

## EMANCIPAÇÃO OU DEPENDÊNCIA? O PAPEL DO CAPITAL SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO PAA<sup>1</sup>

*Gustavo Leonardo Simão<sup>2</sup>  
Edson Arlindo Silva<sup>3</sup>*

### RESUMO

Com o Modelo Societal de gestão pública, o conceito de capital social é frequentemente colocado em discussão acerca de seus efeitos junto à eficiência das políticas públicas. Contudo, usam-se por vezes abordagens conflituosas entre si com relação a sua conceituação. Diante desse contexto, procura-se através desse ensaio teórico, de modo geral, resumir as principais discussões acerca de capital social e sua relação com as políticas públicas, notavelmente àquelas voltadas ao desenvolvimento local. De modo particular, faz-se uma sumarização daquela vertente mais utilizada no âmbito dos estudos relacionados às políticas públicas, com destaque para aquelas que perpassam em sua implementação o surgimento de novas institucionalidades, com destaque para incentivos a criação de organizações coletivas. Para isso, propõe-se uma discussão analítica acerca do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Conclui-se que a visão paradigmática que melhor se representa o conceito de capital social no âmbito da ação governamental para o desenvolvimento local é aquela denominada de Funcionalismo Estrutural. Além disso, as visões aparentemente inconsistentes de Evans e Putnam sobre o conceito apresentam pontos de congruência.

**Palavras-Chave:** Capital social. Desenvolvimento local. Políticas públicas.

## EMANCIPATION OR DEPENDENCY? THE ROLE OF THE SOCIAL CAPITAL IN THE PUBLIC POLICIES OF LOCAL DEVELOPMENT: THE CASE OF FPA

### ABSTRACT

With Societal Model of public management, the concept of social capital is often placed on discussion of its effects by the efficiency of the public policies. However, sometimes are used conflicting approaches among them with respect to its concept. Considering these facts, the aim is through this theoretical essay; summarize the main arguments about social capital and its relationship with, notably those public policies aimed at local development. In particular aspect, we make a summarization component that most used within the studies related to public policies, especially those which underlie its implementation in the emergence of new institutions, with emphasis on creating incentives for collective organizations. For this, we

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais. Brasil. E-mail: [gustavo.simao@ufv.br](mailto:gustavo.simao@ufv.br)

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras e Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais. Brasil. E-mail: [edsonsilva@ufv.br](mailto:edsonsilva@ufv.br)

propose an analytical discussion of the Food Acquisition Program (FAP) of the Federal Government of the Brazil. We conclude that the view that best represents the concept of social capital within the governmental action for local development that is called paradigm Structural functionalism. In addition, the apparently inconsistent views of Evans and Putnam on the concept of matching feature points.

**Key-words:** Local development. Public policy. Social capital.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo central esclarecer a conceituação de capital social no âmbito das políticas públicas. Sabe-se que o referido termo tem cada vez mais estado presente no arcabouço das pesquisas nas ciências sociais aplicadas. Além disso, por diversas vezes, o conceito de capital social é empregado pelos pesquisadores com conceituações paradigmáticas inconsistentes.

O processo, ainda em construção, de implementação do Modelo Societal de gestão pública, com seus pressupostos à participação dos atores sociais nas decisões e ações do Estado, evidencia, cada vez mais, discussões acerca do papel do capital social. Sendo assim, para algumas vertentes teóricas, o capital social preexistente a nível local seria pressuposto necessário ao sucesso da atuação das ações do Estado nesse contexto. Por outro lado, alguns pesquisadores acreditam que as políticas públicas podem induzir a formação de capital social, ou melhor, retirá-lo de seu estado de latência.

Destarte, este artigo visa distinguir, num primeiro momento, as diversas vertentes teóricas do conceito de capital social. Posteriormente, vai destacar a corrente teórica predominante do conceito à luz dos estudos relacionados com a relação Estado/Sociedade, com destaque para aquelas políticas públicas que perpassam incentivos à criação de organizações coletivas da sociedade civil. Tomou-se como unidade de análise e discussão, para este artigo, o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal.

Diante dos objetivos propostos, o artigo está estruturado em cinco pontos principais além desta introdução e da conclusão. No primeiro tópico discorre-se acerca do contexto de surgimento e da definição do Modelo Societal de administração pública. Não menos importante é a externalização acerca da relação entre organizações coletivas no âmbito das políticas públicas, cuja discussão é evidenciada no segundo tópico.

Os paradigmas do capital social são discorridos no terceiro tópico, inclusive, com destaque para aquele que seria o mais adequado aos estudos voltados à observação de sociedades nacionais, subnacionais e locais. Nesse ponto, são externalizadas as visões de Putnam (2006) e Evans (1996, 1993), que aparentemente são tidas como contraditórias. Tal contradição é minimizada a partir dos pontos de convergência percebidos nos trabalhos de ambos os autores, que são elencados no quarto tópico. Por fim, discute-se o PAA, a partir das conclusões teóricas dos tópicos anteriores.

## A ADMINISTRAÇÃO COMPARTILHADA DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL

Foi em meados dos anos de 1990 que o Estado brasileiro deu início a um redesenho de sua estrutura para uma estrutura mais descentralizada. Nesse contexto, foi implantado o modelo de gestão da chamada *New Public Management*, também conhecido como Modelo Gerencial de administração pública.

