

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Scalfoni Rigo, Ariádne; Rodrigues Oliveira, Rezilda
Capital social, desenvolvimento local e stakeholders: o caso do projeto Urbe do Sebrae
Cadernos EBAPE.BR, vol. 6, núm. 2, junho, 2008, pp. 1-24
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323228070011>

- 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

Capital social, desenvolvimento local e *stakeholders*: o caso do projeto Urbe do Sebrae

Social capital, local development and stakeholders: the case of URBE project of SEBRAE

Ariadne Scalfoni Rigo¹

Rezilda Rodrigues Oliveira²

Resumo

Este trabalho procurou identificar, na atuação dos principais atores interessados no projeto URBE implementado pelo SEBRAE/PE, a existência de fontes e manifestações de capital social e discutir que influência este capital exerceu na promoção do desenvolvimento local na comunidade Caranguejo Tabaiaras, localizada na cidade do Recife. A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou-se do modelo de identificação de atores relevantes (*stakeholders*) para o caso estudado. Os resultados da pesquisa permitem afirmar que a atuação de tais atores no desenvolvimento do projeto URBE foi capaz tanto de gerar como de realimentar o capital social existente entre eles, embora tenha se deparado com algumas dificuldades, tais como divergências metodológicas em alguns momentos da trajetória analisada. No entanto, o capital social disponível não foi suficiente para que o projeto URBE rompesse com o "círculo vicioso" em que entrou a comunidade em decorrência de frustrações das suas expectativas vivenciadas ao longo do tempo e das intervenções anteriores, sensíveis responsáveis pela acomodação e passividade observadas no conjunto dos comportamentos comunitários.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local. Capital Social. Stakeholders

Abstract

The aim of this work was to identify, in the performance of the main actors interested in project URBE implemented by SEBRAE/PE, the existence of sources and manifestations of social capital and to argue what influence this capital exerted in the promotion of local development in the Caranguejo Tabaiaras community, located in the city of Recife. This qualitative research used the model of identification of stakeholders for the case study. The results of the research allow to conclude that the performance of such actors in the development of project URBE was capable both to generate and develop the existing social capital among them, despite some difficulties, such as methodological divergences at some moments of the analyzed trajectory. However, the available social capital was not enough for the URBE Project to break with the "vicious circle" in which the community entered in result of frustrations of its expectations lived deeply throughout the time and of the previous, sensible interventions responsible for the observed room and passivity in the set of the communitarian behaviors.

Keywords: Local Development. Social Capital. Stakeholders

¹ Mestranda em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco- PROPAD/UFPE. Endereço: Rua Padre Champagnat, 56, Bloco A, apto 01 - Várzea - Recife/Pernambuco - Brasil - CEP: 50740320. Email: ariadnerigo@yahoo.com.br

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE). Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro- IUPERJ. Endereço: Rua Grasiela, 329 - Imbiribeira - Recife/Pernambuco - Brasil - CEP: 51170-480. E-mail: rezildarodrigues@yahoo.com.br

Artigo submetido em julho de 2006 e aceito em outubro de 2007

Introdução

O pano de fundo deste artigo é o estudo de uma experiência levada a efeito pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), no âmbito do que poderia ter sido considerada uma estratégia de renovação e evolução metodológica do seu papel fundamental de desenvolver territórios. Para tanto, foi elaborado em outubro de 2003, o projeto Sebrae para o Desenvolvimento Sustentável em Áreas Metropolitanas (Urbe), voltado para a redução de desigualdades e da pobreza urbana, por meio do estímulo à cooperação, da formação de parcerias e da capacitação de lideranças locais para a geração de capital social nas comunidades objetos da sua intervenção (SEBRAE, 2003, p.4).

Com base nessa experiência e no pressuposto de que a existência de capital social entre as instituições e lideranças locais envolvidas no projeto Urbe propiciaria a produção de melhores resultados, a proposta deste artigo é analisar a influência do capital social mobilizado entre esses atores. Isso porque, como alerta Frey (2003), o protagonismo dos atores envolvidos nas experiências de desenvolvimento local é sempre fonte de especulação, pois o capital social que detém pode estar inativo ou ser contraproducente, uma vez que as intervenções institucionais têm potencial tanto para construí-lo quanto para destruí-lo.

O projeto Urbe foi proposto como uma experiência piloto e implementado em sete regiões metropolitanas do país: 1) Belém – PA; 2) Belo Horizonte – MG; 3) Goiânia – GO; 4) Porto Alegre – RS; 5) Rio de Janeiro – RJ; 6) Recife – PE; e 7) Natal – RN. A unidade do Sebrae em cada uma dessas capitais ficou responsável pela escolha das comunidades a sofrerem a intervenção. No entanto, o projeto estabelecia dois critérios básicos para tal escolha: i) que o território não detivesse um dinamismo socioeconômico que dispensasse intervenções dessa natureza; e ii) que o território não apresentasse degradação física e social que requeressem, a priori, investimentos diretos em infra-estrutura, segurança, saneamento básico e habitação. Esses critérios alertavam para o fato de que os investimentos em recursos, humanos e materiais, nos territórios com essas características poderiam ser desperdiçados (SEBRAE, 2003, p.9).

No Recife, dentre as comunidades a serem beneficiadas, foi escolhido Caranguejo Tabaiars, onde chamava a atenção o elevado número de instituições que já atuavam na localidade, algumas com parcerias internacionais. Na pesquisa, entretanto, trabalhou-se apenas com as mais relevantes para a implementação do projeto Urbe; sendo identificadas seis instituições: (i) o próprio Sebrae/PE, como instituição criadora do projeto; (ii) a Escola Mércia de Albuquerque Ferreira (Emaf) e (iii) a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ambas entidades da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR); as ONGs (iv) Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (Etapas) e (v) Centro Josué de Castro (CJC), responsáveis pela execução de trabalhos com grupos de geração de renda voltados para atividades artesanais, carcinicultura e reciclagem do lixo; além do (vi) Recanto Madre Alix (RMA), ONG aliada à Igreja Católica, que atua na localidade oferecendo cursos profissionalizantes.

Além desses atores institucionais, Caranguejo Tabaiars conta também com organizações comunitárias e lideranças que servem de elo entre a comunidade e os projetos das entidades externas. Nas investigações, foram identificadas sete lideranças, quase todas representantes ou participantes ativas de organizações comunitárias. Esses 13 atores – seis instituições e sete lideranças – foram aqui denominados *stakeholders* definitivos e vistos como principal meio (se não, o único) para implementar o projeto em tela. A análise realizada focaliza a atuação de cada um desses atores, cabendo destacar o papel do Sebrae/PE como grande mobilizador das ações, sobretudo, quando se sabe da falta de estruturas e instituições de governança local apropriadas para estimular a ação coletiva e articular os diferentes atores em torno de objetivos comuns de desenvolvimento local (FREY, 2003).

O quadro teórico do estudo relaciona capital social a um dado processo de desenvolvimento local, permitindo que se examine a influência dos mais interessados sobre os resultados alcançados, principalmente, os membros da comunidade. Nesse caso, tomou-se como pressuposto que o desenvolvimento local pode ser, em grande parte, função da endogenia e da participação efetiva (ou protagonismo) de atores que integram esse processo, não obstante a visão neo-institucionalista que atribui ao Estado papel central na articulação desse tipo de iniciativa. A temática também levanta a questão da articulação das redes de cooperação para a implementação

de projetos de desenvolvimento, bem como a mobilização de atores sociais, que dêem condições para o aproveitamento do capital social existente.

Complementarmente, ressalta-se que é nesse processo de articulação e ação conjunta que “novas formas de atuação se desenrolam e diversas parcerias e formas de participação interinstitucionais são experimentadas [...]” (RIBEIRO; MENDONÇA; GUEDES, 2002, p.12). Além disso, “a formação de ações coletivas propiciam acesso à informação, aquisição de conhecimento, aumento do poder de barganha ou influência política e maior solidariedade e engajamento cívico” (LAZZARINI; CHADDAD; NEVES, 2000, p.11), campo fértil e necessário para a construção de capital social e, conseqüentemente, para o sucesso das ações coletivas (HERNANDEZ, 2004; MILANI, 2004; PERES, 2000; UPHOFF, 2000).

Neste particular, na visão de Nahapiet e Ghosal (2000), o capital social embasa a capacidade de ação coletiva que facilita a cooperação recíproca necessária para a otimização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Para que isso aconteça, entende-se ser preciso contar com a disponibilidade de capital social necessário ao empreendimento, sendo sua formação prévia dependente de compartilhamento de experiências comuns e de resultados atingidos pelos que contribuíram ativamente para sua criação.

Buscou-se investigar, então, (i) como as iniciativas de desenvolvimento local foram levadas a efeito na comunidade Caranguejo Tabaiães; e, associadamente, (ii) evidenciar a existência de capital social entre instituições e lideranças locais atuantes no projeto Urbe.

A abordagem do trabalho é interdisciplinar, integrada por temáticas como desenvolvimento local, capital social e *stakeholders*, em que se procurou não só analisar a experiência de um projeto piloto realizado pelo Sebrae/PE, mas também desvendar desafios e dificuldades a serem superados para que se alcance a efetividade, eficiência e sustentabilidade de intervenções desenvolvimentistas. Para tanto, ainda nesta introdução, procura-se apresentar o contexto socioeconômico da comunidade Caranguejo Tabaiães. A segunda seção discorre sobre questões teóricas relevantes para o entendimento e embasamento do caso aqui estudado e dos objetivos formulados. A terceira seção trata da metodologia utilizada nas investigações. A quarta seção apresenta as discussões dos resultados encontrados, seguida das considerações finais.

Contexto da experiência: a comunidade Caranguejo Tabaiães

Surgida por volta de 1910, a área onde hoje fica a comunidade Caranguejo Tabaiães foi sendo invadida por pessoas vindas do interior de Pernambuco e da periferia da capital do estado, na busca por melhores condições de vida. O nome “Caranguejo Tabaiães” deve-se à abundância de caranguejos, quando do início da ocupação dos manguezais às margens do rio Capiberibe, e à ocupação do campo do Tabaiães Futebol Clube, onde muitas casas também foram sendo construídas (ETAPAS, 2005). Embora a denominação da localidade seja composta por dois nomes, os moradores consideram que “Caranguejo e Tabaiães não são duas comunidades, mas são duas partes de uma única área, onde mora e luta um só povo para melhorar a vida de todos os moradores” (ETAPAS, 1997, p.7). Nessa área de aproximadamente 7,4 hectares, segundo levantamento da Diagonal Urbana (2004), viviam, há três anos atrás, cerca de 3.345 habitantes.

