



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Bomfin Sousa, Washington Luís de; Silva Nascimento da, Irismar
Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível?

Revista de Sociologia e Política, núm. 21, novembro, 2003, pp. 109-123

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802108>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO: A MUDANÇA SOCIAL AINDA É POSSÍVEL?

Washington Luís de Sousa Bonfim

Irismar Nascimento da Silva

RESUMO

Este artigo discute, à luz dos conceitos de capital social e dependência de trajetória, os limites e possibilidade da idéia de mudança social, procurando analisar um caso empírico específico, o do estado do Piauí, da região Nordeste do Brasil. O texto divide-se em quatro seções: em primeiro lugar, apresenta um breve resumo de alguns dos pontos principais que caracterizam a sociedade piauiense, interpretados a partir da sua formação histórica e daquilo que chamamos de “herança de atraso”. Em segundo lugar, analisa-se o novo perfil institucional brasileiro e as relações entre os setores público e privado, com enfoque sobre o aspecto da participação cívica. Na seção subsequente, estabelecemos conexão direta das referidas questões com a discussão recente sobre o capital social. Finalmente, amplia-se o debate sobre a questão da agenda prática de mudança social que pode ser vislumbrada a partir das reflexões atinentes à literatura.

PALAVRAS-CHAVE: *mudança social; capital social; descentralização; Piauí.*

I. INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é discutir algumas questões relativas ao possível impacto das transformações institucionais do desenho das políticas públicas no Brasil, a partir do final da década de 1980, em regiões marcadas por longa tradição oligárquica, especificamente sobre o estado do Piauí. Nesse sentido, procura-se refletir como a realidade de transformações e ampliação da esfera pública pode ou não ajudar na criação de uma agenda prática de mudança social, especialmente projetada para contextos sociais caracterizados pela indiferenciação entre público e privado e atraso econômico.

Essas transformações têm motivado uma crescente discussão acerca do papel da sociedade civil nas questões públicas, sobretudo através dos conselhos gestores, criados a partir da Constituição Federal de 1988. Esse novo formato da estrutura organizacional que passou a nortear as relações intergovernamentais tem causado impacto sobre as condições em que vem realizando-se o processo de transferência de atribuições na área social. Nesse contexto de recuperação das bases federativas do Brasil, a sociedade civil ganhou visibilidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política. Dessa forma, o

(re)ordenamento institucional tem viabilizado a revalorização da participação cívica e do poder local.

No entanto, o redimensionamento de poderes que permeia o cenário político brasileiro, em que as responsabilidades de gerenciamento e governabilidade são distribuídas entre as diversas esferas do governo, não tem sido homogêneo, seja entre as diferentes políticas, seja entre as diversas unidades da federação. Por outro lado, alguns estudos a respeito da expansão da democracia participativa apontam, em certa medida, implicações contrárias ao caráter positivo que se atribui à participação cívica. Assim, mesmo considerando os avanços políticos e sociais, o dilema da ação coletiva ainda constitui impasse para a consolidação do processo de inserção da sociedade nos negócios públicos.

A literatura tem enfatizado o papel do Estado no fomento à participação cívica (FOX, 1994; 1996; EVANS, 1995; 1996a; 1996b) por meio da aplicação imaginativa de tecnologias simples e atuação eficiente das instituições públicas. As dificuldades surgem na medida em que a resistência à participação tem sido mais acentuada nos países e/ou regiões em que a credibilidade do Estado encontra-se abalada devido aos freqüentes governos descomprometidos com o bem-estar

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

social, pois, quando se projeta uma relação de parceria entre público e privado, a confiança torna-se ingrediente imprescindível para a sua conformação.

Nesse sentido, consideramos pertinente trazer à tona o debate sobre a idéia de capital social, tendo em vista a sua função empreendedora quanto ao desempenho institucional e ao desenvolvimento de uma determinada região (PUTNAM, 1993; 2000). O pressuposto da discussão é o de que a inserção da sociedade civil nos negócios públicos – por exemplo, por meio dos conselhos gestores – amplia as possibilidades de estímulo ao acúmulo de capital social. Esses instrumentos de expressão e participação representariam alternativa concreta de transformação política e mobilização social. Trata-se, portanto, de entender a mudança institucional como um ponto de partida efetivo para mudanças sociais mais profundas.

O texto estrutura-se então em quatro momentos distintos. Em primeiro lugar, segue um breve resumo de alguns dos pontos principais que vêm a caracterizar a sociedade piauiense, interpretados aqui a partir da sua formação histórica e daí que chamamos de “herança de atraso”. Em segundo lugar, analisa-se o novo perfil institucional brasileiro e as relações entre os setores público e privado, com enfoque sobre o aspecto da participação cívica. Na seção subsequente, estabelecemos conexão direta das referidas questões com a discussão recente sobre o capital social. Finalmente, amplia-se o debate sobre a questão da agenda prática de mudança social que pode ser vislumbrada a partir das reflexões atinentes à literatura.

II. FORMAÇÃO POLÍTICA DO PIAUÍ: O ATRASO COMO HERANÇA

No título desta seção há uma série de suposições relativamente importantes, que se podem considerar de um ponto de vista metodológico. Primeiramente, estamos sugerindo a existência de algo que possa ser chamado de “formação política”, remetendo à idéia de acúmulo, talvez mesmo progressão de experiências circunstanciais que terminam por moldar um sistema, tornando-o inteligível e característico de uma determinada sociedade ou de parte dela.

Na seqüência aparecem três outras idéias dignas de nota. A primeira diz respeito à palavra “atraso”, que sugere o antagonismo a algo que se poderia chamar “moderno” e, nesse sentido

específico, indica então uma dualidade. A história passa, além de agir em um sentido de progresso e acúmulo, a dispor de alternativas, umas melhores que outras, umas mais desejáveis que outras. Em segundo lugar, surge o conceito de herança, significando a transmissão, de uma geração para outra, de certos traços e características que, ao fim e ao cabo, corroboram a descrição da frase inicial do título. Finalmente, o conjunto da afirmação sugere a possibilidade de que o presente seja de alguma maneira, influenciado pelo passado, e, assim, traríamos conosco marcas de origem, como uma bagagem genética que nos relembraria incessantemente de nossa condição inicial, reafirmada no cotidiano de nossas vidas atuais.

Nessa inflexão, faz-se referência ao cerne de uma discussão importante e muito atual na Ciência Política e na Economia nas duas últimas décadas, preocupadas com o desempenho das instituições e o modo como estas podem ser melhoradas, levando em consideração a premissa verdadeira encerrada na afirmação de que é possível herdar algo em sociedade, mesmo que este algo seja o atraso.

Assim, do ponto de vista político, um traço que se ressalta na formação social piauiense é a persistência de uma característica de “fechamento” de seu subsistema político, no sentido de que o acesso aos recursos de poder estiveram concentrados nas mãos de alguns poucos, que, a partir do controle à entrada, passaram a exercer a prerrogativa de definir quem, ou quem não, deveria ascender às posições de comando da política estadual. Esse é um dos muitos sentidos em que é possível falar de oligarquia, governo caracterizado por formas de recrutamento político baseadas em critérios de adscrição, ou seja, que erguem obstáculos àqueles que desejam participar da vida pública.

