10).

A estratégia operacional deficiente da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, em relação ao processo de elaboração dos PMDRs, não conseguiu induzir, contrariando o que era intencionado, os elementos da participação social e a institucionalização do plano de desenvolvimento ao nível local, para além das ações e do prazo de duração do programa.

Foi justamente a impraticabilidade dos PMDRs formulados que levou a equipe gestora do programa optar para que os municípios elaborassem os Planos de Trabalho, que

deveriam ser um documento em que suas ações estariam presentes no PMDR, mas que contém somente as demandas dirigidas aos investimentos que serão feitos com os recursos exclusivos da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”.

Isto apenas quer dizer que, “(...) *em vez de desencadear um complexo e desgastante processo de discussão e revisão dos PMDR (que poderia ser muito longo e de resultados duvidosos), a equipe coordenadora do programa preferiu um caminho mais pragmático de financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios*” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p 14).

Esta opção da equipe coordenadora do programa deve ter sido justificado do ponto de vista da operacionalização dos investimentos programados, frente aos prazos orçamentários federais a que estes programas estão submetidos. No entanto, também consolidou o fracasso do objetivo do programa em induzir a construção de planos locais de desenvolvimento rural.

Quanto ao papel dos técnicos, conforme o capítulo dois, as experiências de políticas públicas latino-americanas bem sucedidas demonstram que é fundamental, para obter êxito, garantir a autonomia e a inserção, no nível local, dos funcionários públicos que são os responsáveis pela gestão do programa. A equipe nacional gestora, da linha “Infra-estrutura e Serviços aos Municípios”, direcionou boa parte do trabalho técnico do programa para a responsabilidade dos servidores das empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (as chamadas Emater). Entretanto, estas empresas públicas de extensão rural estão sofrendo um processo de perda de estrutura física e pessoal na maioria dos estados brasileiros. Apesar destes servidores serem funcionários públicos estaduais, o que poderia garantir a autonomia deles no nível local, a falta de um projeto de extensão rural para o Brasil, que no início dos anos 90 culminou com a extinção da Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural), desfez o sistema nacional de extensão rural.⁵⁶ Isto fez com que, na grande maioria dos estados, os técnicos da Emater estejam bastante subordinados aos interesses locais. Não existe por parte dos governos centrais, seja o federal ou os estaduais, orientações no sentido de garantir a autonomia destes funcionários no trabalho que realizam ao nível local.

⁵⁶ Esta discussão será um pouco mais aprofundada no capítulo quatro.

Nas experiências bem sucedidas na indução à formação do capital social, como os casos dos programas do Ceará e da Guatemala, foi visto como foi imprescindível a atuação dos funcionários públicos “inseridos” e com autonomia em relação ao poder local. A falta deste mecanismo operacional, na “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, é um dos elementos centrais que explica o insucesso da maioria dos objetivos que o programa buscava atingir.

Em relação ao mecanismo operacional da capacitação, podem ser citadas, como falhas operacionais, as seguintes razões (i) a constatação de que esta capacitação foi iniciada e realizada somente no ano de 2000, sendo que a “Linha Infra-estrutura” foi implantada em 1997, ocorrendo este processo de formação já no final da execução do programa em muitos dos municípios contemplados e, (ii) a falta de continuidade desta capacitação no ano de 2001.

Esta crítica, especialmente em relação à falta da continuidade do mecanismo operacional da capacitação, é corroborada pela avaliação dos próprios agricultores familiares que passaram pelo processo de capacitação, no ano de 2000. Segundo estes, *“(...) um argumento que reforça a necessidade de um programa contínuo de capacitação é a elevada rotatividade dos conselheiros. Provavelmente muitos dos conselheiros capacitados não mais atuam nos CMDRs como consequência natural das alterações políticas ocasionadas pelas últimas eleições municipais. Os novos conselheiros, por sua vez, certamente necessitarão de capacitação para o exercício de suas funções. A capacitação permanente dos conselheiros conferirá maior efetividade à aplicação dos recursos do Pronaf, justificando-se, portanto, a aplicação de recursos nesse sentido, além dos inúmeros outros benefícios que decorrem de ações dessa natureza”* (ASSOCENE, 2001, p. 75).

A síntese apresentada neste capítulo, permitiu a identificação dos fatores que explicam a ineficácia dos mecanismos operacionais da “Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios” do PRONAF, em relação à indução da formação do capital social. O Capítulo quatro discute a proposição de como, para o caso brasileiro, podem ser propostos os mecanismos operacionais que fomentam a formação do capital social. Também se discutirá a importância ou o real significado, em uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil, de um programa descentralizado como o PRONAF Infra-estrutura.

CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CAPITAL SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA NOVA ESTRATÉGIA

4.1 – INTRODUÇÃO

Este capítulo conclusivo tem como objetivo analisar, no caso brasileiro, os mecanismos operacionais que, se incluídos ou modificados na “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, poderão criar, quando inexistentes, ou adensar, quando embrionários, os vários tipos e dimensões do capital social. A proposição não pretende ser meramente argumentativa. Ao contrário, fundamenta-se nas experiências concretas, oferecidas pela literatura sobre políticas públicas bem sucedidas na indução do capital social.

O conjunto de argumentos restringe-se ao programa que é o objeto deste estudo, dado que esta foi a política pública analisada. Decorrente do diagnóstico e da análise de sua estratégia operacional, abre-se assim a possibilidade de propor alterações ou inclusões de novos mecanismos. No entanto, esta mesma avaliação da estratégia implementada pela “Linha Infra-estrutura do PRONAF” também pode servir de base para a discussão de outras políticas públicas descentralizadas que tenham como destinatários os grupos sociais mais marginalizados.

Ademais da discussão e proposição sobre a estratégia operacional da “Linha Infra-estrutura do PRONAF”, também pretende-se avaliar a importância e o significado que este programa encerra atualmente em uma estratégia de desenvolvimento rural.⁵⁷ As perguntas-chave neste capítulo, são as seguintes: qual a importância da “Linha Infra-estrutura do PRONAF” para o desenvolvimento da agricultura familiar? Este programa, ou outras políticas públicas de caráter descentralizado, tem alguma relevância dentro de uma estratégia de desenvolvimento rural? E, por último, qual é a real significação da temática

⁵⁷Ressalte-se que não se apresenta neste estudo a distinção entre “desenvolvimento” e “desenvolvimento rural”. A expressão desenvolvimento rural, quando utilizada, procura apenas ressaltar um foco primordial sobre as regiões que são “mais rurais”. Como será visto adiante, a compreensão sobre o desenvolvimento que aqui se trabalha é profundamente crítica em relação à demarcação clássica entre o “urbano” e o “rural”.

desta dissertação, a noção de “capital social” para as estratégias de políticas públicas brasileiras que visem o desenvolvimento rural?

4.2 – A “LINHA INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS” DO PRONAF NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A agricultura brasileira é profundamente marcada por grandes contrastes e heterogeneidade. Por um lado, consolidaram-se os complexos agroindustriais e determinados padrões de dinamismo produtivo e acumulação de riqueza. Mas há também, por outro lado, presença significativa de pobreza e atraso tecnológico. E existe, adicionalmente, expressiva diversidade social e cultural entre as populações que trabalham na agricultura brasileira, diversidade esta presente tanto entre como dentro das grandes regiões brasileiras. Esta enorme diversidade introduz a pergunta acerca das estratégias de desenvolvimento agrícola (ou rural) para o Brasil. As palavras no plural já denunciam que frente a esta diversidade, para o caso brasileiro, é impossível pensar somente em estratégia unívoca de desenvolvimento rural (VILELA, 1997).

A agricultura brasileira é caracterizada pela exclusão dos mercados agrícolas de uma parcela majoritária dos agricultores. O processo de globalização, por sua vez, vem intensificando esta exclusão, principalmente devido à aceleração da necessidade de inovação tecnológica pelos agricultores. DIAS (2000) demonstra este fato em números, fundamentando-se nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96. Separando os estabelecimentos rurais em dois grandes tipos, conclui que 88.201 estabelecimentos patronais (1,8% do total e 11,2% do segmento patronal) e 769.341 estabelecimentos familiares (15,8% do total e 18,9% do segmento familiar) são responsáveis por toda a renda monetária bruta gerada na agricultura brasileira. Restariam assim 3,2 milhões de estabelecimentos do lado familiar e 700 mil imóveis patronais defasados e marginalizados dos mercados agrícolas pela falta de competitividade.

O mesmo autor considera a grande mudança que está ocorrendo no sistema de abastecimento como um dos fatores recentes que vem provocando ainda maior exclusão dos agricultores do acesso aos mercados agrícolas. Alerta que “(...) *as mudanças no*

sistema de abastecimento, especialmente no varejo, com suas organizações de grande escala, os supermercados e atacadistas, preferem operar com um conjunto de produtos com características homogêneas e economias de escala na logística de suprimento. Quase sempre isto implica em industrialização dos alimentos. Praticam uma política seletiva de compras, baixando os preços e impondo as condições de pagamento, aumentando o prazo, ou seja é uma estrutura que força, encosta na parede o produtor e o obriga a trabalhar num processo permanente de ganho de eficiência, redução de custos, para conseguir vender o seu produto mais barato. Esta estrutura de abastecimento requer grande escala e assim discrimina o sistema de comercialização tradicional, que trazia o produto de subsistência do agricultor para o mercado” (2000, p. 5).

Existem diferentes concepções e propostas sobre as estratégias de desenvolvimento rural para o Brasil. Uma destas concepções é a defendida por ALVES *et al* (2000): tais autores analisaram uma série histórica dos censos demográfico e agropecuário e concluíram que, se prevalecer o atual ritmo de desenvolvimento econômico e tecnológico, restarão na agricultura brasileira apenas 600 mil dos atuais 4,9 milhões de estabelecimentos rurais. Avaliam, ainda, que haverá altas taxas de migração rural para o meio urbano e a conseqüente inviabilidade econômica da grande maioria dos estabelecimentos rurais. Esta inexorável realidade macroeconômica, insistem, a que está submetida a agricultura brasileira, faz com que certas políticas públicas, como os programas de reforma agrária, somente se justifiquem, em nossa realidade atual, como elementos de “rompimento das tensões sociais”, visto que a improdutividade e a falta de capacidade competitiva dos pequenos estabelecimentos os inviabilizarão do ponto de vista econômico.

Uma das críticas que se pode atribuir aos argumentos defendidos por ALVES *et al* (1999) é a desconsideração, em sua análise, acerca dos efeitos sobre as taxas de emprego agrícolas e urbanas das novas “reorientações macroeconômicas, tecnológicas e políticas em curso no mundo (normalmente sob o rótulo, correto ou não, da noção de “globalização”)” (NAVARRO, 1999, p. 20). Ou seja, estes autores discorrem sobre as perspectivas de migração rural para os espaços urbanos, como se o Brasil ainda estivesse em um modelo de franca expansão industrial e urbana.

Fruto destas novas reorientações macroeconômicas, tecnológicas e políticas em curso no mundo, surgiram novas palavras-chave para designar as perspectivas do chamado mundo do trabalho, especialmente nos centros urbanos. São termos como flexibilização, informalização, terceirização, precarização, subemprego e desemprego, os quais tentam explicar as mudanças acelerada no período recente. Frente a este quadro, situam-se as principais discordâncias em relação às projeções previstas de taxas de urbanização e migração, contidas no artigo de ALVES *et al* (1999), pois a pergunta que se coloca é: migração rural para onde?

