

Sociologias

Sociologias

ISSN: 1517-4522

revsoc@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do
Sul
Brasil

Abramovay, Ricardo; Magalhães, Reginaldo; Schroder, Mônica
Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das
organizações Brasileiras de agricultores familiares
Sociologias, vol. 12, núm. 24, mayo-agosto, 2010, pp. 268-306
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819546010>

- 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

Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares

RICARDO ABRAMOVAY*
REGINALDO MAGALHÃES**
MÔNICA SCHRODER***

Resumo

Desenvolvimento territorial supõe a participação organizada de atores sociais na tomada de decisões quanto ao uso dos recursos públicos – e, em grande parte, também privados – de uma região. Apesar das evidentes virtudes democráticas dos processos participativos amplia-se recentemente a literatura crítica que coloca em dúvida seus resultados. Organizações oriundas de movimentos sociais são protagonistas decisivos de processos participativos. Este texto procura mostrar uma das mais importantes tensões que vivem os movimentos sociais contemporâneos: a que opõe representatividade e inovação. Movimentos representativos tendem a consolidar e enrijecer interesses, e sua institucionalização os empurra em direção a atitudes rotineiras que bloqueiam, muitas vezes, seus potenciais inovadores. Uma saída para os impasses dos movimentos sociais está em modalidades de governança da participação social voltadas explicitamente, à aprendizagem e à inovação. O texto se apóia no exemplo da política brasileira de fortalecimento da agricultura familiar e examina duas organizações egressas de movimentos sociais: a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), uma organização sindical, e o Sistema CRESOL de Crédito Solidário, um conjunto de cooperativas. Ambas estimulam processos participativos e têm vínculos com políticas governamentais. No caso do sindicalismo, entretanto, a participação social é pouco inovadora e os laços com o Governo tendem

* Professor Titular do Departamento de Economia Faculdade de Economia e Administração, da Cátedra Sérgio Buarque de Holanda da École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) e pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq) www.econ.fea.usp.br/abramovay/

** Mestre e doutorando em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo e diretor da Plural Consultoria, Pesquisa e Serviços.

*** Economista, doutora pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisadora da Plural Consultoria, Pesquisa e Serviços.

Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

a confinar o movimento em relações já conhecidas. No caso do cooperativismo de crédito, a participação social e os vínculos com o Governo fazem-se a partir de incentivos que estimulam o fortalecimento daquilo que a nova sociologia econômica chama de laços fracos e, portanto, abrem caminho para ampliar as próprias bases dos processos localizados de desenvolvimento.

Palavras-chave: Territórios. Organizações. Agricultura familiar. Cooperativas de crédito. Sindicatos.

Apresentação¹

Organizações, cidades e regiões de aprendizagem: a literatura contemporânea de Ciências Sociais enfatiza a qualidade da ligação entre os atores para explicar diferenças em processos de desenvolvimento e até mesmo no crescimento de países e de regiões (SABEL, 1994; TRIGILIA, 2005, OCDE, 2001a, CONTI, 2005). Isso é ainda mais verdadeiro quando se trata de processos localizados de desenvolvimento. A dotação inicial de fatores de cada território explica boa parte de seu desempenho (KRUGMAN, 1995), mas é cada vez mais evidente a importância dos “processos sociais que ligam os agentes econômicos estabelecidos no interior de uma região. Aqui residem, sem dúvida, os principais motores do crescimento econômico e do desenvolvimento local” (FUJITA; THISSE, 2001, p. 51). Estes processos exercem influência determinante no próprio formato das po-

¹ Este texto foi elaborado no âmbito do Programa de Pesquisa “Territórios Rurais em Movimento” (TREM), coordenado pelo Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP e financiado pelo IDRC (International Development Research Center) do Canadá. Agradecemos a toda a equipe da pesquisa (listada em http://www.rimisp.org/proyectos/index_proy.php?id_proyecto=104) as críticas e sugestões feitas às versões anteriores deste trabalho, bem como à FETRAF e ao Sistema CRESOL pela generosidade no oferecimento das informações de que necessitávamos.

líticas públicas (MOULAERT; NUSSBAUMER, 2005). A OCDE chega a falar em um capital territorial (OCDE, 2001b) para caracterizar o fenômeno. A mobilização de recursos voltada ao crescimento econômico – e, *a fortiori*, ao desenvolvimento – não se apóia em atores isolados uns dos outros, mas supõe articulações concretas e a partilha de universos comuns.

Os pactos territoriais italianos (VEIGA, 2006, RITA; BONOMI, 1998), as políticas alemãs de diversificação territorial em áreas de grande concentração industrial e a noção de diálogo social territorial (JOBERT, 2006) que, em toda a Europa, envolvem cada vez mais as centrais sindicais, exprimem a atualidade estratégica das políticas territoriais (VELTZ, 2002). Nos países europeus, as próprias políticas de inovação tecnológica tendem, cada vez mais, a se afastar de uma abordagem setorial, em benefício de uma entrada territorial em que a mobilização e os laços de proximidade entre os atores sociais (empresas, universidades, sindicatos, eleitos, funcionários e sociedade civil organizada) estão na raiz de seu dinamismo (MORGAN, 1996, 1999).

Isso significa que a maneira como uma região utiliza seus recursos não é determinada apenas pelas decisões soberanas de seus empresários, mas recebe influência do Governo e das forças sociais organizadas, de suas expectativas e suas reivindicações (TORDOIR, 2005). O neocorporatismo realça a importância dos laços entre empresas, organizações de trabalhadores e Governos na constituição das políticas econômicas contemporâneas (THOMAS, 1993). Os estudos sobre capital social (PUTNAM, 1993; WOOLCOCK, 1998) também procuram explicar as condições em que a cooperação entre grupos organizados contribui para criar um ambiente de confiança favorável aos investimentos e que acaba por ser benéfico ao processo de desenvolvimento. É assim que Lin (2001, p. 19) define o capital social como “investimento em relações sociais com expectativa de retorno no mercado”. A interferência de forças sociais or-

ganizadas na própria organização empresarial é destacada, tanto pela literatura neomarthalliana sobre distritos industriais (BAGNASCO; TRIGILIA, 1988, 1993, PYKE et al., 1990) como nas abordagens históricas a respeito do ambientalismo corporativo nos Estados Unidos (HOFFMAN, 2001) e na Europa (HOMMEL, 2004).