Em 1995, como ponto alto dessas discussões acerca da implantação das práticas gerenciais no âmbito da administração pública, foi criado o Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE). Dentre algumas de suas principais atribuições estavam o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação e implementação de políticas públicas, a noção de cidadão-cliente, a profissionalização dos servidores públicos e o redesenho de uma estrutura mais descentralizada. Com relação à descentralização da estrutura governamental, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi enfático ao externar qual a posição que seria traçada.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Tal visão, conforme se percebe, estava alinhada aos preceitos neoliberais notavelmente quanto à diminuição da intervenção estatal na esfera social. Foi nesse sentido que o Estado brasileiro, dentre muitas de suas ações, iniciou as parcerias com entidades da esfera pública não estatal (BRESSER PEREIRA, 1998). Ademais, segundo Paula (2003), essa visão teria por objetivo garantir, pelas organizações sociais, a inserção social nos processos de formação e controle de políticas públicas, o que traria também uma estrutura menos burocrática a máquina pública. Contudo, o Modelo Gerencial de gestão pública, não logrou sucesso com relação à desburocratização. Assim, o que se viu foi uma burocracia flexível, que em grande parte pode ser atribuída aos costumes e práticas tradicionalistas que ainda se faziam presentes no cerne das instituições públicas, ou seja, descentralizou-se o poder, mas não a dominação (*idem*, 2005). Além disso, segundo Ferraro (2000) percebeu-se uma sobreposição do social ao econômico no contexto do neoliberalismo com uma clara ampliação do espaço e do poder dos interesses privados voltados à acumulação.

Diante dos aspectos problemáticos relacionados ao Modelo Gerencial, e da crescente intervenção e reivindicação de setores relacionados aos movimentos sociais por uma maior participação nas decisões governamentais. Alguns pesquisadores preceituam a existência, mediante as modificações realizadas, acerca de um novo modelo de gestão pública, conhecido como Modelo de Gestão Pública Societal. Essa vertente de administração pública estaria em voga, notavelmente a partir do final do mandato do presidente Cardoso e início da gestão Lula.

Com relação ao modelo societal, Paula (2005, p. 39) afirma que,

Uma concepção começou a se tornar predominante [...]: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social

sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação de ações públicas.

As políticas públicas passam, no âmbito do Modelo Societal, a serem pautadas pelo que Marques (1997), denominou de *State-in-Society*, que tem por visão a permeabilidade do Estado. No sentido de que a essência é que os Estados são parte da sociedade e têm de serem influenciados por ela, tão ou mais do que a influência.

Dentre uma das formas de descentralização das políticas governamentais que vem despertando grande interesse nas investigações científicas, estão aquelas políticas que para seu acesso perpassam a criação de organizações formais e/ou informais para seu acesso, notavelmente de caráter associativas. Nesse aspecto, Freitas e Freitas (2011, p. 256) ressaltam que as “políticas públicas passam a incentivar a organização social do público beneficiário, criando mecanismos institucionais para garantir seus objetivos”. Contudo, segundo Müller (2007, p. 68), “as pesquisas no âmbito desse tipo de política pública têm sido pautadas por uma visão estruturalista, com pouco espaço para a compreensão do papel dos atores sobre a determinação dos resultados”. Nota-se, portanto, a relevância de discussões acerca do papel do cidadão na ação do Estado Societal, onde ele é ao mesmo tempo o executor e o beneficiário de um grande número de políticas públicas.

Sendo assim, propõe-se uma investigação analítica dos aspectos relevantes a serem levados em consideração nas investigações empíricas que porventura venham a ser realizadas no tocante a organizações coletivas criadas através das demandas de políticas governamentais. Intentou-se realizar uma discussão acerca do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua decorrência no contexto local, notavelmente, quanto às implicações sustentáveis das organizações coletivas que com ele operacionalizam.

Desse modo, este ensaio analítico, pautar-se-á inicialmente por uma discussão acerca da percepção relacionada à importância de instâncias de caráter associativo e sua relação com o desenvolvimento local. Para isso foram discutidos principalmente os aspectos relacionados ao conceito de capital social.

## **AS ORGANIZAÇÕES COLETIVAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DO ESTADO**

Há muito tempo já é discutida, no meio acadêmico, a relevância das estruturas sociais da cooperação para o desenvolvimento de determinada localidade, inclusive pela incapacidade dos governantes de administrarem a solução das mazelas sociais. A esse respeito Tocqueville (1969, p. 231) já alertava que,

É fácil prever que está chegando a época em que o homem será cada vez menos capaz de produzir, por si próprio, as coisas necessárias mais comuns à vida. A tarefa do poder governante aumentará, portanto, perpetuamente, e seus próprios esforços estender-se-ão todos os dias. Quanto mais ocupar o lugar das associações, mais os indivíduos, perdendo a noção de se combinarem uns com os outros, exigirão sua ajuda [...]<sup>4</sup>.