Considerando a posição geopolítica estadual, durante várias centenas de anos subordinada a capitâncias vizinhas, além das próprias características iniciais de exploração do território, ligadas à pecuária extensiva e, mais tarde, ao extrativismo vegetal, têm-se as condições para consolidação de dois tipos de consequências, ou, como estamos preferindo chamar, “heranças”:

- 1) a terra passou a ser o principal elemento de riqueza e também de poder político e
- 2) o perfil econômico estadual mostrou sempre um traço de grande debilidade, sem que

o Estado tivesse a oportunidade de contar com uma pauta de exportações capaz de alçá-lo à condição de maior privilégio no contexto nacional.

Nesse sentido, estabelece-se uma dependência forte, política e economicamente falando, do Piauí em relação ao poder central, quer no período imperial, quer na República. Isso equivale a dizer que diante da debilidade e do pouco dinamismo da economia estadual, a saída das elites sempre foi considerar as instâncias nacionais como válvula de escape que lhes permitisse a consolidação de seu poder de mando. Em consequência, talvez fosse o caso de afirmar que não poderemos encontrar na história estadual momentos de consolidação de tendências autonomistas diante do poder central, o que, dito de outro modo, implica propor que ao caráter hierárquico e autoritário da formação política – algo compartilhado com a história política brasileira – somou-se uma posição de subserviência e marginalidade da Província e, mais tarde, do Estado, em relação ao governo nacional.

O setor público irá constituir-se, então, em mecanismo de sobrevivência e consolidação de uma elite essencialmente débil do ponto de vista econômico, fenômeno que não é específico do Piauí e que identifica, na literatura sobre a nossa primeira República, o fenômeno do coronelismo, na acepção de Vítor Nunes Leal (1986). Além disso, o caráter hierárquico de nossas relações sociais, marcadas pelo absenteísmo, predação do território, com extermínio das nações indígenas aqui residentes e reforço de uma estrutura agrária concentrada do ponto de vista da propriedade da terra, vaza para o interior da política de modo que o subsistema estrutura-se verticalizadamente, criando e recriando relações de dependência e subordinação dos cidadãos em relação ao mundo público. Na impossibilidade de comparar esse traço com a experiência de outros estados assemelhados, resta-nos afirmar que dividimos com muitos deles as mesmas origens, muito embora possamos afirmar que em algum ponto nossa experiência societal possa ter derivado no sentido de reforçar certas marcas originais.

A herança de que estamos a falar começa a tomar contornos nítidos. De um lado, uma sociedade que estrutura sua vida a partir da terra, do mundo rural e agrícola, que se impõe como alternativa política e econômica, embora por vezes

em articulação forte com o comércio de exportação, nascido na esteira do desenvolvimento do extrativismo. Por outra parte, dá-se a construção de uma relação entre estado e poder central, cujo ponto marcante pode ser traduzido pelo termo “servidão voluntária”. Concentração de riqueza e carência de dinamismo econômico geram como subproduto uma sociedade cujo destino estruturasse a partir das possibilidades abertas por suas elites de extraírem recursos da União, de maneira que é o princípio da autoridade e não o de mercado o definidor das características básicas de suas instituições sociais, tais como a restrição da competição política e econômica. Assim, o Piauí esteve privado de aspectos típicos das formações sociais cujo móvel encontra-se na estruturação de relações fundamentadas no individualismo utilitário¹.

A ética e o mundo do trabalho, elementos primordiais de consolidação do *modus vivendi* de uma sociedade capitalista, lá não encontraram terreno fértil ao seu desenvolvimento, posto que em um contexto de “atraso” econômico e adiantamento de relações de subordinação, a idéia de indivíduo livre, cuja volição escapa ao controle do Estado e de outros indivíduos, parece, mesmo nos dias atuais, distante da matriz inspiradora das elites políticas estaduais.

Seria, no entanto, a situação de perguntar se essa descrição não está indo um tanto longe demais na afirmação de raízes tão negativas da formação política estadual. Muito ao contrário, dados recentes (FARIAS, 1999; SILVA, 1999; ARRAIS, 2000) fazem ver, não sem controvérsias, que o estado continua a trilhar um caminho marcado pelo binômio hierarquia-subordinação. Nesse sentido, em momento mais recente da história política

¹ Esse é um ponto complexo, que não quer afirmar, em nenhum momento, a possível vigência de qualquer traço feudal em nossa sociedade. Ao contrário, como nos informa Furtado (1986), nossa formação, desde o princípio, é capitalista. No entanto, entre outros fatores, as características de nossa inserção na economia internacional definiram o não deslocamento da elite agrária do centro político decisório nacional. No caso piauiense, essa elite, embora de maneira controversa, parece ter sido fundamental no momento de constituição de nosso subsistema político, não apenas na Primeira República, como também mais tarde, durante a Revolução de 1930. Nesse sentido, talvez fosse o caso de propor nossa chegada à modernidade de maneira incompleta, pois dela conhecemos o consumo e, muito pouco, a produção.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

brasileira, o Piauí segue a trajetória orientada por sua herança de atraso, no que ela possui de recorrência à subordinação ao poder federal e de hipertrofia do setor público.

No período que se estende de 1982 até hoje, a literatura ressalta pelo menos uma característica bastante importante: a estadualização do sistema federalista brasileiro (ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO & COSTA, 1998), expressa na constatação de que foram as elites estaduais os principais artífices do processo de transição política à democracia, garantindo assim suas posições no contexto do novo ambiente institucional que se construiu no país, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988.

No caso piauiense, a transição foi essencialmente marcada pela influência do esquema de poder montado, ainda no final da década de 1960, pelo Senador Petrônio Portella, que havia indicado seu irmão para o mandato de Governador, no período 1979-1983. A eleição do candidato do Partido Democrático Social (PDS), com apoio explícito de seu antecessor, em 1982, representava então uma continuidade do esquema anteriormente constituído, em bases tais que um número reduzido de famílias tinha acesso aos cargos principais da estrutura política estadual.

Segundo Arrais (2000), os eventos relativos à criação do Partido da Frente Liberal (PFL), em 1984, determinaram o rompimento do esquema montado pelo Senador Portella, que permaneceu à frente do Partido Democrático Social (PDS). Tal circunstância, na eleição de 1986 – que conferiu novo mandato ao Governador Alberto Silva (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) –, levou o ex-Governador Lucídio Portella a aderir à campanha peemedebista, em que se elegeu vice-Governador, contra o então candidato da Frente Liberal. A indicação do autor é a de que, apesar do rompimento, o caráter fechado e familialista do poder político estadual permaneceu.

Nos pleitos seguintes, com exceção do de 1998, quando se reelegeu o então Governador, estabeleceu-se uma rotatividade no comando do Poder Executivo estadual, muito embora a disputa política estivesse mobilizada em torno de quatro famílias, cuja história política deita raízes na primeira metade do século XX. Aliado a esse fator de rotatividade restrita, como chamaremos aqui, a representação política estadual na Assembléia Legislativa e na Câmara Federal continuou

reproduzindo a força familiar no contexto político piauiense, apesar de insistentes discursos indicando o contrário. Sendo assim, no presente parecem haver elementos empíricos sólidos na direção de continuar-se afirmando a correção da ideia de que o estado herdou, sim, o atraso².

