

AUTORES

Isabel Pessoa de Arruda RAPOSO

Mestrado em Economia pela Tulane University/ USA e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Pesquisadora Assistente da Coordenação de Estudos Econômicos e Populacionais (CGEP/Fundaj).

isabel.raposo@fundaj.gov.br

Rua Dois Irmãos, 92 – Apipucos - Recife/PE - CEP 52071-440

Fone: (81) 3073.6502

Fax: (81) 3073.6499

Luís Henrique Romani de CAMPOS

PhD em Economia pela UFPE.

Pesquisador Adjunto da CGEP/Fundaj.

luís.campos@fundaj.gov.br

Rua Dois Irmãos, 92 – Apipucos - Recife/PE - CEP 52071-440

Fone: (81) 3073.6503

Fax: (81) 3073.6499

Patricia Bandeira de MELO

Doutoranda em Sociologia pela UFPE.

Pesquisadora Assistente da CGEP/Fundaj.

patricia.melo@fundaj.gov.br

Rua Dois Irmãos, 92 – Apipucos - Recife/PE - CEP 52071-440

Fone: (81) 3073.6502

Fax: (81) 3073.6499

Submeter às Sessões Ordinárias

Área 4: Economia e Estado

Subárea 4.1: Economia, Mercado e Instituições

DESENVOLVIMENTO LOCAL E CAPITAL SOCIAL: QUATRO ESTUDOS DE CASO EM MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO

RESUMO

O objetivo deste artigo é caracterizar o desenvolvimento local a partir da intervenção humana, dando um enfoque especial ao papel do capital social em quatro municípios do Agreste de Pernambuco. A hipótese de trabalho é que, apesar das sabidas influências das condições edafoclimáticas¹ sobre crescimento econômico, a atuação do homem agindo em sociedade é capaz de suplantando eventuais adversidades e conseguir o desenvolvimento. Uma metodologia baseada em modelos econométricos, controlados para condições edafoclimáticas, guiou a seleção dos quatro municípios. Pôde-se concluir que os grupos sócio-econômicos com maiores dotações de capital social contribuíram mais para o desenvolvimento local.

LOCAL DEVELOPMENT AND SOCIAL CAPITAL: FOUR CASE STUDIES ON THE PERNAMBUCO STATE'S CITIES

ABSTRACT

The goal of this paper is to explain the local development from the human intervention, highlighting the role of social capital in four cities from the Agreste region in the State of Pernambuco. The hypothesis is that, in spite of the already known influence of natural resources on economic growth, the individuals acting collectively are able to overcome adversities and achieve development. A methodology based on econometric models, controlled by the natural resources, guided the selection of the four cities. The paper concluded that the socio-economic groups having higher social capital endowments contributed more to local development.

¹ É o conjunto de características de solo e clima.

1. Introdução

O Brasil é marcado por acentuado grau de disparidade nas mais variadas dimensões do bem-estar: renda, acesso à saúde, educação, habitação, terra, alimentação e direitos civis. O Nordeste, juntamente com a região Norte, engloba a parcela territorial mais pobre do país. Além disto, mesmo dentro do Nordeste existe grande disparidade nos indicadores de desenvolvimento. Existem muitos estudos que buscam as razões que determinem as origens e a manutenção destas disparidades, desde aqueles com caráter mais historicista, passando pelas de enfoques geográficos, e chegando aos baseados em assimetrias econômicas.

Um ponto recorrente em estudos sobre o Nordeste é a influência das condições edafoclimáticas sobre sua produção agrícola e, conseqüentemente, sobre sua economia. Ao lastro do crescimento da agricultura, é criada uma demanda por bens e serviços de outras atividades, o que leva ao desenvolvimento de uma zona urbana e a promoção, assim, das bases de desenvolvimento de uma localidade. Contudo, a experiência tem revelado que a riqueza em recursos naturais não tem sido suficiente para explicar o desenvolvimento local, ou seja, que municípios que apresentam dotações semelhantes de recursos naturais e, portanto, compartilham características climáticas, hidrográficas, de solo e locais semelhantes podem apresentar níveis distintos de desenvolvimento e bem-estar de sua população em geral. Cabe, desta forma, investigar por que entre um grupo de municípios aparentemente parecidos, uns se desenvolvem mais do que outros.

Esta realidade sugere que a influência de variáveis relativas ao contexto histórico, político, ao grau de mobilização cívica da população e ao estoque de capital social tenham definido investimentos públicos e privados de forma a impulsionar mais um município do que o outro. Assim, pode-se perguntar: em que medida os agentes locais de um município colocam suas potencialidades individuais em interação através de redes sociais para a formação do capital social, promovendo resultados de interesse coletivo? A resposta a esta pergunta foi buscada em pesquisa de campo que envolveu quatro municípios do Agreste pernambucano². Estes municípios foram selecionados por procedimento econométrico que visava neutralizar os efeitos edafoclimáticos sobre a economia local e tipificar o processo de desenvolvimento e crescimento econômico como uma decorrência da intervenção humana.

Os municípios selecionados foram Bom Conselho, Buíque, Caruaru e Gravatá. Em cada um destes foi feita pesquisa de campo com entrevistas semi-estruturadas junto a lideranças locais e

² A referida pesquisa foi realizada pelos autores com financiamento do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA – ONU).

realizados grupos focais com associações e ONGs. A hipótese deste trabalho é a de que o modo como os atores-chave interagem para obter ganhos coletivos podem explicar essas diferenças nos níveis de desenvolvimento. Desta forma este artigo apresenta as principais conclusões da pesquisa, focando o aspecto comparativo entre a situação do capital social dos quatro municípios e estabelecendo paralelo com sua situação atual de desenvolvimento econômico. Além desta introdução, o artigo está composto de referencial teórico, metodologia, resultados e conclusões.

2. Referencial teórico

A preocupação com o desenvolvimento econômico é antiga e sua teoria vem se desenvolvendo de forma a associar cada vez mais duas questões essenciais da economia: crescimento *versus* desenvolvimento econômico. Os modelos mais recentes do crescimento econômico passaram a considerar questões mais amplas do bem-estar social, relacionadas à importância da educação, da pesquisa e à necessidade de intervenção pública para corrigir falhas de mercado.

Se por um lado a ênfase do crescimento econômico está no alcance da eficiência econômica e ampliação do produto nacional per capita, a noção de desenvolvimento, por outro lado, preocupa-se mais com questões equitativas e com a qualidade de vida dos indivíduos que formam a sociedade. Contudo, questões essencialmente associadas ao campo do desenvolvimento econômico tais como a distribuição de renda, o papel das instituições e a intervenção pública para correção de falhas de mercado são temas que a literatura atual sobre crescimento econômico também vem incorporando como elementos que explicam as causas do crescimento.

A partir dos anos 90, a discussão sobre desenvolvimento econômico ganha uma nova dimensão, conforme salientado por Milani (2003). A literatura especializada passa a explicar os determinantes do desenvolvimento, a partir de uma perspectiva mais local (regional) e sob a ótica da interação entre os indivíduos, levando-se em consideração aspectos não somente econômicos, mas também institucionais, políticos, culturais e sociais do desenvolvimento. Neste sentido, cabe destacar as contribuições dos Institucionalistas que consideram as instituições como um conjunto de normas e obrigações que afeta a vida econômica das pessoas e dos teóricos do capital social que afirmam que as interações sociais definem valores de confiança que podem suplantar determinadas ineficiências econômicas como falhas de coordenação e comportamentos oportunistas.

O enfoque deste artigo está na análise da relação entre estoque de capital social e desenvolvimento local. A tese central da teoria do capital social é a de que redes sociais são um ativo

valioso e a interação entre indivíduos leva à construção de comunidades e de um “tecido social” em que as pessoas são compromissadas entre si. Há evidência de que comunidades com alto estoque de capital social tendem a ter menos criminalidade, melhor saúde, maior escolaridade e mais crescimento econômico (INFED, 2007³).