Em 1996, a região recebeu maior atenção do poder público municipal, tendo sido incluída nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que são protegidas da especulação imobiliária e vistas como prioridade pelas políticas públicas municipais. A Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) procede ao reconhecimento formal de uma Zeis quando uma comunidade “apresenta precárias condições de habitação e infra-estrutura urbana, problemas de meio ambiente, educação, saúde, trabalho e renda, ou seja, faltam condições necessárias para que seus moradores vivam com dignidade” (ETAPAS, 2005, p.3).

As informações coletadas nos diagnósticos socioeconômicos realizados em 1996 e em 2004, pela ONG Etapas, em parceria com o Sebrae/PE, confirmam a precariedade das condições sanitárias e de habitação na comunidade. O alto índice de desemprego e subemprego (a PEA corresponde à 75,9% da população, e desta, 35,2% são trabalhadores informais e 37,4% não recebem rendimentos) e o baixo nível de escolaridade (64,6% dos moradores não completaram o ensino fundamental e apenas 6,5% possuem ensino médio completo) contribuem para a manutenção desse quadro de pobreza.

No estudo, o quadro paradoxal acerca da capacidade de organização e mobilização social provocou inquietações que estimularam as discussões sobre capital social na comunidade. Levando-se em conta os dados dos diagnósticos socioeconômicos sobre as organizações e lideranças comunitárias, identificou-se que a maioria dos moradores (60,2%) não reconhecia qualquer organização comunitária. Por outro lado, pelo menos, 23 nomes de lideranças da comunidade foram significativamente citados nos referidos diagnósticos, inclusive, estando algumas delas à frente de organizações comunitárias como (i) a União dos Moradores; (ii) o Grupo de Idosos; (iii) o Clube de Mães; (iv) os Jovens Empreendedores e (v) o Movimento Jovem.

Ora, uma vez que o número de organizações sociais de uma região é indicativo do capital social nela existente (PUTNAM, 2000), essa situação denota certa fragilidade no nível de organização da comunidade e, mesmo, baixa legitimidade das suas agregações. Porém, pode estar nas lideranças comunitárias a chave para a (re)construção do capital social em Caranguejo Tabaiães.

Bases teóricas

Desenvolvimento local: mudança paradigmática e novas concepções

O paradigma do desenvolvimento sofreu, ao longo dos últimos anos, mudanças essenciais. Entre 1940 e 1950, principalmente, desenvolvimento era sinônimo de crescimento, avaliado de acordo com o aumento da renda e do Produto Interno Bruto (PIB) (SOUZA, 1999). Com efeito, como afirmam Fischer, Fedato e Souza (2004, p.3), o desenvolvimento também “era sinônimo de crescimento urbano-industrial focado em metas macroeconômicas, desvinculado das necessidades específicas de cada localidade e de sua população”.

Nos dias atuais, a temática sobre o assunto sugere que o crescimento econômico só se transforma em desenvolvimento quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida da população, o que, segundo Veiga (2005), vem a ser a fórmula mais sintética de Celso Furtado para dizer o que é desenvolvimento.

Sob esse ponto de vista, não há dúvida de que as idéias de Sen (2000, p.92) foram fundamentais para a transformação da concepção de desenvolvimento e para ruptura desse paradigma. O autor chama a atenção para o sentido amplo do desenvolvimento (econômico, social e político). Ele entende que o aumento da renda “é um guia limitado para avaliar o bem-estar e a qualidade de vida”, visto que “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades substantivas que os membros dela desfrutam” (SEN, 2000, p.32). Desse modo, a expansão das liberdades substantivas é fundamental para que ocorra desenvolvimento e a privação das capacidades humanas, seu principal entrave.

Tais liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc (SEN, 2000, p.52).

Em meio a essas mudanças, as discussões sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento dos países tomaram fôlego, e a ampla participação do Estado na economia – por meio de investimentos em setores estratégicos e da submissão das políticas cambial e monetária aos propósitos do desenvolvimento – passou a ser requerida (FURTADO, 1974; SOUZA, 1999). Nessa perspectiva, a criação de organismos como a Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (Cepal) objetivou coordenar as ações de desenvolvimento e reforçar as relações econômicas entre os países participantes, incorporando a concepção do desenvolvimento social.

No Brasil, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) atuou, basicamente, na implementação das ações do governo federal para a industrialização e resolução dos problemas agrícolas do Nordeste, agravados pela ocorrência de secas. A partir da década de 1960 até 2001, durante a atuação da Sudene, o governo federal passou a “conceber o Nordeste dinamicamente, em termos de suas potencialidades de desenvolvimento, e não como uma região fadada ao subdesenvolvimento pela aridez de suas terras e pelas

secas” (COHN, 1976, p.63), e iniciou medidas que viabilizassem, sobretudo tecnicamente, um planejamento regional calcado nas potencialidades regionais.

Assim, o modo economicista de perceber os problemas sociais cedeu espaço para novas abordagens, uma delas focada no aproveitamento das peculiaridades regionais e de pequenos territórios e na efetiva participação popular no processo: o desenvolvimento local. Desse modo, “temas como descentralização, governança local, participação, emergência da sociedade civil e, mais recentemente, capital social” (MILANI, 2004, p.10), atrelam-se à mudança paradigmática da concepção de desenvolvimento.

Articulando abordagens: desenvolvimento local e capital social

O movimento da globalização passou a exercer forte influência quanto à valorização de uma relativa diversidade, fazendo com que grande número de pequenos territórios também participassem desse processo. A idéia de local começou a adquirir importância, envolvendo desde preocupações com aspectos sociais até a identificação das peculiaridades de cada espaço a ser desenvolvido. Martinelli e Joyal (2004, p.2) destacam a “necessidade de formação de identidades e de diferenciação entre regiões e comunidades” para enfrentarem a competição intensificada com o processo de globalização.

Para Martinelli e Joyal (2004, p.53), o próprio “desenvolvimento local reforça as comunidades dinamizando as suas potencialidades”, destacando-as não somente como fontes promotoras do seu desenvolvimento, mas também como forças de onde esse desenvolvimento deveria partir. Assim, qualquer processo de desenvolvimento local começaria buscando responder a questões como: “o que é este local?” (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p.62-63). Que atributos há neste lugar que podem propiciar a melhoria da qualidade de vida para os que nele vivem? Ou seja, (...) “trata-se de ver como se apresenta esse espaço de intervenção (comunidade, bairro ou região) em que os atores ditos locais são chamados a influenciar, o mais que possam, o futuro do meio ao qual pertencem” (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p.62-63). Em função disso, pode-se incorporar o caráter essencialmente endógeno da concepção de desenvolvimento local. De acordo com Buarque (1999),

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, capaz de promover o dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma considerável transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas [...]. Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. (BUARQUE, 1999, p.23-24) [grifos no original]

Dessa concepção de desenvolvimento local, dois aspectos merecem destaque para os fins desta pesquisa. O primeiro, como dito, relacionado ao considerável conteúdo interno do processo de desenvolvimento estreitamente atrelado à “mobilização das energias” e à exploração de capacidades locais; ou seja, de um desenvolvimento de “baixo para cima” (BANDEIRA, 2000; BOISIER, 2000; BUARQUE, 1999; DALLABRIDA, 2000). Já o segundo, diz respeito ao importante esforço externo que, como salienta Dallabrida (2000), experiências de desenvolvimento local, tanto européias quanto latino-americanas, resultaram da injeção de recursos financeiros externos, além da potencialização de recursos locais. Um desses recursos locais é o capital social entendido como um conjunto de sentimentos como confiança, solidariedade, reciprocidade e civismo, fruto de relações sociais entre os membros de uma comunidade, que influencia a sua organização em busca do atendimento de objetivos coletivos (UPHOFF, 2000, 2003; UPHOFF; WIJAYARATNA, 2000).

No âmbito desta pesquisa, os esforços do Sebrae/PE e das outras instituições atuantes em Caranguejo Tabaiaras, para mobilizar as energias dos moradores, visaram possibilitar a construção de capital social por meio do estímulo à cooperação e da percepção dos benefícios advindos da ação coletiva. Tais iniciativas de desenvolvimento local, denominadas por Llorens (2001) de IDLs, podem ser entendidas por meio da evolução de três princípios orientadores: a criação de emprego, o desenvolvimento de novas empresas e o desenvolvimento econômico no sentido amplo (LLORENS, 2001).

O primeiro caracterizou os esforços no início dos anos 1980, centrando-se na superação do desemprego provocado, principalmente, pela crise estrutural advinda das inovações tecnológicas. As atividades em prol desse objetivo tentaram promover a criação de empregos por meio da formação de pequenas empresas individuais, familiares ou coletivas. Posteriormente, as IDLs orientaram-se pelo desenvolvimento de pequenas empresas, focando grupos de mulheres, jovens e imigrantes. Por sua vez, as IDLs, atualmente, supõem um passo adicional às orientações anteriores. Dessa perspectiva, “o desenvolvimento econômico local mostra-se, pois, como um processo no qual os atores ou as instituições locais mobilizam-se para apoiar as diferentes ações [...] utilizando os meios e recursos do território” (LLORENS, 2001, p.136). Assim, o estabelecimento de parcerias é fundamental para o sucesso dos programas e projetos de desenvolvimento local, principalmente, diante dos desafios colocados pela economia atual.

Não faltam exemplos de comunidades fortemente afetadas pela transformação de sua estrutura econômica em que a união de esforços de uma gama variada de interventores foi capaz de insuflar nova energia. (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p.108) [sem grifos no original]

[...] a ausência de uma interação suficiente com os segmentos relevantes da sociedade tende a fazer que muitas das ações públicas sejam mal calibradas, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. (BANDEIRA, 2000, p.35)

A articulação dos atores sociais, de acordo com Bandeira (2000), opinião também compartilhada por Ribeiro, Mendonça e Guedes (2002), além de Llorens (2001), implica um mínimo de participação, vista como essencial para a construção de um conjunto de fatores intangíveis, os quais aumentam a propensão desses atores a colaborar e a empreender ações coletivas. Bandeira (2000), argumentando a favor da participação no processo de desenvolvimento, destaca que ela possibilita o acúmulo de capital social, da mesma forma que a baixa ou ausente participação é vista como causa de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos.