Há, porém, uma notável distância entre os estudos que enxergam, na cooperação social localizada, uma das bases dos processos contemporâneos de desenvolvimento e as pesquisas sobre movimentos sociais, muito mais voltadas aos conflitos e aos laços que permitem ações reivindicativas. Tudo se passa como se movimentos sociais fossem decisivos em situações de contestação, revolta ou insurgência, mas perdessem relevância quando grupos sociais em conflito não só convivem, mas são levados a elaborar projetos comuns que acabam mudando o perfil do comportamento de cada um. Tarrow, por exemplo, define os movimentos sociais, fundamentalmente pelo conflito². Da mesma forma, Charles Tilly enfatiza as identidades criadas a partir de situações de conflito como a base analítica para o estudo dos movimentos sociais³. O livro de Neveu (2005) é uma apresentação bastante completa das correntes contemporâneas sobre o tema: mesmo para os que estudam seus processos de institucionalização, trata-se de movimentos que se organizam contra diferentes formas de dominação e opressão. O fortalecimento da vida democrática em tantos países do Sul

2 "Contentious politics occurs when ordinary people, often in league with more influential citizens, join forces in confrontations with elites, authorities, and opponents. Such confrontations go back to the dawn of history. But mounting, coordinating, and sustaining them against powerful opponents are the unique contribution of the social movement..." (TAROW, 1998, 2005, p. 2).

3 Charles Tilly (1988, p. 455-456) fez um rápido balanço dos estudos sobre movimentos sociais, desde os anos 1960 e concluiu que, apesar das diferentes abordagens teóricas e dos variados campos empíricos de aplicação, os analistas convergiam na idéia de que "...os movimentos dependem intimamente das redes sociais em que seus participantes já estão imersos, que as identidades desdobradas em conflitos coletivos são contingentes, mas cruciais, que os movimentos operam em estruturas dadas pela acumulação de compreensões partilhadas, que a estrutura de oportunidade política delimita significativamente as histórias de cada movimento social, mas que as lutas e os produtos dos movimentos também transformam as estruturas de oportunidades políticas".

e do Leste Europeu não atenua o vigor oposicionista destes movimentos: Goldstone (2004, p. 335) opõe-se à idéia de que conforme “...mais grupos ganhem acesso às instituições políticas e adquiram direitos garantidos, mais a política institucionalizada substituiria o protesto como meio para que as pessoas exerçam influência sobre os resultados políticos”. Ele sustenta que a democracia não torna o protesto e a violência obsoletos. E é neste sentido, para ele, que o mundo dos movimentos sociais expande-se nas sociedades contemporâneas (GOLDSTONE, 2004, p. 361). A Universidade de Minesotta tem uma coleção de livros cujo título também enfatiza a luta e o conflito: “Social Movements, Protest and Contention”.

Esta dicotomia entre a ênfase da literatura sobre movimentos sociais no conflito e o reconhecimento dos processos de cooperação subjacentes ao desenvolvimento territorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2007) envolve um problema sério: a base sociológica do desenvolvimento territorial não está apenas na revolta e na insubmissão, mas na formação de coalizões distributivas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2005) pelas quais atores sociais, ainda que em posições opostas, adotam horizontes estratégicos comuns em torno de projetos compartilhados. Ora, o horizonte do conflito aberto e permanente coloca o desenvolvimento territorial num impasse: ou ele é um processo que só pode ocorrer à margem dos movimentos sociais e no qual a participação destes é distante, indireta e não intencional, ou então os movimentos sociais, quando se tornam protagonistas de decisões quanto ao uso localizado dos recursos sociais, estão, na verdade, traindo sua causa, desfigurando-se, esvaziando sua capacidade de insubmissão e seu próprio potencial de mudança social.

A literatura sobre movimentos sociais tem sistematicamente subestimado a importância do desenho institucional e dos mecanismos de incentivo em torno dos quais se organiza a participação social nos processos localizados de desenvolvimento. A redemocratização da América Latina traz a marca

daquilo que Jorge Castañeda (1993) chamou de “explosão das bases”: uma ampla – e cada vez mais institucionalizada – participação de organizações populares na tomada de decisão quanto ao uso de recursos públicos. Mas são muitas as dúvidas com relação aos resultados destes processos participativos e, sobretudo, sua capacidade de estimular os elementos decisivos que caracterizam o desenvolvimento local: a aprendizagem e a inovação. É claro que a qualidade da participação social depende de razões históricas particulares a cada situação e a cada país. A tradição latifundiária e patrimonialista da América Latina constitui, evidentemente, uma base histórica que empurra os processos participativos em direção ao clientelismo, ao uso privado dos órgãos governamentais e à expressão de interesses particulares nas instâncias públicas de negociação. É claro também que esta não é uma particularidade dos movimentos sociais, mas atinge – ainda com mais força – os segmentos dominantes das sociedades latino-americanas. Não é por outra razão que, ao discutir o tema da distribuição de renda, o próprio Banco Mundial coloca ênfase, em seus trabalhos recentes, não em mercado e eficiência e sim, em poder e dominação (World Bank, 2003 e 2005).

A importância desta constatação histórica, porém, não pode escamotear um elemento que tem sido pouco considerado na literatura sobre a natureza e as conquistas dos movimentos sociais e que se refere aos sistemas de governança que podem ser tanto capazes de estimular que a participação se organize em torno de processos inovadores e de aprendizagem, como também de incentivar o uso monótono, repetitivo e com limitada capacidade de transformação social dos recursos.

Por que razão organizações oriundas de movimentos sociais – no caso deste texto, da luta pelo fortalecimento da agricultura familiar no Brasil – adotam posturas e alcançam resultados tão diferentes, umas das outras, em suas práticas participativas? Este texto procura responder a esta pergunta, a partir do estudo de duas organizações brasileiras representati-

vas de movimentos sociais voltados ao fortalecimento da agricultura familiar: a recém criada Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF⁴ - e o cooperativismo de crédito, igualmente originário do Sul do País, dos mesmos movimentos sociais em que se baseia a FETRAF e que logrou construir, no sistema CRESOL de Crédito Solidário, um sistema hoje com mais de 70 mil sócios nos três Estados do Sul do Brasil.

O sindicalismo de trabalhadores rurais exprime movimentos sociais genuínos, está na origem de mudanças decisivas na correlação de forças entre grupos sociais (a favor de segmentos mais pobres), mas tem limitada capacidade de interferir sobre os elementos básicos que definem os processos localizados de desenvolvimento. Mesmo sua pauta nacional faz dele uma organização de caráter cada vez mais setorial, exprimindo reivindicações dos segmentos profissionais que representa. Com isso, o sindicalismo volta-se à satisfação de demandas de suas bases sociais – fundamentalmente crédito para os agricultores familiares – mas pouco contribui para práticas inovadoras e para a elaboração de projetos ambiciosos, capazes de alterar de forma sensível as realidades locais em que atua. Sua presença nacional é, assim, marcada, não por um projeto estratégico expressivo quanto à organização do meio rural – apesar de uma retórica centrada na construção de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário”⁵ - e sim, pelas reivindicações profissionais que leva ao Governo.