Antes de se apresentar o conceito de capital social a ser utilizado neste artigo, apresentar-se-á uma revisão dos principais teóricos deste tema. Bourdieu (1979, 1980) foi pioneiro a tratar do conceito de capital social ao determinar a existência de distinções entre os diversos tipos de capital, classificando-o em capital econômico, cultural e social. A intenção de Bourdieu era de avançar a partir da perspectiva econômica, que posiciona o capital econômico como determinante das condições sociais do indivíduo, deixando de fora outras formas de interação. Este reducionismo econômico foi revisto por Bourdieu, que se propõe a analisar o capital em todas as suas formas, associando a ele o capital cultural e o social. Ele ressalta que o capital social constitui-se numa rede que permite o reconhecimento e a troca de bens materiais e simbólicos, favorecendo a multiplicação de outros tipos de capital, a partir dos signos que definem a posição do indivíduo no campo social.

Uma outra visão acerca de capital social é trazida por Coleman (1994), que tenta fazer uma síntese das perspectivas sociológica e econômica. Para ele, o capital social, assim como outras formas de capital, é produtivo na medida em que permite atingir objetivos que não poderiam ser alcançados de outra forma. Diferente do capital físico ou humano, Coleman situa o capital social como “derivado de estruturas de relações por meio dos atores e entre os atores” (HIGGINS, 2005, p. 32), ou seja, ele insinua aqui uma percepção de rede que interliga os indivíduos. Coleman destaca que a lealdade é essencial para que o grupo seja totalmente favorecido, uma vez que sempre haverá indivíduos que serão beneficiados primeiro e que precisam confiar na rede associativa até que chegue a sua oportunidade de dispor de recursos.

Num sistema social, os subsistemas teriam a função de levar os atores sociais a atingirem objetivos e satisfazer interesses, a partir de regras estabelecidas e transmitidas no interior do sistema. As normas servem como forças integrativas e inibidoras de comportamentos negativos que possam prejudicar o capital social. Na teoria econômica, exemplos deste tipo de comportamento são representados por problemas de free-riding⁴. Nesta abordagem, a construção do capital social só seria possível se os atores sociais gerassem mecanismos para resolver o problema do carona.

³ http://www.infed.org/biblio/social_capital.htm, acesso em 9/5/2007.

⁴ O problema do free-rider, ou o problema do carona, ocorre quando alguém (o “caroneiro”) se beneficia de uma ação tomada por outro sem arcar com qualquer tipo de custo.

A perspectiva de Fukuyama (2000) torna mais complexo o conceito de capital social porque o coloca como pertinente desde as regras de interação entre duas pessoas até doutrinas religiosas que normatizam as relações do fiel com indivíduos de dentro e de fora de sua religião. Para Fukuyama, “capital social é uma norma atuante e informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos” (FUKUYAMA, 2000, p. 1). Segundo ele, as interações levam ao desenvolvimento de virtudes como honestidade, habilidade e prudência.

Fukuyama considera a relevância do Estado em fomentar o capital social, mas ressalta que, por si, o Estado não possui condições próprias de criar este capital, que é na verdade produto da religião, da tradição e das experiências históricas de uma sociedade. O Estado é relevante em sua contribuição em educação, que gera capital social ao produzir regras e normas, em ações de segurança pública e na gestão de bens públicos.

A contribuição do cientista político Robert Putnam para a definição de capital social garante a interligação entre as redes associativas e a pretensão de uma sociedade democrática. Com base em Aléxis de Tocqueville, Putnam (2000) destaca a importância do compromisso cívico para o desempenho das instituições sociais e para a qualidade de vida. Putnam salienta os mecanismos culturais – religião, tradição, valores, normas – como fomentadores da cooperação social. A comunidade cívica pensada por ele percebe a cultura como um hábito herdado, logo, transmitido dentro do sistema social através da socialização dos indivíduos. Em certa medida, ele deposita no patrimônio histórico-cultural de uma sociedade a capacidade de construir redes associativas detentoras de comportamentos desejáveis porque geradores de resultados sociais favoráveis à coletividade, denominado por Putnam de “virtudes cívicas”.

2.1 Uma síntese do conceito de capital social

Após uma análise dos conceitos acerca do capital social, é possível observar que a confluência dos autores se dá na perspectiva do coletivo: é em grupo, e não individualmente, que é possível construir capital social. Woolcock e Narayan (2000) tentam uma síntese do conceito de capital social ao propor quatro visões acerca do mesmo: comunitarista, de rede, institucional e sinérgica. Na perspectiva comunitarista, o capital social é percebido pela capacidade de organização da coletividade: clubes, associações, conselhos. Entretanto, eles apontam o risco dessas instituições formarem redes isoladas, sem comunicação entre si, o que pode produzir exclusão étnica, discriminação de gênero ou mesmo constituir agrupamentos perversos, como organizações criminosas.

A segunda visão destaca a elaboração de redes construídas horizontal e verticalmente. A concepção de integrações horizontais e verticais decorre da imagem que o próprio nome fornece, isto é, agentes de mesmo nível hierárquico se integram horizontalmente quando cooperam entre si e verticalmente quando cooperam com agentes de outras instâncias hierárquicas. De certa forma, esta constituição permite que a rede intercambie informações e reduza o isolamento da perspectiva comunitarista. A percepção institucionalista do capital social o coloca como uma variável dependente da qualidade das instituições de uma comunidade, ou seja, a capacidade de grupos sociais de agir em prol de interesses coletivos é que depende da organização institucional. Entram em jogo a credibilidade, a competência, a coerência e a capacidade institucional de agir de maneira correta e prestar contas de seu desempenho e resultados à sociedade.

A última perspectiva, a sinérgica, tenta formular uma percepção de capital social resultante das visões de rede e institucional. A sinergia decorreria, assim, da aliança entre organizações estatais e os vários atores da sociedade civil organizada. Enfim, não se exclui o Estado do processo constitutivo do capital social, que deve ser percebido como o resultado das relações entre os entes estatais e as organizações comunitárias em seus vários níveis (sindicatos, associações, conselhos, organizações não-governamentais). Neste artigo, a análise da situação do capital social nos quatro municípios de estudo seguirá a abordagem sinérgica, por acreditar no papel das redes integradas e das instituições governamentais e não governamentais.

3. Metodologia

Conforme afirmado anteriormente, este artigo apresenta resultados de uma pesquisa realizada no Agreste de Pernambuco. O primeiro passo da metodologia desta pesquisa foi a seleção dos municípios a serem estudados. Optou-se por fazer uma metodologia de seleção baseada em procedimentos econométricos para que não houvesse a possibilidade de escolha arbitrária de municípios que enviesassem os resultados da análise comparativa.

Para selecionar os municípios conforme uma tipologia de desenvolvimento, elaborou-se uma matriz que relaciona os níveis de IDH⁵ e uma variável *proxy* estimada representando o crescimento da

⁵ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. O IDH além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

renda per capita de cada município, no período de 1999 a 2004, decorrente da intervenção humana. A idéia ao se utilizar esses dois tipos de indicadores foi a de capturar duas dimensões essenciais do desenvolvimento local: o grau de dinamismo de sua economia e a qualidade média de vida de sua população. Utilizou-se procedimento econométrico para estimar qual seria o crescimento econômico de cada município decorrente da intervenção humana. Este procedimento foi feito nas seguintes fases: i) estimação da taxa instantânea de crescimento do PIB per capita; ii) estimação da influência das condições edafoclimáticas e geográficas sobre a taxa instantânea de crescimento do PIB per capita; e iii) obtenção do *gap* entre o crescimento previsto pelas condições edafoclimáticas e o efetivamente ocorrido, que consiste, por hipótese, em uma proxy do crescimento decorrente de fatores humanos/sociais.