Sob esse aspecto, a articulação dos atores sociais visando à participação nas discussões e nas ações de desenvolvimento local e a formação de parcerias teriam estreito relacionamento com as possibilidades de surgimento e de acumulação de capital social entre os atores interessados e, conseqüentemente, com a geração de condições para a implementação de qualquer programa ou projeto ligado ao desenvolvimento local. O assunto é melhor abordado na próxima seção.

Capital social

Embora não existam “certezas” sobre a origem do termo “capital social”, Putnam (2000) a atribui a Lyda Hanifan que, em 1916, chamou de capital social os elementos intangíveis da vida cotidiana como a camaradagem, a simpatia e a boa vontade. Putnam (2000), em pesquisa realizada na Itália, no período de 1970 a 1990, ao investigar o “por quê” das diferenças socioeconômicas entre as regiões Norte e Sul daquele país, atribuiu o êxito da região Norte à existência de capital social. O capital social, para ele, (...) “diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2000, p.177).

A autoria da concepção moderna da expressão “capital social” é atribuída à Coleman (1988, 1990). De acordo com ele, “assim como as outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando atingir certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse” (COLEMAN, 1990, p.302). Para Coleman (1990) e Bourdieu (1980, 1983) as fontes de capital social residem na estrutura de relações entre indivíduos, diferentemente do capital econômico, que pode ser encontrado nas contas bancárias, ou do capital humano, que se insere na mente de cada indivíduo.

Bourdieu (1983), diferenciando as formas de capital (econômico, cultural e social), esclarece que o capital econômico é aquele imediata e diretamente conversível em dinheiro e que pode ser institucionalizado nas formas de direitos de propriedade. O capital cultural é conversível, em certas condições, em capital econômico, podendo ser institucionalizado nas formas de qualificações educacionais. Já o capital social é composto de obrigações sociais (connections), as quais são conversíveis, também em certas condições, em capital econômico. Para o autor,

o volume de capital social possuído por um dado agente, depende do tamanho da rede de conexões que ele é capaz de mobilizar efetivamente e do volume de capital (econômico, cultural ou simbólico) possuído em seu direito próprio e por cada um daqueles a quem ele está conectado (BOURDIEU, 1983, p.189).

Cabe destacar, ainda, duas características do capital social: a cumulatividade e o caráter público. A cumulatividade diz respeito à capacidade do capital social aumentar seu “estoque”, a medida que confiança, normas e sistemas de participação cívica reforçam-se mutuamente. Isso condiciona equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança e reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. No entanto, no sentido contrário, há perdas com o não-civismo, a desconfiança e a omissão, a exploração e o isolamento, gerando condições propícias para a desconstrução do capital social (PUTNAM, 2000).

A segunda característica do capital social diz respeito ao fato dele não pertencer a um indivíduo em particular, mas sim à coletividade: “por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam” (COLEMAN, 1990, p.315). Por essa razão, o capital social é considerado por Coleman (1990) um “bem público” e algo inalienável. Um bem público porque ele permite que o que é gerado coletivamente possa ter apropriação individual, além de poder beneficiar outras pessoas da estrutura social que não participaram diretamente da geração do benefício. E é inalienável porque tanto a sua manutenção quanto a sua destruição dependem da interação entre os indivíduos, não podendo ser transferidos de uma pessoa para outra.

Outro aspecto que deve ser considerado, segundo Portes (1998), é o de que em grupos restritos e com elevado nível de ligação interpessoal entre os seus membros, pode ocorrer o isolamento desse grupo e, ainda, casos de constrangimento e perda significativa de liberdade individual.

Mas como identificar a existência de capital social em uma comunidade? De acordo com Putnam (2000) e Uphoff (2000), um dos seus indícios é a incidência de variadas formas de organizações formais e informais voltadas para o bem-estar coletivo, como clubes, associações de ajuda mútua, mutirões e cooperativas. Mesmo assim, toma-se necessário uma investigação mais aprofundada das relações que permeiam tais organizações.

De maneira geral, conforme opinião de Abu-El-Haj (2000, p.106), haveria uma polarização nos estudos sobre capital social, de maneira que, de um lado, estariam as abordagens culturalísticas e deterministas – representadas, principalmente, por Putnam (2000) –, por julgarem que a existência de capital social depende, essencialmente, de raízes históricas e culturais de cooperação, confiança e solidariedade, o que condenaria certas localidades ao subdesenvolvimento. De outro lado, estariam as concepções neo-institucionais, cujos representantes principais são Peter Evans e Jonathan Fox, desde a metade da década de 1990. Dessa perspectiva, o Estado e outras instituições têm o poder de influenciar a construção, manutenção e o desenvolvimento do capital social, assim como sua destruição (ABU-EL-HAJ, 2000; EVANS, 1995; FERNANDES, 2001; FOX, 1996; LIMA, 2001;). Para Fernandes (2001, p.67), “as instituições públicas são capazes de estimular o civismo através da elaboração e implementação de políticas que visem ao desenvolvimento econômico e social”.

Lima (2001) analisou dois casos de implementação de políticas públicas. O primeiro, o qual ele chamou de “bom governo”, diz respeito à área de saúde pública do estado do Ceará (também estudadas por Abu-El-Haj, 1999), onde o capital social possibilitou o alcance de transparência, efetividade e confiança na relação entre o Estado e a sociedade. O segundo caso foi o das cooperativas de produção industrial como políticas de geração de renda, no âmbito de alguns municípios do interior do Brasil. Segundo Lima (2001, p.53), nesse segundo caso, “o capital social foi desperdiçado [grifos do original] numa política de geração de renda e de atração de investimentos que desconsiderou os interesses de todos os atores envolvidos”, o que ele chamou de “mau governo”.

Especificamente na visão de Peres (2000), no nordeste do Brasil a atuação governamental é relativamente forte, em detrimento da sociedade civil, por ser o Estado um grande empregador e o principal provedor de serviços nessa região, de tal sorte que, pela predominância de relações clientelistas e paternalistas persistentes, ele ajuda

mais a desconstruir o capital social. O autor considera que, nessas situações, “os grupos ou comunidades são pouco estimulados a procurarem soluções particulares para seus problemas” (PERES, 2000, p.8).

De acordo com essa perspectiva, reserva-se ao Estado e às demais instituições o papel fundamental de fomentadores e articuladores sociais, para que se possa usufruir de capital social. Ao mesmo tempo, incorpora o entendimento de que a existência de capital social pode ser vital para o sucesso de tais iniciativas institucionais.

Na análise, não menos relevante vem a ser o fato de que o trabalho de pesquisa enfrenta dificuldades para verificar a existência empiricamente do capital social, em virtude do seu caráter abstrato. Muitas vezes, isso leva a que se tente explicar algo complexo com muito pouco e a usar o termo indistintamente (UPHOFF, 2003; WOOLCOCK, 2000). Na mesma linha, Woolcock e Narayan (2000), advertem para as interpretações subjetivas e as metodologias que desconhecem o contexto de referência em que acontece o fenômeno, submetendo a análise à armadilha da universalização ou mesmo de generalizações inadequadas.

Durston (2001) ainda alerta para o fato do capital social ser um recurso que reside nas condutas concretas das pessoas (com exigência de coerência na ação), quase sempre com intenção de acessarem outros recursos materiais que, entretanto, retroalimentam-se com o plano abstrato ou simbólico, imbricados nas interações e nas potencialidades presentes nos relacionamentos. Isso requer o estabelecimento de inter-relação entre condições objetivas (plano material e das condutas) e seu alinhamento com a diversidade de discursos (plano abstrato). Nesse particular, Arrow (2000) indaga se a preocupação com o viés quantitativo não estaria afastando a possibilidade de se aprofundar questões estritamente de natureza sociocultural e institucional, quando se sabe que a fonte desse tipo de capital está intrinsecamente ligada à geração de confiança e cooperação.

Isso recomenda que se leve em conta a relevância das características sociais e institucionais locais na análise do capital social: (i) em termos de suas fontes e não das conseqüências que pode gerar (visto que identifica importantes traços, como é o caso da confiança e reciprocidade, frutos do processo interativo); (ii) pelo estudo de suas dimensões e dos próprios recursos a que com ele se pode ter acesso; e (iii) pela seleção de uma unidade de análise intrínseca e inseparável reunindo pessoas e suas redes de relacionamentos (WOOLCOCK; NARAYAN, 2000).

Feitas essas considerações, vale assinalar que a escolha da abordagem de Uphoff (2000) neste artigo decorreu do reconhecimento de que sua linha de pensamento leva à operacionalização do conceito de capital social de forma adequada às investigações de natureza qualitativa. O entendimento recai também na clara consistência de sua abordagem, sobretudo, em relação à identificação de fontes e manifestações do capital social em correspondência com categorias analíticas pertinentes com o quadro de referência da investigação realizada. A próxima seção explicita os estudos realizados pelo autor.

Categorias do capital social: a proposta de Norman Uphoff

Uphoff (2000), em seu estudo intitulado *Understanding social capital: earning from the analysis and experience of participation*, analisou uma rica experiência em Gal Oya, no Sri Lanka, num sistema de administração da irrigação de fazendas produtoras de arroz, assoladas pelo problema da escassez de água. Lá, percebeu a importância do capital social, por meio do compartilhamento e da cooperação entre os fazendeiros. Para o autor, apesar do conceito de capital social ter sido rapidamente aceito entre os pesquisadores, ainda permanece abstrato para muitos deles, sendo visto como “mais um problema de preferência (ou rejeição) do que de um estudo empírico e aplicação” (UPHOFF, 2000, p.215). Daí, a importância de “experenciar” o capital social na vida, no dia-a-dia dos programas e projetos ou mesmo do local, sem intervenções externas.

Em seus estudos, Uphoff (2000) reconhece cada vez mais que o capital social ajuda a explicar quando, onde e por que a ação coletiva surge e se perpetua, ao entender que:

Capital social é uma acumulação de vários tipos ativos sociais relacionados, como o psicológico, o cultural, o cognitivo e o institucional, que aumentam o montante (ou a probabilidade) do comportamento cooperativo de benefício mútuo (UPHOFF, 2000, p.216).