Já as cooperativas de crédito – egressas da mesma matriz política, cultural e ideológica que o sindicalismo, ou seja, o movimento das Comunidades Eclesiais de Base, decisivas na luta pela democracia em diversos

4 A FETRAF constitui-se inicialmente no Sul do País, em regiões de predomínio social e econômico de unidades familiares de produção na estrutura da produção agrícola. Hoje ela possui 93 organizações de base (sindicatos e associações) que atuam em 288 municípios do Sul do Brasil. Em 2005, passa a existir como organização nacional e elege uma presidente mulher (fato inédito no movimento sindical de trabalhadores rurais) do Estado da Bahia.

5 http://www.fetrasul.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=35 – Extraído da Internet em 12/03/2007.

países latino-americanos desde os anos 1970 (MAINWARING, 1986) – apóiam seu sistema de governança em mecanismos de incentivo, marcados por aquilo que Mark Granovetter (1974/1995) chama de “força dos laços fracos”, o que lhes abre horizontes em que a aprendizagem e a inovação dão a tônica e determinam comportamentos muito mais construtivos com relação aos processos localizados de desenvolvimento.

A explicação destas diferenças – decisivas para o processo territorial de desenvolvimento – não está apenas no fato de as cooperativas serem organizações “diretamente econômicas”, enquanto que os sindicatos são apenas “economicamente influentes”, para usar a terminologia de Max Weber⁶. Ela tem raízes históricas profundas marcadas pela permanente confusão entre o público e o privado e pela imensa dificuldade de que o Estado responda a parâmetros universais e republicanos de funcionamento em sociedades marcadas tão profundamente pela desigualdade. A força desta explicação histórica não pode, porém, conduzir à paralisia: é fundamental que se examinem os sistemas de governança – tanto no que se refere às organizações como a suas modalidades de participação social na gestão pública – a partir dos quais se moldam os incentivos determinantes dos comportamentos coletivos.

As formas institucionalizadas de participação social em processos localizados de desenvolvimento empurram os movimentos sociais em direção a práticas reivindicativas em que a inovação, a aprendizagem, a construção de projetos inovadores são praticamente inexistentes. As cooperativas de crédito conseguem escapar desta monotonia, em função de um sistema interno de governança e de modalidades externas de controle que fazem da avaliação um elemento decisivo de sua existência.

6 Ver o primeiro parágrafo do capítulo II de Economia e Sociedade, de Max Weber (1978). Ver também Swedberg, 1998, p. 40.

O poder da participação

Se o desenvolvimento é a ampliação das capacidades e das liberdades dos indivíduos (SEN, 2000), é difícil concebê-lo sem que a participação cidadã na vida social aumente e se fortaleça. Em importante texto sobre o tema, Peter Evans (2004) lembra que o enfoque das capacidades enfatiza as instituições que estimulam “debate e intercâmbio públicos”. A insistência de Amartya Sen em distinguir crescimento econômico de desenvolvimento traz, assim, uma clara consequência ética e política: no processo de desenvolvimento, a participação não é apenas “instrumental”, mas representa um valor a ser preservado e ampliado por si só. A proximidade com a idéia habermasiana de esfera pública é nítida (HABERMAS, 1989). Ela exprime uma das capacidades centrais dos indivíduos.

Os trabalhos mais recentes do Banco Mundial insistem na idéia de que é impossível conceber a luta contra a pobreza, sem a distribuição dos ativos que podem mudar a inserção social dos mais pobres e que esta distribuição envolve, antes de tudo, poder⁷. Da mesma forma Ribot e Peluso (2003) mostram que mesmo o acesso a bens públicos depende de poder. Portanto, sem participação social, sem mudança na maneira como as decisões a respeito dos recursos são tomadas, as chances de vitória na luta contra a pobreza são reduzidas.

Isso quer dizer que o poder não depende apenas de eleições ou de controles legais institucionalizados. Os cientistas políticos Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2000, p. 7) apontam os limites das duas formas convencionais de participação política. O controle (“*accountability*”) ver-

7 Dois documentos recentes do Banco Mundial (DE FERRANTI et al, 2003 e World Bank, 2005) manifestam claramente o ponto de vista, segundo o qual, na raiz da desigualdade encontram-se não apenas distorções no funcionamento dos mercados, mas, antes de tudo, relações de poder entre grupos dominantes e grupos subordinados.

tical materializado nas eleições e o controle (*"accountability"*) horizontal expresso no sistema de *checks and balances*, constituído pelas relações entre os diversos poderes do Estado e do Governo são nitidamente insuficientes para promover a participação democrática. As sociedades contemporâneas desenvolveram um controle societal que é "não eleitoral, ainda que baseado num mecanismo vertical de controle, que repousa sobre a ação de múltiplas ordens de associações cidadãos e movimentos, da mídia, ações que têm o objetivo de expor os erros do governo, trazer novas questões à agenda pública ou ativar a operação das agências horizontais". Em seu último livro, Peruzzotti e Smulovitz (2006) procuram mostrar que, por trás do panorama sombrio que tão freqüentemente a América Latina oferece ao observador de seu futuro político, escondem-se iniciativas de controle social que formam importante contrapeso aos déficits das democracias do Continente. Seus atores são "associações cívicas, ONGs, movimentos sociais e a imprensa, habitualmente negligenciados pela literatura de *accountability*" (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006, p. 12).

O otimismo de Smulovitz e Peruzzotti sobre o controle social como forma de fortalecimento da democracia é dificilmente contestável nos temas aos quais se referem: direitos humanos, segurança pública e busca de honestidade e transparência no comportamento da administração estatal. Os casos expostos em seu livro mostram, com efeito, que a participação cidadã, nestes domínios, contribui para o fortalecimento da cidadania e do próprio Estado democrático na América Latina.

A coisa muda de figura, entretanto, quando não se trata apenas de controlar⁸, de exigir prestação de contas ou comportamentos adequados

8 "The concept of political accountability refers to the responsiveness of governmental policies to the preferences of the electorate" (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006, p. 6). "The mechanisms of social accountability are oriented toward making governments legally accountable. They entail a diverse group of civil society initiatives and media exposés organized around demands for the rule of law and due process" (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006, p. 11).

à administração estatal, mas de interferir diretamente nos procedimentos por meio dos quais o Governo decide usar e alocar os recursos e os quadros técnicos de que dispõe. Em outras palavras, as dificuldades da participação social aparecem quando ela pretende tornar-se um componente decisivo nas decisões sobre o uso dos recursos materiais de uma região. Aí, os especialistas podem ser divididos em dois grandes campos.