No Brasil, existe uma significativa população agrícola “sobrante” das relações de mercado, além de parcelas populacionais que não conseguem mais sobreviver nos imensos centros urbanos típicos das regiões metropolitanas. É por isto que, neste contexto, o tema central para o caso brasileiro refere-se à reinserção produtiva, ou à criação de novas ocupações geradoras de renda para estas populações que se encontram excluídas. Tal necessidade se torna ainda mais urgente neste período de globalização, no qual diminuem significativamente as possibilidades de ação do Estado (VILELA, 1997).

Também há que se levar em conta que a situação dos mercados agrícolas, no nível internacional, vem agravando as perspectivas de reinserção de parcela desta população “sobrante”, através da geração de novas ocupações agrícolas. Segundo VILELA, “(...) *o reposicionamento dos países desenvolvidos, principalmente da Comunidade Econômica Européia, passando de importadores a exportadores de produtos agrícolas; as novas regras de comércio internacional definidas pelo GATT/OMC, aliado à perda progressiva da capacidade financeira do Estado brasileiro para dar suporte a alguns instrumentos de política agrícola, entre outros, terão influência decisiva na viabilização de uma política de reinserção produtiva*” (1997, p. 16).

Mas se está sendo restringida a oferta de trabalho agrícola há, por outro lado, evidências que indicam um grande aumento das atividades não agrícolas no meio rural em nosso país. Segundo os diversos estudos do “Projeto Rurbano” mantido pela Universidade de Campinas (UNICAMP), este processo “(...) *vem remoendo o prévio predomínio exercido pelas atividades agrícolas quanto à geração de empregos, pois no biênio 1996-1997 o total de pessoas com emprego não-agrícola perfaz, aproximadamente, 51% do total*

da categoria dos Empregados com domicílio rural” (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000, p. 56).

Ainda segundo os mesmos autores, este processo tem importância significativa, pois permite o acesso à renda monetária de parcela da população rural marginalizada. Assim, *“(...)torna-se pertinente propugnar a incorporação de uma política pública de desenvolvimento rural fundada numa agenda eclética e dirigida para uma distribuição mais difusa das atividades econômicas não-agrícolas. Fundamenta essa postulação o fato de que, em 1997, o agregado de pessoas com ocupações não agrícolas com domicílio rural era integrado por aproximadamente 4 milhões de brasileiros. Esse montante de pessoas, juntamente com a tendência de crescimento do mencionado agregado populacional, abala a concepção vigente de que o despovoamento da zona rural é um resultado inerente ao processo de desenvolvimento econômico pois, conforme anteriormente mencionado, esse movimento não é específico do cenário econômico brasileiro, pois está presente em vários países semi ou plenamente industrializados” (Ibid, p. 56).*

VEIGA (2001) apresenta uma crítica veemente ao modelo de desenvolvimento que é proposto por ALVES *et al* (1999), ressaltando que estes últimos estão propondo, de fato, o modelo do “agronegócio brasileiro”. Por tal razão, o autor propõe que a realidade brasileira requer a criação de uma outra estratégia de desenvolvimento rural. Uma das críticas centrais feita por VEIGA (2001) é relacionada à metodologia de definição do que sejam consideradas populações “urbanas” ou “rurais” nos censos demográficos. Segundo o autor, a metodologia brasileira pode ser considerada anacrônica e obsoleta, dado que para ser considerado “urbano” basta o indicador de residência em qualquer tipo de povoado ou vilarejo, definido como zona “urbana” pelos representantes da municipalidade local. São poucos os países, ressalta, que utilizam tal forma de classificação de populações, fundada em indicadores sujeitos a grande arbitrariedade e imprecisão.

Significativa parcela dos países desenvolvidos utilizam metodologias de definição de espaços que se baseiam em critérios de classificação derivados da densidade demográfica, pois estas metodologias de identificação de padrões de desenvolvimento social e econômico permitem uma abordagem de análise mais nitidamente “territorial”. Se metodologias iguais a essas fossem utilizadas no Brasil, verificar-se-ia uma percentagem muito menor de população considerada urbana, e não os 82% da população que assim

foram caracterizados em recente levantamento censitário. Nos Estados Unidos, por exemplo, através de uma metodologia baseada em critérios de densidade demográfica, apenas 30% da população é considerada “essencialmente urbana”, 36% são consideradas “essencialmente rurais” e 34% “relativamente rurais” (VEIGA, 2001).

Outro tema apontado por VEIGA, e que se contrapõe inteiramente às análises de ALVES *et al* (1999), quando estes consideram inevitáveis as altas taxas migratórias de êxodo rural, relaciona-se à fragilidade histórica destas conclusões. De acordo com VEIGA é notável a “(...) permanência extraordinariamente duradoura desses produtores de pequeno porte por toda a segunda metade do século 20. Nos sete censos agropecuários realizados desde 1950, a participação dos que têm menos de 100 hectares nunca se distanciou de 90% do total de estabelecimentos, e sempre lhes coube 20% da área. Por isso, antes de aceitar que haja excesso de agricultores, qualquer pessoa seriamente interessada no Brasil rural deve-se fazer pelo menos duas perguntas. Será que a renda agrícola familiar é que determina a capacidade de sobrevivência da espécie? Será que o “grau de urbanização”, tal como é calculado no Brasil, mostra que ex-agricultores estão em marcha para os centros urbanos”? (*Ibid*, p. 20).

Para os agricultores minifundistas e empobrecidos, que fatalmente estariam destinados ao êxodo rural, a receita agrícola não é o único componente a compor sua renda monetária, ao contrário do que defendem ALVES *et al* (1999). Esta parcela de agricultores sempre teve outras rendas, além das atividades agrícolas, que lhes garantissem a sua sobrevivência. Além disso, os recursos públicos contribuem significativamente para o sustento destas famílias, a partir de fontes de transferência como a previdência rural, o salário-maternidade e os programas de bolsa-escola. (*Ibid*, 2001)

O mesmo autor ainda sustenta que as experiências dos países desenvolvidos demonstram que os “territórios” ou os “espaços sócio-econômicos” que mais avançaram são os que mais conseguiram dinamizar e diversificar as suas economias. As regiões que pouco diversificaram suas economias e concentraram-se na produção de grãos, como no caso da soja, onde predominaram altas produtividades e tecnologias poupadoras de mão de obra, são as regiões de menor nível de desenvolvimento, pois pouco estimularam o aparecimento de outras alternativas produtivas. No Brasil, regiões que atingiram maiores níveis de desenvolvimento sócio-econômico, como a Serra Gaúcha e o Vale do Itajaí,

também são regiões que articularam diversidade econômica e integração de ocupações agrícolas e não agrícolas.

Por isto, VEIGA conclui que há dois projetos de desenvolvimento, possíveis e em debate atual, para as milhões de famílias empobrecidas de agricultores do meio rural brasileiro, que ele estima em 3, 3 milhões de famílias. O primeiro é o projeto setorial, do setor social que representa o “agronegócio brasileiro”, que considera que a única alternativa para essa população é a urbanização, através da busca do trabalho assalariado no meio urbano. O segundo projeto seria o de tentar “consolidar” uma parte destas famílias na produção agrícola, aumentando, respectivamente, a sua produtividade e renda agrícola. Ao mesmo tempo, buscar que a outra parte se torne “(...) *cada vez mais pluriativa, elevando a parte da renda familiar que não depende da agricultura. Em vez de condenar os mais pobres a deixarem o setor, esta segunda perspectiva conta com a possibilidade de aumentar a osmose que já existe em parte significativa dos pequenos municípios entre os três setores da economia*” (VEIGA, 2001, p. 26).

O autor atribui papel decisivo ao desenvolvimento da agricultura familiar como forma de dinamizar a diversificação das economias locais, fazendo com que nelas surjam as atividades econômicas não agrícolas e a pluriatividade familiar. Para ele, esta forma de desenvolvimento econômico diversificado é a que possibilita a formação de ocupações geradoras de renda não agrícolas qualificadas, derivadas da pluriatividade da agricultura familiar. Situação diversa das ocupações não agrícolas em economias pouco diversificadas, onde predomina a agricultura patronal, e também onde as atividades não agrícolas dos empregados agrícolas, principalmente os temporários, traduzem-se em ocupações pouco qualificadas. Estas últimas acabam sendo mais uma garantia de sobrevivência do que de melhorias de renda e qualidade de vida das famílias rurais (*Ibid*).

Para caracterizar esta estratégia de desenvolvimento rural, o autor propõe que as políticas públicas devam modificar o seu histórico centrado no foco setorial, para incorporar a dimensão territorial do desenvolvimento. As atuais políticas creditícias e fundiárias em vigor, argumenta, são insuficientes para propor ações de desenvolvimento territorial que dinamizem e aprofundem as inter-relações entre os setores primário, secundário e terciário das economias (*Ibid*).

Mesmo o “PRONAF Infra-estrutura”, que rompeu com o padrão centralizador das políticas públicas demonstra limites na construção desta abordagem territorial em vez de setorial. Pois, segundo um estudo recente *“o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf-Infra-estrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local, tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concertação de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade socio-territorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local”* (CARDOSO e ORTEGA, 2001, p.23 *apud* VEIGA, 2001, p. 71).

Para que ações de políticas públicas estimulem um processo de desenvolvimento mais territorial do que exclusivamente setorial, VEIGA propõe que estas ações tenham abrangência mais microrregional do que apenas municipal. Embasando-se nas experiências de Santa Catarina, faz a proposta de que os governos federal e estaduais estimulem a formação de associações inter-municipais. Segundo enfatiza, *“a idéia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações. Ou seja, a participação do governo federal deve ser de natureza contratual e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental poderá até ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a capacitação necessária. (...) E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com as articulações que apresentarem os melhores projetos. O caráter necessariamente seletivo deste tipo de arranjo deve ter como referência a qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados, e não por qualquer outro critério prévio à análise dos planos”* (2001, p. 72).

ABRAMOVAY (2001), por sua vez, também defende que o limite à ação municipal restringe as possibilidades de desenvolvimento. Igualmente defende que a constituição de associações inter-municipais são as melhores estratégias para a conformação e desenvolvimento dos territórios. Portanto, programas como o PRONAF Infra-estrutura, em face ao seu limite geográfico, não conseguem induzir processos sustentados de desenvolvimento endógeno. De acordo com este autor, a exígua área territorial e o pequeno número de habitantes desses municípios não permitem a elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial. Além disso, geralmente, são municípios

muito pobres, e, desta forma, a restrição à ação municipal não permite que ocorra o estabelecimento dos “laços fracos”, ou seja, as relações sociais extra-comunitárias. Entretanto, estas são as relações sociais (externas) que mais necessitam as populações empobrecidas, pois são aquelas que propiciam mecanismos sociais que garantem, entre outros, o acesso à informações e aos mercados.

A proposição de VEIGA (2001) desemboca no que ele chama de “contrato territorial de desenvolvimento”, um conjunto de ações que envolve a parceria de múltiplas organizações e instituições sociais públicas e privadas, no sentido de que firmem um pacto e elaborem e executem um planejamento amplo de desenvolvimento dos seus territórios. As ações propostas pelo autor teriam vários estágios, que vão desde a fase de elaboração de diagnósticos, ações de desenvolvimento do setor primário, culminando com a dinamização econômica e a integração entre os diversos setores produtivos.

Sob a ótica do diagnóstico e da elaboração de uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil, a proposição de VEIGA (2001) demonstra ser uma contribuição significativa. Entretanto, e de acordo com o que ele mesmo ressalta em seu texto, ainda carece de maior elaboração em relação às formulações de ações de políticas públicas que rumem no objetivo de construir esta estratégia de desenvolvimento.