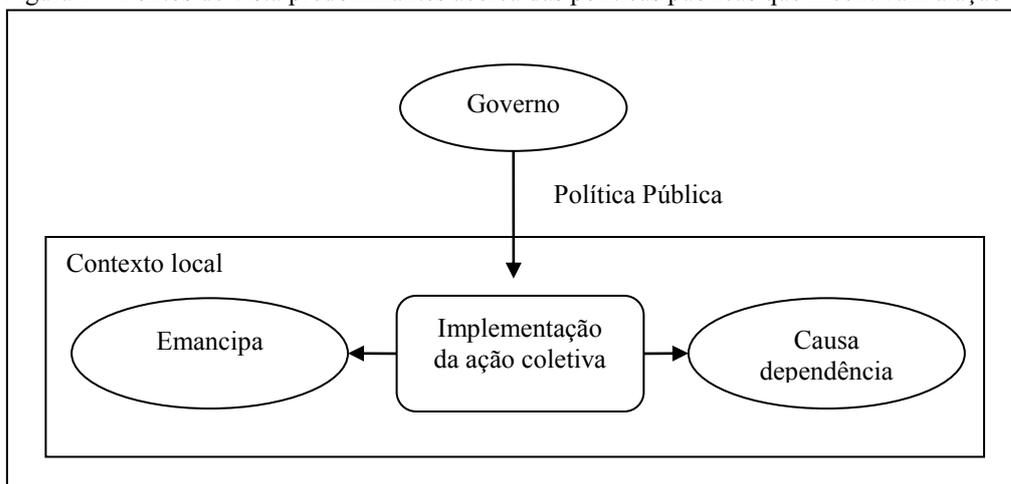
---

<sup>4</sup> Resta destacar que a afirmação não se refere nesta passagem àquelas associações de caráter político, e sim, nas palavras de Tocqueville (1969, p. 229) “as formadas na vida civil, sem referência a objetivos políticos”.

Corroborando com Tocqueville, Esman (2003) afirma que uma dimensão importante da eficácia das políticas públicas para o setor rural é o incentivo para a criação de organizações coletivas. Essas organizações permitiriam a partilha de informações de autoajuda, trocas coletivas e a negociação de forma mais eficaz com os fornecedores, credores e as próprias agências governamentais, o que irá conseqüentemente aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida dos governados.

Por outro lado, existem localidades em que não se tem institucionalizado a cultura da cooperação entre as pessoas, ou seja, não se tem arraigado na comunidade local os princípios norteadores da ação coletiva necessária a boa condução dos empreendimentos associativos. A esse respeito, Banfield (1958, p.10) ressalta que “existem localidades de extrema pobreza em que há uma incapacidade dos moradores para agir em conjunto para o bem comum ou, de fato, para qualquer fim que transcenda o interesse imediato da família nuclear”. Nesse sentido, pode-se afirmar, com base nessa vertente teórica, que organizações locais implantadas pela indução de políticas públicas, sem a existência de instituições capazes de torná-las arraigadas na cultura local, são incapazes de perdurarem na ausência dos incentivos estatais.

Figura 1 – Pontos de vista predominantes acerca das políticas públicas que incentivam a ação coletiva



Fonte: elaborado pelos autores (2013).

Existem, portanto, diferentes olhares por parte das formas de atuação das políticas públicas criadas pelo Estado, principalmente naquelas em que existe a obrigatoriedade da existência de organizações de caráter associativo (Figura 1). A divergência dá-se no âmbito em que, elas (políticas públicas) são tidas, ora como emancipatórias dos atores locais envolvidos, ora como deficitárias, uma vez que acabam por reproduzir e implantar instituições exógenas, sem, contudo, se preocupar com o que Putnam (2006) e Evans (1996, 1993) irão chamar de capital social.

## O CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo capital social tem cada vez mais estado presente no arcabouço das pesquisas nas ciências sociais aplicadas, notavelmente no contexto das discussões acerca da

implementação e operacionalização de políticas públicas. Grande parte desse destaque no âmbito público advém da associação entre o termo e as políticas de desenvolvimento, principalmente nas questões relacionadas ao combate da pobreza. Segundo Castilhos (2002, pg. 55) “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”.

Todavia, sua utilização tem sido empregada para descrever diversos conceitos da vida social que perpassam a organização informal, confiança, cultura, apoio social, troca social, recursos sociais, contratos relacionais de imersão, redes sociais e redes interfirmas. Diante da amplitude de formas as quais o termo referencia, inúmeras são as definições teóricas para o mesmo (Figura 2). Desse ponto, relembram-se as afirmações de Hirsch e Levin (1999), onde se postula que conceitos em que as áreas acadêmicas não chegam a um consenso teórico devido a grande “empolgação emergente” são classificados como conceitos “guarda-chuva”. Nesse sentido, alguns autores já alertam para possíveis problemas de aplicação do conceito diante dos vários usos que o mesmo vem tendo, a esse respeito Hean *et al.* (2002) ressalta que o acúmulo de literatura sobre capital social começou a obscurecer a compreensão de sua definição, inclusive sendo usado por vezes em concepções contraditória.