A vertente otimista: participação como valor

Por um lado, estão os trabalhos que enxergam na participação social organizada⁹ um elemento decisivo não apenas de democratização da vida pública e de controle dos cidadãos sobre os administradores, mas também de melhoria da qualidade das decisões tomadas. Esta melhoria se enraíza na necessidade de os gestores levarem em conta os interesses manifestados pelos cidadãos na ruptura com padrões autoritários de tomada de decisões, naquilo que Albert Hirschmann (1970) expressou no conceito de “voice”, ou seja, a capacidade de que as demandas sociais dos indivíduos e dos grupos apareçam diretamente por meio de suas próprias iniciativas e não mediatizadas pelos mercados em que estas iniciativas eventualmente se inserem. No caso brasileiro, saúde (COELHO, 2006), educação (SOUZA, 2005) e gestão ambiental (JACOBI, 2004) estão entre os campos em que mais prosperaram estudos que exprimem esperança na participação para melhorar a gestão pública, na América Latina.

Trabalhos mais ambiciosos e mais otimistas sobre a gestão cidadã dos negócios públicos foram feitos em torno de diferentes modalidades de “orçamentos participativos”, que se difundiram pelo Brasil a partir da

9 Os processos participativos têm, com muita frequência, uma forma piramidal: além das organizações locais, os movimentos sociais participam em diferentes planos e também nacionalmente sobre a formação e o destino dos recursos envolvidos em diversas políticas públicas.

segunda metade dos anos 1990 (NAVARRO, 1999, WAMPLER, 2005, BOSCHI, 1999). Fung e Wright (2003), por exemplo, inserem Porto Alegre num conjunto de quatro experiências expressivas de interferência direta da cidadania organizada nas decisões de governo: conselhos de vizinhança nos bairros pobres de Chicago, preservação da biodiversidade em áreas sensíveis nos Estados Unidos (no âmbito da *Endangered Species Act*) e um sistema que guarda semelhança com o de Porto Alegre em Kerala, na Índia. Nos quatro casos, apesar das diferenças, Fung e Wright (2003, p. 5) falam de “*empowered participatory governance*” (governança baseada no poder da participação social), a partir “do compromisso e das capacidades das pessoas comuns de tomar decisões importantes por meio de deliberação arrazoada (*reasoned deliberation*) e dotada de poder porque tentam vincular a discussão com a ação” (2003, p. 5).

Os exemplos desta visão otimista – e mesmo de uma verdadeira apologia dos conhecimentos e das práticas locais, tão marcante na obra de Robert Chambers (1994 e 1997) ¹⁰ – são inúmeros. Mas tornam-se cada vez mais expressivos os estudos que levantam dúvidas com relação aos resultados desses processos participativos.

A vertente cética: uma “doença infantil”?

Mesmo os autores que podem ser classificados entre os “otimistas”, mostram que a participação social está longe de uma panacéia. É nítido o contraste, por exemplo, entre a experiência tão positiva do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e os problemas enfrentados em Salvador (BOSCHI, 1999). Wampler (2005) também mostra o contraste entre Porto

10 São muito importantes as críticas de Francis (2001) e de Mohan e Stoke (2000) à visão idealizada de Robert Chambers, que conduz a uma apologia acrítica da participação social e faz abstração de seu real conteúdo de poder.

Alegre, Recife e São Paulo, tanto mais interessante que, nos três casos, foram gestões apoiadas explicitamente sobre movimentos sociais. Além disso, um conjunto expressivo de trabalhos internacionais coloca dúvidas importantes sobre a contribuição de projetos guiados pela demanda comunitária à democratização da vida pública e à maior eficiência no uso dos recursos. É bem verdade, como sublinha Boschi (1999), que não existe uma teoria capaz de explicar por que, em certas situações a participação social produz resultados interessantes e, em outros, decepciona tanto. Mas a participação social, por si só, não é condição suficiente para que o planejamento dos recursos seja democrático nem eficiente. Vejamos a questão mais de perto.

Referindo-se à experiência do Orçamento Participativo de Salvador, Boschi (1999) mostra que “em seu formato atual, o OP tem sido ‘capturado’ por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo em seu âmbito ações políticas de corte clientelista”. Aquilo que se toma como “participação social”, muitas vezes exprime o domínio de certas organizações, articuladas em torno de posições e interesses. A política pública, por aí, passa a definir-se pelos interesses de grupos, pelas disputas entre seus diferentes segmentos e pela maneira como serão distribuídos recursos humanos e materiais para satisfazer suas reivindicações.

É bem verdade que a participação social abre caminho para que grupos socialmente dominados passem a exercer algum tipo de poder sobre as decisões governamentais. Mas o risco é que em vez de esta influência se traduzir na elaboração de políticas públicas, ela se materialize no esforço permanente de colocar a máquina administrativa a serviço das reivindicações e dos interesses deste segmento social. Os conselhos de participação – como bem mostra Cortes (2005) – podem tornar-se, assim, mecanismos restritos de representação de interesses. Os interesses particulares estão expressos, mas não se universalizam, não têm a capacidade de formular aspi-

rações que vão além daquilo que os representantes do grupo são capazes de formular imediatamente como suas aspirações mais urgentes.

A participação pode ser uma das bases do planejamento, mas não o substitui: o trabalho de Judith Tandler (1999) sobre “fundos sociais” insiste neste ponto. Diante das insuficiências e da impressionante ineficiência das organizações participativas que ela examinou, Tandler reconhece que estas organizações poderiam melhorar seu desempenho, caso sua organização fosse aprimorada, seu sistema de assessoria profissionalizado e sua avaliação melhor concebida e executada. Mas isso teria fatalmente um custo e a aparente virtude de organizações muito baratas – e capazes de apontar a melhor alocação dos recursos – se perderia. Em outras palavras, o suposto atalho que torna o complexo exercício do planejamento uma atividade barata e simples tem o pesado custo de gerar projetos pouco relevantes. O tema decisivo que Judith Tandler levanta é: apesar de suas evidentes virtudes cívicas, os projetos guiados pela demanda e pela participação social não são necessariamente mais eficientes que os convencionais, mas – pior – correm o risco de substituir o exercício ambicioso do planejamento pela prática tímida da atribuição de poderes irreais a atores que não disporão dos meios de exercê-los de maneira consequente, já que este exercício incorreria na aquisição de habilidades e em custos incompatíveis com a própria idéia de “pequenos projetos guiados pela demanda comunitária”. Mohan e Stokke (2000, p. 254), igualmente, denunciam a ilusão de que o foco no plano local, por si só, é capaz de “reverter as intervenções anteriores nocivas que tratavam o local como recipiente passivo”. Mansuri e Rao (2004) também alertam quanto às distorções e à esterilização de recursos que podem estar embutidos na idéia de pequenos projetos guiados pela demanda comunitária.

Os trabalhos reunidos no importante livro organizado por Cooke e Kothari (2001, 2004) vão na mesma direção: não existe qualquer garantia

de que o exercício de reunir forças organizadas e representativas de agricultores familiares em conselhos responsáveis por decisões em torno da alocação de recursos públicos resulte em maior eficiência no uso destes recursos. A oposição entre projetos “de cima para baixo” (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) pode confinar a ação social num localismo sem horizonte e de pouca repercussão prática.