Comparando os estudos de Coleman (1990), North (1990, apud UPHOFF, 2000), Olson (1982, apud UPHOFF, 2000) e Putnam (2000), Uphoff (2000) – com base nas análises de Serageldin e Grootaert (1997) – identifica que os dois primeiros, em maior ou menor grau, “capturam a estrutura social mais ampla, assim como as normas que governam o comportamento interpessoal”. Os dois últimos identificam “um ambiente social e político que possibilita desenvolver e modelar a estrutura social (SERAGELDIN; GROOTAERT, 1997, p.13). Assim, para Uphoff (2000, p.220) essas visões acerca do capital social “contêm os mesmos elementos e se referem, repetidamente, a aspectos da estrutura social e a influências normativas (cognitivas), porém, não colocam esses fatores dentro de um framework teoricamente explícito e rigoroso”. Além disso, Uphoff (2000) não desconsidera que na literatura alguns aspectos estruturais e cognitivos do capital social sejam tratados de modo inter-relacionado, mas sendo tais aspectos distinguíveis, devem ser entendidos de modo a possibilitarem um tratamento analítico mais apropriado.

No trabalho de Uphoff (2000), duas categorias do capital social foram identificadas: a estrutural e a cognitiva. Porém, é necessário salientar que “existem as coisas que estão sendo categorizadas, não as categorias dentro das quais elas são agrupadas” (UPHOFF, 2000, p.218). Assim, a categorização deve ser vista apenas como um instrumento facilitador da análise. De acordo com o autor, ambas categorias devem ser entendidas de forma dinâmica e inter-relacionada, sendo estimuladoras do que ele chama de ação coletiva mutuamente benéfica (mutually beneficial collective action – MBCA), um tipo intrínseco e observável de benefício resultante do capital social.

A primeira categoria, a estrutural, tem como fontes e manifestações papéis, regras, padrões de interação, procedimentos e precedentes (experiências anteriores), sendo encontradas nos vínculos verticais e horizontais existentes na organização social, consistindo em formas mais objetivas e observáveis. Nesse sentido, o capital social estrutural assume um papel de “facilitador” da ação coletiva mutuamente benéfica, na medida em que papéis, regras, procedimentos e precedentes são fundamentais para que decisões coletivas sejam tomadas, recursos sejam mobilizados, grupos sejam coordenados e ainda, que conflitos sejam evitados.

A segunda categoria analítica, a cognitiva, “deriva dos processos mentais e resulta de idéias, reforçadas pela cultura e ideologia” (UPHOFF, 2000, p. 218), manifestando-se por meio de normas, valores, atitudes e crenças. A confiança, solidariedade, cooperação e generosidade são fatores que propiciam o reforço dessa cultura. A categoria cognitiva, como o próprio nome indica, tem caráter mais abstrato, sendo mais difícil de ser percebida. O capital social cognitivo “conduz” à ação coletiva mutuamente benéfica, na medida em que valores, atitudes de solidariedade e crenças na equidade criam e mantêm um ambiente no qual a cooperação se torna algo esperado e muito mais provável de acontecer (UPHOFF, 2000; UPHOFF; WIJAYARATNA, 2000).

Nesta pesquisa, procurou-se identificar as fontes e manifestações das categorias de capital social entre os atores relevantes e envolvidos na implementação de iniciativas de desenvolvimento local (IDLs) contempladas pelo projeto Urbe. Ambas as categorias estão esquematizadas no quadro 1:

Quadro 1
Categorias complementares de capital social

	Estrutural	Cognitiva
Fontes e manifestações	Papéis e regras	Normas
	Redes e outras relações interpessoais	Valores
	Procedimentos e precedentes	Atitude
		Crenças
Domínios	Organização social	Cultura cívica
Fatores dinâmicos	Ligações horizontais	Confiança, solidariedade,
	Ligações verticais	cooperação e generosidade
Elementos comuns	Expectativas que conduzem ao comportamento cooperativo, o qual proporciona benefícios mútuos	

Fonte: Uphoff (2000, p.221).

De acordo com Uphoff (2000; 2003), as duas categorias estão intrinsecamente conectadas, de forma que os elementos da categoria estrutural são frutos dos processos cognitivos.

Ambas as formas, estrutural e cognitiva de capital social, são fundamentalmente mentais. Valores compartilhados, normas e expectativas são parte e parcela dos arranjos de toda estrutura social. Regras e papéis que estão escritos podem parecer objetivos, mas as influências materiais, tais como as sanções que são exercidas por meio de regras e cumprimento de papéis, dependem essencialmente dos processos cognitivos para serem efetivos. (UPHOFF, 2000, p.220-221)

Assim, regras, papéis, procedimentos, redes etc. são criados a partir das normas, valores, atitudes e crenças existentes entre os membros do grupo. Nesse sentido, a categoria estrutural pode ser entendida como a objetivação da categoria cognitiva, de modo que o capital social é, essencialmente, proveniente dos processos cognitivos da sociedade. Por conseguinte,

Os ativos do capital social estrutural são extrínsecos e observáveis, enquanto os ativos do capital social cognitivo não o são. Entretanto, ambos os domínios, estrutural e cognitivo, são ligados na prática (e na teoria da ciência social) por um fenômeno subjetivo do comportamento conhecido como expectativas. (UPHOFF, 2000, p.219) [grifos no original].

Assim, ambas as categorias somente existem e se reforçam por meio da satisfação de expectativas mútuas sobre o comportamento dos membros do grupo e por meio da percepção dos benefícios mútuos alcançados com aquele tipo de comportamento. Isso ocorre, por exemplo, quando um membro do grupo espera e confia (expectativa) que as demais pessoas agirão cooperativamente, obedecerão às regras, desempenharão seus papéis e que serão generosas e solidárias, assim como ele está sendo. Quando as expectativas são satisfeitas e esse é o comportamento de todos os membros do grupo, esses elementos se reforçam e o nível do capital social se eleva (acumula) (UPHOFF, 2000; 2003; UPHOFF; WIJAYARATNA, 2000). Em verdade, “são mecanismos pelos quais o capital social é construído, estocado, modificado, expressado e perpetuado” (UPHOFF, 2000, p.219).

Uphoff (2003) aconselha, no entanto, estabelecer uma ordem no processo de intervenção que possibilite a mobilização do capital social. De acordo com o autor, a probabilidade de sucesso aumenta quando a intervenção se inicia e se mantém com um grau de participação voluntária sobre a base da autoridade social (capital social cognitivo latente na comunidade), mais do que sobre a base de uma autoridade legal (capital social estrutural). Nesse sentido, a categoria estrutural serve de apoio e reforço para a cognitiva. Inicialmente, o uso de agentes externos deve “despertar um papel que já existe dentro das comunidades, ao invés de tentar mudar as pessoas as quais se pretende beneficiar” (UPHOFF, 2003, p.141). Melhor dizendo, a

Organização social é menos cara e freqüentemente mais efetiva nos casos em que a cooperação é motivada por normas, valores, crenças e atitudes que reforçam as expectativas, mais do que os organizadores, tendo que ganhar cooperação através de incentivos materiais ou de ações coercitivas. (UPHOFF, 2000, p. 228) [sem grifos no original]

O conceito de capital social tem atraído agências de desenvolvimento e governos porque propõe o aumento da eficiência e a probabilidade de sucesso das intervenções. Contudo, Uphoff (2000) alerta para a questão de que o capital social não pode ser plantado como uma “floresta”, onde pode haver um controle sobre a água e os nutrientes do solo. Para que ele seja criado ou mantido, é necessário construir e reforçar regras, normas e valores voltados para o bem-comum, continuamente.

Metodologia

A estratégia de pesquisa adotada nas investigações foi o estudo de caso que “é uma categoria cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente” (TRIVIÑOS, 1987, p.134). Apesar dos estudos de caso fornecerem pouca base para se fazer uma generalização científica, são cada vez mais utilizados por oferecerem importantes contribuições quando realizados criteriosamente (YIN, 2001). Como já referido, o caso em questão trata da implementação, pelo Sebrae/PE, do projeto Urbe na comunidade Caranguejo Tabaiars, na cidade do Recife, do início de 2004 até fins de 2005.

Na primeira fase da pesquisa, utilizou-se uma metodologia de natureza quantitativa, por meio da aplicação do modelo de identificação de stakeholders de Mitchel, Agle e Wood (1997). Na segunda fase, as observações, as entrevistas semi-estruturadas com todos os atores identificados pelo modelo e a análise do conteúdo obtido caracterizaram a utilização de metodologia de natureza qualitativa.

A identificação dos atores relevantes para o projeto Urbe

Grande atenção foi dada à maneira de identificar os atores mais relevantes para a implementação desse projeto. Para tanto, aplicou-se o modelo teórico de identificação de *stakeholders* de Mitchel, Agle e Wood (1997), que os entendem como pessoas, grupos ou instituições “que realmente contam” para a unidade de análise. O uso desse modelo foi estimulado pela discussão promovida por Martins e Fontes Filho (1999) e operacionalização em estudos realizados por Almeida, Fontes Filho e Martins (2000) e Baracho (2002).

Mitchel, Agle e Wood (1997) estabelecem que para serem considerados os mais relevantes os *stakeholders* devem possuir três atributos: o poder, a legitimidade e a urgência. Com base nisso, elaboraram uma tipologia que classifica os atores conforme a posse de um ou mais atributos. De acordo com essa tipologia, os *stakeholders* com baixa relevância (*salience*) são denominados latentes por possuírem apenas um dos atributos. Estes podem ser:

- (i) **Latentes adormecidos:** têm o poder e são capazes de se imporem sobre a organização, mas não havendo relacionamento legítimo ou reivindicação urgente, chegam até a não utilizá-lo.
- (ii) **Latentes discricionários:** têm o atributo da legitimidade, mas não o poder de influenciar, nem o de fazer reivindicações urgentes. Assim, não exercem pressões na organização, dando margem para que ela opte por se engajar ou não nas relações com esses *stakeholders*.
- (iii) **Latentes exigentes:** têm o atributo da urgência, mas não o poder, nem legitimidade. Podem ser considerados “pedras no sapato” da organização, embora não ofereçam perigo à mesma.

Já os *stakeholders* com relevância moderada são chamados de **expectantes** e têm dois desses atributos. Com tais atores, o nível de engajamento da organização deve ser maior do que com os latentes. Os *stakeholders* expectantes se subdividem em:

- (i) **Expectantes dominantes**: concentra os *stakeholders* que são **poderosos e legítimos** para a unidade de análise, embora não possuam reivindicações urgentes. Assim, podem optar entre agir ou não, conforme suas reivindicações.
- (ii) **Expectantes dependentes**: são os *stakeholders* que não têm poder, mas que têm reivindicações **urgentes e legítimas**. São dependentes porque necessitam de outros *stakeholders* com poder para concretizar seus objetivos.
- (iii) **Expectantes perigosos**: são aqueles *stakeholders* que têm **poder e urgência**, mas não legitimidade. Tendem a usar seus recursos coercitivos justamente por não possuírem um *status* legítimo.