São duas as principais críticas que aqui se fazem às orientações de políticas públicas propostas por este autor. A primeira relaciona-se ao privilégio potencial que tal proposição cometerá se colocada em prática da forma como foi proposta. Ao instituir que o critério de seleção dos projetos de desenvolvimento regional será baseado unicamente no critério de excelência operativa e na qualidade técnica daqueles, fatalmente as regiões mais ricas e organizadas levarão vantagem na destinação dos recursos públicos. O autor estipula uma agenda de desenvolvimento baseada em ações descentralizadas, por parte dos governos centrais, que contribuam para resultar na conformação territorial de um projeto de desenvolvimento. Entretanto, não inclui em sua análise a questão das enormes desigualdades sociais e regionais que caracterizam o Brasil. Ademais, como já ressaltado no Capítulo dois, o processo de globalização vem intensificando estas desigualdades e marginalizando cada vez mais as populações empobrecidas destes territórios.

Se analisado o papel do Estado nestes anos recentes, nos quais a marginalização social é crescente, chega-se à conclusão que este mesmo Estado, de forma prioritária, deve

estar direcionado para estas populações que se encontram à margem do desenvolvimento sócio-econômico. O erro na implementação da estratégia operacional do “PRONAF Infra-estrutura” não foi o de selecionar, preferencialmente, os municípios mais pobres. O equívoco, como já adiantado no Capítulo três, foi o de não reconhecer que o clientelismo (ou o autoritarismo lato sensu) seria o maior adversário do programa e que, portanto, seria necessário uma eficiente e bem montada estratégia operacional que superasse ou pelo menos reduzisse este entrave às mudanças almejadas.

Tal verificação obriga que a formulação e a implementação de políticas públicas sejam diferentes, em conformidade com a realidade sócio-econômica à qual estas regiões estão imersas. Ou seja, a magnitude do apoio estatal, ou a estratégia operacional da política pública, deve ser diferente entre as regiões. Parece lógico que regiões mais atrasadas econômica e socialmente deverão contar com maior presença de agentes e organismos estatais, ao contrário de regiões mais desenvolvidas, que poderão contar com menor apoio do Estado, visto que a parceria com as organizações sociais pode se difundir em maior escala.

O que de fato não pode ocorrer é um relativo abandono das regiões mais atrasadas, dadas as dificuldades que estas possuem em relação à capacidade de integração aos fluxos econômicos internacionais. Não que se acredite que seja possível ao Estado desenvolver todas as microrregiões rurais brasileiras mais atrasadas. Mas a priorização de algumas microrregiões, que sejam importantes do ponto de vista social, é uma possibilidade factível e possível de ser implementada pelo Estado brasileiro, caso haja vontade política.

A segunda crítica à proposta de ação elaborada por VEIGA (2001) está relacionada a um dos objetivos deste capítulo. Ou seja, se analisa aqui que a noção sobre o capital social e os programas restritos à ação municipal, como por exemplo, o PRONAF Infra-estrutura, são componentes de fundamental importância, na atualidade, em estratégias de políticas públicas que visem o desenvolvimento rural.

Tanto a abordagem de VEIGA (2001) como a de ABRAMOVAY (2001) ressaltam a insuficiência geográfica que os pequenos municípios brasileiros possuem para as possibilidades de desencadeamento de processos sociais que resultem na elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento. O argumento parece ser válido e pertinente, pois de fato os pequenos municípios não propiciam a construção de alternativas de desenvolvimento social e econômico.

Uma das demandas para que tal objetivo se concretize é que surja o capital social extra-comunitário, já que somente através dele as populações locais podem estabelecer relações sociais baseadas em “laços fracos”, que lhes permitam acesso aos novos fluxos de relações sociais que disponibilizem novas informações e perspectivas de mercado. Dadas as restrições geográficas e populacionais presente nos pequenos municípios, as populações que neles residem, em sua maioria, têm as suas relações restritas ao seu próprio meio ou classe social. A literatura demonstra que um dos desafios dos setores sociais pobres é conseguir expandir suas relações para outros grupos e classes sociais. Redes sociais restritas aos espaços sociais onde predomina a pobreza tendem, no geral, a permanecer pobres.

Neste sentido, parece ser correta a proposição de que as articulações municipais ou os fóruns microrregionais são os melhores espaços institucionais para serem apoiados por políticas públicas que visem a construção de estratégias de desenvolvimento territorial. A microrregião pode ser o território adequado para propiciar alguns componentes do desenvolvimento. Principalmente os que se relacionam ao manejo dos recursos naturais, ao planejamento das atividades econômicas (a conformação da escala e da qualidade dos produtos) e à criação das identidades culturais e tradicionais que permitam perspectivas de incentivo ao turismo e à produção de produtos diferenciados.

No entanto, não é no nível da microrregião que incidem importantes ações que se relacionam aos fatores que promovem o desenvolvimento. Os serviços públicos, por exemplo, estão circunscritos à esfera municipal. Ou seja, é nos municípios que ocorre o acesso, pelos habitantes locais, aos serviços de saúde, educação, transportes, lazer e uma variada gama de serviços sociais que conformam boa parte da qualidade de vida e, conseqüentemente, do índice de desenvolvimento humano⁵⁸. Também é no nível municipal, dada a institucionalidade legal vigente, que ocorrem grande parte das relações sociais entre a sociedade civil e o Estado. É na municipalidade que muitas das iniciativas do Estado se traduzem em ações concretas e, portanto, é neste mesmo espaço que pode se formar boa parte do capital social institucional.

E, como já visto, o capital social institucional somente poderá se formar e expandir-se caso sejam eliminadas ou minimizadas as relações sociais que conformam os ambientes

clientelistas, que atuam como freios à sua expansão. É na municipalidade que afloram, principalmente, as relações sociais baseadas na subordinação clientelista, especialmente a troca de favores entre operadores ligados às prefeituras e a sociedade local. Estratégias e ações de políticas públicas que queiram construir processos endógenos de desenvolvimento não podem ignorar que parcela significativa deste desenvolvimento têm componentes que são relativos ao espaço da municipalidade. Por isto, mesmo que ocorram excelentes exercícios de planejamento de ações para o desenvolvimento ao nível microrregional, estes serão provavelmente insuficientes e terão a sua própria implementação ameaçada, caso não consigam reverter os ambientes clientelistas que predominam nas municipalidades, impedindo a formação do capital social institucional.

Estas são as conclusões que permitem afirmar que a noção de capital social é fundamental na elaboração das estratégias de políticas públicas que visem o desenvolvimento. Capital social é uma noção que não pode ser menosprezada na formação, planejamento e implementação destas estratégias de desenvolvimento. No entanto, é uma noção que ainda requer maior precisão teórica e, ao mesmo tempo, exige igualmente a definição de metodologias e indicadores que permitam a sua efetiva utilização em uma maior escala, nas pesquisas a campo, ou na implementação de políticas.

Também pode-se afirmar que a indução à formação do capital social, pelas políticas públicas, depende em boa parte de ações que ocorrem no nível das municipalidades. Isto se dá especialmente em relação ao tipos comunitário e institucional do capital social. É por isto que políticas públicas de abrangência municipal também possuem uma significativa importância. As análises sintetizadas neste estudo demonstram que as estratégias de desenvolvimento, através de políticas públicas, devem tanto conter ações que dirijam-se às articulações municipais (territórios ou microrregiões) como às que agem restritas aos limites dos municípios.

⁵⁸ Lembrando que atualmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é formado pelos indicadores de renda per capita, expectativa de vida e nível educacional das populações.

4.3 – A LINHA INFRA-ESTRUTURA DO PRONAF PODE INDUZIR À FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL?

Os argumentos a seguir delineados repousam sobre um pressuposto, aquele que informa que as políticas públicas brasileiras devem se orientar, particularmente, em suas estratégias de desenvolvimento, para os territórios mais marginalizados e empobrecidos do país. Estas políticas públicas, como parece ser óbvio, têm que ter como principal objetivo a minimização das fortes desigualdades regionais (territoriais), assim como a redução das assimetrias sociais que ainda perduram no meio rural.

De acordo com a discussão realizada nos capítulos anteriores, aqui considera-se o capital social como sendo um dos vários componentes (ou fatores) que influenciam os diferentes padrões de desenvolvimento dos territórios. A proposta de reconfiguração da estratégia operacional do PRONAF Infra-estrutura tem como objetivo permitir que este programa, ou outro similar destinado ao desenvolvimento das municipalidades, induza, com nítida intenção e chances maiores de sucesso, a formação dos vários tipos e dimensões do capital social .

Porém, a tentativa de estímulo à formação do capital social não é um fim em si mesmo, ou seja, não se esgota em seu êxito último. Políticas públicas que pretendam tal finalidade sempre estarão situadas dentro de estratégias mais amplas, que buscam a construção do desenvolvimento. A criação e a expansão do capital social permitirá avanços na conquista da parcela do processo de desenvolvimento que é dependente do estabelecimento e da qualidade das relações sociais. E o desenvolvimento, especialmente dos territórios que apresentem maior caracterização rural, como já visto, dependem da dinamização da agricultura familiar, da diversificação das economias, da capacidade de criação de ocupações geradoras de novas fontes de renda agrícola ou não agrícola, e, adicionalmente, do nível de integração intersetorial.

Estas seriam, portanto, as principais “idéias fundadoras” a partir das quais se apoiará uma possível reformulação da estratégia operacional, com seus respectivos mecanismos, da Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF. Este programa é uma iniciativa de descentralização que incentiva a participação social,

oferecendo recursos públicos destinados a investimentos em infra-estrutura social básica e prestação de serviços às comunidades de agricultores familiares.

Considera-se correta, como já reiterado na seção anterior, a opção feita pelos gestores do PRONAF Infra-estrutura em priorizar, na seleção dos beneficiários, os municípios que possuam maiores níveis de pobreza econômica e marginalidade social. O equívoco cometido foi o não reconhecimento formal de que o programa enfrentaria ambientes locais altamente desfavoráveis, na sua operacionalização, especialmente a ocorrência de estruturas políticas moldadas em padrões clientelísticos.

Ademais, está-se falando de municípios com uma precária institucionalidade existente. Pode-se estipular, como hipótese,⁵⁹ que boa parte dos municípios contemplados por este programa foram recentemente emancipados, ou seja, devem ter, no máximo, cerca de 15 anos, sendo municípios que tiveram poucas administrações, provavelmente não mais do que cinco, em média.

Além da forte tendência de serem economicamente marginais os municípios selecionados e possuírem grande carência em sua institucionalidade administrativa, tais municípios também estão submetidos ao sistema político brasileiro, cujos pilares normativos e modos de operação ainda estão em processo de consolidação. O modelo de Estado centralizado que se consolidou durante o regime militar brasileiro, posteriormente passou a ser gradualmente substituído por um outro tipo de Estado, o federativo, principalmente após a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Esta é uma das conclusões de ARRETCHE (2000) e, segundo esta autora, durante a década de 1990 e, até os dias de hoje, está em curso no Brasil um efetivo processo de descentralização.

Para a autora, descentralização “(...) *significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais*” (Ibid, p. 16). Do modelo centralizado, onde os estados e municípios estavam obrigados a aderir às políticas públicas federais, sendo que funcionavam mais como repassadores locais dos serviços e recursos públicos, o Estado federativo⁶⁰ instituiu

⁵⁹ Na pesquisa de campo feita no Paraná por DENARDI *et al* (2000), foi possível identificar esta característica. Tal afirmação é apresentada como hipótese, pois é de fácil observação na região sul, mas não há base empírica para se afirmar que esta situação se repete em outras regiões do país.