Em suma, a literatura que coloca em dúvida as virtudes incondicionais da participação social no processo de desenvolvimento não se apóia no preceito individualista de inspiração hayeckiana, segundo o qual a intervenção organizada será sempre menos eficiente e menos inteligente que o sistema de mercado. O que esta literatura destaca é a importância da qualidade desta intervenção organizada e põe em realce seus riscos. Ela critica, em particular, uma visão romântica e apologética, segundo a qual a abertura da possibilidade de participação social, por si só, tem um componente emancipatório, uma vez que se trataria de oposição aos setores socialmente dominantes.

É claro que se pode argumentar que os exemplos aqui mencionados são extraídos de situações em que a sociedade civil é pouco organizada e onde o patrimonialismo, a confusão entre as esferas públicas e privadas da vida social dá a tônica da atividade política. O problema desta constatação é que ela subestima a importância daquilo que a economia institucional chama de *path dependence*: uma vez institucionalizados em torno de expectativas e incentivos que favorecem a captura dos processos localizados por certos grupos, que desestimulam a inovação e a competição e que tornam os recursos governamentais como expressões de direitos sociais, a participação tenderá a reiterar os poderes, os hábitos, os modelos de relações entre atores em torno dos quais ela se estabilizou. Não se trata de uma “doença infantil” cuja correção virá com o passar do tempo e a maturidade. A consequência é que o processo participativo acaba distanciando-se das ambições de uma política de desenvolvimento

territorial. É interessante examinar, ainda que de forma resumida, o rumo que o problema assumiu no Brasil rural, nos últimos anos.

Os territórios da agricultura familiar

Num país de tradição escravista e latifundiária, cuja modernização agrícola apoiou-se fundamentalmente na grande propriedade territorial, a formulação de um Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no início do Governo Fernando Henrique Cardoso em 1994, foi uma conquista democrática decisiva. Sob pressão direta do sindicalismo de trabalhadores rurais e com sua participação decisiva, o PRONAF organizou-se em torno de duas vertentes.

Em primeiro lugar, tratava-se de conseguir que bancos comerciais passassem a oferecer crédito a um segmento até então quase totalmente excluído de suas operações. Isso foi obtido por meio de mecanismos que evitassem que os recursos – subsidiados – se dirigissem a segmentos não visados pela política (médicos, advogados, comerciantes que possuíam um sítio de recreio, por exemplo). A influência do movimento sindical e da extensão rural sobre o destino e o uso dos recursos – no respeito, entretanto, à lógica bancária – foi, neste sentido, decisiva (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999). Hoje o PRONAF tem uma clientela que já chega a quase dois milhões de agricultores, praticamente a metade de todo o universo da agricultura familiar brasileira. Esta vertente do PRONAF viveu sempre uma tensão fundamental: ela procurava atender reivindicações de agricultores vivendo próximo à linha de pobreza, mas por meio do sistema bancário. Como se trata de um público incapaz, por sua pobreza, de oferecer garantias e contrapartidas aos bancos, foi montada toda uma institucionalidade para viabilizar esses empréstimos que passavam pela mobilização local, mas também por um complexo sistema governamental

de atribuição de subvenções e de eliminação de risco bancário para os empréstimos dirigidos a certas camadas de agricultores.

A segunda vertente do PRONAF é bem mais problemática. Ela deveria exprimir, em princípio, a dimensão “territorial” da política¹¹: sua intenção é dotar as regiões onde vivem os agricultores familiares de obras de infra-estrutura e serviços capazes de valorizar suas atividades econômicas. Uma instituição financeira pertencente ao Estado (a Caixa Econômica Federal) exerce o controle para evitar desvio destes recursos e verificar se as obras contratadas foram realmente feitas. Entre 1994 e 2002, esta vertente do PRONAF se dirigia a municípios selecionados. No Governo Lula, ela passou a operar com grupos de municípios que, reunidos em estruturas colegiadas (conselhos participativos) devem, em tese, elaborar projetos comuns. Estas estruturas colegiadas fazem parte de um processo mais geral de descentralização de políticas públicas, que atinge toda a América Latina e se exprime com especial vigor no Brasil: no início dos anos 2000 existiam no País nada menos que 27 mil conselhos gestores, nos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros. A média de conselhos por município era superior a quatro.

Pelo que indicam os estudos realizados no Brasil a este respeito, a participação social dos agricultores nos conselhos de desenvolvimento rural que passaram a organizar-se a partir de meados dos anos 1990, é realmente significativa. As decisões quanto aos projetos elaborados apóiam-se em reuniões realizadas nas comunidades. Apesar disso, os resultados destes projetos participativos são preocupantes. Não há denúncias de corrupção ou desvios. Mas é um sistema de alocação de recursos, cuja governança não se volta para a qualidade, a aprendizagem, a inovação e a avaliação. O resultado é que os impactos localizados da oferta destas obras e serviços são ir-

11 O Ministério que responde pelas políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar (o Ministério do Desenvolvimento Agrário) possui uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, voltada à elaboração, em todo o País, de projetos participativos baseados na demanda comunitária.

relevantes. No entanto, em torno de sua obtenção, organizam-se conselhos participativos (locais, estaduais e nacionais) em que o movimento sindical de trabalhadores rurais e muitas ONGs têm um poder decisivo e que toma parte considerável de seu tempo e sua capacidade de mobilização política. Mas o sistema de governança dessas organizações, seus mecanismos de incentivo, são bloqueios ao aproveitamento da energia investida nesses processos participativos. Cinco aspectos destes processos participativos de formulação de projetos resumem os principais traços desta política¹²:

- a) Apesar de sua denominação explicitamente territorial, a política é, na verdade, setorial. Fazem parte dos Conselhos apenas representantes de agricultores familiares, membros de ONG's ligadas a este setor social, componentes das Prefeituras, de órgãos governamentais e, com frequência, apenas da extensão rural pertencente ao Estado. Sob o pretexto de impedir a contaminação das práticas destes agricultores pelos interesses de segmentos sociais dominantes, os assim chamados "Colegiados de Desenvolvimento Territorial" acabam sendo uma extensão da própria organização sindical e de seus apoios locais, totalmente distantes de outros segmentos sociais. A consequência é que os Colegiados não exprimem o conjunto das forças vivas do território em que se organizam e não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos. Eles se voltam estritamente para seu público. Sob estímulo da política estatal, são organizações baseadas totalmente em "laços fortes", para usar a terminologia de Mark Granovetter. Seus projetos confinam-se ao universo dos agricultores familiares e não recebem influência de outros setores sociais. Ora, é cada vez mais evidente a importância das

12 Estas observações resultam de trabalho de campo realizado entre 2004 e 2006, antes, portanto, do lançamento do programa Territórios da Cidadania, que procura ampliar o leque de organizações envolvidas com o tema. Não faz parte dos objetivos deste texto avaliar especificamente os Territórios da Cidadania, embora os problemas aqui expostos, evidentemente, têm repercussão sobre sua organização atual.