Figura 2 – Quadro conceitual com algumas definições de capital social

Definições de Capital Social	
<b>Coleman</b>	Refere-se a uma variedade de entidades que têm duas características em comum: todas consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam certas ações de indivíduos que estão nesta estrutura. Além disso, defende o capital social como meio para a aquisição de outras formas de capital, tais como o humano e o físico. (1988)
<b>Bourdieu</b>	É o agregado dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos socializadas de conhecimento mútuo e de reconhecimento. Em que a participação nessa rede fornece aos membros uma “credencial” que lhes dá direito a um crédito junto a seus pares (1986).
<b>Lin</b>	Recurso incorporado numa estrutura social sendo acessível ou e que pode ser mobilizado mediante uma ação intencional (2001).
<b>Granovetter</b>	Existe uma sociabilidade intragrupal que através dos laços fortes e de um “fechamento” das relações sociais, caracterizaria o capital social. Este constituirá um recurso essencial para a ação coletiva local (1985).
<b>Putnam</b>	Diz respeito às características da organização social, tais como a confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando assim as ações coordenadas. O capital social é composto por normas sociais e de estruturas que garantem que as pessoas evitem comportamentos de maximização da utilidade em detrimento dos objetivos coletivos (2006).
<b>Fukuyama</b>	É a simples existência de certo conjunto de valores informais ou normas partilhadas entre os membros de um grupo ou comunidade que permita a cooperação entre eles (2002).
<b>Evans</b>	São interações complexas entre as identidades sociais, normas informais, redes formais, estruturas organizacionais e engajamento cívico entre cidadãos comuns que estão envolvidos criando sinergia e gerando confiança. Estas podem ser promovidas e instigadas por órgãos públicos e utilizada para fins de desenvolvimento (1996).

Fonte: Diversos autores.

Como se observa na Figura 2, o conceito de capital social apresenta variados métodos analíticos e diferentes epistemologias teóricas com relação ao entendimento do que vem a ser capital social. Com relação a essa amplitude de definições, Sholz (2003) assinala quatro grandes abordagens, para as quais poderiam ser atribuídos os conceitos de Paradigmas do Capital Social, conforme se observa na Figura 3.

Figura 3 - Paradigmas teóricos do capital social

	Nível de observação	
	Micro	Macro
<b>Coesão Social</b>	<b>Utilitarismo racional</b> Autor: Coleman Pergunta central: status obtido Ênfase: ação com propósito Origem teorizada: escolha Conceitos-chave: fechamento, multiplexidade Unidade de obser.: individual	<b>Funcionalismo estrutural</b> Autor: Putnam, Fukuyama, Evans Pergunta central: cooperação Ênfase: aspectos cognitivos Origem teorizada: normas, instituições Conceitos-chave: confiança, sinergia Unidade de obser.: sociedades nacionais
<b>Desigualdades sociais</b>	<b>Sociologia econômica</b> Autor: Lin, Granovetter Pergunta central: tomada de decisão Ênfase: aspectos estruturais Origem teorizada: redes Conceitos-chave: troca social Unidade de obser.: redes sociais	<b>Perspectiva do conflito</b> Autor: Bourdieu Pergunta central: reprodução social Ênfase: poder simbólico Origem teorizada: encobertamento Conceitos-chave: <i>habitus</i> e campo Unidade de obser.: frações de classe social

Fonte: Adaptado de Sholz (2003, p.8) e Misoczky (2009).

O campo de análise denominado de Utilitarismo Racional é marcado pela visão teorizada por Coleman com fortes bases na Teoria da Escolha Racional. Nesse sentido, compreendendo uma dimensão da estrutura social, o capital social se transforma em um recurso que facilita aos atores atingirem seus objetivos, independentemente dos valores que orientem esses objetivos, sejam tais valores moralmente bons ou maus (SERAFIM; ANDION, 2010). Ou seja, na visão de Schulz (2003) sobre esse paradigma, o termo capital social é aplicado a qualquer tipo de estrutura social - seja internalizada como normas e expectativas, ou externas e observáveis, como um bairro unido em prol de uma causa - desde que estas estruturas permitam a determinados atores sociais conseguir seus objetivos.

É necessário destacar que, segundo a visão de Coleman, os bens públicos relacionados ao capital social não contribuem para o seu desenvolvimento, e sim para o seu declínio e uma subprodução na sociedade.

No tocante ao paradigma da Sociologia Econômica o capital social, evidenciado principalmente pelas abordagens de Lin e Granovetter, é pautado pela teoria das redes sociais, enquanto o primeiro faz alusão a três dimensões das relações sociais (interna, intermediária e externa). O segundo aborda a questão dos laços fortes (relações mais próximas) e os laços fracos (relações mais distantes). Ambos reconhecem a possibilidade da ação social ser pautada pelos benefícios econômicos individuais, contudo, a ação econômica é uma ação social. Nas palavras de Misoczky (2009), os autores desse segmento teórico são caracterizados por um esforço para artificialmente reconectar relações rompidas, tais como: mercado e sociedade, ação individual e ação social, economia e política.

Quanto ao paradigma da Perspectiva do Conflito, este é marcado pela visão de Bourdieu, onde o capital social estará sempre envolvido na reprodução das desigualdades sociais. Segundo Scholz (2003, p. 6), “a percepção de Bourdieu é que a obtenção de status através da mobilização de recursos sociais, tais como a confiança e solidariedade gera um poder simbólico, dentre os quais se encontra o capital social”. Esse poder simbólico se estende apenas a grupos socialmente homogêneos interessados em manter seus próprios privilégios.

Por fim, tem-se, o Funcionalismo Estrutural que será o principal paradigma a ser discutido nessa incursão teórica. Esta vertente sofre ainda uma subdivisão em duas visões, a numa encontram as definições de Putnam e Fukuyama e noutra a visão de Evans. Para Putnam e Fukuyama, o conceito de capital social estaria relacionado ao engajamento cívico dos indivíduos de uma determinada localidade, este engajamento traria o desenvolvimento local onde todos os membros lucrariam. Para esses autores, o capital social é uma espécie de apanhado de estruturas sociais e normas que têm consequências julgadas benéficas para a sociedade - sejam elas o bom funcionamento da democracia participativa, civilidade e boa vizinhança em geral, ou outros fenômenos (SCHOLZ, 2003). Como os trabalhos de Putnam são considerados os principais referenciadores desse paradigma dar-se-á maior ênfase nas discussões analíticas aos preceitos teóricos deste autor.