Por fim, os *stakeholders* de alta relevância são denominados **definitivos**, por reunirem os três atributos: **poder**, **legitimidade** e **urgência**. São considerados os mais importantes e vistos como aqueles que realmente contam para a organização. A figura 1 representa essa tipologia de Mitchel, Agle e Wood (1997) de forma inter-relacionada.

Figura 1
Tipologia dos stakeholders



Fonte: Mitchel, Agle e Wood (1997, p.884).

Mitchel, Agle e Wood (1997) ressaltam ainda três aspectos: (i) que cada atributo é variável e pode sofrer mudanças ao longo do tempo e conforme a situação; (ii) que tais atributos são uma construção social e não uma realidade objetiva; e (iii) que os indivíduos e entidades não, necessariamente, têm consciência dos seus atributos ou podem optar por não fazer uso deles. Assim, tal modelo deve ser entendido como contingencial e situacional, por depender do contexto e da dinâmica dos atores.

Nos dois primeiros meses da pesquisa, as observações e os estudos exploratórios possibilitaram a identificação de 18 atores que poderiam influenciar direta ou indiretamente o andamento do projeto Urbe. De posse da lista desses atores, as etapas e cálculos concernentes à aplicação do modelo de Mitchel, Agle e Wood (1997) foram realizadas seguindo algumas recomendações encontradas e adaptadas dos trabalhos de Almeida, Fontes Filho e Martins (2000).

Na sequência, após o processamento dos cálculos por meio da planilha Excel, elaborou-se a tabela 1, que classifica, por ordem decrescente de relevância, os 18 *stakeholders* do projeto. Porém, convém lembrar que a amostra da pesquisa é constituída apenas dos mais relevantes: os *stakeholders* definitivos.

Como exposto na tabela 1, foram identificados 10 *stakeholders* definitivos: sete lideranças locais (atores 4, 6, 7, 8, 9, 10 e 17) e três instituições, o próprio Sebrae/PE (ator 1) como *stakeholder* interno; o Recanto Madre Alix (ator 5), ONG que atua e está localizada na comunidade; e a Escola Municipal Mércia de Albuquerque Ferreira

(ator 12), representada por sua diretoria. Percebe-se a importância maior das lideranças comunitárias, visto serem a maioria, e a importância dos atores 9 e 10, os quais foram considerados os mais relevantes (maiores índices de preponderância).

No entanto, diante da consideração de que a relevância adquirida pelos atores assume um caráter dinâmico, foi necessário chamar a atenção para os atores 2, 3 e 16, respectivamente a Etapas, o CJC e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico da Prefeitura da Cidade do Recife (SDE/PCR). Apesar de eles não terem sido classificados como definitivos, notou-se durante os estudos exploratórios que tais instituições atuavam na comunidade e participavam intensivamente do desenvolvimento do projeto Urbe. Como mostra a tabela 1, tais atores foram desconsiderados pelo modelo, devido ao valor baixo atribuído à urgência dos mesmos. Assim, no caso em questão, a urgência não pôde ser vista como um atributo indispensável para considerar um *stakeholder* como definitivo.

Tabela 1
Classificação dos stakeholders relevantes para o projeto Urbe – Sebrae/PE

MATRIZ DE CLASSIFICAÇÃO					
CLASSIFICAÇÃO	Ator	Grav de Poder (GP)	Grav de Legitimidade (GL)	Grav de Urgência (GU)	Índice de Preponderância (IP) de cada entrevistado
DEFINITIVOS	9	3,31	4,50	4,50	66,98 Liderança comunitária
	10	3,31	4,50	4,50	66,98 Liderança comunitária
	1	3,35	5,00	4,00	66,95 Representante do SEBRAE
	4	3,18	4,00	4,00	50,91 Liderança comunitária
	6	3,00	4,00	4,00	48,00 Liderança comunitária
	8	3,10	4,00	3,50	43,4 Liderança comunitária
	12	3,09	4,50	3,00	41,67 Representante da EMAF
	5	3,18	4,00	3,00	38,18 Representante do RMA
	7	3,00	4,00	3,00	36,00 Liderança comunitária
	17	3,10	3,00	3,00	27,90 Liderança comunitária
EXPECTANTES DOMINANTES	16	3,05	5,00	2,00	15,26 Representante da SDE/PCR
	2	3,22	3,50	1,50	11,26 Representante do CJC
	11	3,18	3,50	2,50	11,14 Liderança comunitária
	13	3,10	3,00	2,00	9,30 Liderança comunitária
	15	3,00	3,00	2,00	9,00 Liderança comunitária
LATENTE EXIGENTE	18	2,15	2,50	4,50	4,50 Liderança comunitária
LATENTES	3	3,18	2,50	1,00	3,18 Representante da ETAPAS
ADORMECIDOS	14	3,00	2,50	2,00	3,00 Liderança comunitária

Fonte: elaborada pelas autoras.

Com base nesses critérios, então, optou-se pela inclusão de mais três atores no quadro de análise, chegando-se, assim, à amostra de 13 atores relevantes, com os quais se trabalhou nas fases seguintes da pesquisa.

As investigações qualitativas foram realizadas com base na utilização dos seguintes instrumentos de coleta de dados: observação, pesquisa bibliográfica e entrevista semi-estruturada. A observação, de acordo com Triviños (1987), possibilita a obtenção simultânea de um recorte na realidade que produz o aparecimento das relevâncias para a investigação, diante do arcabouço teórico e dos objetivos do estudo. As observações foram feitas, predominantemente, no decorrer da participação em várias reuniões realizadas entre as instituições participantes do projeto Urbe (denominadas Coletivos Urbe) e de grupos de lideranças e jovens da comunidade, as quais possuíam caráter periódico e sistemático. Nos encontros e visitas à comunidade, também eram feitas observações e anotações de campo, reunindo reflexões sobre expressões verbais e ações dos sujeitos, descritas e comentadas criticamente. Ressalta-se, ainda, que as observações e conversas informais prévias à aplicação do modelo anteriormente citado foram o que possibilitou a inclusão das três entidades desconsideradas por ele.

No que diz respeito às pesquisas documental e bibliográfica, estas se apoiaram em várias fontes secundárias de informações como: edições de jornais da comunidade, plano de ação elaborado pelas instituições participantes, relatórios trimestrais da agente de campo do Sebrae/PE, cartilhas em linguagem popular e diagnósticos socioeconômicos da comunidade. Além disso, a bibliografia pertinente ao referencial teórico foi constantemente consultada.

As entrevistas semi-estruturadas foram gravadas com permissão dos entrevistados e, em seguida, transcritas. Foram elaborados dois roteiros-base para entrevistas. Um para as lideranças locais e outro para as instituições. Foram realizadas 16 entrevistas com duração média de uma hora cada uma. É interessante assinalar que, como foi permitida a participação e gravação das falas dos integrantes das reuniões mensais dos Coletivos Urbe, pôde-se contar com dados suficientes para esclarecer possíveis pontos e divergências de opiniões entre os representantes institucionais, conforme recomenda Roesch (1996).

Posteriormente, e diante do volume de informações obtido, procedeu-se à análise qualitativa de conteúdo caracterizada pelo “fato de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (unidades de registro, que no caso foram temas-eixo), e não sobre a frequência da sua aparição” (GEORG, 1959 *apud* BARDIN, 1977, p. 115-116). Esse tipo de análise subsidiou as discussões que seguem.

Resultados e discussões

Iniciativas institucionais de desenvolvimento local

Os primeiros momentos da implementação do projeto Urbe foram dedicados à identificação das ações desenvolvidas pelas entidades parceiras, de modo que o mesmo pudesse se adequar, ver as prioridades que estavam sendo propostas para a comunidade, estabelecer ações conjuntas, dividir responsabilidades e otimizar os recursos a serem investidos. Assim, o Sebrae/PE responsabilizou-se por agrupar as idéias e energias dos atores, de forma que os esforços pudessem ser compartilhados para a intervenção na comunidade.

Para isso, em julho de 2004, o Sebrae/PE elaborou, junto com as entidades parceiras, um plano de ação integrado, o qual mapeou as atividades planejadas, as iniciadas, as em andamento e as já desenvolvidas por cada instituição, inclusive as do poder público municipal. A oficina de elaboração do plano de ação contou com a presença de lideranças comunitárias que opinaram sobre as ações a serem desenvolvidas na comunidade e indicaram suas prioridades.

Pelo levantamento feito na pesquisa, viu-se que as entidades desenvolveram várias iniciativas de desenvolvimento local (IDLs), dentre as quais se destacam:

- reuniões mensais realizadas pela Etapas, abertas a todos da comunidade, principalmente aos jovens, para a discussão de temáticas como comunicação e violência;
- oficina do Centro Josué de Castro sobre preservação do meio ambiente na comunidade, principalmente, no que diz respeito ao lixo jogado no rio Capiberibe;
- formação de um grupo de mulheres pelo Centro Josué de Castro para a discussão de relações de gênero;
- viagem de intercâmbio ao conjunto Palmares, no Ceará, para que jovens e lideranças comunitárias conhecessem o sistema associativo vivido naquela localidade, no intuito de criarem uma moeda social em Caranguejo Tabaiars (que se chamaria siriela);
- continuidade dos programas e projetos da Prefeitura da Cidade do Recife que já contemplavam a comunidade, como o Programa da Saúde da Família (PSF);
- conclusão da construção da Escola Municipal Mércia de Albuquerque Ferreira na comunidade;
- ampliação dos trabalhos artesanais do grupo Jovens Empreendedores para a geração de trabalho e renda pela Etapas;
- tentativa de mobilização dos produtores de camarão para constituírem uma associação ou cooperativa pelo Centro Josué de Castro;
- formação pelo Sebrae/PE de dois grupos para mobilização social: o grupo de interlocução e grupo de comunicação;

- tentativa do Sebrae/PE de formação de dois grupos para geração de trabalho e renda: grupo de arte em retalhos e grupo de marchetaria; e
- constituição de parcerias internacionais e aquisição de recursos para a construção de um centro público de economia popular e solidária.

Quase todas as oficinas, reuniões e seminários organizados pelas entidades aconteceram na Escola Municipal Mércia de Albuquerque Ferreira, cuja diretoria deixava sempre uma das salas de aula reservada para tais eventos. Já o Recanto Madre Alix dava apoio às ações específicas do Sebrae/PE, concedendo seu espaço físico e ajudando a organizar as capacitações dos grupos produtivos. Vale salientar que, apesar de algumas entidades estarem à frente de algumas iniciativas, houve o apoio direto e indireto dos demais participantes em todas elas.