atividades não agrícolas (industriais, comerciais, de serviços) nas regiões rurais, especialmente no Sul do Brasil, onde há um notável processo de industrialização descentralizada (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2001, SCHMITZ, 2004). Os próprios agricultores e, sobretudo, filhos de agricultores envolvem-se de forma crescente com estas atividades. No entanto, não há qualquer tentativa de influência dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial no planejamento das iniciativas econômicas que não se refiram diretamente aos agricultores familiares. As relações com o mundo empresarial são totalmente inexistentes. Mesmo sob o ângulo ambiental, os colegiados não se pronunciam e não procuram intervir em situações em que a agricultura patronal poderia ser levada a um uso mais adequado dos recursos. Em vez de formar capacidades de planejamento com base na participação social, os Colegiados acabam sendo instâncias de partilha de recursos públicos entre organizações sindicais e ONGs para projetos cujo alcance social e econômico é irrelevante. Não existe qualquer esforço no sentido de dotar as instâncias locais de capacidades de planejamento que possam ir além da expressão imediata de certas reivindicações. Ora, isso é tanto mais grave que, da mesma forma que, nos casos citados por Mosse (2001), essas reivindicações, longe de exprimirem conhecimentos populares autênticos e genuínos, ao contrário, mostram a submissão dos grupos locais a uma lógica burocrática de planejamento que não se dota dos meios de formular ambições estratégicas e, por aí, acabam se rotinizando. O que se constrói é a aprendizagem voltada a lidar com as exigências da burocracia estatal e não, de formular questões que conduzam a inovações no planejamento. Ora, como bem mostra Charles Sabel (1994), a aprendizagem exige ruptura com as práticas correntes de controle (*monitoring*), o que supõe um sistema de incentivos voltado explicitamente para esta finalidade. Nada mais distante de uma

“organização de aprendizagem” (SABEL, 2004) do que os conselhos em torno dos quais se reúnem sindicatos, ONG’s ligadas a agricultores familiares e Governo, em suma, componentes de um ambiente social e cognitivo conhecido e que tende, monotonamente, a repetir-se.

- b) A delimitação dos territórios não provém da iniciativa local e sim, do Governo, o que traz um sério problema de governança: o conjunto de municípios não se juntou em função de um projeto local, de uma ambição ou de uma vocação em torno de certa marca de qualidade ou de traços culturalmente distintivos do território. É um conjunto que resulta de uma decisão vinda do Governo Federal e que, portanto, não traz a marca que poderia permitir o aproveitamento de atributos locais de qualidade na valorização dos próprios territórios. Na ausência destes traços comuns, a tendência é que os recursos dirigidos às regiões sejam partilhados entre organizações a partir de projetos pulverizados e não, com base na formulação de estratégias de desenvolvimento.
- c) O processo de apresentação de projetos não é competitivo. É óbvio que estimular a competição entre regiões com nível de desenvolvimento muito desigual seria perpetuar a desigualdade. Mas nada impediria que, no interior de regiões mais ou menos semelhantes, os projetos passassem por formas de avaliação voltadas a premiar sua qualidade, seu caráter inovador, sua capacidade a ampliar o horizonte dos beneficiários e a aprendizagem neles embutida. A exclusão do caráter competitivo dos projetos reforça sua tendência rotineira e burocratizante: seus autores são levados a elaborar aquilo que não escape das exigências administrativas dos órgãos federais de controle. Além disso, a participação social, neste caso, tende a traduzir-se sob a forma de uma espécie de “shopping list”, um conjunto desarticulado de reivindicações, sem qualquer sentido estratégico para o processo de desenvolvimento.
- d) É muito frequente o financiamento de bens privados de uso coletivo: um resfriador de leite, um pequeno frigorífico para carne, a sede de

uma cooperativa, etc. Estes bens poderiam ser objeto de financiamento bancário e existe uma linha do PRONAF-Crédito específica para tanto. Mas é claro que isso exigiria que o grupo local, responsável pela gestão coletiva destes bens privados, inspirasse no banco a confiança de que os recursos serão bem utilizados e de maneira rentável: os recursos creditícios para esta finalidade são subsidiados, é importante lembrar. A transferência de recursos para a aquisição de bens privados para uso coletivo traz dois problemas centrais. Em primeiro lugar, subestima os custos de transação, envolvidos na gestão coletiva: por todo o Brasil já existe uma quantidade expressiva – mas, infelizmente, não quantificada – de projetos inacabados ou simplesmente abandonados. Além disso, é uma modalidade de transferência de recursos que não estimula uma discussão apropriada sobre a natureza dos bens públicos necessários para superar os obstáculos que se opõem aos processos localizados de desenvolvimento. São projetos que, em vez de ampliar as relações entre grupos sociais diferentes em torno de iniciativas voltadas a valorizar atributos da região, voltam-se a segmentos específicos, o que estimula os processos de captura e a idéia de que o desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais¹³.

- e) Os projetos levados adiante, no âmbito dos colegiados de desenvolvimento territorial não se expõem à avaliação externa. Assim, seu critério e seu parâmetro de avaliação tendem a ser a própria participação social e o grau de satisfação que seus gestores observam na obtenção dos bens obtidos a partir desta participação. Mas não há qualquer mecanis-

13 Vai no mesmo sentido a observação de Cooke (2001) de que, nestes projetos coletivos, os indivíduos tendem a assumir maior risco do que em projetos individuais, exatamente pelo fato de não arcarem com as consequências do insucesso. Além disso, diferentemente da opção em torno de bens públicos levados adiante com base em critérios de inovação, estes pequenos projetos, com frequência correspondem àquilo que pode ser aprovado dentro dos limites estabelecidos pelo orçamento disponível e não a um objetivo estratégico pensado coletivamente.

mo que estimule os atores a aprender com a experiência e a avaliar os efeitos mais gerais daquilo que estão fazendo.