⁶⁰ Quando no decorrer deste estudo for utilizada a expressão “Estado federativo”, inspirando-se em ARRETCHE (2000), procura-se designar o período do Estado brasileiro após 1988, quando se deu a

que os governos federal, estaduais e municipais deveriam constituir-se como entes autônomos e independentes (*Ibid*).

Ou seja, caso não haja imposição constitucional, os municípios têm, por exemplo, o direito de escolher se querem ou não participar de programas públicos advindos tanto dos governos federal como dos estaduais. E, como é sabido, “(...) *os estados e os municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica*” (*Ibid*, p. 17).

Para a mesma autora, são vários os fatores que interferem no grau de descentralização de políticas públicas. Ela fez um importante trabalho de pesquisa em que “(...) *analisa o processo de descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social, buscando identificar, de um lado, a sua extensão e variação e, de outro, os fatores que determinam o formato que vem assumindo. Para tanto, examina a transferência de gestão para os níveis estaduais e/ou municipais de governo de cinco políticas sociais – saúde, habitação, saneamento básico, assistência social e educação fundamental – em seis Estados brasileiros – Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará*” (*Ibid*, p. 13).

Para tanto, a autora, baseando-se na literatura internacional, utilizou os seguintes fatores, transformados em hipóteses de pesquisa, como sendo determinantes possíveis de influenciar no grau de descentralização das políticas sociais:

- i) fatores estruturais: são aqueles derivados da capacidade de gasto e da capacidade administrativa dos governos locais. Como a capacidade fiscal é derivada da riqueza econômica, municípios mais pobres teriam menor capacidade de gasto. Ao mesmo tempo e decorrente desta condição, os governos locais mais pobres também tenderiam a ter menor infra-estrutura física e pessoal, ou menor capacidade administrativa;
- ii) fatores institucionais: referem-se à interferência derivada da natureza das instituições do governo local, para o qual são transferidas as funções

promulgação da Constituição Federal que instituiu o princípio da autonomia federativa. Apesar do Estado Brasileiro, mesmo antes de 1988, também chamar-se Estado federativo é somente no tempo posterior à Constituição de 1998 que o princípio da autonomia federativa passa a ser realmente efetivo.

descentralizadas. O fator de tipo institucional divide-se em três variáveis, a saber: A primeira dessas variáveis é *“o legado das políticas prévias, diz respeito ao fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. (...) A segunda das variáveis (...) diz respeito as regras constitucionais que normatizam a distribuição de competências entre os níveis de governo. As regras constitucionais [influenciam] decisivamente no processo de descentralização de cada política social, uma vez que podem estabelecer diferentes imposições legais para os três níveis de governo e geram diferentes incentivos para que estes venham a assumir as funções de gestão das políticas. Assim, as regras constitucionais podem incentivar a transferência de atribuições ou, inversamente, não criar nenhum incentivo para tal, favorecendo assim a distribuição prévia de atribuições. (...) A terceira variável institucional considerada diz respeito à engenharia operacional das políticas, isto é, fatores relacionados às condições particulares de operação dos serviços, os quais podem ser elementos facilitadores ou inibidores da transferência de atribuições”* (ARRETCHE, 2000, p. 30-32).

- iii) Fatores ligados à ação política: são aqueles derivados das relações entre o Estado e a sociedade (cultura cívica) e entre os diferentes níveis de governos, do central aos locais. A primeira das variáveis ligadas a estes fatores é a relação entre o Estado e a sociedade. Para a autora, esta é medida pela capacidade cívica da sociedade. A capacidade cívica, neste caso, têm uma definição baseada em PUTNAM e define que quanto maior for a presença quantitativa de associações cívicas horizontais em determinado território, maior será a capacidade cívica da sua população e, conseqüentemente, ocorrerá melhor nível de relação entre o Estado e a sociedade. Continuando, a autora atribuiu que o *“segundo tipo de variável relacionada à ação política diz respeito às relações entre os níveis de governo. A ação dos governos locais depende em grande parte da ação do governo federal, isto é, este último pode unilateralmente induzir decisões e comportamentos nos primeiros, por meio de programas deliberadamente desenhados para tal. (...) Em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último”* (Ibid, p. 33).

Nas conclusões do seu estudo, a autora não encontrou correlações positivas que apontassem que o grau de descentralização de políticas sociais seja significativamente influenciado pelos fatores estruturais existentes nos estados e municípios pesquisados, salientando que a verificação se deu em relação ao grau de riqueza das populações e a capacidade fiscal e administrativa dos estados e municípios.

Em relação aos fatores institucionais, especialmente quanto às variáveis que evidenciam o “legado das políticas prévias” e a “engenharia operacional” existente, ARRETCHE verificou que existem variações significativas, em relação ao grau de descentralização atingido, nos diferentes programas, mas não entre os distintos estados pesquisados. Ou seja, com a autonomia dos municípios, instituída pelo Estado federativo, o grau de descentralização é condicionado pela racionalidade dos governantes locais. Estes fazem um cálculo entre os custos e os incentivos que tais políticas trarão, quando descentralizadas no nível local. Segundo a autora, *“por exemplo, é uma característica intrínseca à engenharia operacional das políticas habitacionais ou de saneamento que estas consomem vultosos recursos, recursos estes cujo desembolso é concentrado no tempo. Neste caso, os custos financeiros com os quais deveria arcar a unidade de governo encarregada de sua gestão são mais elevados do que, por exemplo, a oferta de merenda escolares”* (ARRETCHE, 2000, p. 32). E tem sido exatamente assim que vem ocorrendo, pois políticas sociais com menores custos e maiores incentivos aos municípios e estados, como os recursos do FAT⁶¹ ou da merenda escolar, tiveram maior grau de descentralização, quando comparados às políticas que oferecem o inverso, maiores custos e menores incentivos, a exemplo das políticas habitacionais e de saneamento.

Foi em relação aos fatores ligados à ação política que ARRETCHE (2000) encontrou correlação significativa no grau de descentralização ocorrido entre os estados e municípios. Mas esta correlação foi verificada somente na variável que identifica a relação que existe entre os diferentes níveis de governos. Quanto a outra variável, não pôde se atribuir nenhuma influência significativa entre as distintas capacidades cívicas destes estados e municípios e os diferentes graus de descentralização observados.

No seu estudo, a autora observou que *“(...) para que os Estados do Ceará e Paraná alcançassem os mais elevados graus de descentralização da amostra, foi decisivo que seus*

⁶¹ Fundo de Amparo ao Trabalhador.

sucessivos governos estaduais tenham instituído políticas ativas e continuadas de capacitação municipal e de transferência formal de atribuições de gestão a seus municípios. (...) O Estado do Rio Grande do Sul, com características econômicas e populacionais equivalentes às paranaenses e dotado de taxas de participação em associações civis mais elevadas, foi gerido, no período 1983-94, por sucessivas administrações que pouco ou nenhum incentivo deram à municipalização das políticas sociais. A natureza da ação dos executivos estaduais gaúchos foi decisiva para que o Estado tenha alcançado tão baixas taxas de descentralização” (Ibid, p. 71).

Finalmente, conclui a mesma autora que “(...) estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governo interno interessados nas reformas podem compensar obstáculos à descentralização derivados dos atributos estruturais de Estados e municípios ou dos atributos institucionais das políticas. (...) No entanto, para que uma estratégia de indução seja bem sucedida, é necessário que os níveis de governo interessados nas reformas tenham disposição – isto é, tomem decisões favoráveis a um programa de descentralização – e meios – isto é, contem com recursos financeiros, políticos e administrativos – para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo” (Ibid, p. 74).

A análise e conclusões de ARRETCHE (2000) são importantes para a finalidade desta dissertação quando relacionados ao objeto deste estudo, o “PRONAF Infra-estrutura”. Primeiro, analisa-se que existe uma demanda comum ao Estado central, através de suas políticas, para que cumpra um papel indutor no nível local, tanto na formação dos vários tipos e dimensões do capital social quanto na descentralização dos diversos serviços públicos sociais.

Segundo, verifica-se que a “Linha Infra-estrutura do PRONAF” possui um total alinhamento em relação à descentralização proposta. Ou seja, no tocante à transferência das funções relativas aos investimentos em infra-estrutura, antes responsabilidade do governo federal, para a administração municipal, o programa consegue atingir total adesão. A explicação para tal fato é que o programa possui excelentes incentivos, pois oferece recursos periódicos para investimentos em infra-estrutura social, e baixos custos operacionais, já que as exigências para a participação no programa, como a elaboração do

PMDR e a criação do CMDR, são relativamente fáceis de serem implementadas pelos governos locais.

Além de oferecer grandes incentivos, o programa também conta com a animação exercida pelos técnicos locais dos serviços estaduais de assistência técnica e extensão rural. Estes também contribuem para o sucesso na adesão, através do debate e do convencimento das autoridades locais acerca das vantagens que o programa trará aos municípios

Mas, de acordo com o que foi visto no Capítulo três, se a estratégia operacional do programa obtém êxito na indução à descentralização das funções pretendidas, o mesmo não ocorre em relação à estratégia operacional, que pretende induzir as formações do capital social e do processo de desenvolvimento local. É na redefinição destas estratégias operacionais que reside uma das propostas de reestruturação da Linha Infra-estrutura do PRONAF. O programa deve exigir dos governos locais que assumam maiores custos operacionais e assim possam contribuir para criar uma estratégia que induza à formação do capital social.

O recente processo de descentralização tem permitido que o Estado central estabeleça exigências e condicionantes para a adesão dos governos locais aos seus programas. Por outro lado, o Estado central permite a autonomia dos governos locais na decisão quanto a esta adesão.⁶² TENDLER (1998) mostra como no caso do programa cearense de medicina preventiva o governo estadual instituiu normas rígidas para a adesão dos governos municipais. Muitos prefeitos evitavam aderir ao programa devido ao rigor destas normas e, de certa forma, estavam exercendo o direito de sua autonomia política. Entretanto, através da publicidade feita pelo governo estadual e dos exemplos positivos trazidos pelos municípios vizinhos que aderiram, criaram-se as condições para que as populações locais pressionassem as prefeituras recalcitrantes para participarem do programa.

Desta forma, há um conjunto de lições extraídas da literatura que podem ser ilustrativos. Poderiam ser introduzidos mecanismos operacionais no “PRONAF Infra-estrutura”, por exemplo, como a garantia de que a presidência dos conselhos não será exercida pelos representantes das autoridades locais, assim como a incorporação de outros

⁶²Desde que não haja imposição constitucional, como, por exemplo, é o caso da Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF.

mecanismos que, embora implicando em maiores custos operacionais (que até poderiam diminuir o nível de adesão), aumentariam em contraposição, as chances do programa de obter êxito nos seus objetivos de indução do capital social e fomento ao desenvolvimento local.

Outra questão que se insere neste debate é relativa à articulação inter-setorial das políticas públicas. Da mesma forma que VEIGA (2001) e ABRAMOVAY (2001) atribuem a necessidade da formação de articulações inter-municipais (microrregionais) para o desencadeamento do processo de construção do desenvolvimento local, também é necessário que ocorra um maior nível de articulação ou de integração das políticas públicas. Quando VEIGA (2001) conclui que diagnósticos e estratégias setoriais de desenvolvimento, restritas ao plano agrícola, são insuficientes como propostas de ação frente à realidade rural atual do país, o mesmo também pode-se atribuir em relação às políticas públicas. Estas, por sua vez, não produzirão os resultados satisfatórios se continuarem restritas ao “setor agrícola” e desarticuladas de um conjunto de políticas inter-setoriais, como também, se não estiverem articuladas em ações de abrangência municipal e microrregional.