O Funcionalismo Estrutural demonstra, sobretudo, que o valor evidenciado na confiança, informações e normas são gerados pela organização social, ou seja, de forma que todos esses valores são conseguidos através da integração social. A teoria de Putnam tem por tese central que um bom funcionamento da economia de uma dada região, inclusive com um alto nível de integração política, é resultado da capacidade desta região em acumular capital social (SIISIAINEN, 2000). Com boa ligação às práticas positivistas, Putnam desenvolve métodos empíricos para a mensuração e verificação da comunidade cívica e do capital social. Para isso leva em consideração, o nível de engajamento cívico de dada localidade, evidenciado pelo número de associações presentes, número de leitores de jornal, dentre outros.

Em síntese, o capital social nesta visão é fruto de estoques de confiança, normas e sistemas de participação que se acumulam e reforçam-se mutuamente naquelas comunidades cívicas (as que têm por hábito o desenvolvimento de tais valores), processo esse que é lento e relacionado à cultura específica de determinada comunidade (MARTINS; MOTTA, 2010). Nesse ambiente, segundo Higgins (2003, p. 60), “[...] criam-se círculos virtuosos que redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo, características todas que definem a comunidade cívica”. Diante de tal concepção, segundo Castilhos (2002), Putnam tem uma visão de que o capital social é subordinado à trajetória, sendo que as distinções culturais de determinada comunidade são frutos de processos históricos e culturais desenvolvidos pela sociedade. Sendo assim, estímulos exteriores como políticas públicas de desenvolvimento local, seriam ineficazes, haja vista, que os aspectos culturais relacionados às ações de engajamento cívico estariam ausentes.

Por outro lado, centrando também seus estudos nos aspectos estruturais de desenvolvimento local, Evans (1996) rejeita a ideia de que o contexto cultural é a variável central, no tocante aos resultados das ações governamentais na indução do desenvolvimento local. Segundo Evans (1996), o capital social pode ser formado, pela instigação de práticas construídas no dia a dia pelo Estado e a comunidade. Como exemplo de suas declarações, Evans (1996) cita o caso dos países do Terceiro Mundo, no qual não houvesse algumas práticas de “ponte” entre o Estado e as comunidades locais objetivando-se a instigação do capital social em latência, tais localidades estariam condenadas para sempre a regimes de dominação oligárquicos, ao atraso social e ao subdesenvolvimento. A visão de Evans (1996) pode também ser tida como funcionalista na medida em que, em seus estudos, ele leva em consideração aspectos empíricos para suas constatações, tais como o aumento do número de

atendimentos de saúde proporcionados posteriormente à implementação de certas políticas públicas, etc.

Assim sendo, Putnam (2006) e Evans (1996) abordam questões relacionadas às interações entre Estado/sociedade, notavelmente com preocupações relacionadas às implicações do capital social no desenvolvimento local. No entanto, ao passo que Putnam (2006) defende a comunidade cívica como advinda de um capital social institucionalizado no longo prazo, Evans (1996), refutando essa ideia, advoga que o capital social é fruto de uma configuração institucional propícia. Inclusive, Evans (1996) alega ainda que o capital social está disponível em toda interação comunitária, no entanto, seu estado em algumas ocasiões encontra-se em estado de latência, ou seja, devendo por isso ser despertado por uma ação do Estado.

## O PONTO DE CONVERGÊNCIA ENTRE PUTNAM E EVANS

Um aspecto que converge os recortes teóricos de Putnam (2006) e Evans (1996) é a necessidade do incentivo governamental para a criação de instâncias locais de participação coletiva e o imperativo de práticas governamentais mais descentralizadas para o desenvolvimento comunitário. Com relação às vantagens das instâncias coletivas de participação, Putnam (2006, pg. 103) afirma que,

[...] as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade [...]. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração.

Com relação ao conceito de descentralização, Evans (1993, p. 152) preceitua-se que,

Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas [...]. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

Tanto Putnam (2006) quanto Evans (1993, 1996) consideram válidas tanto o incentivo a constituição de empreendimentos associativos, que trarão no longo prazo o adensamento de capital social, quanto à descentralização como forma de incrementar e melhorar o resultado das ações governamentais. Decerto é que as diferenças teóricas de ambos os autores são, nesse ponto, minimizadas. Sendo assim, propõe-se uma reflexão analítica do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como uma política pública voltada à promoção do desenvolvimento rural. Com destaque para o nível de aproximação dos conceitos de capital social externalizados no quadrante do Funcionalismo Estrutural, destacadamente, quanto às concepções de Putnam (2006) e Evans (1996).

## **O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**

Segundo Silva (2010, p. 3), a relevância da agricultura familiar é tema que vem sendo abordado pela literatura de maneira crescente, sobretudo a partir da década de 1990, quando o seu próprio conceito começou a ganhar corpo e a ser aceito tanto na academia quanto na sociedade em geral. Mas, foi em 1994, que o primeiro programa específico à agricultura familiar no Brasil seria implementado, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), conquistado depois de muita pressão dos agricultores familiares por meio de inúmeras mobilizações sociais realizadas desde 1992 (PERACI; BITERCOUT, 2010).