A primeira fase, de estimação da taxa instantânea de crescimento do PIB per capita foi feita a partir de dados do PIB municipal disponibilizados pelo IBGE para os anos de 1999 a 2004. Estes valores foram corrigidos no tempo para evitar efeitos inflacionários sobre o crescimento econômico e posteriormente estimada a seguinte regressão: $\ln(y_{i,t}) = \alpha_i + g_i t + \varepsilon_{i,t}$ onde $y_{i,t}$ representa o PIB per capita do município i e g_i representa o crescimento instantâneo do município i , a variável dependente da segunda fase.⁶

A segunda fase consistiu em estimar a regressão onde a taxa de crescimento instantânea do PIB estava apenas em função de variáveis relativas a recursos edafoclimáticos. Desta forma, os resíduos deste modelo capturaram a influência de outros determinantes, que não aqueles relativos aos recursos naturais, na taxa de crescimento do PIB per capita de cada localidade. Em outras palavras, neutralizou-se o efeito que as dotações de recursos naturais poderiam exercer no dinamismo econômico de um município com vistas a torná-los comparáveis, como se todos apresentassem condições edafoclimáticas semelhantes. Cumpre destacar que nesta passagem está sendo suposto que não existe qualquer correlação entre as condições climáticas e o tipo de sociedade que nela se desenvolve, pois, em caso contrário o modelo teria endogenia e seria viesado.

Os atributos relativos aos recursos naturais foram então utilizados como variáveis independentes e o crescimento do PIB per capita foi estimado em função de oito índices de clima e solo e também da densidade populacional e distância do município ao Recife. A seguir são apresentadas a equação estimada e a descrição das variáveis do modelo:

⁶ Todas as estimações foram feitas utilizando-se o software RATS, versão 6.35.

$$g_i = \beta_0 + \sum_{j=1}^{10} \beta_j x_{ji} + \tau_i \quad \text{para } i = 1, 2, \dots, 71 \text{ municípios} \quad (1)$$

Onde: g_i é a taxa instantânea de crescimento do PIB per capita por município; x_{1i} é a distância do município i ao Recife em Km; x_{2i} é a densidade populacional por município; x_{3i} é o índice de temperatura e radiação para cultura anual por município; x_{4i} é o índice de temperatura e radiação para cultura perene por município; x_{5i} é o índice de temperatura e chuva para cultura anual por município; x_{6i} é o índice de temperatura e chuva para cultura perene por município; x_{7i} é o índice de drenagem do solo por município; x_{8i} é o índice de resistência à erosão do solo por município; x_{9i} é o índice de condição de enraizamento do solo por município; x_{10i} é índice de fertilidade do solo por município.

Os índices de solo e clima foram provenientes de pesquisas desenvolvidas pela Esalq/USP⁷ que, por sua vez, utilizaram dados de um banco georreferenciado criado a partir de levantamentos oficiais do Radam, Embrapa e Emater⁸. A variável de interesse para compor a matriz que relaciona dinamismo econômico e IDH foi o resíduo estimado (e), isto é, a diferença entre a taxa observada de crescimento do PIB per capita e a estimada. Com este exercício, tem-se que quando $e > 0$ o município está crescendo além do seu potencial controlado para a dotação de recursos naturais.

De posse desses resultados foi construída uma matriz que agrupou os municípios em quatro categorias: 1) IDH acima da média dos municípios da localidade estudada com $e > 0$, 2) IDH abaixo da média dos municípios da localidade estudada com $e > 0$, 3) IDH acima da média dos municípios da localidade estudada com $e < 0$ e 4) IDH abaixo da média dos municípios da localidade estudada com $e < 0$. Uma vez agrupados os municípios em tipos, escolheu-se o mais populoso em cada tipo para compor a pesquisa. Sendo assim, os municípios escolhidos foram Gravatá (grupo 1), Bom Conselho (grupo 2), Caruaru (grupo 3) e Buíque (grupo 4).

Como já mencionado, um outro foco da pesquisa foi justamente entender até que ponto a interferência de agentes locais e suas interações determinaram o curso do desenvolvimento desses municípios. Havendo assim uma explícita preocupação em compreender como o papel do capital social estaria afetando o desenvolvimento local. A idéia, portanto, foi identificar a partir de levantamento de informações primárias, como as empresas, governo e sociedade civil, interagiram de forma a produzir iniciativas que levaram a um maior dinamismo econômico e gerado uma melhoria no bem-estar de sua

⁷ Esalq/USP - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/ Universidade de São Paulo.

⁸ Radam – Radar da Amazônia. Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

população em geral. Da mesma forma, procurou-se verificar também como a ausência de tais iniciativas e o reduzido grau de interação/coordenação entre tais agentes entravou o desenvolvimento desses municípios.

Obter medidas de capital social não é uma tarefa fácil tendo em vista que é um conceito multidimensional e também porque não há dados específicos para esta questão. Como é uma preocupação relativamente recente na literatura sobre desenvolvimento econômico, as principais pesquisas nacionais ainda não incorporaram variáveis destinadas a mensurar diretamente o capital social de uma dada localidade. Geralmente, os estudiosos do assunto têm duas opções, ou gerar seus próprios dados ou utilizar variáveis *proxies* que permitam a construção de indicadores de capital social. A primeira opção nem sempre é viável, pois a execução de *surveys* é cara e consome tempo. A segunda opção pode ser uma saída, desde que se encontrem *proxies* adequadas para avaliar o capital social. Woolcock e Narayan (2000) apresentam uma série de estudos que se destinaram a identificar essas *proxies* e construir indicadores de capital social. No caso desta pesquisa, em que se precisa de informações no nível do município, as únicas *surveys* disponíveis são os censos, os quais não apresentam variáveis apropriadas para a composição de indicadores para o capital social. Em função da impossibilidade de realização própria de pesquisa quantitativa, devido à limitação de tempo e recursos, optou-se por realizar estudos de casos dos municípios selecionados. Foram realizadas entrevistas em profundidade junto a diversos segmentos da sociedade dos municípios escolhidos.

O diagnóstico da situação do capital social e sua importância para o desenvolvimento local foi construído com base nos argumentos revelados dos entrevistados. O método de análise se ateve à identificação de três pontos essenciais para a formação do capital social: (i) a existência de instituições sociais sólidas capazes de promover um ambiente propício à propagação de valores de confiança, solidariedade e cooperação, (ii) a ocorrência de incentivos por parte dos agentes para agirem de forma cooperativa e (iii) a existência de integrações horizontais e verticais entre as entidades de capital social investigadas.

O primeiro passo foi identificar quais instituições estavam presentes no município. Para tanto foram feitos levantamentos junto a órgãos do Governo Estadual e Municipal. Esta abordagem fez com que as entidades que tinham relacionamento com a esfera governamental fossem entrevistadas. Foi feito agendamento prévio das entrevistas e grupos focais. No momento destes agendamentos com os líderes das instituições já levantadas, foi utilizado procedimento de *snow ball*, que consiste em pedir indicações de outras instituições que estes tivessem conhecimento e/ou contatos.

4. Resultados

Para se elaborar um diagnóstico do capital social nos quatro municípios estudados, o artigo classificou os agentes deste tipo de capital em três grandes grupos: (i) setor agropecuário, (ii) empresariado e (iii) sociedade civil organizada. Embora se pudesse incluir empreendimentos agropecuários dentro do segmento empresarial, o trabalho optou por tratá-los separadamente: primeiro, porque os trabalhadores rurais (e não apenas os produtores) também são considerados atores do capital social; segundo, porque a atividade rural possui especificidade própria com políticas públicas diferenciadas e tratamento previdenciário distinto dos demais trabalhadores; terceiro, porque o pequeno agricultor familiar tem formato de decisões econômicas diferente de um empresário. Além disso, as chances de integração com atividades tipicamente urbanas de comércio e serviços são mais remotas. Sendo assim, o que se denomina neste artigo de “empresariado” englobará toda atividade privada que não esteja associada à agropecuária. O grupo da sociedade civil organizada engloba ONGs e entidades sem fins lucrativos que desenvolvem trabalhos voltados para a melhoria do bem-estar do público-alvo a que se destina através de diversas ações, tais como promoção da cidadania, geração de renda, preservação do meio-ambiente, prevenção ao uso de drogas, capacitação e divulgação da cultura local.