A descentralização de políticas sociais no Brasil, como nos mostra ARRETICHE (2000) é um processo eminentemente setorial e influenciado principalmente pela disposição política dos governos estaduais em instituir programas de incentivo à descentralização. Os objetivos de gestão social democrática pretendidos pelos programas descentralizantes, através do incentivo à participação social, principalmente via constituição dos conselhos locais, acabam se desgastando e pouco se concretizando frente à forma setorial em que este processo ocorre.

Desta forma, a descentralização de funções pretendida pelo “PRONAF Infra-estrutura” está inserida neste processo mais abrangente de descentralização de políticas públicas por que passa atualmente o Estado brasileiro. Antes deste programa, que é o objeto de estudo desta dissertação, ocorreram, nestes mesmos municípios, vários outros programas e políticas sociais, com características semelhantes. É por isto que SCHNEIDER (2001), avaliando o processo de capacitação dos conselheiros do PRONAF que ocorreu no ano de 2000, em particular observando o ocorrido no estado do Rio Grande do Sul, chega à conclusão que, “embora uma vasta literatura esteja apontando os resultados

profícuos e animadores das experiências democráticas participativas, os cursos de capacitação de conselheiros dos CMDR revelaram “(...) *um certo “desencanto” das lideranças rurais e, sobretudo, dos representantes institucionais locais (...) com a proliferação dos espaços de representação de interesses coletivos e/ou mecanismos abertos de controle do exercício das políticas públicas. Na verdade, (...) em muitos municípios do interior do RS vive-se uma espécie de síndrome dos “Conselhos Municipais”. Não raramente, encontra-se situações em que um pequeno município rural chega a ter 7 ou 8 Conselhos Municipais. Neste sentido, o que surpreendeu na realização desta capacitação é que, ao contrário do que se imaginava, o principal problema não é a falta de espaço para a participação popular, mas, paradoxalmente, encontraram-se muitas situações em que a queixa era justamente o contrário; ou seja, que a dificuldade que havia no município era de encontrar público disponível para participar destas múltiplas atividades*” (2001, p. 6-7). A observação feita por este autor permite concluir que o mecanismo operacional do CMDR, nos municípios selecionados pelo “PRONAF Infra-estrutura”, é mais um entre tantos outros conselhos locais existentes graças ao processo de indução ocorrido no período recente.

Neste sentido, parece ser correta a estratégia contida no “Programa Alvorada”⁶³ de buscar articular os vários programas federais que propõe ações descentralizadas. Quanto maior for a articulação entre as políticas setoriais de descentralização, maiores serão as possibilidades de integração de esforços entre o governo e a sociedade local e de obtenção de êxito nos resultados destas políticas.

Igualmente, quanto maior for a integração entre as políticas públicas descentralizadas maiores serão os incentivos que os governos centrais poderão oferecer às municipalidades. Com estes maiores níveis de incentivos, os governos centrais também podem instituir maiores custos operacionais para o acesso destes municípios a este mesmo conjunto de políticas. Neste caso, estes custos podem se traduzir em mecanismos operacionais que exijam mudanças na condução da gestão pública municipal. Estas mudanças, por sua vez, podem estar orientadas no sentido de se buscar institucionalizar, nos municípios, formas planejadas, democráticas e participativas de gestão social pública.

⁶³ Os programas federais “Alvorada” e “Comunidade Ativa” foram rapidamente descritos no Capítulo três. Ambos procuram articular vários programas federais para o desenvolvimento dos municípios mais pobres do país. A linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF passou a ser um, entre vários outros programas, que é articulado tanto pelo Comunidade Ativa como pelo Alvorada.

Também parece ser correta, pelo menos parcialmente, a estratégia operacional do programa “Comunidade Ativa”, ao estimular a criação do fórum local de desenvolvimento municipal. Este fórum procura articular os vários representantes de toda a sociedade organizada e do poder público municipal. Ele também articula as distintas representações sociais dos diversos conselhos municipais. Assim, se não consegue resolver o problema da proliferação dos conselhos, pelo menos busca articulá-los em projetos de desenvolvimento inter-setoriais. Outro ponto positivo que pode ser destacado na estratégia do programa “Comunidade Ativa” é o da intenção deste programa em integrar grupos sociais e propostas de desenvolvimento tanto relativas aos setores agrícola como ao não-agrícola.

Então, do ponto de vista estratégico, é positivo que a Linha Infra-estrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF se integre com outras políticas de descentralização dos governos centrais. Seus objetivos e sua estratégia operacional devem ser complementares aos objetivos dos vários programas que deverão ser integrados, sendo que todos deverão estar inseridos dentro de uma mesma estratégia de desenvolvimento rural.

Como discutido no Capítulo três, a estratégia operacional que visa a indução do processo de desenvolvimento local é melhor planejada e elaborada no programa Comunidade Ativa do que no PRONAF Infra-estrutura. No Comunidade Ativa há maior prazo para a elaboração do plano de desenvolvimento local, os conselhos são integrados no Fórum Municipal, as políticas públicas também buscam ser integradas em um plano de desenvolvimento comum e este mesmo plano procurar articular o desenvolvimento como um todo, dinamizando tanto as atividades agrícolas como as não agrícolas. Neste sentido, em face da orientação provocada pelos novos critérios de seleção dos municípios, parece ser benéfica a integração do PRONAF Infra-estrutura com o programa Comunidade Ativa. No entanto, mesmo que aqui se considere que as inovações na estratégia operacional do Comunidade Ativa sejam positivas para a intenção de induzir processos de desenvolvimento local, conclui-se que estas mesmas inovações ainda sejam insuficientes para a realização de tais objetivos.

Como já destacaram ABRAMOVAY (2001) e VEIGA (2001), o limite municipal, na realidade brasileira, é por demais restrito para os objetivos de elaborar e implementar estratégias eficazes de desenvolvimento. As ações públicas que visam estimular o desenvolvimento devem conjugar, como já visto, políticas que atuem tanto ao nível dos

municípios como das microrregiões. Apesar das inovações incorporadas no Comunidade Ativa, este programa pretende induzir o desenvolvimento local somente através de ações limitadas ao espaço municipal.

Da mesma forma, a estratégia operacional do programa Comunidade Ativa também não reconhece que a principal dificuldade a ser vencida, para o êxito dos programas direcionados aos municípios, seja a presença de relações sociais clientelistas. Assim, continuam inexistentes, mesmo no programa Comunidade Ativa, mecanismos operacionais que garantam a proteção ao embrionário capital social que está em processo de formação.

Os principais mecanismos operacionais propostos que minimizariam a influência do clientelismo na operacionalização local de programas como o PRONAF Infra-estrutura ou o Comunidade Ativa são os referentes às inovações em relação aos conselhos e sobre a função dos funcionários públicos. Ambas proposições baseiam-se na realidade brasileira e têm como objetivo a formação de capital social, especialmente em relação ao seu tipo institucional.

A opção, que aqui é feita, em não aprofundar considerações sobre outros mecanismos operacionais, como a publicização dos programas e a formação ou capacitação do público beneficiário, não têm a intenção de diminuir a importância destes outros mecanismos operacionais para o objetivo de induzir o capital social. Ao contrário, as experiências latino-americanas de políticas públicas, analisadas no Capítulo dois, demonstraram a importância que tais mecanismos tiveram para o êxito dos objetivos propostos.

4.3.1 – A “autonomia inserida” dos funcionários públicos

O sistema público de assistência técnica e extensão rural está sofrendo, em quase todos os estados do país, um processo de perda de importância que se traduz na prática em diminuição de infra-estrutura física e de pessoal. O sistema nacional (SIBRATER)⁶⁴ foi extinto no início da década de 1990, a partir daí, o governo federal começou a diminuir

sistematicamente os recursos para custeio e os governos estaduais não realizaram mais as renovações dos quadros de pessoal. Estes fatos fazem com que, nos dias de hoje, em vários estados do Brasil, os órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural⁶⁵ estejam em uma situação quase falimentar.

A crise do sistema público brasileiro de assistência técnica e extensão rural está relacionada à indefinição, na atualidade, da função e identidade do próprio sistema. Este foi criado essencialmente com o objetivo de difundir as novas tecnologias agropecuárias que promoveram a chamada “modernização” da agricultura brasileira, principalmente durante a década de 1970 e boa parte da de 1980. Segundo representantes do setor, citados por ABRAMOVAY, a extensão rural “(...)trabalhava prioritariamente com os que tinham capacidade de resposta materializada no acesso ao crédito bancário. Tornava-se assim, de certa forma, um organismo auxiliar do sistema bancário e privilegiava o atendimento individualizado, onde o que contava era o aumento da produção entre os que tinham o poder de reembolsar os empréstimos realizados. Hur Ben Correa da Silva, da FASER⁶⁶, fala de um sistema vertical destinado à difusão dos pacotes tecnológicos, baseado em métodos skinnerianos – batizados sem hesitação de “lavagem cerebral” – e onde o progresso material é explicado pela capacidade de aderir às novas técnicas e a pobreza vista como atributo dos culturalmente atrasados” (1997, p. 207).

Quase 40 anos de “modernização tecnológica” na agricultura brasileira acabaram transformando, de forma profunda, as bases técnicas, sociais e econômicas desta mesma agricultura. Parcela minoritária dos públicos pertencentes aos setores sociais da agricultura patronal e familiar conseguiram se beneficiar deste processo de “modernização”. Estes, por sua vez, devido à permanente exigência de renovação tecnológica, para manter seus níveis de produtividade e capacidade concorrencial, gradualmente formaram quadros autônomos de assistência técnica, via cooperativas, empresas agroindustriais privadas, serviços de empresas de assistência técnica privada, entre outros.

Como apontado no Capítulo dois, foi durante a década de 1990 que os movimentos e organizações ligados à agricultura familiar aumentaram sua capacidade de mobilização e

⁶⁴ Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

⁶⁵ Geralmente, estes órgãos são conhecidos nos seus estados pela sigla EMATER – Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural.

⁶⁶ Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Serviço Público Agrícola do Brasil.

pressão social. Ao mesmo tempo, estes movimentos sociais encontraram novas possibilidades de avanço na conquista de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, frente a um Estado globalizado que se vê diante de uma situação em que são necessárias ações que visem diminuir o processo de exclusão social. Foram estes fatores, entre outros, que permitiram o surgimento de políticas públicas exclusivas à agricultura familiar, sendo que o principal exemplo deste fato foi a criação do PRONAF. No entanto, a maior parte das ações deste programa foram direcionadas ao desenvolvimento do crédito rural específico ao público da agricultura familiar. Outra pequena parte do programa, como já referido, tem-se orientado para a descentralização e tentativa de indução do processo de desenvolvimento local, através das linhas “Infra-estrutura” e “capacitação” do PRONAF.

Mas, durante este período recente não ocorreram avanços na formulação de políticas públicas dirigidas à agricultura familiar e relacionadas à assistência técnica e à extensão rural. Ocorreram apenas iniciativas que buscaram tais objetivos, como os eventos promovidos em todo o país, no ano de 1997, para discutir propostas referentes aos serviços de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar brasileira. Assim, foram organizados os seminários estaduais, culminando com um evento nacional. Os debates foram organizados pelas organizações nacionais representativas dos agricultores familiares e dos funcionários e das empresas de extensão rural, além dos setores governamentais federais.

Apesar de necessário, este amplo exercício de debates não produziu resultados concretos que culminassem com propostas de reorientações da assistência técnica e extensão rural em benefício da agricultura familiar. ABRAMOVAY (1997), ressalta que havia uma grande convergência entre os representantes de organizações e instituições quanto à finalidade do que pretendiam construir: um sistema de extensão rural voltado às necessidades reais da agricultura familiar brasileira, mas não ocorreram avanços em relação à forma de sua implementação.