Rotinizando a vida sindical

A maneira como se organizam os processos participativos tem influência decisiva sobre os comportamentos dos sindicatos, no plano local, e em sua atuação política regional e nacional. O movimento sindical passa a viver uma ambiguidade, uma tensão entre suas raízes históricas, suas bases culturais e políticas, por um lado, e sua pauta de reivindicações, por outro. Esta tensão é ainda mais flagrante no caso da FETRAF. Com efeito, trata-se de uma organização cujos quadros originam-se das atividades das Comunidades Eclesiais de Base e cuja matriz cultural sempre foi a de valorizar a participação direta dos indivíduos e dos grupos organizados nos negócios públicos. A formação da FETRAF – em ruptura com outra vertente do movimento sindical brasileiro, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – se faz em torno da idéia de que é preciso evitar a burocratização do movimento sindical e que os dirigentes devem estar mais próximos de suas bases. Mas os incentivos a partir dos quais os sindicatos se mobilizam, apontam em duas direções: em primeiro lugar, trata-se de mobilizar bases locais para pressionar o Governo na atribuição de mais recursos para as políticas de crédito. Uma vez que estas políticas estejam razoavelmente consolidadas, a importância desta pressão social tende a declinar, salvo em casos excepcionais, como, por exemplo, o de enchentes ou de secas. Mas a força criativa que conduziu à formação de uma política nova – quando o PRONAF exigiu mobilização local importante para que os Bancos pasassem a estabelecer relações com segmentos que não faziam parte de sua clientela - vai esvaziando-se, conforme se rotinizam seus mecanismos essenciais de atribuição de recursos. Mesmo as iniciativas de negócios levadas

adiante pela FETRAF - como, por exemplo, a formação de associações para a comercialização de produtos orgânicos – baseiam-se nas possibilidades de acesso a recursos públicos e não em condições efetivas de viabilidade econômica e de articulações com outros segmentos sociais e econômicos que possibilitassem o maior acesso aos mercados.

A segunda dimensão da atividade sindical está na participação nos colegiados de desenvolvimento territorial. Aqui sim, poderia haver um forte estímulo a que as organizações sindicais tivessem comportamentos e iniciativas voltadas à inovação e à aprendizagem. Mas o formato e os incentivos a partir dos quais se organiza a política tendem a provocar a rotinização também das atividades ligadas a estes conselhos participativos. As organizações participativas acabam sendo, assim, um meio de afirmação do poder de certos grupos junto a suas bases, a partir de sua capacidade de obter recursos governamentais, ainda que dirigidos a projetos, cujos impactos locais sejam, na esmagadora maioria dos casos, irrelevantes.

O resultado é que a ação sindical, longe de exprimir um projeto para o desenvolvimento rural do País – conforme anunciam seus documentos e seu discurso – confina-se a uma atividade de representação profissional cujas repercussões locais são, na maior parte das vezes, tímidas. A FETRAF, por exemplo, tem projetos referentes à formação de escolas destinadas especificamente a filhos de agricultores, no modelo das Casas Familiares Rurais e da chamada pedagogia da alternância¹⁴. Entretanto, não se vê uma atuação vigorosa dos sindicalistas na defesa da qualidade da educação pública oferecida nos municípios a toda a população. Ora, é imensa a quantidade de famílias de agricultores, cujos filhos estudam na sede dos municípios. Mais que isso: somente a minoria, entre eles, ado-

14 A idéia é que os estudantes permaneçam vários dias na escola e, posteriormente, vários dias em casa, onde receberão a visita de técnicos que vão auxiliá-los (e ao conjunto da família) na execução de novos projetos.

Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

tará a profissão paterna. Mas os sindicatos não se dotam dos meios para discutir, de forma geral, a educação nos municípios e, de certa forma, sublimam esta incapacidade, propondo medidas específicas – e que atinjam sempre uma quantidade ínfima de indivíduos – para uma educação aos agricultores.

Os sindicatos estão ausentes das organizações locais voltadas a formular estratégias de desenvolvimento e que tenham caráter multi-setorial. O interessante é que muitas vezes, dirigentes sindicais tornam-se prefeitos ou secretários de municípios e enfrentam, nesta condição, o desafio, por exemplo, de propor políticas industriais para localidades rurais. Estas políticas mobilizam recursos públicos – sob a forma de concessão de terrenos ou de isenções de impostos – e resultam, com frequência, em ampliação e diversificação do mercado de trabalho, inclusive para filhos de agricultores. No entanto, os sindicatos não têm qualquer interferência em sua concepção ou execução. O mesmo pode ser dito a respeito de temas gerais de cidadania como segurança pública. Na saúde, os sindicatos intervem quando se trata do atendimento a agricultores e não em discussões locais a respeito da organização do sistema de atendimento à população em geral. Abramovay, Magalhães e Schröder (2007) entrevistaram dirigentes da região Sul, durante o Congresso da FETRAF, em novembro de 2005 e constataram que 87% dos sindicalistas não tiveram qualquer reunião com representantes de entidades empresariais ou para-empresariais de seus municípios no ano anterior. Mesmo no grupo de Juventude – durante o último Congresso da FETRAF¹⁵ – a ênfase das discussões e das resoluções concentrava-se muito mais nos temas específicos da reprodução econômica da agricultura familiar (acesso à terra e acesso ao crédito, basicamente) do que em aspectos gerais ligados à vida dos jovens no meio

15 Um dos autores do texto atuou como assessor desta sessão do encontro e teve oportunidade de fazer discussões sobre o tema com os jovens ali presentes.

rural, como, por exemplo, a educação. E em nenhum momento, durante o Congresso, foram citadas as relações com atores de outros segmentos sociais que pudessem contribuir a uma ação conjunta, voltada à melhoria do ambiente educacional das regiões rurais.

Longe de disputar a liderança em torno de concepções e decisões referentes aos interesses e projetos de desenvolvimento nas localidades em que atuam e de construir o que Neil Fligstein (2001a) chama de habilidade social (ou seja, a capacidade de induzir os outros à cooperação) nesta direção, os sindicatos ligados à FETRAF concentram suas ações na obtenção de bens e serviços destinados de forma exclusiva a suas bases. Isso não deriva de incapacidade técnica: o trabalho de Abramovay, Magalhães e Schröder (2007) mostra que dois terços dos dirigentes sindicais da região Sul têm mais de oito anos de estudo e quase 15% entre eles cursam ou cursaram uma Faculdade. Além disso, estes dirigentes participam de processos permanentes de capacitação e formação.

Laços fracos nas organizações econômicas

Além de organizações reivindicativas – como os sindicatos – os movimentos sociais da agricultura familiar deram lugar também a organizações diretamente econômicas: as cooperativas. Por mais que sejam expressões de conhecimento e de saberes locais, elas se distanciam dos modelos preconizados por autores como Robert Chambers (1994 e 1997) e pelas técnicas próprias ao Participatory Rural Appraisal. É verdade que, em seu início, estas organizações apoiaram-se em grupos locais de base e em critérios comunitários para atribuir recursos. Mas, muito cedo, os dirigentes perceberam que a submissão a estes saberes locais e a critérios estritamente locais na atribuição de recursos, conduziria a um uso predatório da ajuda – internacional – que recebiam, o que resultaria na inviabilidade da própria iniciativa.