O papel que o governo, instituições de ensino e pesquisa, Sistema S⁹, conselhos municipais, sindicatos e associações desempenharam na construção do capital social dos segmentos selecionados também é discutido no artigo. Essas entidades tiveram uma participação transversal em todos os grupos analisados, atuando de maneira específica segundo às necessidades de cada um dos três grupos identificados.

4.1 O capital social na agropecuária

Na cidade de Bom Conselho, a pecuária leiteira é uma das atividades de mais destaque no setor agropecuário. Em função desta preponderância, a pesquisa optou por aprofundar o estudo do capital social apenas neste segmento da agropecuária. As entrevistas em profundidade e condução de grupos focais revelaram que Bom Conselho apresenta um histórico de cooperativismo entre seus produtores de leite, porém os moldes em que se estruturou o mesmo não foi suficiente para construir um capital social de base sólida, do ponto de vista sinérgico. O que ocorreu é que as cooperativas criadas na época da Cilpe – empresa de laticínios do Estado de Pernambuco – foram mais iniciativas derivadas a partir de

⁹ O Sistema S é composto pelo Sebrae, Senai, Sesi, Senac e Sesc.

uma necessidade da estatal, que precisava centralizar a coleta do leite, do que de um senso de oportunidade desses produtores. Além disso, por ser uma empresa de caráter público, a Cilpe praticava preços subsidiados e não exigia um padrão de qualidade do leite compatível com as exigências de um mercado competitivo¹⁰. Havia, portanto, um conjunto de ineficiências neste esquema: de um lado, porque a Cilpe agia como um monopsonista¹¹, de outro, porque praticava preços distorcidos e não exigia padrões de qualidade. Isso criou uma situação de acomodação dentre os cooperados e uma estrutura de funcionamento extremamente dependente de seu único comprador que não incentivava os seus cooperados a adotarem padrões de produção e de gestão modernos e competitivos.

Com a venda da Cilpe para a Parmalat, uma empresa de mercado, aumentou-se o grau de exigência quanto à qualidade do leite e foram extintos os subsídios no preço de compra do leite dos produtores, embora a situação de monopsônio tenha permanecido. A privatização da Cilpe provocou então redução da receita desses fornecedores e conseqüente falência de vários, uma vez que eles não estavam estruturados para funcionar segundo padrões do mercado. Além disso, a estratégia da Parmalat foi a de adquirir os pequenos laticínios para depois fechá-los, fortalecendo assim sua posição de monopsonista. O cooperativismo existente em Bom Conselho, até então, desmantelou-se. A Coplasa, primeira cooperativa a ser criada no sertão do município, desestruturou-se e hoje está praticamente desativada.

O que faltou à época da formação das cooperativas de leite foi a criação de uma rede mais ampla entre os vários agentes que, em tese, poderiam reger o setor de produção de leite como a prefeitura, o IPA (Empresa Pernambucana de Agropecuária), o Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), sindicatos e instituições financeiras. Havia integração entre os produtores de leite e desses com a Cilpe, porém, a interação com as instituições vinculadas ao setor foi insuficiente para a criação de um tecido social mais fortalecido que facilitasse o fluxo de informações e permitisse a criação de um ambiente para se pensar o setor de forma estratégica. Pode-se assim dizer que houve um certo grau de integração horizontal, entre os cooperados que se organizavam para prover a oferta de leite necessária à Cilpe, porém, não se verificou a existência de integração vertical desses com os demais agentes da governança. Tampouco, observou-se um ambiente institucional organizado que dispusesse de ações sincronizadas para impulsionar o setor, reduzindo a fragilidade dos produtores de leite em face da existência de poucos compradores.

¹⁰ Na época da Cilpe havia poucas marcas de laticínios no mercado e o padrão de qualidade era ditado por poucas indústrias. A Cilpe foi vendida nos anos 90.

¹¹ Existência de um único comprador.

Contudo, embora o cooperativismo da bacia leiteira não tenha gerado os mecanismos necessários à construção de um capital social sólido entre os agentes deste setor, Bom Conselho acabou por criar uma cultura de cooperação na agropecuária mais significativa do que em Buíque e Caruaru. No grupo focal dos produtores rurais de Bom Conselho, observaram-se dois aspectos que diferenciaram este município dos outros dois citados: em primeiro lugar, registrou-se maior participação relativa dos produtores de Bom Conselho, demonstrando que são agentes mais interessados em participar de fóruns de discussão sobre sua atividade; o segundo aspecto diz respeito ao posicionamento face ao poder público, são produtores que esperam menos dos agentes governamentais e trazem mais para si a responsabilidade da condução de seus trabalhos. Sendo assim, pode-se concluir que o nível do capital social de Bom Conselho no setor agropecuário, embora se encontre presentemente fragilizado, dispõe de potencial em função de um histórico de cultura de cooperação existente no passado e que, a julgar pelos discursos revelados no grupo focal, tende a se reestruturar.

Em Buíque, não se registrou qualquer indício de existência capital social no setor agropecuário. De uma maneira geral, as associações são desarticuladas entre si, dispõe de um reduzido grau de participação dos associados em suas reuniões e a única razão que costuma motivar a criação dessas instituições é a possibilidade de benefício imediato em projetos sociais. Ou seja, não prevalece a percepção de que o papel de uma associação estaria também vinculado a uma atitude de mais longo prazo, em que o setor seria pensado de forma estratégica e os vários agentes de sua governança se articulariam entre si. Em suma, não há registros de integrações horizontais, nem verticais. A primeira tentativa de reversão deste quadro vem ocorrendo por parte da prefeitura, com a criação do Plano de Recuperação Agropecuária do Vale do Ipanema, apoiado pelo governo federal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, que tem tentado organizar os produtores de leite. Este Plano pressupõe a criação de associações, chamadas de Associações de Agricultores Familiares Produtores de Leite (Ancorp), que são sedes administrativas que oferecem estrutura para os produtores, tais como resfriadores de leite, técnicos agrícolas e armazéns para depósito de ração.

Apesar de estimular o associativismo, esta iniciativa ainda não tem se concretizado na construção do capital social local, já que não tem criado os mecanismos corretos para consolidar laços de cooperação baseados em solidariedade e confiança. Entre os produtores presentes no grupo focal realizado, registrou-se reclamações de inadimplência no pagamento de empréstimos solidários, decorrente de comportamentos oportunistas de alguns beneficiados. Como a liberação de recursos fica

condicionada à participação em algum tipo de organização coletiva, muitos se associam apenas para garantir a realização de seus interesses, despreocupando-se em cumprir regras e efetuar os pagamentos dos empréstimos, o que prejudica os outros produtores, uma vez que estes financiamentos são concedidos na forma de consórcio, por aval solidário.

Em Caruaru, a importância do setor agropecuário na economia do município vem declinando ao longo do tempo e com ele o grau de associativismo entre seus produtores. De acordo com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, já existiram cerca de 45 associações de produtores rurais, hoje só existem 25 e apenas nove delas participam ativamente de fóruns de discussões nos conselhos ou sindicatos. Além de mencionarem a falta de comprometimento dos associados com um projeto de mais longo prazo, os participantes do grupo focal relataram que as fontes do insucesso do associativismo em Caruaru passavam por problemas de capacitação, de falta de transparência e oportunismo político, por parte dos dirigentes das associações, o que macula a credibilidade dos produtores neste tipo de instituição.

Apesar disso, Caruaru conta com um ambiente institucional mais sólido do que Bom Conselho e, principalmente, Buíque. Um exemplo disto está numa parceria que o Sindicato de Trabalhadores Rurais vem firmando com o governo do Estado, a prefeitura, a Contag/CUT e a Fetape para ampliação da oferta de crédito para a atividade rural, através da criação de uma cooperativa de crédito. Esta cooperativa além de ofertar funções financeiras ordinárias como empréstimos, serviços de pagamentos de contas e poupança, terá ainda a função de auxiliar na elaboração de projetos e prover capacitação rural.