É digno de nota que uma das grandes aspirações de Caranguejo Tabaiars (não concretizada) foi a construção de uma importante obra, o Centro Público de Economia Popular e Solidária, o qual iria servir de espaço físico para o beneficiamento do camarão pescado nos tanques da comunidade e para a realização dos cursos, oficinas e eventos oferecidos pelas entidades. Vale dizer que os recursos para financiar essa construção estavam assegurados numa parceria com a Prefeitura de Nantes (França). Entretanto, dependiam fundamentalmente de ações burocráticas de competência do poder público municipal recifense, que deixou de atender a prazos estabelecidos pelo governo federal.

De modo geral, houve um direcionamento do projeto Urbe para a concepção mais ampla de desenvolvimento local, na medida em que visou à mobilização de atores locais e instituições – públicas, privadas ou mistas – para a intervenção no território, conforme aponta Llorens (2001). As orientações que partiram do Sebrae/PE para as entidades parceiras foram baseadas na área de abrangência e nas experiências metodológicas de cada uma, procurando

[...] respeitar as limitações de cada instituição, e nunca impor a participação dessas instituições no Urbe. Apresentava-se a proposta, sugeria-se e respeitava-se a decisão da instituição de dizer se queria ou não (GESTORA DO PROJETO URBE, entrevista, 22/08/2005).

O respeito às limitações institucionais, de acordo com Martinelli e Joyal (2004), é fundamental para estabelecer uma relação do tipo ganha-ganha e aumentar a possibilidade de parcerias futuras. No entanto, como alertam os autores, tais relações não estão livres de conflitos, os quais devem ser negociados.

Notou-se nas investigações que o principal esforço das entidades remetia ao trabalho de formação de grupos voltados para mobilização social ou para a geração de renda. Porém, como será visto adiante, tais esforços se depararam com o difícil obstáculo da baixa participação comunitária e da própria desesperança que foi gradualmente se instalando entre os moradores em geral.

Formação de grupos: mobilização social e alternativas de trabalho e renda

O Sebrae/PE, por meio da contratação de uma agente de campo, interveio diretamente na comunidade, visando à formação de quatro grupos. Dois voltados para a mobilização social de moradores e dois voltados para a geração de trabalho e renda por meio do artesanato em retalhos e na madeira. Assim, foram inicialmente criados o grupo interlocutor e o de comunicação, nos quais as lideranças serviriam de elo entre o Sebrae/PE e Caranguejo Tabaiars.

Assim, o grupo interlocutor objetivava, fundamentalmente, a troca de informações entre as lideranças da comunidade e o Sebrae/PE, predominando um caráter aberto. Tanto as lideranças locais quanto os representantes das instituições eram sempre convidados para participar dos encontros. Contudo, isso efetivamente não aconteceu, pois, em tais reuniões, as pessoas “não tinham uma sistemática de frequência e havia uma variação muito grande, que é característica de Caranguejo Tabaiars” (AGENTE DE CAMPO, entrevista, 03/09/2005).

Dessa maneira, o baixo envolvimento das instituições também caracterizou essa iniciativa, cujo principal fato “desmotivador”, de acordo com os representantes de duas ONGs, foi a discordância em relação à metodologia

do Sebrae/PE, que resolveu formar mais um espaço de discussão sem necessidade, visto que poderiam ser aproveitadas as reuniões da Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (Comul), tradicionalmente realizadas e instituída nas áreas Zeis da cidade do Recife.

Já o grupo de comunicação ficou encarregado da elaboração, confecção e distribuição de um jornal comunitário. Porém, com o decorrer do processo, dos 14 membros iniciais, apenas três permaneceram até o final dos trabalhos, resultando na produção de apenas duas edições do jornal denominado *Nosso Jornal Caranguejo/Tabaiares*.

Por sua vez, os dois grupos produtivos foram denominados grupo de arte em retalhos e grupo de marchetaria, criados com o propósito de capacitação e formação de monitores que pudessem ensinar os ofícios aos demais membros da comunidade interessados nessas atividades. O Sebrae/PE chegou a contratar mestres e a disponibilizar os equipamentos necessários.

No entanto, o grupo de arte em retalhos, desde o início, apresentou indícios de descontinuidade dos trabalhos, pela falta de engajamento e de espírito de equipe entre a maioria dos membros. Quanto ao grupo de marchetaria, nem mesmo chegou a se reunir, devido às dificuldades para conseguir um espaço onde realizar o curso, que exigia um local apropriado ao barulho e ao pó de madeira decorrentes das atividades.

É interessante apontar que, além desses dois grupos, anteriormente, o Sebrae/PE e a Etapas haviam apoiado a formação do grupo produtivo Jovens Empreendedores, constituído em 2003. Esse grupo ganhou força, coesão e visibilidade durante o projeto Urbe. Reunindo cerca de 20 jovens, o grupo trabalha com artesanato de materiais reciclados como alternativa de geração de renda. Durante o projeto Urbe, os Jovens Empreendedores obtiveram uma sede própria para realizar seus trabalhos, numa iniciativa da Etapas. Essa entidade reconhece que “a casa (como é chamada a sede dos Jovens Empreendedores) tem um papel muito forte nessa história e ela foi uma coisa construída dentro do projeto Urbe” (REPRESENTANTE DA ETAPAS, entrevista, 19/08/2005).

Diante do que foi exposto, apesar da não continuidade da maioria dos grupos formados, não há como deixar de reconhecer os esforços do Sebrae/PE e das demais instituições na implementação de IDLs tipicamente identificadas com a nova concepção de desenvolvimento local, pois:

- visaram articular os atores institucionais para a formação de parcerias, inclusive, com o poder público municipal (LLORENS, 2001);
- buscaram a “mobilização das energias” da comunidade através das suas lideranças, no intuito de propiciar a participação dos moradores no andamento das ações (BANDEIRA, 2000; BUARQUE, 1999);
- incentivaram e subsidiaram a formação de grupos para a geração de renda e surgimento de pequenos negócios (LLORENS, 2001); e
- focaram os recursos qualitativos e extra-econômicos na fase de mobilização de atores locais (BANDEIRA, 2000; LLORENS, 2001; UPHOFF, 2000; 2003).

Na próxima seção, com base nos dados de campo ora apresentados, é feita uma consolidação com as fontes e manifestações do capital social emergentes da ação coletiva empreendida pelos atores considerados nesta pesquisa.

O projeto URBE e a construção de capital social

Pelo que foi visto, a identificação e a análise dos elementos constitutivos das categorias de capital social tiveram como referência as formas de atuação dos atores investigados. No que diz respeito à categoria estrutural, levantou-se papéis e padrões de interação, regras, procedimentos e precedentes concernentes a esse grupo, dando margem à descobertas de importantes indicativos de capital social.

Sob esse aspecto, embora Uphoff (2000) não considere a necessidade de formalização dos papéis, regras e procedimentos para que esses elementos constitutivos do capital social sejam efetivamente construídos, é

necessário, de acordo com o autor, que eles dêem suporte a quatro funções básicas da ação coletiva: (i) tomada de decisão, por meio do planejamento e da avaliação do grupo; (ii) mobilização e a administração dos recursos; (iii) comunicação e coordenação; e (iv) resolução de conflitos.

Diante disso, percebeu-se, na relação entre as lideranças locais e as entidades engajadas no projeto Urbe, que as responsabilidades assumidas por meio do desempenho de papéis informais, porém explícitos, contribuíram para dar suporte a duas funções básicas: a administração de recursos e a comunicação. Em relação à primeira, esta foi facilitada porque cada instituição, ao definir suas ações dentro do seu âmbito de atuação, pôde contar com recurso do Sebrae/PE para a implementação de algumas delas. No que diz respeito à segunda função (comunicação), as lideranças, ao assumirem o papel de elo entre as instituições e a comunidade, facilitaram a difusão de informes, tais como os relacionados aos convites para as reuniões, eventos e oficinas. Além disso, tais lideranças assumiram a responsabilidade de constituírem um elo entre a comunidade e os programas e projetos implementados pelas entidades. Esse elo pôde ser constatado pela constante participação dessas lideranças nas diversas reuniões, oficinas e capacitações realizadas, dentro ou fora da comunidade, convocadas pelas entidades atuantes.

Pôde-se inferir, ainda, que as regras informais estabelecidas (acordo de convivência) apoiaram tanto a tomada de decisão coletiva como a coordenação dos esforços. No que diz respeito à resolução dos conflitos, percebeu-se que as regras identificadas não foram suficientes para eliminar as divergências existentes, talvez, por estas não terem sido tratadas de maneira explícita entre todos os atores.

No que concerne a padrões específicos de comportamento, configurou-se o hábito da troca de informações durante as reuniões, principalmente, nas do Coletivo Urbe. Pode-se dizer, ainda, que foram construídos relacionamentos com potencial para serem duradouros, embora, sempre sujeitos a divergências e conflitos.

Ainda dentro da categoria estrutural do capital social, precedentes ou experiências anteriores puderam ser identificados entre os atores investigados, tais como a participação em mutirões pelas lideranças e o hábito de trabalhar em parceria por parte de algumas ONGs.

Sem dúvida, estes são exemplos de atuação cooperativa e explicam, em grande parte, porque algumas lideranças persistiram participando do projeto. A percepção dos benefícios comuns trazidos por essas experiências é fundamental como suporte a futuras ações coletivas mutuamente benéficas (UPHOFF, 2000).

Com relação às formas cognitivas de capital social, procurou-se questionar se os participantes do projeto Urbe agiam e pensavam em função do outro e como isso se traduzia em ações e atitudes voltadas para outras pessoas ou instituições. Como resposta, viu-se que havia certa atitude de benevolência por parte das lideranças em relação à sua comunidade.

Porém, a baixa participação dos moradores nas ações voltadas para o bem comum pareceu incomodá-las, conquanto não tenha se configurado em um motivo forte o suficiente para que desistissem do trabalho. Durante todo o projeto, o grupo de líderes focalizado demonstrou estar confiante em relação aos resultados que poderiam ser alcançados para beneficiar a comunidade como um todo: “eu mesmo estou confiante nesse grupo, muito mesmo. A gente está junto e continua junto, participando” (LÍDER 10, entrevista, 02/08/2005).