Do ponto de vista econômico, embora tendo crescido de maneira importante, o produto interno piauiense, do ponto de vista de sua distribuição, guarda uma característica de hiperconcentração³, consagrada em índices superiores à média nacional em quase duas vezes. Além disso, o período de crescimento caracterizado pela atuação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no território nordestino não legou ao nosso estado qualquer investimento dinâmico ligado à indústria de bens intermediários que passou a caracterizar o ambiente econômico regional. Ao contrário, o dinamismo agora se instaura na *plantation* do Sul do estado, nos cerrados, dividindo

² Nas eleições de 2002, a vitória de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Executivo estadual foi contrabalançada pela larga maioria de forças conservadoras que compõem as representações legislativas estadual e federal; a força que impulsionou o PT à vitória para o governo não se fez presente no que tange ao pleito proporcional. Nesse pleito, a coligação entre o PFL (Partido da Frente Liberal), o PSDB (Partido da Social-democracia Brasileira) e o PPB (Partido Progressista Brasileiro) conseguiu obter vitória expressiva, elegendo o Senador mais votado e as maiores bancadas federal e estadual. Mas o que é mais expressivo e representativo da política piauiense, em termos de permanência e continuidade, expressa-se nos números que revelam o perfil dos eleitos para a Assembléia Legislativa e para a Câmara Federal. Dos dez deputados estaduais mais votados, sete são do PFL. Do ponto de vista da renovação da bancada, os números são ainda mais acuteladores: treze são filhos de ex-deputados, três são netos, quatro são irmãos de ex-membros do Legislativo, uma é esposa e seis têm parentesco com outros membros eleitos. Assim, só se pode considerar como renovação efetiva a situação de três cadeiras. (Esses números foram-nos gentilmente cedidos pelo Prof. Ricardo Arrais, do Departamento de Geografia e História da Universidade Federal do Piauí.)

³ Apesar desse crescimento, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o ano de 1999, o estado teve participação relativa no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de apenas 0,5% e, no relativo ao PIB regional, tal participação foi de pouco mais de 4%. No que se refere à distribuição de renda, os dados do relatório sobre o desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apontam o Piauí como o mais concentrado do país, tendo em vista a razão da riqueza dos 5% mais ricos e os 20% mais pobres da população.

com Bahia e Maranhão espaço e mercados de exportação do principal produto, a soja.

Adicionalmente, à hipertrofia do setor público estadual pode-se acrescentar suas características de ineficiência e ineficácia, aliadas à falta de planejamento e à intempestividade das orientações de política pública, cujo traço marcante tem residido no assistencialismo, ou na desconsideração de parâmetros nacionais estabelecidos pelo governo federal, a partir de sua política de descentralização. De um lado, como do outro, parecem abundar a improvisação, a deficiência na implementação de critérios técnicos como norteadores de decisão, além, é claro, do clientelismo e da orientação patrimonialista na utilização do recurso público, ressaltado pelas sucessivas denúncias de malversação de recursos públicos que são constantemente veiculadas pela imprensa.

Como dizíamos inicialmente, o sentido específico do termo “atraso” encontra nessas características a sua formulação, aditadas à interpretação inicial de que se trataria também de um fenômeno ligado à falta de transparência e à opacidade das relações de poder estaduais.

Nesse contexto, cabe então dirigir atenção ao processo mais amplo de descentralização das políticas públicas no país. Por um lado, tem-se como norte a indagação sobre a sua consistência, ou seja, de que trata tal processo; por outro, como a sua conformação vem trazer elementos novos à realidade política que se descreveu até aqui. Assim, temos em mente o questionamento sobre os possíveis efeitos das mudanças institucionais ocorridas sobre a política e a sociedade piauienses.

III. NOTAS SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A penetração do *Welfare State* em esfera mundial, no período pós-1945 – quando foram institucionalizadas políticas sociais no campo do Direito do Trabalho, resultantes das reivindicações dos trabalhadores – remete a idéia de alterações das atribuições do Estado no que diz respeito à proteção social (ESPING-ANDERSEN, 1985; 1990), modificando o contexto em que essa política de proteção restringia-se à relação contratual de trabalho, de modo que as demais questões sociais existentes ficavam a cargo da filantropia, principalmente relacionadas à Igreja.

Como assinala Raichelis (2000), desde a década de 1930 assiste-se a processos de universalização

de um padrão de regulação capitalista que se expande com rapidez a partir da Segunda Guerra Mundial. A criação de um mercado institucionalmente regulado abre espaço para a elaboração de políticas sociais, bem como a possibilidade de autonomização do Estado. Entretanto, verifica-se imensa dificuldade em reconhecer vestígios desse modelo de Estado de Bem-estar Social no contexto brasileiro. As políticas de proteção social nacional têm-se caracterizado pela “combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão” (*idem*, p. 69).

A ampliação das responsabilidades do Estado junto às questões sociais por meio das políticas de proteção aos trabalhadores seria um dos primeiros indícios da reversão da tendência de “marginalização” da sociedade civil. Mas, no Brasil, a experiência do regime militar, a partir do ano de 1964, constituiu um entrave no desenrolar desse processo de valorização da sociedade civil enquanto alternativa para a solução dos problemas locais, bem como na criação de formas de responsabilização dos governos.

Segundo Arretche (1999), durante o regime militar as relações intergovernamentais no Brasil eram, na prática, muito mais próximas das formas que caracterizam um Estado unitário que das federações. Os principais tributos estavam concentrados nas mãos do governo federal; governadores e prefeitos foram destituídos de base própria de autonomia e selecionados formalmente por eleições indiretas; as polícias militares estaduais estavam sob controle do Exército nacional: enfim, o sistema institucional caracterizava-se pela centralização financeira e administrativa.

A perspectiva de mudanças nas relações intergovernamentais e nas políticas públicas no país tornou-se então plausível com a Constituição Federal de 1988, de modo que conferiu legitimidade ao processo de redefinição de atribuições e competências do padrão centralizado do sistema de proteção social, constituído ao longo dos anos 1960 e 1970, e à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro – estados e municípios tornaram-se, de fato, politicamente autônomos⁴.

⁴ No modelo federativo brasileiro os municípios constituem ente político, sendo o prefeito autoridade máxima em uma circunscrição. Nesse sentido, o projeto de descentralização criado na Constituição de 1988 estende-se a esse nível de organização política, caracterizando o que se chama de “municipalização”.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

Sendo assim, o sistema de proteção social brasileiro vem sendo desenhado por meio de medidas que favorecem a descentralização, focalizando a transferência de encargos e serviços tanto para o nível estadual quanto para o nível municipal do governo. Contudo, a descentralização, fundamentada na Constituição de 1988, não tem apresentado resultados homogêneos, seja entre as diversas políticas, seja entre as diferentes unidades da Federação. Diante da heterogeneidade de condições que marca a federação brasileira, em que a maioria dos estados e municípios não atende aos pré-requisitos básicos de capacitação fiscal e administrativa para a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas, “não é suficiente que a União se retire de cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão” (*idem*, p. 112). Nesse sentido, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, para se tornar viável, necessita de um programa de incentivo que favoreça a adesão, ou seja, proporcione uma avaliação positiva dos ganhos para a administração local.