Parcerias com a sociedade civil organizada também foram identificadas. Uma delas foi com a Cáritas¹² de Caruaru para a construção de cisternas em propriedades rurais, embora seja uma iniciativa também registrada nas demais cidades estudadas. A outra foi com a Obra Kolping¹³ de Caruaru que vem desenvolvendo cursos de capacitação para o turismo rural com o objetivo de ampliar a geração de renda dos produtores rurais. Essas considerações demonstram que no setor agropecuário de Caruaru há uma deficiência na integração horizontal entre os produtores rurais, revelada pelo enfraquecimento do associativismo, contudo já se verificam alguns focos de integrações verticais com outras instituições do setor e com a própria sociedade civil organizada.

¹² Organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil que estabelece parcerias com organismos nacionais e internacionais para resgatar os direitos humanos. O projeto de construção de cisterna é parte da linha prioritária “Convivência com o Semi-Árido”.

¹³ A Obra Kolping é um movimento social, popular e católico a serviço do trabalhador e sua família.

Em Gravatá, no grupo focal realizado com presidentes de associações pôde-se verificar que o associativismo é relativamente mais bem estruturado do que nas demais cidades estudadas. De uma maneira geral as associações rurais deste município têm sede própria e realizam reunião com frequência definida. Além disso, nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, principal fórum de debate das demandas dos produtores rurais, há um forte grau de participação dessas entidades que já conseguiram se beneficiar de projetos do Pró-Rural, Cáritas, Fetape, dentre outros. O próprio presidente deste conselho destacou que as associações de produtores rurais de Gravatá já são bem mais organizadas e engajadas na participação de fóruns de discussão do que as associações de moradores da área urbana de Gravatá. Outro diferencial das associações rurais de Gravatá é a maior autonomia em relação ao poder público.

Muitos presidentes de associação foram unânimes em afirmar que preferem se manter isentos de política partidária: *“É difícil trabalhar com a prefeitura por questões políticas. A gente não quer se sujeitar à política praticada pelo prefeito”*. A existência desta preocupação por parte dos produtores rurais já os distancia de uma posição de dependência de recursos públicos para condução de seu trabalho. Há neste setor um capital social sinérgico, com integrações horizontais entre produtores e verticais entre esses e outros agentes que regem a governança do setor. O desenvolvimento da agricultura orgânica, atividade que vem se destacando em Gravatá, foi em grande medida estimulado pela formação de parcerias que envolvem diversos agentes desta governança, a exemplo de ONGs, provendo financiamento e difusão de técnicas e conhecimento relevante para a atividade, órgãos públicos especializados e instituições de pesquisa. O município tem ainda um histórico de associativismo e de luta pelos direitos dos trabalhadores, através da presença do Círculo Operário¹⁴, que não só apoiou as Ligas Camponesas como também estimulou a criação de diversas associações rurais.

4.2 O capital social no empresariado

No empresariado de Bom Conselho, que é representado basicamente pelo comércio varejista e por algumas indústrias de laticínios, não foram registradas iniciativas que redundassem na construção de capital social. Os empresários do setor de comércio são regidos por duas entidades associativistas – a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e a Associação Comercial – porém, problemas de divergência

¹⁴ Círculo Operário (ou Círculo de Trabalhadores Cristãos) – ONG fundada em 1962, que visa ao desenvolvimento sócio-econômico e cultural do homem, trabalhando também nas áreas sociais de formação, capacitação e educação.

política dificultam a interlocução entre elas e reduzem, conseqüentemente, a credibilidade dos comerciantes em relação a uma cultura de cooperação para o setor. A falta de credibilidade no associativismo se reflete no baixo grau de adesão dos associados em campanhas promovidas por essas entidades, a exemplo de iluminação natalina, sorteio de bens para consumidores e fabricação de material de divulgação, revelando um comportamento oportunista dos comerciantes locais. É o típico problema do *free-rider*, em que alguns comerciantes esperam se beneficiar da ampliação das vendas derivada dessas iniciativas, mas não querem arcar com os custos financeiros.

A CDL e a Associação Comercial divergem ainda em relação à percepção sobre a atuação do Sebrae, enquanto a CDL acredita que o Sebrae tem tido uma participação ativa na oferta de cursos e na execução de uma recente pesquisa sobre o relacionamento entre cliente e comerciário, a associação acredita que o Sebrae tem reduzido a sua intervenção no município. A prefeitura, por sua vez, também não tem tido uma atuação em sintonia com estas entidades. A CDL fez reivindicações para melhoria de calçamentos, iluminação pública e segurança, mas não obteve êxito. A associação também reclama da falta de políticas públicas específicas para a atividade. Ou seja, o que se observa é que os agentes do setor não estão se entendendo e, portanto, não conseguem cooperar para criar redes de integração com as demais entidades que regem a sua governança.

Com a perspectiva de instalação de uma fábrica da Perdigão no município, espera-se uma mudança na situação de capital social do setor, uma vez que esta empresa trabalha com conceito de integração vertical da produção e deve estabelecer contratos de cooperação tanto à montante da cadeia produtiva, com os produtores de leite e carnes, como à jusante, com distribuidores e comerciantes. Esta forma de se trabalhar deverá levar a que todos os agentes envolvidos no processo se disponham a compartilhar informações e atuar de forma coordenada para que não se crie ineficiência na divisão do trabalho pressuposta numa estrutura de integração da produção.

Em Buíque, a situação do capital social no empresariado local não é muita distinta da verificada em Bom Conselho. O comércio varejista também é a atividade em que se concentra a maior parte do empresariado local e, no caso de Buíque, o turismo ecológico do Vale do Catimbau aparece como uma potencialidade para iniciativas privadas. Em relação ao comércio, houve um crescimento recente da atividade impulsionado pelo Bolsa-Família e aposentadoria rural, embora isto não tenha redundado numa ampliação de mentalidade cooperativa. Uma indicação deste fato está no baixo grau de adesão dos associados em relação a campanhas promovidas pela Associação Comercial local, o que é impulsionado por comportamentos oportunistas do tipo *free-rider*, como ocorre em Bom Conselho.

A atividade turística de Buíque ainda é muito incipiente, a cidade não dispõe de uma rede de hospedagem adequada para receber os turistas, há poucos restaurantes, serviços de visitação ao Parque Nacional do Catimbau e não há uma infra-estrutura de trilhas e de pontos de contemplação. A sensação é a de que o empresariado local ainda não despertou para o potencial turístico do município. A única iniciativa de aproveitamento desta vocação foi organizar os guias turísticos em uma associação com o objetivo de encaminhar a visitação ao parque, através de passeios em que esses condutores contam um pouco da história do lugar. O Sebrae teve um papel fundamental na criação desta associação, pois promoveu a realização de cursos que apontou a necessidade de organização para dar suporte aos guias em seu trabalho. A sede da entidade ainda é provisória, alugada pela prefeitura, mas há expectativa de construção de um receptivo turístico.

Em Caruaru, a situação do capital social no empresariado é bastante distinta da observada em Buíque e Bom Conselho. Os segmentos já consolidados no setor privado englobam as atividades de comércio/indústria (sobretudo têxtil e de confecções), de serviços médico-hospitalar e turístico (principalmente o de negócios) e se observa um forte espírito empreendedor em cada um desses segmentos, porém atividades cooperativas relevantes foram verificadas apenas na cadeia de vestuário. Pode-se dizer que a governança desta cadeia produtiva possui um funcionamento eficiente no sentido de que vários de seus agentes atuam de forma coordenada interagindo tanto horizontalmente (entre entidades semelhantes), quanto verticalmente (entre entidades distintas). Isto pôde ser identificado a partir das parcerias desenvolvidas entre os diversos atores dos segmentos têxtil e de confecções.