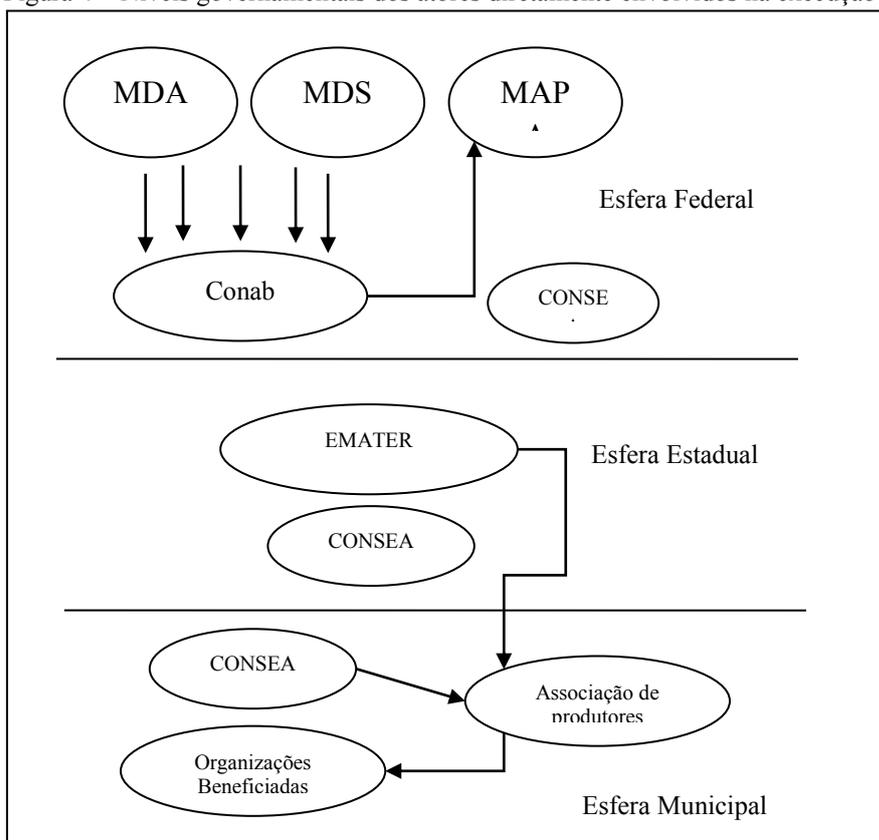
Como o PROVAP naquele momento não contemplava todas as reivindicações, notavelmente as de assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia, as mobilizações continuaram até que em 1996, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A criação do PRONAF representou o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades da então nova categoria social de agricultores por meio da implementação de várias ações e intervenções pontuais, para enfrentar os problemas socioeconômicos deste segmento da agricultura (ANDRADE JÚNIOR, 2009; FREITAS *et al.*, 2009).

No entanto, por sua atuação, o PRONAF recebe algumas críticas, principalmente pelo fato de que continua a financiar um processo de aquisição de tecnologias, insumos e produtos, além de fazer com que o agricultor familiar cada vez mais se especialize em apenas algumas determinadas culturas. Tudo isso acaba por gerar dependências de fatores de produção que se encontram fora do controle do agricultor (GAZZOLA, 2004).

Diante das reivindicações com relação a esse modelo determinista de ações ao meio rural, surge em 2003, inserido na estratégia de segurança alimentar e nutricional do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Tendo por objetivo principal “propiciar garantias ao acesso de alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (BRASIL, 2006).

Quanto a sua gestão, o programa engloba atores governamentais de distintas esferas, níveis e autarquias conforme resumido pela Figura 4.

Figura 4 – Níveis governamentais dos atores diretamente envolvidos na execução do PAA.



Fonte: elaboração própria, 2013.

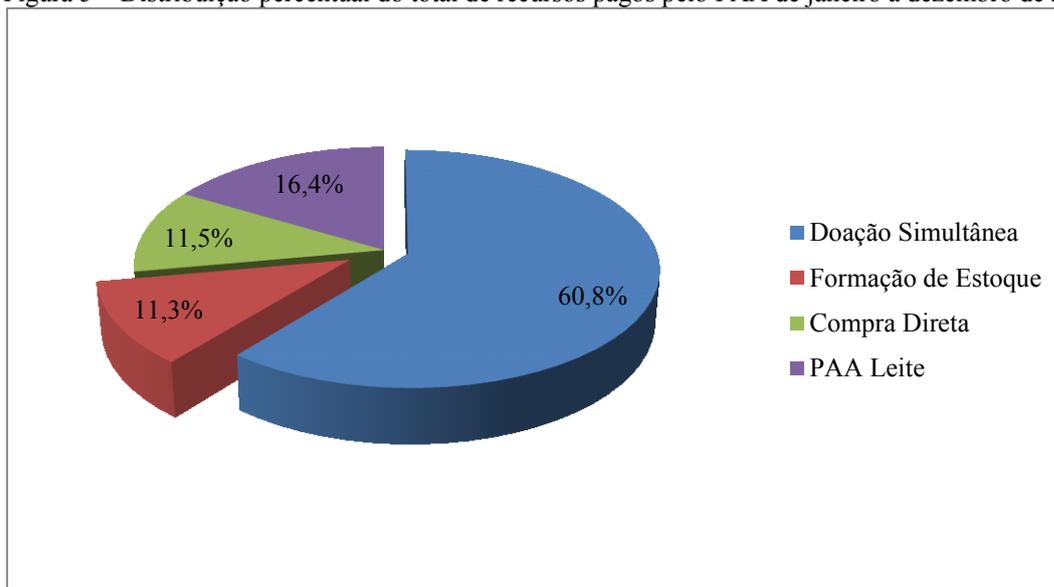
Conforme se percebe pela Figura 4, O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) são as Unidades Gestoras do PAA, cabendo a eles gerenciar todas as ações do programa. A Conab, que é ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), bem como os demais órgãos ou entidades da administração pública estadual ou municipal, direta e indireta e consórcios públicos são denominadas de Unidades Executoras do PAA.