O contexto federativo impõe ainda dificuldades de outra ordem. Em primeiro lugar, a assimetria é uma de suas marcas, tanto no que é relativo às áreas de política pública, quanto ao seu maior ou menor êxito no contexto das várias unidades federadas. Nesse ponto específico, o sistema partidário competitivo tem facilitado a criação de elementos de barganha política quanto aos planos de incentivos para adesão de competências de gestão. Os interesses pessoais parecem “confundir-se” com o objetivo central dos programas, especialmente quando se referem aos benefícios derivados das políticas sociais. Além disso, cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração responsabilidades de custos políticos e financeiros, enquanto mantém os seus benefícios.

Em segundo lugar, há entraves de ordem externa, que se referem ao desenvolvimento de políticas de proteção social no país e dizem respeito à crise do Estado de Bem-estar Social que se alastrou nos países centrais a partir da década de 1970, desencadeando profundas transformações nas relações econômicas, políticas e sociais, devido à incompatibilidade entre os termos de eficiência e equidade no contexto das economias capitalistas. O período de adoção de políticas sociais como

bens públicos no Brasil confronta-se com uma realidade de reestruturação do Estado conjugada às medidas de ajuste estrutural.

Como se mencionou anteriormente, os níveis de descentralização no Brasil variam quanto à unidade da federação e à política, tendo em vista as diferenças regionais de capacitação fiscal e administrativa, bem como a natureza da política que se pretende descentralizar. No entanto, segundo a avaliação de Arretche, observando os casos do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia, São Paulo, Ceará e Paraná, os fatores determinantes para a descentralização não se resumem aos custos exigidos. Mais especificamente, constatou-se que, por exemplo, os obstáculos de natureza econômica podem ser compensados pela ação política deliberada do governo, ressaltando a importância de estratégias eficientes. Não se trata de negar que o impacto das estratégias de indução sobre os governos pode tornar-se menos decisivo frente a um dado patamar de riqueza econômica e capacitação político-administrativa; porém, via de regra, a realidade dos municípios brasileiros caracteriza-se pela total dependência das instâncias superiores, seja para o repasse de recursos financeiros seja para a capacitação de pessoal para prestação de serviços sociais. Desse modo, o alcance ou extensão do “projeto de descentralização” no Brasil não depende apenas da sua institucionalização. O cálculo para adesão a novas funções de gestão dos governos locais depende, fundamentalmente, da relação custo/benefício fiscal e político definido para programas deliberados, bem como da continuidade de implantação e implementação das estratégias de indução aos governos locais.

Mas para que serve a descentralização? De modo abrangente, porém superficial, poderíamos dizer que a descentralização fundamenta o princípio da democratização, favorecendo a responsabilidade dos governos locais e da sociedade civil (STEPAN, 2002). São, de fato, muitas questões envolvidas, de modo que preferimos direcionar a discussão aos aspectos que envolvem a sociedade civil, o que não significa sua abstração total do contexto social. Ao contrário, temos a pretensão de compreender algumas das relações que se estabelecem entre sociedade e instituições públicas. Nesse sentido, a verificação de algumas consequências decorrentes da parceria que se pretende estabelecer entre sociedade civil e governo cons-

tituirá o núcleo da reflexão que se segue.

Dentro da nova perspectiva de gestão administrativa, em que se pretende resgatar a sociedade civil de uma condição secundária frente às decisões políticas, tem-se o estabelecimento de um outro padrão de relações entre os sujeitos sociais e as instituições políticas. Diante de aspirações democráticas mais abrangentes, decorrentes das lutas constantes pela democratização do Estado, alguns analistas apontam implicações nem sempre favoráveis às novas modalidades de relação entre Estado e sociedade civil, no sentido de que a participação da comunidade pode provocar reações adversas.

A proposta de entender a forma como instituições políticas e sociedade civil interagem desperta outros questionamentos. De que modo a sociedade civil importa para o desempenho institucional? Qual a importância do capital social para o desenvolvimento de uma determinada região? A participação popular sempre melhora os níveis de desempenho dos governos?

As questões acima levantadas refletem uma preocupação comum: a tentativa de identificar a relação existente entre participação popular (cidadania) e desempenho institucional. Este contexto teórico obviamente remete ao debate sobre capital social, que incorpora a idéia de que a sinergia entre público e privado “amplia a confiança e transparência, permitindo a implementação de políticas públicas maximizadoras do bem-estar geral” (ABU-EL-HAJ, 1999a, p. 69). Remete também, ao conceito de democracia, quando se tem em consideração a afirmativa de que pode existir relação entre governo, participação popular e mecanismos de *accountability* (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999).

Segundo Fiorina (1999), os benefícios da expansão da democracia participativa estão sujeitos a controvérsias. A questão aqui abordada não está submetida a qualquer termo valorativo, mas comprehende a avaliação das consequências da participação cívica. Dentre algumas consequências decorrentes de maior abertura do governo à participação da sociedade civil, apontadas pelo autor, podemos relacionar: 1) aumento da insa-

tisfação popular, o que não implica, necessariamente, a observância de melhor ou pior governo – o fato de os cidadãos, em geral, envolverem-se superficialmente com as questões públicas e não as apreender de maneira integral pode levar a julgamentos imprecisos dos assuntos políticos – e 2) “heterogeneidade de opiniões”, o que, no entanto, não sugere qualquer censura à liberdade, tampouco a padronização de valores. As causas dessa problemática relacionam-se ao item anterior. Mais uma vez o envolvimento superficial dos cidadãos tende a comprometer a sua participação nos negócios públicos, e a diversidade de opiniões, sem sustentação sólida, dificulta as decisões políticas.

Ainda segundo Fiorina, a participação cívica hoje é dificultada por um número grande de contingências, o que leva o cidadão a visualizar mais facilmente os seus custos que suas vantagens. Nesse sentido, a participação nos negócios públicos requer investimento, impõe custos e demanda, disponibilidade de tempo e acesso à informação. Em contextos de subordinação, relações sociais hierarquizadas, analfabetismo e pobreza, que fazer para atrair a atenção de uma grande parcela da comunidade para as questões de interesse geral?

As indagações apontadas nesta sessão, bem como a preocupação subjacente a respeito da delimitação da importância do engajamento civil para o desenvolvimento do bem-estar social, trazem em seu bojo subsídios que possibilitam a demarcação da participação cívica enquanto fator determinante para o bom desempenho institucional e, de modo complementar, aponta os nexos causais entre capital social e desenvolvimento de uma região. Dessa forma, talvez seja oportuno esclarecer como a literatura tem tratado o conceito de capital social e, então, dar continuidade à nossa argumentação junto aos dois elementos em debate: participação cívica e desempenho institucional em contextos de mudança social.