Em particular, existiram divergências quanto à natureza do formato institucional da nova estrutura de extensão rural. Ainda segundo ABRAMOVAY, eram consensuais as definições sobre a inadequação de um sistema nacional centralizado e também sobre a necessidade de aumentar o poder dos beneficiários (agricultores familiares) sobre os funcionários deste sistema. Contudo, o acordo interrompia-se nesta parte, pois não se

formulou “(...)uma posição única com relação ao que devem ser os modelos de organização do sistema extensionista. É claro que se pode sempre (...) escamotear o fundo da discussão alegando que há espaço para todo e qualquer tipo de intervenção e para as mais diversas formas institucionais. (...) Mas não é uma solução para o debate de fundo sobre qual deve ser a natureza da organização extensionista para que ela cumpra a missão que emerge unitariamente (...) como sua” (1997, p. 214).

A posição das entidades representativas dos funcionários e das empresas estaduais de extensão rural contrastava, em relação ao formato institucional, com a posição das organizações vinculadas à agricultura familiar. O primeiro grupo defendia que o sistema deveria se manter como estatal, aumentando-se o controle dos beneficiários sobre o mesmo. O segundo grupo, sem avançar ainda em uma proposição mais elaborada, tendia a defender um sistema público, mas não estatal. ABRAMOVAY, considerou que o debate institucional se encontrava “escamoteado”. Segundo este autor, “*o debate institucional não está ligado a uma análise circunstanciada das tendências abertas pela reforma administrativa em que está empenhado o Governo Federal. Um dos eixos da reforma é a noção de “serviços não-exclusivos do Estado” (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus), cuja forma de propriedade pode ser pública (mas não estatal), cuja administração responderia a critérios gerenciais e cujo modelo institucional seria o das organizações sociais. Não basta atacar esta proposta movendo-lhe um “processo de intenção”, acusando-a de fazer parte dos planos de desestruturação do Estado e sem entrar no seu mérito. Os problemas trazidos pela administração estatal de serviços públicos (como a extensão) são suficientemente importantes para que seus protagonistas principais não deixem de discutí-los abertamente e de propor-lhes alternativas. Se não o fizerem serão vistos como representantes de uma corporação defendendo interesses próprios e não como os parceiros decisivos na construção de um projeto de desenvolvimento*” (Ibid, p. 214).

Mas, apesar desta ressalva os representantes das entidades dos funcionários e das empresas estaduais de extensão não permitiram “negociações” em relação à defesa que faziam do sistema estatal. Este fato, aliado a uma relativa falta de visão sobre a importância da extensão rural em uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil, tanto por parte dos setores governamentais como dos movimentos sociais, fez com que este

debate e uma possível reestruturação do setor de extensão rural pública ficasse estagnada até os dias de hoje.

A posição defendida pelos setores representativos da agricultura familiar poderia ser explicada como o resultado de um “temor” de investir em um sistema que, dada a realidade existente, persistisse “verticalizado”, pouco autônomo ao nível local, um sistema centralizado em que os técnicos locais são obrigados a se dedicar, na maior parte do tempo, a serem meros repassadores de atividades de programas que são decididos em governos centrais. De fato, este suposto “temor” é correspondente com a realidade sócio-política de áreas rurais brasileiras, onde o clientelismo é uma prática política corriqueira. É isto que justifica a falta de autonomia e a grande vulnerabilidade que os técnicos do serviço de extensão rural brasileiro sempre enfrentaram nos seus municípios. Os governos dos estados, dados os seus interesses políticos, deixam estes técnicos à mercê das decisões dos prefeitos e de outros políticos locais e ou regionais influentes, como os deputados federais ou estaduais.

Esta tendência do sistema público de extensão rural em tomar decisões sobre o trabalho local dos extensionistas de forma “vertical” também fundamenta-se nos princípios orientadores que criaram o sistema. Igual a matriz tecnológica da modernização conservadora, os princípios, a estrutura e a metodologia do sistema público de extensão rural brasileiro também foram copiados, baseando-se nas experiências desenvolvidas nos países centrais do capitalismo.

TENDLER demonstra que o principal método de extensão rural difundido internacionalmente pelo Banco Mundial foi o “Treinamento e Visita” (T&V). Como argumenta a autora, *“começando no final dos anos 60 (...), o Banco Mundial promoveu o método do T&V em grande parte de seus projetos agrícolas. (...) Em contraste com a grande miscelânea de atividades encontradas em nossos casos, para nem falar na maioria dos serviços de extensão dos países em desenvolvimento, o T&V suprime bastante as responsabilidades do agente de extensão. Como no modelo de produção em massa, ele define essas responsabilidades de modo muito explícito: os funcionários tomam o mínimo de decisões e devem limitar-se a comunicar as mensagens que transferem informações e tecnologias”* (1998, p. 128-9).

Fundando-se no estudo de dois outros programas do governo cearense⁶⁷, a autora chega à conclusão que o trabalho de assistência técnica feito de maneira personalizado, orientado pela demanda do público beneficiário, encontra melhores resultados práticos do que formas de extensão padronizadas, como o modelo T&V (*Ibid*).

Argumenta ainda a autora que os países em desenvolvimento importaram metodologias “verticais” ou padronizadas de extensão rural a partir das experiências mais recentes dos países desenvolvidos. Estes últimos países, contudo, desenvolveram uma agricultura com altos níveis de informação e de inserção nos mercados e por isto acabaram se adequando a estas metodologias padronizadas. Este não é o caso brasileiro e também não foi, segundo a autora, a experiência histórica original dos serviços de extensão dos países desenvolvidos. Pois, de acordo com TENDLER, “(...) *durante a primeira metade do século XX, (...) o Departamento Norte do Serviço de Extensão Rural dos Estados Unidos introduziu exatamente esse modo de serviço orientado pela demanda. (...) Os serviços de extensão do (...) Brasil, criados nas décadas de 50 e 60 pelo governo dos estados, não tinham terminado esse período informativo orientado pela demanda. Além disso, se os serviços de extensão do (...) Brasil e de muitos países em desenvolvimento se inspiraram em algo, foi no modelo mais centralizado de um período bem posterior ao dos Estados Unidos (e de outros países hoje industrializados), e não na fase anterior, mais pertinente e orientada pela demanda*” (1998, p. 140).

As experiências de políticas públicas latino americanas que foram bem sucedidas na indução do capital social, analisadas no Capítulo dois, mostraram como foi imprescindível a presença de um quadro de funcionários públicos dos governos centrais nas comunidades ou municipalidades locais em que incidiram tais políticas. Para tal, foi fundamental o “enraizamento” ou “inserção” destes funcionários, além da autonomia do seu trabalho frente ao poder local dominante.

Desta forma, a proposta da criação de um quadro de funcionários públicos que, no espaço geográfico em que incidem as políticas públicas descentralizadas, possam

⁶⁷ Um dos programas era o de “serviços de extensão para negócios e dos contratos públicos com pequenas empresas” e foi orientado para que parte das licitações públicas (30%) fosse destinada para as pequenas empresas. O outro programa era o de “extensão rural para os pequenos produtores rurais”. Foi na avaliação dos métodos de extensão e assistência técnica que eram oferecidos pelos dois programas que TENDLER concluiu que as metodologias mais personalizadas e orientadas pela demanda eram superiores, em resultados, do que às que eram padronizadas.

desempenhar suas funções sob tal “autonomia inserida” deve estar adequada à realidade institucional atual do sistema de extensão rural brasileiro e a uma estratégia de desenvolvimento rural para o país.

Em relação às novas funções estratégicas da extensão rural pode-se supor que face à discussão sobre desenvolvimento antes discutida, atualmente seriam necessários dois tipos de atuação diferenciados para a extensão rural. O primeiro tipo seria aquele que previsse a possibilidade de um funcionário público que cumprisse a função da “autonomia inserida” ao nível local ou territorial. Ou seja, existe a necessidade de um profissional público que contribua para a organização, coordenação e participação da sociedade civil e do governo local nas políticas públicas que estão sendo descentralizadas. Programas e políticas públicas como o PRONAF Infra-estrutura e o Comunidade Ativa, entre outros, carecem de funcionários públicos que possam exercer tais funções ao nível local.

Assim, a finalidade central não seria exatamente a de prestar assistência técnica aos agricultores familiares mas, ao contrário, o órgão público de extensão rural ao nível local *“(...) deve caracterizar-se como uma agência de desenvolvimento capaz de contribuir para despertar o conjunto das energias capazes de fazer do meio rural um espaço propício na luta contra a exclusão social”* (ABRAMOVAY, 1997, p. 203).

Devido ao atual padrão de desenvolvimento agrário brasileiro no qual mesmo as regiões rurais menos desenvolvidas se encontram fortemente influenciadas, as estratégias de desenvolvimento exigem prioritariamente a criação de atividades geradoras de renda, sendo que estas não podem se resumir às atividades agrícolas, pois também devem agir para a criação de atividades não agrícolas.

É lógico que o nível de desenvolvimento atual faz com que o setor primário ainda tenha um papel preponderante em muitas regiões, principalmente nas menos desenvolvidas. Neste sentido, mantém-se inteiramente válido o argumento que salienta que *“(...) o público da extensão é definido antes de tudo como o conjunto dos participantes das múltiplas iniciativas destinadas à valorização do espaço e das oportunidades locais de geração de renda e para as quais o extensionista tem uma contribuição decisiva. O eixo da articulação destas iniciativas é a agricultura familiar. Por mais importantes que sejam as atividades não agrícolas no meio rural, a base da geração de renda no campo depende basicamente da produção agrícola. E são as unidades familiares que possuem condições*

de imprimir estabilidade à ocupação e portanto abrir caminho para a organização social e a incorporação dos valores e da prática da cidadania à vida no campo. Mas nada seria mais nefasto ao projeto de desenvolvimento que a idéia de agricultura familiar incorpora que sua restrição ao âmbito exclusivo da agricultura e, sobretudo, daqueles que hoje podem afirmar-se como agricultores. A agricultura familiar e o público do trabalho do extensionista são construções sociais cujo alcance depende dos projetos em que se envolvem e das forças que são capazes de mobilizar para implementá-los” (ABRAMOVAY, 1997, p. 212).

No entanto, como as ocupações agrícolas ainda representam importante alternativa de desenvolvimento para a agricultura familiar, também existe a carência, na realidade brasileira, dos profissionais que trabalhem mais orientados para a assistência técnica aos projetos agropecuários produtivos de agricultores familiares marginalizados dos mercados, assim definindo um segundo tipo de atuação. Este tipo de assistência técnica, como nos mostra TENDLER (1998), deve se orientar principalmente por relações de trabalho que sejam mais personalizadas e orientadas pelas demandas do público beneficiário.

Ou seja, propõe-se que existam duas funções diferenciadas de apoio técnico para uma estratégia de desenvolvimento rural. Uma delas seria os “agentes de desenvolvimento local”, trabalhando com setores agrícolas e não agrícolas, além de cumprir o papel de representar o governo central no plano local, cabendo-lhes a coordenação das políticas públicas descentralizadas. A segunda função seria realizada pelos “prestadores de assistência técnica”, e estes trabalhariam na assessoria técnica a projetos agropecuários, necessariamente vinculados ao trabalho personalizado e demandado pelas organizações da agricultura familiar, como cooperativas, associações, sindicatos, e outras.