Entre as instituições, evidenciou-se reciprocidade na relação estabelecida diante da confiança de que um agirá em benefício do outro. Para elas, isso é uma “via de mão dupla; do mesmo jeito que eu dou, eu recebo, porque estamos fazendo juntos” (REPRESENTANTE DO CJC, entrevista, 22/08/2005).

De acordo com o que foi levantado, de maneira geral, as entidades e as lideranças comunitárias pareceram ter se engajado no projeto Urbe por verem nele mais uma possibilidade de: (i) trazer benefícios e melhoria da qualidade de vida para a comunidade; (ii) fortalecer vínculos com a organização social; (iii) discutir problemas e propor tentativas de solução; e (iv) fortalecer o espírito de grupo.

No entanto, como já comentado, foi perceptível certa crítica, e mesmo frustração, em relação à falta de engajamento da maioria dos moradores. Um olhar sobre a comunidade pôde indicar alguns motivos para que isso acontecesse.

Um olhar sobre a comunidade: o desafio da participação e a frustração de expectativas

Do ponto de vista do aspecto endógeno do desenvolvimento, há concordância quanto ao fato de que as entidades participantes estavam no caminho certo quando adotaram a estratégia de não levarem nada pronto, porque “quando a instituição deixa de atuar, as iniciativas não se mantêm” (REPRESENTANTE DO CJC, entrevista, 26/08/2005). Além do mais, a maioria das entidades demonstrava ter consciência, inclusive o Sebrae/PE, de que o processo de desenvolvimento significa, por natureza, um processo gradativo e, normalmente lento, que requer persistência nas ações implementadas.

Entretanto, poucos avanços foram observados, justamente, em função da baixa participação e da falta de engajamento dos moradores durante o projeto. Isso foi apontado, tanto pelas instituições quanto pelas lideranças comunitárias, como o grande obstáculo para o alcance da transformação considerada necessária em Caranguejo Tabaiars. Do ponto de vista de um dos representantes do Sebrae/PE, o principal desafio consistiu na

[...] participação que é muito baixa. São poucas pessoas que participam de muita coisa. Então, essas pessoas não dão conta e, às vezes, a gente não consegue atingir um grande número de pessoas. Isso para mim é a maior frustração. E a gente vê que a gente tem recurso para trabalhar, tem metodologia apropriada, mas a gente não tem as pessoas. (Entrevista, 22/08/2005) [sem grifos no original]

Fazendo uma retrospectiva histórica, o suposto esmorecimento das pessoas da comunidade parece ter-se dado em decorrência de lutas sem resultados concretos, começando pelos investimentos em infra-estrutura básica, reivindicados há muito tempo por Caranguejo Tabaiars. Quando se pensa na construção da Escola Municipal, fruto de uma ação conjunta entre moradores e instituições, tem-se a certeza de que foi produto da geração de capital social. Mas a “frustração”, algumas vezes, pareceu preponderar em relação aos benefícios advindos de ações dessa natureza, até pela grandeza das carências e pela própria falta de perspectivas quanto à pronta eliminação das mesmas.

De acordo com Uphoff (2000), a formação de expectativas é importante por ser fundamental para a construção do capital social cognitivo e, conseqüentemente, do estrutural. Desse ângulo, as expectativas podem dar origem à orientações para a cooperação, ao comportamento generoso, a padrões de comportamento associados a papéis, regras e procedimentos a serem seguidos, reforçando as chances de os membros do grupo agirem de forma cooperativa. O que fazer, então, quando determinados atores institucionais falham?

No estudo de Caranguejo Tabaiars, dois eventos são bem ilustrativos dessa conjuntura crítica. No primeiro, tem-se a figura do poder público municipal, representado pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico da Prefeitura da Cidade do Recife (SDE/PCR), aparecendo como um ator que passou a ser o principal alvo do desconforto em face da não construção do Centro Público de Economia Popular e Solidária, como era desejado, não só pela comunidade, mas pelo conjunto das entidades parceiras. Do poder público, esperava-se que “cumprisse com todos aqueles compromissos assumidos dentro da comunidade, entre eles, está a construção do Centro Público” (REPRESENTANTE DA SDE/PCR, entrevista, 31/08/2005). Como já referido, a união das pessoas em torno dessa obra foi significativa, pois: “a comunidade esperava que as ações saíssem do papel e se tornassem concretas” (LUTAS..., 2005).

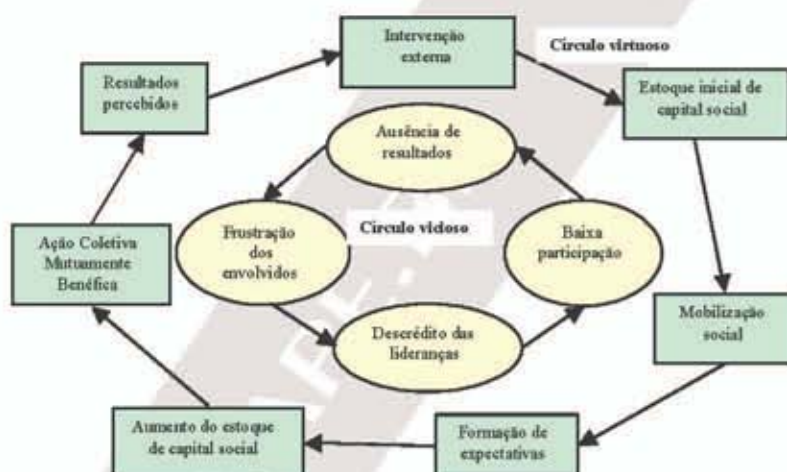
Já o segundo evento tem um significado emblemático, podendo ser caracterizado como um sério precedente na (des)construção de capital social em Caranguejo Tabaiars, devido ao mal-sucedido processo de implementação do desenvolvimento local integrado e sustentável (Delis) no ano de 1999. Nessa ocasião, os esforços foram liderados pelo Serviço Alemão de Cooperação Técnica (DED) que, em parceria com outras entidades – no caso, a Etapas, o CJC e a própria PCR – conseguiu também mobilizar e organizar toda a comunidade, o que resultou, entre outras coisas, na elaboração coletiva de um plano urbanístico (DELIS, 2003). No entanto, mais uma vez, a falta do cumprimento do compromisso assumido pelo poder público municipal na época provocou significativa frustração da comunidade em relação às intervenções externas. De acordo com o depoimento de uma das entidades envolvidas na implementação do Delis, “passou-se a evitar falar em Delis na comunidade porque era uma situação de tormento” (REPRESENTANTE DA ETAPAS, entrevista, 17/08/2005). Isso contribuiu para deixar em aberto uma enorme lacuna institucional.

A repetição desses eventos críticos, na vigência do projeto Urbe, responde pela (retro)alimentação do sentimento de frustração vivenciado em Caranguejo Tabaiars e pela previsível acomodação da maioria de seus moradores. Assim, “ficam participando somente aquelas pessoas que já vêm sempre” (AGENTE DE CAMPO DO SEBRAE/PE, entrevista, 03/08/2005), talvez por assumirem com mais afinco a responsabilidade de trazer algo de bom para a sua comunidade. Por conta disso, não é difícil compreender porque a maioria das lideranças comunitárias logo começou a se ressentir da dupla responsabilidade pela (des)construção e (re)construção da credibilidade de seu trabalho e das próprias organizações que representavam, como reconhecido nos diferentes diagnósticos socioeconômicos feitos em Caranguejo Tabaiars.

No caso em questão, ao contrário da forma como o desenvolvimento local deve ser visto (ou seja, como um “círculo virtuoso”), as falhas pela ausência de resultados concretos a curto e médio prazos, nas várias ações das entidades externas, principalmente por parte do poder público, deram margem a um “círculo vicioso” que prejudicou todo o processo.

A marca predominante, então, foi a premente necessidade de se tomar uma posição para instaurar um desejável círculo virtuoso, de maneira a superar o círculo vicioso relacionado com desânimo, frustrações, reduzida participação, quebra de prazos de execução e desmobilização da comunidade a ser beneficiada. Procurou-se na figura 2 ilustrar tal situação.

Figura 2
Círculos virtuoso e vicioso do desenvolvimento em Caranguejo Tabaiars



Fonte: elaborada pelas autoras.

Esse quadro analítico, interpretado ao longo da investigação, foi visto como uma tendência que poderia ter sido revertida – sequência interna de elipses da figura 2. Para Uphoff (2000), a percepção de resultados positivos é fundamental para orientar pessoas em direção à ação coletiva mutuamente benéfica, pois eles servem como reforço para provocar a crença de que tais ações valem à pena. Em Caranguejo Tabaiars, essa tensão se mostrou permanente pois, pelo menos, entre a maioria das lideranças e representantes das instituições indicadas como *stakeholders* definitivos do projeto Urbe persistia a esperança de que algo bom poderia acontecer. Perguntava-se: até quando?

Considerações finais

As IDLs levadas a efeito na comunidade Caranguejo Tabaiães se configuraram como ações e propostas atreladas à concepção contemporânea de desenvolvimento local, a qual preconiza o estímulo à participação e ao envolvimento da comunidade, o engajamento cívico e a ocupação de espaço na esfera pública. Por outro lado, também deixa claro, em face da atuação de relevantes atores institucionais, que o capital social disponível não foi suficiente para que se rompesse o círculo vicioso em que entrou a comunidade, em razão da frustração de expectativas vivenciadas ao longo do tempo (inclusive, devido a intervenções anteriores), cuja análise do contexto de referência responde pela acomodação, passividade e impotência observadas no conjunto dos comportamentos comunitários estudados.

Com efeito, o exame dos dados obtidos com os chamados *stakeholders* definitivos, dá como certa a existência de fontes e manifestações de capital social entre eles, demonstrando a importância do exercício da participação e sinalizando que a comunidade reúne condições para encontrar seus próprios caminhos e batalhar por opções relativas à obtenção de recursos. Além disso, a orientação para a cooperação e a formação de parcerias, principalmente, das ONGs e do Sebrae/PE, contribuíram para que seus representantes atuassem de forma recíproca. Entre as lideranças, a existência de solidariedade foi fonte fundamental de capital social cognitivo, na medida em que seriam elas inoperantes na luta pelo bem comum se ele não existisse. Pareceu concentrarem-se nas lideranças as expectativas de uma ação coletiva de caráter virtuoso capaz de romper o círculo vicioso da acomodação e da desesperança.