IV. CAPITAL SOCIAL, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

Tentando definir o que seria capital social, Lin e Burt (2001) constroem um quadro referência que resgata as diversas abordagens relativas a ambos os termos do conceito, como na Tabela 1.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

TABELA 1 – TEORIAS DO CAPITAL

	Explicação	Constituição do capital	Nível de Análise
A Teoria Clássica (Marx)	Relações sociais: exploração do proletariado pelos capitalistas	Parte da mais-valia entre o valor de uso (no mercado de consumo) e o valor de troca. Investimento na produção e circulação de mercadorias	Estrutural (classes)
<i>As novas teorias</i>			
Capital humano (Schultz, Becker)	Acumulação da mais-valia pelo trabalhador	Investimento em conhecimento e técnicas	Individual
Capital Cultural (Bourdieu)	Reprodução de símbolos e significados dominantes (valores)	Internalização ou mau reconhecimento dos valores dominantes	Individual/classe
Capital social	Relações sociais		
(Lin, Burt, Marsden, Flap, Coleman)	Acesso ao uso de recursos inseridos nas redes sociais	Investimento em redes sociais	Individual
(Bourdieu, Coleman, Putnam)	Solidariedade e reprodução de grupo	Investimento em aceitação e reconhecimento mútuo e	Grupo/individual

FONTE: Lin e Burt (2001, p. 5).

O que se nota, então, é que a discussão do conceito de capital social na abordagem do autor incorpora duas perspectivas: “In one perspective, the focus is on the use of social capital by individuals – how individuals access and use resources embedded in social networks to gain returns in instrumental actions (e.g., finding better jobs) or preserve gains in expressive actions. Thus, at this relational level, social capital can be seen as similar to human capital in that it is assumed that such investments can be made by individuals with expected return, some benefit or profit, to the individual.

Another perspective has its focus on social capital at the group level, with discussions dwelling on (1) how certain groups develop and maintain more or less social capital as a collective asset, and (2) how such a collective asset enhances group members’ life chances [...]. Whether social capital is seen from the societal-group level or the relational level, all scholars remain committed to the view that it is the interacting members who make the maintenance and reproduction of this social asset possible”⁵ (*idem*, p. 7-8).

No que é relativo à argumentação deste trabalho, as reflexões atinentes à segunda abordagem têm maior relevância, desde que se trata de interpretá-lo como um “bem” coletivo. Nesse sentido, Putnam (1993) comprehende o conceito como sendo “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas” (*idem*, p. 177). Assim, atribui a sua formação à participação dos indivíduos em associações que estabeleçam relações prefe-

em ações instrumentais (por exemplo, achar melhores empregos) ou preservar ganhos em ações expressivas. Assim, nesse nível relacional, o capital social pode ser visto como semelhante ao capital humano, pelo que se assume que tais investimentos podem ser feitos por indivíduos com retorno esperado – algum benefício ou lucro – para os indivíduos.

Outra perspectiva tem seu foco no capital social no nível grupal, cujas discussões tratam de 1) como certos grupos desenvolvem e mantêm mais ou menos capital social como um bem coletivo e 2) como tal bem coletivo melhora as chances de vida dos membros do grupo [...]. Seja o capital social visto no nível societal-grupal, seja no relacional, todos os acadêmicos permanecem comprometidos com a perspectiva de que são os membros que interagem os que permitem a manutenção e reprodução desse bem social possível” [Nota do revisor].

⁵ “Em outra perspectiva, o foco é no uso do capital social pelos indivíduos – como os indivíduos acedem e usam os recursos embutidos nas redes sociais para obter retornos

renciais horizontais, de modo que reforcem os valores democráticos e desde que essas associações desenvolvam nos cidadãos hábitos cívicos e confiança, que fortalecem as práticas de cooperação e promovem a difusão de tais valores.

Na percepção de Coleman, “assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo e possibilita a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]” (Coleman *apud* PUTNAM, 1993, p. 177). Dessa forma, facilita certas ações dos indivíduos envolvidos na estrutura social, incluindo todos os tipos de relações sociais que se estabelecem entre os agentes como formadoras deste capital. Coleman admite tanto laços horizontais quanto verticais como geradores de capital social, diferentemente de Putnam, que, em contraposição, argumenta que as relações interpessoais provedoras de capital social supõem “relação de iguais”. Nas palavras do próprio Putnam: “Um sistema vertical, por mais ramificado e por mais importante que seja para seus membros, é incapaz de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informação verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais, em parte porque o subalterno controla a informação para precaver-se contra a exploração. E o que é mais importante, as sanções que resguardam as regras de reciprocidade da ameaça do oportunismo dificilmente são impostas de baixo para cima e, ainda que o sejam, dificilmente são acatadas. Somente um subalterno ousado ou imprudente, sem vínculos de solidariedade com seus iguais, tentaria punir um superior” (*idem*, p. 184). Nesse sentido, as relações verticais, hierarquicamente organizadas, são consideradas menos úteis do que aquelas predominantemente horizontais (clubes desportivos, cooperativas, sociedade de mútua assistência, associações culturais etc.) para solucionar os dilemas da ação coletiva.

Putnam propõe ainda que os vínculos interpessoais que favorecem a formação de capital social caracterizam-se também por serem “fracos”, não constituindo laços intensos, pois os laços “fortes”, como os de parentesco e amizade, são mais propensos ao isolamento e cooperação apenas dentro dos limites do próprio grupo e, portanto, responsáveis pela segregação social, um dos aspectos negativos do capital social.

Outra configuração considerada deficiente de capital social deriva do espírito de cooperação que

se desenvolve nas relações entre membros de organizações criminosas (máfia), visto que suas práticas causam danos à população em geral, em favor dos indivíduos vinculados a essas organizações. Contudo, a avaliação positiva ou negativa de capital social não está condicionada à ordem estabelecida. Fukuyama (2000) chama ainda atenção para a possibilidade de propagação de capital social como mecanismo de controle social, que não deve ser confundida com a idéia de mobilização da população para o incremento das ações políticas.

Como indica Abu-el-Haj (1999b), no contexto de uma discussão sobre as relações público e privado, em meio a processos de descentralização, a polêmica em torno do conceito de capital social deu seguimento ao debate sobre a autonomia do Estado. Tratava-se à época de perceber a importância de um aparelho burocrático relativamente independente dos grupos políticos organizados e o impacto que as estratégias de descentralização teriam sobre aquela autonomia. O ponto central estabelecer-se-ia então em torno das dificuldades que a descentralização traria na ausência de condições infra-estruturais, humanas e gerenciais (*idem*, p. 67).

Para aquém dos problemas decorrentes da implantação da descentralização em ambientes sociais pouco favoráveis, a própria literatura sobre capital social, a partir da ênfase “natural” quanto ao papel da sociedade civil, passou a levantar a problemática da participação e, nesse sentido, Tocqueville passou a ser fundamental, posto que entendera de antemão as dificuldades da vida associativa em um mundo que tendia ao igualitarismo, sem, no entanto, deixar de perceber que as relações sociais e as práticas associativas agiam como mecanismos favoráveis para desenvolver o hábito de ajuda mútua e voluntária entre os indivíduos. Segundo ele, “as sociedades aristocráticas sempre encerram no seu seio, no meio de uma multidão de indivíduos que nada podem sozinhos, um pequeno número de cidadãos muito poderosos e muito ricos; cada um deles pode executar sozinho grandes empreendimentos. Nas sociedades aristocráticas, os homens não têm necessidade de unir-se para agir, porque são fortemente mantidos juntos. Cada cidadão rico e poderoso forma ali como que a cabeça de uma associação permanente e necessária que é composta de todos aqueles que faz concorrer para a execução dos seus desígnios. Nos povos democráticos, pelo contrário, todos

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

os cidadãos são independentes e frágeis; quase nada podem sozinhos e nenhum dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar seu concurso. Por isso, caem todos na impotência, se não aprendem a se ajudar livremente” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 392).