O debate politicamente desafiador a ser realizado recai sobre o formato institucional que poderiam tomar tais funções propostas. É óbvio que deveriam ser públicos os funcionários que exerceriam a função proposta de “agentes de desenvolvimento local”. Somente funcionários públicos, através da ação do Estado, no nível mais central, podem garantir o papel coercitivo e protetor ao capital social local, pois “(...) o desenvolvimento é um processo complexo e multidimensional que depende de intervenções apropriadas e consistentes ao longo do tempo. (...) Embora o processo de desenvolvimento da sociedade necessite da participação de organizações governamentais,

não-governamentais e privadas, somente as organizações públicas (não necessariamente estatais) são completamente dependentes do apoio e controle da sociedade. Organizações privadas e não-governamentais podem ser criadas de forma independente, podem mudar de negócio de forma independente e seus donos podem decidir extinguí-las em qualquer momento, independentemente do que a sociedade deseja. Só as organizações públicas podem ser criadas, manter-se em suas atividades ao longo do tempo ou podem ser extintas por vontade da sociedade” (SOUZA, 1997, p. 183).

O imperativo e imprescindível caráter público dos “agentes de desenvolvimento local” relaciona-se aos limites que possuem as intervenções estatais públicas para que se tornem proativas na geração do capital social. Como foi visto no Capítulo um, esta intenção está limitada pela necessária presença das “elites reformadoras” no controle do Estado. Ou seja, quando não há a presença desta “coordenação reformadora”, no aparelho do Estado central, corre-se o risco (aliás com grande probabilidade) de os extensionistas ficarem à mercê das vontades dos governantes, sejam estes locais, estaduais ou federais.

A discussão sobre o caráter estatal ou não-estatal reside neste fato. Como organizar um formato institucional para a extensão rural que cumprirá o papel de “agência local de desenvolvimento”, que minimize ou diminua esta limitação do Estado em induzir o capital social? Aqui não se pretende tentar responder a tal questão.⁶⁸ Mas apenas salientar que esta ainda é uma pergunta que necessita de maior debate por parte dos atores institucionais relacionados com o tema da extensão rural.

Mas não é em relação ao caráter mais ou menos centralizado da gestão deste quadro de funcionários públicos – os “agentes de desenvolvimento local” – que residem as maiores dificuldades institucionais. Por exemplo, na realidade brasileira pode existir um quadro de funcionários públicos federais que cumpra no nível local a função da “autonomia inserida” e que sejam coordenados de forma centralizada⁶⁹. TENDLER (1998) mostra que existe uma complementariedade e não uma dicotomia entre as funções dos governos centrais e locais. Fortes coordenações centrais foram imprescindíveis na condução das experiências de políticas públicas bem sucedidas na indução do capital

⁶⁸ Lembrando que o amplo processo nacional de discussão sobre extensão rural, ocorrido em 1997, também deixou tal questão indefinida.

⁶⁹ Talvez, esta opção seja melhor do que deixar o quadro de “agentes de desenvolvimento” a mercê dos vários governos estaduais brasileiros.

social. Esta coordenação centralizada torna-se benéfica desde que seja orientada a garantir o fortalecimento da sociedade civil, a gestão social participativa e a autonomia dos processos sociais endógenos de desenvolvimento local.

Quanto ao formato institucional da assistência técnica agrícola a ser oferecida aos grupos mais marginalizados da agricultura familiar, acredita-se que esta poderia possuir natureza menos rígida. A atribuição de que o exercício das funções destes funcionários sejam mais orientadas ao trabalho personalizado e determinadas pelas demandas do público beneficiário permitem, desde que devidamente fiscalizadas, a participação das organizações estatais, privadas e das não-governamentais (ONGs) na execução de tais atividades.

4.3.2 – Inovações operacionais nos conselhos locais de desenvolvimento

Aqui, para efeito de síntese, recuperam-se algumas conclusões referentes aos conselhos feitas em capítulos anteriores. Em primeiro lugar, a presidência ou a coordenação dos conselhos locais são mais importantes para a formação do capital social institucional do que a presença, na composição dos conselhos, de maioria de membros representativos do público beneficiário.

Além disto, é positivo que os conselhos locais de desenvolvimento representem o mais amplamente possível os setores sociais do município. Também, que articulem setores agrícolas e não agrícolas, além do conjunto dos conselhos específicos do município. Os conselhos locais de desenvolvimento não devem ser mais um entre outros, mas sim expressar a integração dos distintos espaços de gestão social, como também dos distintos grupos e classes sociais. Em terceiro lugar, como também já discutido, é imprescindível para o êxito dos conselhos municipais de desenvolvimento que estejam integrados às articulações inter-municipais, ou microrregionais, de desenvolvimento territorial.

Além de estratégias e mecanismos operacionais, os conselhos precisam ter “vida própria”, compromissos e esforços coletivos em prol do desenvolvimento local. Segundo ABRAMOVAY, “(...) *na verdade, não existe grande dificuldade em se transferir, do Governo Federal para o plano local, regras formais, estruturas administrativas e alguns*

procedimentos burocráticos. O problema é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e sobretudo confiança entre os indivíduos que os estimula a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. (...) O conselho de desenvolvimento rural é uma organização que só vai tornar-se instituição caso tenha a capacidade de exprimir uma vontade coletiva de alterar os rumos que vinham tomando os negócios públicos e até os investimentos privados numa determinada região. Ora, para isso, as informações a respeito do conselho não podem limitar-se ao círculo restrito dos que o compõem. Para que o conselho represente um avanço com relação ao monopólio do uso dos recursos públicos por parte dos políticos profissionais, é fundamental que ele se abra à mais ampla participação pública” (2001, p. 5-6).

Também é fundamental, para a conquista dos objetivos traçados, que os conselhos de desenvolvimento contem com a presença constante de atores sociais, como as universidades, ONGs, e outras organizações, que cumpram um papel de assessoria e garantam a constante reflexão e avaliação destes conselhos (ABRAMOVAY, 2001).

Conclui-se assim esta análise sobre as estratégias operacionais em políticas públicas que visem à indução ao capital social, especialmente as de caráter descentralizado, como o PRONAF Infra-estrutura. As proposições elaboradas procuraram se embasar nos exemplos trazidos pela literatura, como também se adequar aos contextos, tanto o sócio-econômico como o institucional da realidade rural brasileira.

O Capítulo procurou propor um conjunto de ações e políticas, com as suas respectivas estratégias e mecanismos operacionais, que induzam a formação dos vários tipos e dimensões do capital social e, conseqüentemente, também do processo de desenvolvimento local ou territorial. Cabe ressaltar, entretanto, que estas estratégias de ações, políticas e mecanismos operacionais contribuem, facilitam ou induzem a formação do capital social. Mas estas estratégias não garantem, mesmo que adequadamente implementadas, a formação do capital social ou do processo de desenvolvimento, porque o surgimento de ambos, capital social e desenvolvimento, é genuinamente decorrente da capacidade das iniciativas dos atores sociais locais em criá-los. As estratégias aqui analisadas e propostas, operacionais ou outras, têm apenas a finalidade de facilitar ou de retirar os “entraves” existentes à formação do capital social e do desenvolvimento. Ou seja, dirigem-se principalmente aos casos onde existe uma potencialidade no tocante à formação

do capital social, mas seu adensamento encontra-se obstaculizado pela natureza das relações sociais e políticas locais.

CONCLUSÕES

Este estudo pretendeu, como seu objetivo central, ampliar o conhecimento existente entre políticas públicas e o capital social. Seu principal resultado foi demonstrar que, particularmente quando ações governamentais pretendem promover o desenvolvimento, o Estado deve, necessariamente, ser mais proativo. Ao assim proceder, as ações promovidas pelo Estado podem organizar-se com explícita intenção de induzir a formação do capital social (e, conseqüentemente, também do desenvolvimento), definindo desenhos estratégicos e formatos operacionais, em seu conjunto de políticas, que assumam tal intenção, especialmente nos territórios mais marginalizados, social e economicamente.

Com a finalidade de demonstrar que a concretização deste objetivo é possível, o estudo se fundamentou em alguns exemplos concretos de políticas públicas latino-americanas, procurando diagnosticar quais foram os mecanismos e a própria definição da estratégica operacional nestas políticas, permitindo que obtivessem êxito em seus objetivos. A análise dessas políticas já realizadas em outros países buscou assim extrair lições e fundar-se em aprendizado já existente, que melhor sustentasse a hipótese de trabalho central neste estudo. A idéia, que acabou sendo investigada, de avaliar uma política pública brasileira, o “Pronaf Infra-estrutura”, tinha uma indagação inicial: qual poderia ser o método (ou o modelo teórico) que possibilitaria avaliar políticas públicas descentralizadas que visem a gestão social e o próprio reforço ao desenvolvimento local?

Seja pela leitura analítica das pesquisas e relatórios já realizados sobre o “Pronaf Infra-estrutura” ou através de levantamento empírico de dados (em entrevistas, debates ou seminários) dos agentes sociais que dele participaram (agricultores, técnicos e outros), foi possível diagnosticar uma relativa frustração em relação aos resultados obtidos por este programa. Ou seja, apesar dos méritos desta política em buscar a participação social e o fomento ao desenvolvimento local, os agentes sociais também expressaram que o programa vem apresentando problemas operacionais que comprometem sua eficácia e operacionalidade.

A noção teórica sobre capital social, utilizada nesta dissertação, permitiu a avaliação, sob um ponto de vista metodológico e científico, da operacionalização da

política pública em relação ao seu objetivo de fomentar o desenvolvimento local. Isso quer dizer que a noção sobre capital social possibilitou, primeiramente, estabelecer a conexão teórica com os “conceitos” (ou definições) de desenvolvimento local, descentralização e outros. Em segundo, o arcabouço teórico atualmente existente sobre capital social foi o método científico que permitiu a análise e a avaliação da política pública antes referida, especialmente focada sob o prisma teórico das ciências sociais.

No Brasil ainda não são abundantes os estudos que fazem análises de políticas públicas, e o capital social é um dos “modelos” teóricos que pode ser adequado para que ocorra a maior difusão de avaliações sobre diferentes políticas públicas brasileiras (federais ou estaduais). Tais pesquisas e estudos poderiam contribuir fortemente para a evolução e a conquista de melhores resultados nas ações de políticas públicas.

A demonstração da importância das relações de cooperação e confiança entre os grupos sociais é a grande contribuição teórica e metodológica que a noção de capital social introduz para os estudos acerca do processo de desenvolvimento. Ao analisar o papel das relações dos indivíduos e grupos sociais, entre si e com os sistemas sociais, dos quais fazem parte, capital social torna-se uma noção importante para o estudo do processo do desenvolvimento. Especialmente, porque permite uma abordagem teórica que torna viável estabelecer as ligações teóricas existentes entre as “estruturas” (economia, instituições e outros) e os “indivíduos”, na conformação deste processo histórico de desenvolvimento.

Este estudo obedece a uma concepção teórica que sustenta que a maior importância que está sendo concedida ao processo de descentralização de políticas públicas e, também, ao enfoque mais claramente dirigido às estratégias de desenvolvimento local, fazem parte de um processo estrutural e intrínseco à própria evolução da sociedade moderna. A noção de capital social igualmente destaca-se cada vez mais com o avanço da modernidade e interage com outros campos teóricos. Para os países menos desenvolvidos, como o Brasil, o capital social permite que se estabeleça a relação e o estudo entre estes termos e novos conceitos, próprios do processo de desenvolvimento das sociedades modernas, mas também possibilita identificar e analisar os problemas das sociedades “modernizadas”⁷⁰, em que coexistem formas avançadas e relativamente “arcaicas” de desenvolvimento.