Por exemplo, a Associação do Comércio e Indústria de Caruaru (ACIC) desenvolveu juntamente com as empresas do setor e o Sebrae toda uma reestruturação das lavanderias de Caruaru, adequando seus funcionamentos de modo a preservar o meio-ambiente e fornecendo cursos e capacitações para empresas e empregados do setor. Outra iniciativa também da ACIC juntamente com empresas associadas foi a provisão de segurança na Feira da Sulanca, movimento tal que acabou por impelir a participação da prefeitura na época do período natalino. Um dos fatores de sucesso das parcerias empreendidas pela ACIC foi a criação de Câmaras Setoriais que atuam de forma específica ao ramo de atividade a que se destina. Ao todo são doze câmaras que reúnem empresários de diversos segmentos e têm por função a identificação das demandas setoriais e a delimitação de planejamento estratégico do setor.

Em relação à atividade turística, verificou-se que é um segmento em que seus agentes têm encontrado dificuldades na construção do capital social. Os principais problemas enfrentados pelo setor

vão desde a qualidade da oferta de sua infra-estrutura hoteleira, passando pela escassez da mão-de-obra, até dificuldades na consolidação de sua governança. Esses focos de ineficiência se devem, por um lado, ao fato de que o setor turístico não teve um espaço oficial nas secretarias municipais, por outro lado, porque seus agentes privados não se articularam de forma a desenvolver um plano estratégico para o setor em função de falhas de coordenação.

À atividade turística ainda não foi reservada uma Secretaria Municipal com a função de traçar um plano de desenvolvimento para o setor. Atualmente, a Fundação de Cultura de Caruaru “adotou” o turismo através da criação de uma diretoria específica, contudo o grande problema é que o papel desta diretoria é limitado tanto pela falta de recursos específicos para a atividade, como também pelo próprio foco de atuação, mais destinado à cultura. Os empresários do setor, por sua vez, ao não identificar uma governança em que outros agentes além deles mesmos poderiam desenvolver um papel pró-ativo para o setor, passaram a agir isoladamente buscando apenas a rentabilidade individual sem enxergar perspectivas de ampliação para o setor.

Já em Gravatá, o turismo local - caracterizado, sobretudo, por um turismo de segunda residência dos moradores do Recife - é a atividade que tem consolidado o capital social no ramo empresarial. Esta atividade é a grande fonte de dinamismo do município de Gravatá. É a partir da demanda deste setor que se desenvolvem as demandas por outras atividades. Por ser a atividade turística um grande fio condutor entre as mais variadas atividades econômicas da cidade, a construção do capital social de Gravatá se distinguiu daquela observada nos outros municípios estudados. Esta dinâmica proporcionou a criação de um espírito de cooperação entre seus agentes econômicos e impulsionou a formação de parcerias para o desenvolvimento de iniciativas que, apesar de distintas, são dependentes entre si, uma vez que tudo o mais gira em torno desta demanda turística.

Em parceria com empresários e o Sebrae, a prefeitura transformou o antigo Festival de Morango¹⁵ no Festival Cultural, ampliando-o para abranger os segmentos de artesanato, flores, móveis e gastronomia. Além disso, também em parceria com o Sebrae e o Núcleo de Empresários da Praça 10 (associados da ACIAG¹⁶) encamparam uma obra de revitalização das lojas de comércio e serviço desta Praça do centro da cidade para melhorarem as áreas de logística, atendimento e layout.

Pode-se dizer que a ACIC – Caruaru e a ACIAG são dois exemplos de referência no que se refere ao impacto que o associativismo teve no dinamismo de segmentos específicos das economias

¹⁵ Mesmo porque a atividade está passando por problemas de rentabilidade em virtude da concorrência de outras regiões produtoras.

¹⁶ ACIAG - Associação de Comércio, Indústria e Agropecuária de Gravatá.

dessas cidades: têxtil/confecções (Caruaru) e turismo (Gravatá). Assim como a ACIC - Caruaru, a ACIAG também possui uma estrutura de câmaras setoriais onde se formam fóruns de discussões para atender às demandas afins de cada setor.

Diversas ONGs como a Associação dos Amigos do Meio-Ambiente (AMA – Gravatá), o Grupo de Apoio aos Meninos de Rua (GAMR), a Casa de Mulheres, dentre outras, possuem projetos de cultura e artesanato locais cujo fim é a promoção da cidadania e geração de renda para população em situação de pobreza, mas tem nos turistas um dos principais públicos consumidores. No item 4.3, destinado ao diagnóstico do capital social na sociedade civil organizada, são apresentadas as diversas ações das ONGs de Gravatá e como as mesmas se integram tanto horizontalmente quanto verticalmente para implementar os seus projetos.

Outra atividade relevante para o empresariado de Gravatá é a fabricação de móveis artesanais que deu a esta cidade o título de Pólo Moveleiro do Agreste. Contudo, tal atividade tem amargado a concorrência com os fabricantes do sul do país que graças à modernização de seus processos produtivos e à utilização de matérias-primas mais baratas, como o MDF, chaparia e compensado, conseguiram baratear custos, tornando-se relativamente mais competitivos. Essas empresas não trabalham com produção em série, tampouco se especializam em etapas específicas do processo de produção que venham a viabilizar ganhos de escala. Mas, por quê os empresários deste setor não conseguiram se modernizar e enfrentar a concorrência? A resposta a esta pergunta está fortemente relacionada ao tema deste trabalho, ou seja, o reduzido grau de capital social entre os agentes do setor vem obstruindo a elaboração de soluções para o problema da concorrência. Na governança que rege a atividade, o elo mais vulnerável está entre os próprios fabricantes de móveis que por falta de cultura associativista não têm conseguido obter ganhos a partir de cooperação mútua, nem através de parcerias com agentes de níveis hierárquicos distintos desta governança. *“A associação [AFMOG] tem problemas para reunir o grupo porque eles são egoístas demais. Problemas de gestão e liderança na associação contribuíram para a sua fragilidade”*, disse o presidente da associação em entrevista, afirmação que revela um temor de que os fabricantes ajam de forma oportunista, com um comportamento típico do *free-rider*.

Para que os fabricantes de Gravatá recuperem sua competitividade e consigam enfrentar a concorrência do sul do país, a principal ação a ser tomada consiste na modernização do processo produtivo que venha a baratear custos. Para isto necessitam não somente adquirir maquinários tecnologicamente mais avançados, mas principalmente precisam racionalizar seus processos produtivos

para trabalharem com produção em série e adotarem divisão do trabalho, gerando uma integração entre fabricantes de forma a que cada um se especialize em partes específicas do processo de produção, ganhando economias de escala. Este tipo de iniciativa requer uma disposição para cooperação entre os fabricantes e um grau de coordenação eficiente entre eles, uma vez que o padrão de qualidade das peças deve ser uniformizado para que a montagem final do móvel esteja em harmonia e com qualidade única. O problema é que há uma grande resistência a este tipo de cooperação horizontal entre os produtores de móveis, como revelou o presidente da AFMOG: “[os fabricantes] *não aceitam compartilhar as etapas do processo produtivo, mas continuo forçando para conseguir sensibilizá-los para a importância do associativismo*”.

4.3 O capital social na sociedade civil organizada

Em Buíque e Bom Conselho foram registradas algumas iniciativas da sociedade civil organizada através de ações voltadas para a geração de renda e promoção da cidadania. Contudo, de uma maneira geral são ações isoladas, cuja realização não ocorre de forma sistemática e, portanto, apresenta um impacto reduzido na promoção do bem-estar do público a que se destina. As entidades promotoras dessas ações ainda não conseguiram se estruturar de forma a criar parcerias institucionais sólidas, deparam-se com barreiras na captação de trabalho voluntário e de recursos para execução dos seus projetos. Em Bom Conselho, o Lions, Rotary e Maçonaria têm a tradição de realizar bingos e gincanas para arrecadar recursos para pessoas carentes do município. Existem ainda duas entidades que fazem trabalhos de geração de renda a partir de cursos de capacitação: a Associação Mista para o Bem-Estar da Mulher, que desenvolve projetos junto a mulheres do Distrito de Queimadas e a Associação Quilombola que promove oficinas de dança e percussão, afoxé, maracatu e reisado.