A cooperação, então, baseia-se primordialmente na confiança recíproca, quando os indivíduos assumem um compromisso com seus concidadãos. Segundo Dasgupta, “a confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma confiança cega, mas baseada na disposição, alternativas de que qualquer pessoa ou entidade dispõe e suas consequências, capacidade e tudo o mais, que levará a crer que ela preferirá agir de uma forma em vez de outra” (Dasgupta *apud* PUTNAM, 1993, p. 180).

Por outro lado, as regras de reciprocidade altamente produtivas de capital social são aquelas que se apóiam em contínua relação de troca, e não supõem, necessariamente, permuta simultânea de itens de igual valor ou expectativa de recompensa imediata, mas estão associadas a um amplo sistema de intercâmbio, em que indivíduos conciliam interesses de solidariedade. Contudo, a solidariedade voluntária não advém, imprescindivelmente, de um sentimento altruísta. Tocqueville novamente entra em cena, com a idéia de *interesse bem compreendido*, que combina interesses particulares e interesse geral. Em suas palavras, “os moralistas americanos não pretendem que seja necessário sacrificar-se aos semelhantes porque é grandioso fazê-lo; mas dizem ousadamente que tais sacrifícios são tão necessários àquele que os impõe como àquele que dele se aproveita” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 401).

Como já afirmamos, envolver os cidadãos nas questões de interesse geral não é tarefa fácil e Tocqueville antecipa a dificuldade. Fazer os indivíduos interessarem-se pelo destino do Estado, por exemplo, embora seja uma questão que diz respeito a e interfere na vida de todos, depende de outras contingências que não apenas ter em mente que uma determinada renúncia pode trazer outros benefícios. As perspectivas de sucesso quando se pretende fazer com que “cidadãos comuns” participem e colaborem com os negócios públicos podem aumentar quando existe relação mais estreita entre interesse geral e seus interesses pessoais. Segundo Putnam, “os dilemas da ação coletiva obstam as tentativas de cooperar em

benefício mútuo, seja na política ou na economia” (PUTNAM, 1993, p. 186). É nesse sentido que o capital social compreenderia um mecanismo de viabilização da cooperação voluntária, favorecendo o desempenho institucional e o desenvolvimento de uma dada região onde ele instala-se.

Em análise acerca dos diferentes governos italianos, Putnam constatou desníveis no que se refere ao desempenho institucional das regiões analisadas; em uma abordagem eivada por uma perspectiva cultural diante da explanação das fontes de confiança, propôs como hipótese principal que o nível de engajamento cívico de uma sociedade é proporcional à natureza do associativismo. Daí revela: “os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo [...]. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente em um miasma sufocante de círculos viciosos” (*ibidem*).

O determinismo histórico-cultural aqui difundido dá-nos a sensação de impotência tanto nas tentativas de reforma institucional quanto na construção de capital social, especialmente em regiões onde mudanças sociais podem ser bem-vindas, do ponto de vista social, como é o caso que estamos a discutir. A questão então se recoloca: como sociedades como a piauiense podem almejar à mudança social? Seria possível vencer de alguma forma o determinismo intrínseco à visão de Putnam⁶?

O argumento neo-institucionalista de Evans (1996a; 1996b) quanto à possibilidade de construção de capital social, mesmo em circunstâncias aparentemente desfavoráveis, parece bem mais otimista. O autor assume que o estoque de capital social não é pré-requisito básico para a sua formação. A aplicação imaginativa de tecnologias simples e atuação eficiente das instituições pode

⁶ É interessante notar que Putnam reconhece essa postura e nas suas conclusões reclama à mudança institucional justamente o papel de vencer a força da “dependência de trajetória” (PUTNAM, 1993).

compensar “deficiências” existentes. Essa perspectiva focaliza a possibilidade de desenvolvimento de sinergia entre Estado e sociedade. Em sua abordagem, a sinergia geralmente combina “complementaridade” e “inserção” e sua realização é possível mesmo em condições adversas. Nesse sentido, concentra sua argumentação na autonomia do Estado, na sua importância para o fomento da participação cívica e o próprio desenvolvimento de uma determinada região. A idéia de *autonomia inserida* formulada por esse autor fundamenta-se na interação entre forte tradição burocrática das instituições públicas e participação da comunidade, baseada em normas de confiança e cooperação.

A autonomia do Estado, por sua vez, é assegurada por meio de um rígido aparato burocrático, que viabiliza a elaboração de políticas públicas, bem como redimensiona-as e torna-as exequíveis em contexto de inserção, por meio das relações e regras informais de confiança e cooperação estabelecidas. Segundo o autor, “nem a coerência coesiva nem a inserção deveriam funcionar de forma isolada. A coesão interna sem inserção não pode servir, pois carece não só do necessário entendimento sobre o que pode ser feito, mas também de aliados para ajudar na implementação. Sem coesão interna, a inserção torna-se a base para a desorganização mais do que uma fonte de entendimento e implementação de ações. Somente a combinação contraditória dos dois – a que chamo autonomia inserida – pode fornecer os bens públicos” (Evans *apud* ABU-EL-HAJ, 1999a, p. 74).

Novamente a questão recoloca-se: como pensar em inserção, sinergia e autonomia inserida em contexto de debilidade técnica, hierarquização das relações políticas e predação? Segundo Evans, a credibilidade do Estado, especialmente nos países em desenvolvimento, tem sido intensamente questionada e a sinergia “é mais facilmente adotada em sociedades caracterizadas por estrutura social igualitária e com burocracia estatal coerente” (EVANS, 1996a, p. 119). Mais ainda, segundo Tendler (1995), a descrença na formação de capital social dentro do Estado, em decorrência de prévio histórico de governos corruptos, tem-se tornado rotina. Então, como confiar que tais governos empenhar-se-ão em desenvolver táticas eficientes de programas voltados ao bem público e incentivar a participação da comunidade?

Nesse contexto, os movimentos sociais e grupos associativos têm sido construídos com o

objetivo de protestar contra os maus serviços governamentais e exigir mais eficiência, e a formação de capital social tem-se relacionado geralmente a organizações completamente autônomas em relação ao Estado. É nesse viés que as organizações não-governamentais (ONGs) ganham evidência e tornam-se as melhores alternativas para formação de capital social. São vistas como instituições mais próximas da população-alvo e seus dirigentes e funcionários, considerados mais eficientes e comprometidos na elaboração e execução de programas sociais voltados para os segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade.

Segundo Raichelis (2000), o movimento em torno da desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade contribuiu, em certa medida, para a propagação da transferência de parcela das responsabilidades do Estado para as comunidades organizadas. Desse modo, admite-se a existência de parceria entre ONGs e organizações governamentais (OGs), em que aquelas assumem funções de cunho social supostamente exercidas pelo Estado. No entanto, como pondera a autora, essa idéia de parceria tem provocado aguda polêmica entre as ONGs, sobretudo naquelas que se originaram da resistência aos governos autoritários. Suas concepções ideológico-políticas e prática social privilegiam a extensão dos direitos sociais e políticos. Outra questão em debate, decorrente da alusão de interação entre ONGs e OGs, refere-se ao exercício de construção de capital social e eficiência dessas organizações. As ONGs enfatizam, principalmente, o compromisso de trabalhar pela causa pública de modo eficaz e “desinteressado” (sem fins lucrativos), enquanto as OGs questionam a eficiência daquelas no que se refere ao raio de alcance dos seus serviços e seu caráter “particularista”. Nesse sentido, as OGs julgam ter melhores condições para servir a comunidade.