No âmbito de Minas Gerais, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) figurariam como uma unidade executora indireta, uma vez que ela é a responsável pela emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, pré-requisito de acesso ao programa por parte dos agricultores beneficiários. Por fim, no contexto do PAA são tidos como beneficiários tanto os fornecedores, quanto os consumidores dos alimentos, que se encontram na esfera municipal. Além disso, há a prerrogativa da existência de instâncias de controle e participação social do PAA que são os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs) nas esferas nacional, estadual e municipal.

Quanto as modalidades de operacionalização são basicamente cinco: Compra Direta, Formação de Estoque, Compra com Doação Simultânea (pode ser executada pela CONAB, ou por meio de convênios celebrados diretamente com estados e municípios), Incentivo à Produção e ao Consumo de leite e a Compra Institucional que são diretamente instituídas e administradas pelas Unidades Gestoras.

Dentre as modalidades passíveis de operacionalização, duas só podem ser acessadas mediante a formação de empreendimentos coletivos previamente estabelecidos, quais sejam: Compra com Doação Simultânea e Formação de Estoque. Resta destacar que a tendência conforme relata Corrêa (2008, p. 17) “é que as ações do PAA atendam principalmente aos agricultores que participem de alguma organização (associações ou cooperativas)”. O que de fato tem acontecido (Figura 5). As modalidades que exigem a formação de organizações coletivas para seu acesso concentraram em 2012 mais de dois terços dos pagamentos efetuados pelo programa.

Figura 5 – Distribuição percentual do total de recursos pagos pelo PAA de janeiro a dezembro de 2012



Fonte: Brasil (2013).

Como se nota, a intenção do Estado em descentralizar certas intervenções que, ao mesmo tempo, em que promovem condições à soberania alimentar de populações em risco nutricional, delega também certa autonomia aos produtores rurais na autogestão das organizações fornecedoras desses alimentos.

Destarte, as práticas recentes do denominado Modelo de Administração Pública Societal, com seus preceitos de descentralização e maior participação popular nas decisões e intervenções governamentais estão bastantes presentes no PAA. Nesse contexto, às lentes da teoria Putiniana de capital social, as ações do PAA seriam tidas como ineficazes, haja vista que a comunidade local poderia não possuir as instituições de espírito cívicas suficientemente arraigadas. As ações empreendidas pelas políticas públicas estariam fadadas ao fracasso, naquelas localidades com baixo adensamento de capital social no instante em que findar o incentivo estatal. Não sendo, portanto, sustentáveis, ou mesmo eficientes na promoção do desenvolvimento local duradouro. Sendo assim, aquelas cooperativas e associações de produtores rurais constituídas como meio de acesso ao programa não teriam condições sociais e institucionais suficientemente desenvolvidas para sua permanência, no caso de estarem sendo constituídas em localidades com baixo engajamento social, no caso da extinção dessa política pública.

Noutro aspecto, Evans (1996) advogaria que as iniciativas empreendidas por políticas públicas, como as do PAA são válidas, visto que, o capital social poderá estar num estado de latência e tais ações podem induzir o seu despertar, criando, assim, um cenário favorável ao desenvolvimento comunitário local duradouro. Nesse sentido, a constituição das cooperativas e associações para a comercialização dos produtos alimentícios funcionaria como conectora de pontos de relacionamentos existentes, porém, inertes em determinadas regiões. Feito isso, mesmo o Estado findando os seus incentivos, através da compra dos alimentos, a comunidade, pela experiência, estaria apta a novas investidas coletivas.

## CONSIDERAÇÕES PONTUAIS

As discussões acerca do fortalecimento e incentivo a criações de organizações formais via políticas públicas, advindas com o modelo da Gestão Pública Societal, no final da década de 90, convida-nos a refletir diretamente sobre os aspectos relacionados ao capital social e o desenvolvimento local, sendo que, para isso, duas visões imbricadas num mesmo paradigma de capital social poderiam a princípio serem colocadas em confronto.

Pela concepção de Putnam (2006), ações voltadas ao desenvolvimento de uma dada localidade sem que a mesma já possua em seus interstícios institucionais a cultura da cooperação e um alto nível de engajamento cívico, não alcançariam resultados, uma vez que não haveria capital social suficientemente adensado entre seus membros. Coadunando com esse recorte teórico, estão aqueles que conforme Freitas *et al.* (2011) acreditam que a ação coletiva imposta com a exigência da constituição de organizações formais ao acesso às políticas sociais, forjadas de cima para baixo, comprometem a perenidade da ação por desconsiderarem o enraizamento social que essas organizações possuem em sua localidade.