⁷⁰ Parte-se do pressuposto que os países em desenvolvimento, aos moldes do Brasil, não conformam sociedades modernas, mas sim sociedades modernizadas, pois possuem atributos da modernidade

Assim, no caso brasileiro, a noção de capital social possibilita que se introduzam e se analisem as perspectivas em relação à economia difusa ou os “distritos industriais”, que são as redes territoriais econômicas mais avançadas, nos dias de hoje, sob alguns aspectos tecnológicos e produtivos. Mas, ao mesmo tempo, também permite identificar que o clientelismo (derivado de relações sociais autoritárias e hierarquizadas) é, para o caso brasileiro, um dos fatores centrais que inviabiliza, provavelmente, grande parcela das políticas públicas descentralizantes.

Por fim, cabe ressaltar que ainda há um grande “campo” de investigação, na abordagem sobre capital social, que se encontra, mesmo na literatura internacional, em uma fase muito inicial e insuficiente. Trata-se do estudo acerca dos elementos, tipos, dimensões e interações das relações sociais formadoras de capital social. Esta dissertação centrou seu foco no diagnóstico e na proposta operacional acerca do papel do Estado na indução à formação do capital social. No entanto, o Estado pode induzir, facilitar e criar um ambiente favorável, mas a criação do capital social se dará através da ação dos indivíduos, em seus “sistemas” de relações sociais. E são ainda escassos os estudos sobre esta formação do capital social que tenham como pressupostos a concepção “ampla”, dinâmica e multidimensional de capital social formulada por alguns autores, recentemente, entre eles, destacadamente, WOOLCOCK. A relação entre capital social e políticas públicas (ou o Estado) faz parte deste “amplo” e ainda inicial, arcabouço teórico que esta concepção acerca do capital social propõe, enquanto noção dinâmica e multidimensional. Por isso, além de imprescindíveis, as perspectivas sobre novos estudos empíricos sobre o capital social desenham-se como atividades complexas, que, possivelmente, terão que se desenvolver de forma multidisciplinar.

tecnologias, informação, comportamentos sociais, modos de sociabilidade, entre outros). No entanto, não resolveram problemas estruturais básicos (parte significativa da população, por exemplo, em muitos desses

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R. Uma Nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar. In : Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: ASBRAER-CONTAG-MA/SDR/DATER-FASER-FAO-PNUD/ProjetoBRA92/020, 4-8 ago. 1997. Anais p. 203-18
- ABRAMOVAY, R. Cinco proposições sobre desenvolvimento rural. In: III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. São Luís: 1998
- ABRAMOVAY, R. e VEIGA, J. Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1999.
- ABRAMOVAY, R. Do setor ao território funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA Projeto BRA/97/013, 1999.
- ABRAMOVAY, R.(a) O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. Economia Aplicada. São Paulo, vol. 4, n. 2, abr.-jun. 2000.
- ABRAMOVAY, R.(b) Inovações Institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema CRESOL. São Paulo: 2000.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: SAA/EMATER/PRORENDIA/FETAG/RS, 2001.
- ABU-EL-HAJ, J. A mobilização de capital social no Brasil. O caso da Reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Anablume: 1999.
- AKERLOF, G. "The Market for Lemmons: quality uncertainty and the market mechanism. Quarterly Journal of Economics, p. 488-500, v. 84, aug. 1970.
- ALVES, E.; LOPES, M.; CONTINI, E. O empobrecimento da agricultura brasileira. In: Revista de Política Agrícola. Brasília: Ano VIII, n. 03, 1999.
- ARRETCHE, M. Estado Federativo e Políticas Sociais : determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan: 2000.
- ASSOCENE. Sistematização e Análise de Resultados da Capacitação em Gestão Social para Conselheiros Municipais. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar: 2001.
- BARBOSA, E. M. Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais. In: Sociedade Civil e Estado Social. Revista Sociologias. Porto Alegre: IFCH/UFRGS: n. 3, jan- jun 2000.

países, sofre sérias carências sociais como desnutrição, precárias formas de acesso à educação e os serviços de saúde, desemprego, etc).

- BOURDIEU, P. "The Forms of Capital", in Handboook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson. N.Y., Greenwood: 1985.
- BRASIL.(a) Ministério do Desenvolvimento Agrário. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Brasília: 1999.
- BRASIL.(b) Ministério do Desenvolvimento Agrário. Carta Convite nº 99/0262. Brasília: PNUD/ Projeto BRA/98/012: 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar: 2000.
- BRASIL.(a) Ministério do Desenvolvimento Agrário. Consolidação dos Resultados das Oficinas de Avaliação e Planejamento da Capacitação de Conselheiros Municipais. Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar: 2001.
- BRASIL.(b) Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. Agenda de Governo biênio 2001-2002. Brasília: Retirado da internet: <http://www.presidencia.gov.br>: 16 set. 2001
- CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. O Novo Rural Brasileiro: Uma Análise Nacional e Regional. Jaguariúna, SP: EMBRAPA: vol. 1, 2000.
- CARDOSO, A. e ORTEGA, A. C. Pronaf-Leader: potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local. 2001.
- CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis: 2000.
- CASTILHOS, D. S. B. Globalização, Estado e Descentralização de Políticas Públicas: Suas Relações com a Agricultura Familiar Brasileira. Recife: XXXIX Congresso da SOBER: 2001.
- COLEMAN, J. "Foundations of Social Theory", Belknap Press, Cambridge, Mass: 1990.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Resolução n. 15. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: 10 de maio de 2001.
- CONSELHO NACIONAL DO PRONAF. Resolução n. 4. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: 10 de julho de 1997.
- DENARDI, R. A.(a) Relatório Executivo dos Cursos para Conselheiros Municipais de Desenvolvimento Rural realizados nos anos de 1998 a 2000. Curitiba: Consórcio Emater/DESER: 2000
- DENARDI, R. A.(b) Relatório Executivo dos Cursos para Conselheiros Municipais de Desenvolvimento Rural realizados no ano 2000. Curitiba: Consórcio Emater/DESER/ Convênio PNUD/PRONAF: 2000.

- DENARDI, R. A.; HENDERIKX, E. M. G. J.; CASTILHOS, D.S. B.; BIANCHINNI, V. Fatores que Afetam o Desenvolvimento Local em Pequenos Municípios do Estado do Paraná. Curitiba: EMATER/Pr: 2000.
- DESER. Nota sobre o Plano Agrícola e Pecuário 2001/2002 do Ministério da Agricultura. Curitiba: 2001
- DIAS, G. Palestra proferida em 31 de março no Auditório do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: 2000.
- DUPAS, G. Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo. São Paulo: Editora Paz e Terra: 1999.
- DURSTON, J. Construyendo Capital Social Comunitário: Una Experiencia de Empoderamiento Rural en Guatemala. Santiago del Chile: CEPAL: 1999.
- DURSTON, J. Que és el capital social comunitário? Santiago del Chile: CEPAL: 2000.
- EVANS, P. "Government Ation, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Sinergy", *World Development*, vol. 24, nº 6, pp. 1119-1132, 1996.
- FERNANDES, A. S. A Comunidade Cívica em Walzer e Putnam. São Paulo: CEDEC: Lua Nova: n. 51, 2000.
- FOUCAULT, M. A Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Graal: 1979.
- GIDDENS, A. As Consequências da Modernidade. São Paulo: Editora UNESP: 1991.
- GOLDBLATT, D. Teoria Social e Ambiente. São Paulo: Instituto Piaget: 1996.
- GRANOVETTER, M. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p. 481-510, 1984.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários. In: X Congresso Mundial de Sociologia Rural. Rio de Janeiro: 2000. CDROOM
- HIRSCH, J. Globalización, Capital y Estado. México: Universidad Autónoma Metropolitana: 1996.
- HIRSCHMAN, A. "Social conflicts as pillars of democratics societies, A Propensity to Self-Subversion", Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press: 1995.
- IPARDES. Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Curitiba: 2001.
- KLIKSBERG, B. Capital Social e Cultura: claves esenciales del desarrollo. In: Revista de la CEPAL: Chile: n. 69, dic. 1999, p. 85-102.
- MELLO, M. I. Normas de Apresentação para Trabalhos Científicos. Porto Alegre: UFRGS/FCE/Biblioteca Gladis W. do Amaral: 2001.

- MOYANO, E. Sobre El Concepto de Capital Social y su Utilidad para el Analisis de los Procesos de Desarrollo. 2000
- MONASTERIO, L. M.(a) Capital Social e Economia: antecedentes e perspectivas. Pelotas/RS: UFPEL: 2000.
- MONASTERIO, L. M.(b) Putnam no Pampa: Capital Social e a Metade sul do Rio Grande do Sul. Pelotas/RS: UFPEL: 2000
- NASCIMENTO, H. M. Capital Social e Desenvolvimento Sustentável no Sertão Baiano: A Experiência de Organização dos Pequenos Agricultores do Município de Valente. Campinas: Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP: 2000
- NAVARRO, Z. Políticas públicas, agricultura familiar e os processos de democratização em áreas rurais brasileiras (com ênfase para o caso do Sul do Brasil). Porto Alegre: 1996.
- NAVARRO, Z. Manejo de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural: Um Estudo Comparativo Em Quatro Estados Brasileiros. Porto Alegre: 1999.
- NORTH, D. "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, Cambridge, MA, USA, 1990.
- PESSANHA, L. D. R. Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: Implicações e conexões com o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Tese de doutoramento apresentada ao Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRJ: 1998.
- PORTES, A. y J. Sensenbrenner "Embeddedness an Imigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action". American Journal of Sociology, vol 98, nº 6, 1993.
- PORTES, A. y Landolt, P. "The Downside of Social Capital". The American Prospect 26 18-21, 1996.
- PORTES, A. "Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology", Annual Review of Sociology 24: 1, pp. 1-24, 1998.
- PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, vol. 6, nº 1, pp 65-78, 1995.
- PUTNAM, R. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Comunitty. New York, Simon & Schuster: 2000.
- PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV: 2000.
- SANTISO, J. La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones. Revista de la CEPAL: Chile: n. 70, abr. 2000, p. 91-106.

- SCHNEIDER, S. Curso de Capacitação de Conselheiros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: Projeto PNUD BRA/98/012: 2001
- SILVA, J. S. Construção e Apropriação Coletiva de um Modelo de Extensão para o Brasil Centrado na Agricultura Familiar. In: Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: ASBRAER-CONTAG-MA/SDR/DATER-FASER-FAO-PNUD/ProjetoBRA92/020, 4-8 ago. 1997. Anais p. 181-202.
- SOUZA, C. e CARVALHO, I. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades Sociais. Lua Nova, 48, 1999.
- STIGLITZ, J. “Em Busca de um Novo Paradigma para o Desenvolvimento: Estratégias, Políticas e Processos” Palestra proferida no UNCTAD, Genebra. Retirado de <http://www.nead.gov.br>: 1998.
- TEIXEIRA, G. O Novo Mundo Rural: Base das Estratégias do Bird para as Áreas Rurais da América Latina e Caribe. Brasília: Assessoria Técnica da Liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados: Retirado da Internet: www.pt.org.br. 2001.
- TENDLER, J. Bom Governo nos Trópicos – Uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan: 1998.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. “A Democracia na América”. São Paulo. Martins Fontes
- VEIGA, J. E. O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE-IICA/MDA/CNDRS/NEAD: 2001.
- VILELA, S. L. O. Qual política para o campo Brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?). Natal: XXXV Congresso da SOBER: 1997.
- WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. Theory and Society, 27, 1998, pp. 151-208.