Finalmente, Granovetter (1992), em reforço à concepção de capital social enquanto fator produtivo, considera que esse tipo de capital favorece tanto na formação quanto no sucesso das instituições econômicas. As atividades econômicas, particularmente nas grandes empresas, são coordenadas por grupos de pessoas, ao invés de indivíduos isolados. A versão de individualismo metodológico que dominou a economia moderna, aos poucos, cede lugar a um perfil de ação econômica formada por estruturas de relações sócio-políticas, em que todos os atores estão inseridos.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

Passa-se a ver o capital social, de fato, como um diferencial na edificação de grandes empreendimentos. Ainda segundo Granovetter, em condições técnicas semelhantes os resultados podem diferir dramaticamente se as relações interpessoais que se estabelecem entre os indivíduos de uma dada comunidade sustentam-se por laços de confiança.

Entretanto, o grande dilema continua a ser quanto à formação de capital social, especialmente nos países em desenvolvimento, marcados por governos descomprometidos com o bem-estar social e, portanto, sem qualquer disposição para investir em programas de incentivo à prática de participação cívica. A própria insatisfação popular compromete o desenvolvimento de sinergia entre as esferas pública e privada, devido à falta de confiança predominante entre esses dois setores. A questão prática passa então a ser se a nova concepção de gestão pública no Estado brasileiro, em que se delega poderes à esfera da sociedade civil organizada para fiscalizar as ações governamentais, aponta alternativas de resolução do problema de criar capital social em ambientes hierarquizados social e politicamente.

V. HERANÇA HISTÓRICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL: PRINCÍPIOS PARA UMA NOVA AGENDA POLÍTICA

Uma das principais lições contemporâneas da Ciência Política diz respeito ao estudo das instituições e do modo como são afetadas pela história e pelo contexto social e como, a partir dessas restrições, podem ser mudadas (NORTH, 1990). No que se convencionou denominar “neoinstitucionalismo”, a preocupação teórica básica decorre da constatação de que a herança histórica, enquanto tal, penetra as instituições, estabelece culturas organizacionais resistentes à mudança, fomenta grupos de interesse dispostos a lutar pela manutenção de seu *status quo* e, finalmente, orienta os agentes individuais, que pautam seu comportamento pelas normas vigentes em um determinado período.

Nesse contexto, a mudança é vista como algo dispendioso do ponto de vista da mobilização de recursos sociais e políticos para sua concretização, sujeita ainda a uma “dependência de trajetória” (FERNANDES, 2002). Além disso, embora possa-se induzir por meio de reformulações no desenho institucional de uma determinada sociedade, não só leva tempo para consolidar-se como supõe certos pré-requisitos que a ajudam a deslanchar

no curto prazo e a consolidar-se em perspectiva mais longa.

Na visão mais recente da literatura, um desses pré-requisitos é justamente o estoque de capital social previamente existente. Ele tenderia a gerar como subproduto confiança e reciprocidade entre os indivíduos – uma diminuição dos custos de transação e das externalidades negativas decorrentes do exercício do poder –, reforçando ainda as características de cumprimento de contratos e de estabilidade nas regras governamentais, geradoras de efeitos positivos para a sociabilidade em geral e para o desenvolvimento econômico em particular.

Como vimos, o suposto por trás do conceito é o da existência de uma comunidade cívica, caracterizada pela participação ativa dos seus cidadãos na vida pública, desde as associações desportivas até reuniões em que são decididas questões relativas à vida particular de cada um. Poderíamos falar no ideal rousseauísta de uma comunidade que se reúne para conhecer a sua *vontade geral*, ou, na terminologia tocquevilliana, que conhece o *interesse bem compreendido*, ponto em que o interesse individual reconcilia-se com o da comunidade.

Cidadania, mundo público aberto à discussão, alto nível de associativismo, relações de confiança e reciprocidade disseminadas na sociedade, relações individuais não segmentadas; para além do grupo social familiar e, finalmente, experiência de governo comunal, em que a participação popular é a tônica e a informação circula sem grandes barreiras, portanto, a custos não proibitivos: eis a descrição aproximada de uma comunidade cívica dotada de alto nível de capital social, em que provavelmente existe bom governo, bom desempenho institucional e, como consequência dos anteriores, bom nível de desenvolvimento econômico.

Como mostrado anteriormente, estamos diante de uma descrição antitética ao quadro de herança histórica que descrevemos como tendo sido herdado pela sociedade piauiense. Mais ainda, mesmo quando se leva em consideração a capacidade de organização da sociedade civil, há diversos problemas a serem superados. O advento de repúblicas locais (VIANNA & CARVALHO, 2000), cujo traço básico seria a forte vida associativa e participação nas decisões públicas, ainda é algo distante da realidade estadual. De que modo então pensar uma agenda de mudanças, como entender efetivamente as possibilidades de desenvolvimento de uma

sociedade desigual, hierárquica e oligárquica?

A alternativa que se vislumbra decorre dos trabalhos de Fox (1994; 1995; 1996), que estabelece a idéia construção política do capital social, que atribui a três fatores, como descreve de modo resumido Abu-el-Haj: “o primeiro é associado à natureza das elites políticas predominantes no Estado. A ocupação das instituições por alguns reformistas criaria condições favoráveis a uma intervenção política construtiva do Estado. O segundo – que consiste na história de lutas, na ideologia e na missão concebida pelos diversos atores políticos envolvidos nas mobilizações coletivas – influencia o caráter pragmático e a viabilidade das reformas propostas. O terceiro fator, elemento-chave no êxito da mobilização, é a experiência de vida das lideranças, relacionada ao princípio de ‘mutação e conservação da energia social’ apresentado por Hirschman” (ABU-EL-HAJ, 1999a, p. 76).

Nesse sentido, na presença de “capitalistas sociais” (elites autoritárias), os reformistas baseados no Estado e os reformistas localizados na sociedade seriam fundamentais para as perspectivas de mudança social, pois, do embate entre eles, poderiam decorrer as condições propícias à disseminação da ação coletiva horizontal, necessária à reversão da longa experiência de desi-

gualdade experimentada no Estado.

Por enquanto, a pesquisa empírica⁷ sobre os conselhos gestores de política pública não tem apontado a existência de tais atores; ao contrário, à exceção da capital do Estado, nas demais regiões o impacto da descentralização tem fomentado, muitas vezes, a ampliação das possibilidades de malversação dos recursos públicos.

Em largas linhas, talvez seja possível mesmo dizer que o processo de descentralização no Piauí claudica diante das dificuldades impostas por circunstâncias, gerais e/ou específicas, relativas ao subsistema político estadual. Dessa maneira, ao menos por enquanto, parece improvável que os efeitos de disseminação de novas práticas políticas e de mudanças institucionais mais gerais sejam capazes de reverter o *modus operandi* da política estadual e, ao mesmo tempo, o *modus vivendi* da sua população.