Noutra extremidade, tem-se a concepção de Evans (1993, 1996), com sua defesa a necessidade do gestor público em instigar a cooperação local, com o argumento da pré-existência de um capital social latente, e que, despertado seria fator resultante de desenvolvimento local. Seguindo essa preceituação, Gohn (2001) afirma que para a governança local e seus possíveis efeitos no desenvolvimento comunitário é essencial a inclusão de novos atores sociais onde a esfera pública passe a atuar em parceria com um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e privadas.

Percebe-se, portanto, que o PAA e as demais políticas públicas que incentivam a ação coletiva, poderiam a princípio, ter sua abordagem teórica encarada de duas formas distintas. Ora atuando no despertar de um capital social adormecido, ora sendo vista como instrumento causador de dependência do cidadão a uma determinada política pública. Sendo que este último caso, seria fruto da ausência de uma comunidade razoavelmente engajada no espírito cívico, numa analogia a teoria de Putnam (2006).

A grande questão que convida-nos a refletir é que mesmo naquelas localidades onde não existam condições institucionalizadas de espírito cívico, onde se acredita que não exista o capital social desenvolvido, as ações de políticas públicas dessa nova concepção de gestão pública societal são válidas. Essa validade é percebida, contudo, no ponto de convergência de Putnam e Evans, uma vez que para o primeiro os resultados serão vistos no longo prazo, visto que, a partir desse incentivo (formação de organizações coletivas) a comunidade estaria num

longo caminho para o processo de acumulação do espírito cívico. E para Evans (1996), seriam úteis no despertar do estado inercial de latência do capital social. Tal apontamento torna, portanto, menos conflitantes as análises teórico-epistemológicas entre ambos os autores com relação ao capital social no desenvolvimento local.

Essas considerações pontuais não têm a pretensão de desqualificar a visão daqueles pesquisadores que compartilham com recortes teóricos mais deterministas como os externalizados por Putnam (2006), nem dos mais desenvolvimentistas marcados pela visão de Evans (1996), apenas levantar a hipótese de que ambos apresentam pontos de congruência em suas abordagens.

## REFERÊNCIAS

BANFIELD, E. C. **The moral basis of a backward. society**. Illinois: Research Center in Economic Glecoe, 1958.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA Data**. 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/resumo/pg\\_principal.php?url=geral\\_modalidade2](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/resumo/pg_principal.php?url=geral_modalidade2)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**. 2006. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 20 maio 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do estado**. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. G. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/34, 1998.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – UFRGS. Porto Alegre, 2002.

CORRÊA, F. C. M. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma comparação entre dois estados do Brasil, 2008. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

ESMAN, M. J. **Social capital and empowerment**. 2003. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/4863121097679640919/think\\_pieces\\_esman.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/4863121097679640919/think_pieces_esman.pdf)> Acesso em: 07 jun. 2012.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

- FERRARO, A. Neoliberalismo e políticas públicas: a propósito do propalado retorno às fontes. In: FERREIRA, M. O. V.; GUGLIANO, A. A. (Eds.) **Fragmentos da globalização na educação**: uma perspectiva comparada. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 23-62.
- FREITAS, A. F. de *et al.* Implicações da constituição de organizações formais para o acesso a políticas públicas. **Revista Isegoria**: ação coletiva, v. 1, p. 82-99, 2011.
- FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. **Revista Interações**, v. 12, n. 2, p. 255-65, 2011.
- FUKUYAMA, F. Social capital, civil society and development. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 7-20, 2001.
- GAZZOLA, M. **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas**: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto-Uruguai/RS. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.
- GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.
- HEAN, S. *et al.* The M-C-M cycle and social capital. **Social Science Medicine**, Leicester, v. 56, n.5, p. 1061-72, 2003.
- HIRSCH, P. M.; LENIN, D. Z. Umbrella advocates versus validity police: a life-cycle model. **Organization Science**, v. 10, n. 2, 199-212, 1999.
- KLERINGA, L. R.; PORSSEB, M. C. S.; GUADAGNINC, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.
- LIN, N. Building a network theory of social capital. In: LIN, N., COOK, K., BURT, R. (Eds.). **Social capital**: theory and research. New York: Aldine de Gruyter, 2001. p. 3-29.
- MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v. 07, p. 33-44, 2007.
- MISOCZKY, M. C. Abordagem de redes no estudo de movimentos sociais: entre o modelo e a metáfora. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 5, p. 1147-80, set./out. 2009.
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: o caso do programa de aquisição de alimentos. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.
- PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

\_\_\_\_\_. **Entre a administração e a política:** os desafios da gestão pública democrática, 2003. Tese (Doutorado em Filosofia) – Unicamp. Campinas, 2003.

PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, J. G.; GROSSI, M. E. D.; FRANÇA, C. G. **Fome Zero:** a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p. 191-222.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 5.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SCHOLZ, C. Approaches to Social Capital: The Emergence and Transformation of a Concept. In: Annual meeting of the American Sociological Association, 98, jul. Atlanta. **Anais...** Atlanta, 2003.

SIISIAINEN, M. Two Concepts of Social Capital Paper. In: International Conference The Third Sector, 4, Dublin. **Anais...** Dublin, 2000.

SILVA, S. P. Impactos Econômicos Intersetoriais e Intertemporais do Pronaf: uma abordagem territorial. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 48, jul., Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, 2010.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América.** 7.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1964.

**Artigo recebido em: 13/12/2013**

**Artigo aprovado em: 26/03/2014**