Em Buíque, tem havido um crescimento de movimentos sociais vinculados à igreja (sobretudo à Paróquia local) e, embora isto represente uma tentativa de disseminação do capital social dentro da sociedade civil, observa-se que a atuação dessas entidades tem maior ênfase na promoção de apoio espiritual e psicológico, mas ainda apresenta um papel reduzido na organização de iniciativas comunitárias que tragam melhorias para as localidades em que vivem. Cabe, contudo, destacar algumas experiências de excelência, como é o caso do trabalho da Pastoral da Criança, que tem obtido conquistas positivas na redução da mortalidade infantil, sendo inclusive premiada por tal iniciativa. A presença da ONG Pedra D’Água que trabalha com a oferta de cursos de capacitação, principalmente na área de informática, também ilustra o esforço de construção de redes sociais.

Em Caruaru, a sociedade civil já tem uma tradição de organização mais sólida do que nos municípios de Buíque e Bom Conselho. Existem ONGs e entidades que desenvolvem projetos sociais e atuam junto a públicos das mais diversas faixas etárias que, em geral, pertencem a classes sociais menos favorecidas. Os projetos sociais relacionam-se a questões como a promoção da cidadania, ampliação do bem-estar, geração de renda, preservação do meio-ambiente, prevenção ao uso de drogas e divulgação da cultura local.

As discussões conduzidas em grupo focal revelaram que já existe uma estrutura de integração vertical entre essas entidades e outros organismos da governança que cooperam em seus projetos. Foram detectadas parcerias com instituições de ensino, empresas privadas, entidades do Sistema S e, sobretudo, com a Igreja Católica. Contudo, embora essas entidades tenham estruturado um esquema de parcerias verticais, elas ainda não conseguiram efetivar uma interlocução eficiente entre elas, ou seja, o capital social neste segmento carece de integrações horizontais.

Esta falta de união de esforços entre entidades da sociedade civil, que freqüentemente realizam trabalhos semelhantes, repercute na construção do capital social. Foi observado que os principais obstáculos à construção do capital social na sociedade civil organizada de Caruaru residiram na baixa disposição de indivíduos da comunidade para o trabalho voluntário e nos fracos elos de relação de confiança e solidariedade entre os mesmos. A dificuldade de mobilização para o trabalho voluntário não é um problema específico de Caruaru, mas de qualquer localidade que apresente focos de pobreza. A construção do sentimento de confiança e solidariedade é mais limitada pela ausência de um ambiente institucional favorável. O ambiente institucional envolve o conjunto de instituições sociais como a família, a escola, o clube comunitário, a igreja, a segurança pública e a saúde pública.

O problema observado foi que o público beneficiado pelos projetos das entidades muitas vezes é desprovido de unidades essenciais dessas instituições sociais, como possuir uma família estruturada ou freqüentar uma escola de qualidade. São indivíduos que crescem e vivem em ambientes onde os valores da cidadania são desconhecidos ou desvalorizados e, por conseguinte, torna-se uma tarefa árdua para as entidades de capital social disseminar, junto a este público, valores como solidariedade, confiança e cooperação. Possivelmente a coordenação entre ONGs para dividirem ou complementarem seus projetos sociais fortaleceriam a credibilidade dessas entidades, criando um ambiente institucional mais favorável. Note que, neste caso, a integração vertical é necessária para a construção da rede social, mas este tipo de conexão não fornece um contato mais direto com o público-alvo beneficiado. Essas pessoas enxergam e têm contato direto apenas com as próprias ONGs e, portanto, não visualizam claramente os

parceiros que ajudam de forma indireta na execução dos projetos dessas entidades. Sendo assim, os sentimentos de confiança e solidariedade passam muito mais pela imagem de uma rede de ONGs fortalecidas por uma rede integrada horizontalmente do que verticalmente.

Dentre os quatro municípios estudados, as instituições da sociedade civil de Gravatá estiveram entre as que apresentaram um capital social mais bem constituído, pois foi justamente o segmento em que se registrou a existência de parcerias entre os mais diversos tipos de entidades. São parcerias multilaterais que envolvem organismos locais, nacionais e internacionais, cujo resultado do trabalho já tem uma visibilidade e reconhecimento da população local.

Nas discussões em grupo focal, pôde-se perceber que a construção do capital social tem sido fruto do trabalho permanente de entidades pioneiras na cidade. O Círculo Operário foi uma célula fundamental neste processo. Existente há 45 anos, esta organização teve uma atuação essencial na mobilização dos trabalhadores do campo, junto com as Ligas Camponesas, e no nascimento da cultura associativista nos mais variados ramos da economia. Várias associações de grupos produtivos nasceram dentro do Círculo Operário. Hoje esta instituição continua não somente ativa, como se tornou o principal espaço de debate das entidades que representam a sociedade civil organizada. Reuniões de conselhos, fóruns para discutir os projetos das ONGs locais, realização de cursos e oficinas acontecem no Círculo Operário.

Para ilustrar as integrações horizontais e verticais existentes na rede de entidades da sociedade civil organizada, serão apresentados alguns exemplos de projetos cuja implementação junto ao seu público-alvo segue a lógica de um trabalho integrado, onde a realização não seria possível sem a criação de parcerias. Um primeiro exemplo de projeto é a confecção das famosas Bonequinhas da Sorte, cuja produção tem sido apoiada pela Visão Mundial (VM), Casa da Mulher e Associação dos Artesãos de Gravatá (AAG) e se transformou num projeto de geração de renda para mulheres carentes. A AAG e VM trabalharam junto com a Casa da Mulher para atingir seu público-alvo. São seis grupos de trabalho e cada um reúne trinta costureiras. A VM ajuda na comercialização exportando a produção para Holanda e Portugal. Faz também parceria com O Boticário em ação de responsabilidade social, onde O Boticário vende cartão com a Bonequinha e a história do Projeto.

A AMA – Gravatá também pode ser citada como outro exemplo em que a lógica de criação de redes de trabalho pauta a implementação de projetos. Juntamente com o Instituto EcoSocial e a Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá (CIDA), a AMA realiza o Projeto Germinar que se destina à formação de lideranças sociais, tais como sindicatos, associações e ONGs. A ONG sueca

Terra do Futuro produziu um vídeo sobre agricultura orgânica e também apóia cursos de pedagogia ambiental. Além disso, a AMA acompanha tecnicamente a produção de um grupo de agricultores de produtos orgânicos a partir de parcerias com o SERTA (Serviço de Tecnologia Alternativa) e associações de produtores. Por fim, a AMA conta ainda com apoio financeiro da Share (Fundação não-lucrativa canadense que trabalha com agricultura), da prefeitura (para a realização da Semana do Meio Ambiente) e executa em parceria com a ODIP, oficina de reciclagem de material.

A ODIP, que também é parceria da AMA, realiza seus projetos a partir de parcerias com a prefeitura, que arca com o pagamento de professores e do pessoal de serviços gerais. Tem convênio com o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do Governo Federal): 80 beneficiados do PETI estudam na ODIP e 3 são monitores. Recebe apoio da KNH (Kindernothilfe – agência de desenvolvimento alemã). Além de firmar parcerias com o Sesi para cursos de curta duração como corte e costura, informática, artesanato, cabeleireiro e manicure.

A VM e a KHN também fazem parcerias com o GAMR, a primeira no financiamento de oficinas de jóias de prata e a segunda no financiamento de toda a estrutura desta entidade. A parceria da KHN com o GAMR foi conseguida através da ODIP, o que revela a eficiência da rede de entidades da sociedade civil organizada. Outro parceiro é o Brazil Foundation, organização não-lucrativa que mobiliza recursos para as áreas de educação, saúde, direitos humanos, cidadania e cultura e financiará a compra de instrumentos musicais e material didático para o GAMR.