⁷ Trata-se do projeto “Novas Dinâmicas Institucionais? Descentralização e Participação Política em Teresina, PI”, financiado pelo CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa), que tem analisado a participação política da sociedade civil da capital piauiense em vários conselhos gestores e de direitos (Criança e Adolescente, Assistência Social, Meio Ambiente, Educação e Saúde), bem como a experiência local de orçamento participativo.

Washington Luís de Sousa Bonfim (wbonfim@uol.com.br) é Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), bolsista do CNPq e Professor do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Irismar Nascimento da Silva (irismars@uol.com.br) é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e mestrandona Universidade Federal do Ceará (UFCE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.** 1998. *Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo : Hucitec.
- ABRUCIO, F. & COSTA, V.** 1998. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.* Série Pesquisas, n. 12. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer.
- ABU-EL-HAJ, J.** 1999. *A mobilização do capital social no Brasil. O caso da reforma sanitária no Ceará.* São Paulo : Annablume.
- _____. 1999. O debate em torno do capital social : uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1º semestre.
- ARRAIS, R.** 2000. *Elites políticas e oligarquias no Piauí, 1982-1995.* Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas.
- ARRETCHE, M. T. S.** 1999. Políticas sociais no Brasil : descentralização em um Estado federal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 2º semestre.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

- _____. 2000. *Estado federativo e políticas sociais* : determinantes da descentralização. Rio de Janeiro : Revan.
- BEZERRA, M. O.** 1999. *Em nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.
- BOHMAN, J. & REHG, W.** 1997. *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- BONFIM, W. L. S.** 1997. Modernização, política e discurso regionalista no Nordeste do Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 163-177, jun.
- _____. 1999. *Qual mudança?* Os empresários e a americanização do Ceará. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- BONFIM, W. L. S. & SANTOS JR., R. B.** 1995. Formação política. In **SANTANA, R. N. Monteiro de** (org.): *Piauí : formação, desenvolvimento, perspectivas*. Teresina: Fundação de Apoio Cultural do Piauí.
- BOSCHI, R. R.** 1999. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana : comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690.
- DIAS, M. R.** 2000. *Na encruzilhada da teoria democrática* : os efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- DIONNE JR., E. J.** 1998. *Community Works. The Revival of Civil Society in America*. Washington, D. C. : The Brookings Institution.
- ELSTER, J.** 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G.** 1985. *Politics Against Markets* : The Social-Democratic Road to Power. New Jersey : Princeton University Press.
- _____. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey. Princeton University Press.
- EVANS, P.** 1995. *Embedded Autonomy*: States and Industrial Transformation. Princeton, Princeton University Press.
- _____. 1996a. Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1119-1132.
- _____. 1996b, Introduction : Development Strategies across the Public-Private Divide. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1033-1037.
- FARIAS, F. P.** 1999. *Do coronelismo ao clientelismo* : a transição política capitalista em uma região do Piauí, 1982-1986. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas.
- FERNANDES, A. S. A.** 2002. Path dependency e os estudos históricos. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 1º semestre.
- FIORINA, M. P.** 1999. The Dark Side of Civic Engagement. In : SKOCPOL, T. & FIORINA, M. P. (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D. C.: Brooking Institution Press.
- FOX, Jonathan.** 1992. Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations. *Cultural Change*, v. 23, n. 2, p. 1-36.
- _____. 1994. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship, *World Development*, v. 46, p. 151-184.
- _____. 1995. Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability. *Journal of Development Studies*, v. 32, n. 1, p. 1-31.
- _____. 1996. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1089-1103.
- FURTADO, C.** 1986. *Formação econômica do Brasil*. 22ª ed. São Paulo : Nacional.
- FUKUYAMA, F.** 2000. *A grande ruptura*. A natureza humana e a reconstituição da ordem. Rio de Janeiro : Rocco.
- GOHN, M. G.** 2000a. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais, realizado em Petrópolis (RJ), em 23-27.out. Digit.
- _____. 2000b. *Teoria dos movimentos sociais*. 2ª ed. São Paulo : Loyola.

- GRANOVETTER, M.** 1992. Economic Institutions as Social Constructions : A Framework for Analysis. *Acta Sociologica*, n. 35, p. 3-11.
- GUIMARÃES NT., L.** 1989. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife : Massangana.
- _____. 1997. Desigualdades e políticas regio-nais no Brasil : caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 15, p. 41-96.
- _____. 1997. Trajetória econômica de uma região periférica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 37-54, jan.-abr.
- HAGOPIAN, F.** 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge : Cambridge University Press.
- HARRISON, L. & HUNTINGTON, S. P.** 2000. *Culture Matters : How Values Shape Human Progress*. New York : Basic Books.
- HARRISS, J. & DE RENZIO, P.** 1997. "Missing Link" or Analytically Missing? : The Concept of Social Capital. *Journal of International Development*, vol. 9, n. 7, p. 919-937.
- HELLER, P.** 1996. Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention : Industrial Workers in Kerala, India. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1055-1071.
- LEAL, V. N.** 1986. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo : Alfa-Ômega.
- LIN, N., COOK, K. & BURT, R. S.** 2001. *Social Capital*. Theory and Research. New York : Aldine de Gruyter.
- NASCIMENTO, F. A.** 1999. *A cidade sob fogo. Modernização e violência em Teresina, 1937-1945*. Recife. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Pernambuco.
- NORTH, D.** 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. & MANIN, B.** (ed.). 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge : Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. D.** 1993. *Making Democracy Work : Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.
- _____. 1996. The Strange Disappearance of Civic America. *The American Prospect*, n. 24, p. 34-48.
- _____. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Renewal of American Community*. New York : Simon & Schuster.
- RAICHELIS, R.** 2000. *Esfera pública e conselhos de assistência social : caminhos da construção democrática*. 2ª ed. São Paulo : Cortez.
- SCHERER-WARREN, I.** 1999. *Cidadania sem fronteiras : ações coletivas na era da globalização*. São Paulo : Hucitec.
- SILVA, R. J. G.** 1999. *Metamorfose das oligarquias no caso do Piauí*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- SKOCPOL, T.** 1996. Unravelling from Above. *The American Prospect*, n. 25, p. 20-25.
- SKOCPOL, T. & FIORINA, M. P.** (eds.). 1999a. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington: Brooking Institution Press.
- _____. 1999b. Making Sense of the Civic Engagement Debate. In : _____. (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington: Brooking Institution Press.
- SOUZA, C. M.** 1997. *Constitutional Engineering in Brazil : The Politics of Federalism and Decentralization*. New York : St. Martin's Press.
- STEPAN, A.** 2002. O federalismo descentralizado do Brasil : aproximando o governo dos cidadãos? In: BETHELL, L. (org.). *Brasil : fardo do passado, promessa do futuro. Dez ensaios sobre a política e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- TENDLER, J.** 1995. *Social Capital and Public Sector: The Blurred Boundaries Between Private and Public*. Cambridge, Mass. : digit.
- TOCQUEVILLE, A.** 1987. *A democracia na América*. Belo Horizonte : Itatiaia-USP.
- VIANNA, L. W. & CARVALHO, M. A. R.** 2000. Repúblia e civilização brasileira. In : BIGNOTTO, N. (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte : UFMG.