Com isso, o caso estudado sugere que, para assegurar políticas conseqüentes, deve-se refletir acerca das chamadas falhas institucionais e de como evitá-las (já que agora são conhecidas). Como a experiência em questão aponta mais para problemas institucionais e culturais do que propriamente para a escassez de recursos materiais e financeiros, as direções a serem seguidas indicam que novas intervenções serão bem-vindas, desde que ocorra a reconstrução de acordos entre os diferentes atores e seja garantido que haverá mais determinação das autoridades municipais, visando assumir suas responsabilidades, pela declarada dificuldade que tiveram para contribuir positivamente nesse processo.

Outra recomendação, nascida da expectativa de retomada de outras iniciativas de desenvolvimento local, é a de que não se deve abdicar das lideranças, principalmente, diante da incorporação de conhecimento tácito que elas adquiriram nessa experiência, sobretudo, para que se crie condições favoráveis à uma ação coletiva de caráter virtuoso. Em apoio a essa argumentação pode-se invocar as evidências de capital social, nas quais cabe reconhecer, por exemplo, explícitas potencialidades decorrentes de laços de amizade – alguns reforçados pelas relações de confiança –, além do estabelecimento e bom desempenho de papéis e do respeito às regras de convivência.

Embora Uphoff (2000) não esclareça as conseqüências das frustrações das expectativas, com base nas investigações desta pesquisa, pode-se afirmar que tais frustrações foram os principais responsáveis pela desconstrução de capital social no processo de mobilização empreendido. De acordo com Uphoff (2000), a formação de expectativas é um elemento que liga as categorias estrutural e cognitiva do capital social. Ao que parece, a “quebra” desse elemento para os moradores, em geral, tornou difícil a percepção de que a generosidade e a solidariedade valem a pena.

Deve-se, ainda, atentar para o fato de que a superação dessas barreiras implica novo investimento em capital social, em cuja ausência falece a idéia de futuras intervenções de caráter cooperativo. Até pelo curto prazo em que se deu o processo de implementação do projeto Urbe, é plausível considerar que o tempo foi insuficiente para que as instituições – sobretudo algumas do poder público – também pudessem reverter a imagem negativa decorrente da forma como atuaram no processo, denotando que sua própria capacitação para promover o desenvolvimento é realmente imperativa.

Por fim, mas não menos importante, afigura-se ser este um padrão mais aceito do que aquele associado a posições e práticas clientelistas por parte do setor público, muito mais cômodo, pois limita-se a satisfazer, de forma imediatista e paliativa, demandas das comunidades, contrariando aspirações de sustentabilidade do

processo de desenvolvimento local. Como é sabido, é inevitável (e desejável) que as comunidades reivindiquem condições necessárias à sua qualidade de vida, significando, em alguns casos, a garantia de sua própria sobrevivência.

De toda sorte, mesmo que obras de infra-estrutura, saneamento, saúde e educação, constituam motivação básica e legítima para que atores sociais se organizem ou se mobilizem diante do repetido descumprimento de compromissos assumidos pelo poder público, tais ações simplesmente constituem um ponto de partida, servindo como exercício de empoderamento de atores tradicionalmente excluídos da participação na esfera pública, bem como de exposição de deficiências do Estado, cuja superação pode ser alcançada pela via da criação de capital social.

Essas considerações demonstram a real necessidade de uma investigação acerca do capital social em localidades objetos de intervenção que dependem da disponibilidade desse tipo de recurso intangível. Isso, certamente, possibilitaria a otimização dos recursos e energias a serem mobilizados. O resultado desta pesquisa faz-se ainda mais importante quando aponta para o tempo de maturação que a implementação de grande parte dos projetos de desenvolvimento local requer, até que sejam vencidos os conflitos, superadas as diferenças, satisfeitas as expectativas e, conseqüentemente, construído e consolidado o capital social.

Cadernos EBAPE.BR

Referências

- ABU-EL-HAJ, J. **A mobilização do capital social no Brasil: o caso da reforma sanitária do Ceará**. São Paulo: Annablume, 2000.
- ALMEIDA, G. S.; FONTES FILHO, J. R.; MARTINS, H. F. Identificando *stakeholders* para formulação de estratégias organizacionais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24, 2000. **Anais...** ANPAD, 2000. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/frame_enanpad2000.html>. Acesso em: 20 de maio 2005.
- ARROW, K. Observations on social capital. In: DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. **Social capital: a multifaceted perspective**. Washington: The World Bank, 2000.
- BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento regional-local: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.
- BARACHO, A. J. S. **A adoção e a implementação do planejamento estratégico: o caso do Poder Judiciário do estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, 2002.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): De qué estamos hablando?. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento regional-local: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. p.151-185.
- BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v.31, p.2-3, 1980.
- _____. **The forms of capital**. BOURDIEU, P. Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2). Goetting: Otto Schartz & Co., 1983. p.183-198. Título original: "Ökonomisches Kapital, kulturelles kapital, soziales kapital". O artigo aparece pela primeira vez em inglês traduzido por Richard Nice.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Recife: Ilica, 1999.
- CEPAL – Comisión Económica para a América Latina y el Caribe. **Acerca de la Cepal**. Disponível em: <<http://www.eclad.cl>> Acesso em: 14 fev. 2006.
- COHN, A. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da Sudene)**. São Paulo: Perspectiva, 1976. cap.1.
- COLEMAN, James. S. Social Capital. In: _____. **Foundation of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990. cap.12.
- _____, James S. Social Capital in the creation of human capital. In: WINSHIP, Christopher; ROSEN, Sherwin (org.). **Organizations and Institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure**. **American Journal of Sociology**, v. 94, supplement, p. 95-121, 1988.
- DALLABRIDA, V. R. Sustentabilidade e endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento regional-local: determinantes e desafios contemporâneos**, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. p.187-228.
- DELIS. Editorial. **Informativo Caranguejo Tabaiares**, Recife, n.3, ago./set. 2003.
- DIAGONAL URBANA. **Diagnóstico socioeconômico e ambiental – Caranguejo/Tabaiares**. Projeto Terra Cidadã Capiberibe sem Palafitas. Recife, maio 2004.
- DURSTON, J. **Evalando capital social en comunidades campesinas en Chile**. Trabalho apresentado no Congreso de Las. Washington, DC, 2001.
- EQUIPE TÉCNICA DE APOIO, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL – ETAPAS. **Caranguejo/Tabaiares: resistir, insistir e participar**. Recife, jun. 2005. Cartilha.
- EQUIPE TÉCNICA DE APOIO, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL – ETAPAS. **Caranguejo Tabaiares: história, lutas e conquistas**. Recife, fev./1997. Cartilha.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v.24, n.6, p.1119-1132, 1995.

- FERNANDES, A. S. A. O conceito de capital social e sua análise institucional e de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Anpad, 2001. CD-ROM.
- FISCHER, Rosa Maria; FEDATO, Cristina; SOUZA, Elidia Maria Novaes. The responsibility for the development. In: 6th INTERNATIONAL CONFERENCE OF INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH (ISTR), 2004, Toronto, Ontario, Canada. **Proceedings...** Toronto: Ryerson University, 2004. v.1, p.1-1.
- FOX, J. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. **World Development**, v.24, n.6, p.1089-1103, 1996.
- FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, n.21, p.165-185, 2003.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. Cap.1, p. 15-79.
- HERNÁNDEZ, J. G. V. **Formación de capital social para fortalecer la institucionalización de la gobernabilidad**. Disponível em: <<http://www.sociologicus.com/tuarticulos/capitalsocial.htm>>. Acesso em: 27 nov.2004.
- LAZZARINI, S. G.; CHADDAD, F. R.; NEVES, M. F. O conceito de capital social e aplicações para o desenvolvimento e estratégias sustentáveis. **Preços Agrícolas**, p.10-13, maio 2000.
- LIMA, J. C. A teoria do capital social na análise de políticas públicas. **Política Et Trabalho**, n.17, p.46-63, set. 2001.
- LLORENS, F. A. Novas políticas territoriais e funções da gestão local do desenvolvimento. **Desenvolvimento econômico local: caminhos para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. p.135-160.
- LUTAS... mais luta. E o poder público? **Nosso Jornal de Caranguejo/Tabaíares**, Recife, n.2, jul. 2005.
- MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas empresas**. São Paulo: Manole, 2004.
- MARTINS, H. F.; FONTES FILHO, J. R. En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, Caracas, n.15, out./1999.
- MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). **Organização Et Sociedade**. Edição Especial: EAUFBA, v. 11, Salvador, 2004.
- MITCHEL, R. K; AGLE, B. R; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **The Academy of Management Review**, v.22, n.4, p.853-887, Oct. 1997.
- NAHAPIET, J., GHOSAL, S. Social capital, intellectual capital and the organizational advantage. In LESSER, E. (Ed.). **Knowledge and social capital: foundations and applications**. Boston: Butterworth Heinemann, 2000.
- PERES, F. C. Capital social: a nova estrela do crescimento econômico. **Preços Agrícolas**, p.6-9, maio 2000.
- PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. **Annual Review Sociology**, v.24, n.1, p.1-24, 1998.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RIBEIRO, C.; MENDONÇA, P.; GUEDES, P. Modelos organizacionais para o desenvolvimento local integrado e sustentável: o estudo de caso do Sebrae/BA. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26., Salvador, 2002. **Anais...** Salvador: Anpad, 2002. CD-ROM.
- ROESCH, Sylin. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996. Cap 9, p. 145- 160.
- SEBRAE. **Programa Sebrae para o desenvolvimento sustentável em áreas metropolitanas – Urbe**. Brasília, out. .2003. Projeto.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERAGELDIN, I.; GROOTAERT, C. Defining social capital: a integrating view. In: DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. **Social capital. A multifaceted perspective**. Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1997. p.40-59.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. 4 ed. Atlas, 1999. cap.1, 7.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UPHOFF, N. Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation. In: DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. **Social capital. A multifaceted perspective**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.

_____. El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. In: ATRIA, R.; SILES, M. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago: Cepal; Universidad del Estado de Michigan, 2003.

_____; WIJAYARATNA, C. M. **Benefícios demonstrados del capital social a productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya, Sri Lanka**. Disponível em: <<http://www.rimisp.cl/boletines/bol2/social.html>>. Acesso em: 23 mar.2006. Original em inglês publicado em **World Development**, v.28, n.11, nov. 2000.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WOOLCOCK, M. The place of social capital in understanding social and economic outcomes. [S.l.]: **The World Bank**, 2000.

_____; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research and policy. **The World Bank Research Observer**, v.15, n.2, p.225-249, Aug. 2000.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. cap.1, 2.

Cadernos EBAPE.BR