5. Conclusões

A intenção original da pesquisa que deu origem a este artigo foi a de construir uma metodologia que classificasse municípios do Agreste de Pernambuco segundo duas dimensões essenciais do bem-estar: o nível de IDH e o crescimento do PIB per capita entre 1999 e 2004, controlando para os seus recursos edafoclimáticos. Ao se controlar para a dotação de recursos naturais, os resíduos das estimações do PIB per capita passaram a incorporar todos os determinantes deste crescimento, que não aqueles relacionados ao clima e ao solo. Dentre esses determinantes se encontram naturalmente a intervenção humana, a partir das iniciativas pública e privada dos diversos agentes econômicos. Por definição, o valor do IDH também é fruto de políticas de intervenções humanas nas áreas de renda, saúde e educação. Como resultado, a metodologia utilizada classificou os municípios de acordo com a qualidade de vida de seus habitantes e com o dinamismo econômico decorrente das ações de seus

agentes, neutralizando para qualquer vantagem de recursos edafoclimáticos que pudessem diferenciar, *a priori*, o desenvolvimento das localidades.

A metodologia identificou quatro tipologias de desenvolvimento local: (i) municípios com valor de IDH abaixo da média do Agreste, apresentando um crescimento do PIB per capita aquém do seu potencial edafoclimático; (ii) municípios com valor de IDH abaixo da média do Agreste, apresentando um crescimento do PIB per capita além do seu potencial edafoclimático; (iii) municípios com valor de IDH acima da média do Agreste, apresentando um crescimento do PIB per capita aquém do seu potencial edafoclimático e (iv) municípios com valor de IDH acima da média do Agreste, apresentando um crescimento do PIB per capita além do seu potencial edafoclimático. Os municípios mais populosos de cada um desses grupos foram então escolhidos para um estudo de caso mais aprofundado. Da tipologia (i) foi selecionada a cidade de Buíque, da (ii) a de Bom Conselho, da (iii) a de Caruaru e da (iv) a de Gravatá. Neste estudo de caso, o foco principal foi a análise da intervenção humana no curso do desenvolvimento local, a partir da construção do capital social. A realização de entrevistas em profundidade e de grupos focais possibilitou a elaboração de um diagnóstico da situação do capital social dessas cidades, o que permitiu compreender os mecanismos que pudessem estar afetando o desempenho diferenciado do dinamismo econômico.

Buíque e Bom Conselho estão entre os municípios com IDH abaixo da média do Agreste pernambucano. Entretanto, do ponto de vista do dinamismo econômico, o primeiro município vem crescendo menos do que seu potencial natural, enquanto o segundo tem conseguido superar seu potencial edafoclimático. Em Buíque, não foram identificadas redes de capital social consolidadas. O município tem um perfil messiânico e alguns atores sociais se mostram relevantes para demarcar isso, como o atual prefeito que se mantém na condição de principal fomentador do desenvolvimento local. Este elemento cultural do município retira a responsabilidade dos indivíduos de não assumir as rédeas das ações políticas para gerir Buíque, fortalecendo sua condição de passividade, à espera de iniciativas governamentais para que o desenvolvimento se consolide. O pouco que existe de construção de capital social se deve aos movimentos sociais ligados à igreja, havendo inclusive uma experiência que já gerou um impacto concreto no bem-estar da população local: a redução da mortalidade infantil obtida graças ao trabalho da Pastoral da Criança.

Bom Conselho é uma cidade que já possui uma certa tradição de cooperativismo no setor agropecuário, principalmente entre os produtores de leite. A compra da estatal Cilpe pela Parmalat vem demandando uma necessidade de reestruturação do cooperativismo local, principalmente porque a

estratégia adotada pela Parmalat nos mercados em que atua foi, na época da privatização, adquirir os pequenos laticínios para fechá-los e assumir uma postura de quase monopsonio, o que diminui a rentabilidade dos produtores. Há um esforço entre os produtores locais para reestruturação das cooperativas. Isto revela que há uma transição positiva do cooperativismo no modelo Cilpe – em que havia menos exigências sobre a qualidade do leite entregue e onde o padrão de comercialização conferia aos produtores um importante nível de subsídio – para o modelo de cooperativismo que atende a um comprador privado mais preocupado com a qualidade. Esta transição traz em si oportunidades para que os produtores locais se tornem menos dependentes de subsídios públicos e ampliem o seu poder de barganha, junto ao monopsonista, através da formação de cooperativas.

Caruaru e Gravatá estiveram entre os municípios com IDH acima da média do Agreste pernambucano, porém, a primeira cidade apresentou crescimento do PIB per capita aquém do seu potencial edafoclimático, enquanto que a segunda cresceu mais do que seu potencial natural. No caso de Caruaru, verificou-se que a construção do capital social não é uniforme dentre os vários segmentos de sua sociedade. No setor empresarial há um forte espírito empreendedor, mas com atividades cooperativas relevantes apenas na cadeia de vestuário. A sociedade civil organizada, representada sobretudo por ONGs e entidades que desenvolvem trabalhos de cunho social, encontra dificuldades no ambiente institucional. Para que seus projetos gerem frutos seria necessário haver instituições sociais fortalecidas na sua governança, o que não ocorre tendo em vista que o público-alvo dessas entidades não possui famílias estruturadas, não tem acesso a escolas ou outros serviços públicos de qualidade. Apenas a Igreja tem tido uma participação mais efetiva junto às instituições de capital social. Na zona rural, observou-se uma certa desorganização do capital social entre seus agentes. Fechamento de associações devido à falta de gerência de seus representantes, à pouca transparência na prestação de contas, ao forte grau de dependência de recursos públicos e à falta de cultura associativista entre os produtores rurais foram as principais causas do capital social fragilizado no setor.

Gravatá foi o município em que se observou maior consolidação do capital social. O que se pôde concluir é que há dois aspectos fundamentais na construção de suas redes sociais: o turismo e a tradição associativista. O turismo é um grande agregador de demandas e faz com que agentes de segmentos econômicos distintos se comuniquem em função de um mesmo fim: o atendimento do fluxo turístico. Há ainda uma tradição histórica de construção de cultura associativista que nasceu há 45 anos no Círculo Operário e se solidificou na atuação de diversas entidades da sociedade civil organizada. Várias associações de grupos produtivos nasceram dentro do Círculo Operário. O pólo moveleiro foi o

único setor em que se observou um certo dismantelo do capital social, apresentando pouca cooperação entre seus empresários e menor propensão a firmar parcerias com outros agentes que regem a governança deste setor como o Sebrae, a ACIAG e a própria prefeitura.

A conclusão a que se chega é de que a proposição de futuras políticas públicas deve considerar a construção de redes sociais localmente, de modo a promover o fomento e o fortalecimento das instituições – cooperativas, associações, ONGs e poder público – tanto vertical como horizontalmente, de modo a garantir a sinergia entre os elos da corrente. Um capital social forte em um município é um grande propulsor do desenvolvimento, podendo garantir que ele ocorra para além das condições edafoclimáticas de uma localidade.

Referências bibliográficas

BOURDIEU, P. **Les trois états du capital culturel**. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n. 31, pp. 3-6, 1979.

BOURDIEU, P. **Le capital social: notes provisoires**. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n. 31, pp.2-3, 1980.

COLEMAN, J. C. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1994.

FUKUYAMA, F. **What is social capital**. 2000. Disponível em www.ifm.org.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

INFED – Informal Education. **Social capital**. Disponível em http://www.infed.org/biblio/social_capital.htm.

MILANI, C. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. IV Conferência Regional ISTR-LAC. San José, Costa Rica: 2003. Disponível em <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/carlosmilanip.pdf>.

PUTNAM, R. D. **Bowling Alone. The collapse and revival of American community**. New York: Simon and Schuster, 2000.

WOOLCOCK, M. & NARAYAN, D. **Social capital: implications for development theory, research, and policy**. The World Bank Observer, vol. 15, n. 2, pp. 225-249, agosto 2000.