As cooperativas de crédito, formadas a partir de movimentos sociais pelo fortalecimento da agricultura familiar procuram responder a uma espécie de quadratura do círculo: por um lado, formam-se em torno de certos objetivos políticos que pertencem ao domínio daquilo que Max Weber chamava de racionalidade material ou substantiva¹⁶. Colocam-se abertamente como instrumentos de democratização do crédito, de ampliação das oportunidades para os mais pobres e de luta contra a pobreza (os postulados valorativos, citados por Weber): são finalidades coerentes com o ambiente organizativo, do qual resultam, fortemente marcado pelo trabalho das Comunidades Eclesiais de Base e pelas lutas em torno da ampliação do acesso ao crédito. Neste sentido, são estimuladas a fortalecer seus laços identitários e aquilo que Granovetter caracterizou como “laços fortes”. Apóiam-se, assim, em pequenos grupos locais que avalizam solidariamente o crédito e se baseiam em relações de interconhecimento para permitir o funcionamento destes grupos.

Ao mesmo tempo, porém, são organizações econômicas controladas diariamente (*on line!*) pelo Banco Central do Brasil. Obedecem, assim, plenamente ao que Max Weber chamou de racionalidade formal da gestão econômica, e sua gestão responde a critérios de caráter “numérico e calculável” e que, portanto, não derivam no saber local e dos laços localizados e vividos entre grupos que partilham de experiências comuns. Longe, porém, de renunciar aos valores políticos nos quais se originaram, a obediência aos preceitos formais da racionalidade econô-

16 “Chamamos racionalidade formal de uma gestão econômica o grau de cálculo tecnicamente possível e que ela realmente aplica. Ao contrário, chamamos racionalidade material o grau em que o abastecimento de bens de determinados grupos de pessoas (como quer que se definam), mediante uma ação social economicamente orientada, ocorra conforma determinados postulados valorativos (qualquer que seja sua natureza) que constituem o ponto de referência pela qual este abastecimento é, foi ou poderia ser julgado”. (WEBER, p. 85). Para uma explicação mais detalhada destes conceitos, ver SWEDBERG, 1998.

mica é alcançada com base no fortalecimento de uma ética na qual a ampliação das oportunidades dos mais pobres permanece o objetivo central.

É claro que as cooperativas – como os sindicatos – se voltam fundamentalmente aos interesses setoriais de seus membros. Entretanto, sua influência é suficientemente grande para que se apresentem junto a outros atores econômicos como protagonistas diretos dos processos locais de desenvolvimento: estão presentes, por exemplo, em várias reuniões de planejamento levadas adiante por organizações de outros setores econômicos que não a agricultura. Frequentam reuniões locais com organizações como as associações comerciais e industriais. É que, na organização da vida econômica de seus associados, são obrigadas a conviver com outros atores sociais locais, ao contrário do movimento sindical que tende a organizar suas bases fundamentalmente em torno de reivindicações a serem atendidas, antes de tudo, pelo próprio Estado. Uma rápida exposição sobre a formação destas cooperativas é importante para compreender os impactos de seus mecanismos de governança e de seus sistemas internos de incentivo sobre sua participação nos processos localizados de desenvolvimento.

Foi em 1995 que um grupo de agricultores oriundos das lutas sociais pelo fortalecimento da agricultura familiar no Sudoeste do Paraná decidiu formar uma cooperativa de crédito. Contaram, para isso, com apoio de ONG's brasileiras e internacionais e também com a participação ativa de sindicalistas. A iniciativa era ousada, pois significava construir uma organização que se exporia ao controle do Banco Central e que não poderia manter-se com base em recursos oriundos da cooperação internacional ou do Governo¹⁷. Era algo totalmente inédito para seus organizadores: o campo – no sentido que Pierre Bourdieu (2005) atribui a esta expressão –

17 Uma vez que captam recursos financeiros de seus associados, sob a forma de depósitos à vista ou a prazo, as cooperativas submetem-se a um controle semelhante àquele a que se expõem os bancos.

estava totalmente dominado por instituições bancárias convencionais e, antes de tudo, pelo Banco do Brasil. Não era possível que este minúsculo desafiante das organizações dominantes deste mercado (este *challenger*, diante dos *incumbents*, para usar a terminologia de Neil Fligstein, 2001b) impusesse seus próprios padrões de funcionamento – vindos da solidariedade social, a marca das organizações de crédito rotativo, até então organizadas e mantidas por grupos ligados às CEB's – a um campo inteiramente dominado pelos princípios formais da racionalidade econômica.

Mas é importante mencionar que o campo dos trabalhos sociais das organizações de que se originavam os atores que deram início ao Sistema CRESOL também estava dominado por uma completa aversão às necessidades da racionalidade formal da gestão econômica. Tanto é assim, que as diversas iniciativas de crédito rotativo apoiado por ONG's internacionais resultavam sistematicamente em inadimplência generalizada e continham o risco de que seus empréstimos fossem atribuídos em função de proximidade política com as organizações que os concediam e não, por critérios públicos e universais. Pode-se dizer que estes fundos rotativos, animados por grandes organizações internacionais possuíam os mais importantes defeitos que Judith Tandler (1999) localizou em seu já mencionado trabalho sobre fundos sociais: sua capacidade de formulação de bons projetos era precária, sua exposição a sistemas consistentes de avaliação quase nula, ainda que fossem participativos e baseados na “demanda comunitária”.

A maior inovação das cooperativas consistiu justamente na unidade – sempre e necessariamente tensa – entre estes dois mundos, o da solidariedade social e o da racionalidade econômica. E esta unidade não vem das intenções dos atores, mas, antes de tudo, dos incentivos aos quais estão submetidos. As cooperativas de crédito souberam organizar aquilo que os pesquisadores em microfinanças da Universidade de Ohio chamam de “triângulo da sustentabilidade” (ZELLER; SHARMA, 1998): suas operações

chegavam a populações até então excluídas do sistema bancário; atingiam proporção considerável dos agricultores das localidades em que atuavam e, por fim, sua sustentabilidade financeira exprimia a consistência econômica das operações por elas financiadas. Os agricultores pagam seus créditos pontualmente, o que, por si só, é um forte indicador de que os recursos contribuem para fortalecer sua capacidade de geração de renda. É bem verdade que parte das operações do Sistema CRESOL vem da intermediação de créditos governamentais (o PRONAF) altamente subvencionados: mas nestas operações o Sistema CRESOL não tem ganhos financeiros e não poderia sobreviver se delas dependesse. É num conjunto de operações financeiras de crédito (não subsidiado), poupança, depósitos bancários e seguros voltados àqueles que não conseguiam estes serviços com os Bancos, que o Sistema CRESOL encontra os ganhos que permitem sua reprodução.

Hoje, o Sistema CRESOL de crédito solidário é formado por 104 cooperativas e reúne 70 mil sócios em 375 municípios dos três Estados do Sul do País. Suplantou o próprio Banco do Brasil, na distribuição de créditos do PRONAF, na região Sul do País. Seu funcionamento se apóia na valorização da economia de proximidade, por meio da criação de formas de garantia em grupo¹⁸: são os laços sociais diretos entre seus participantes que permitem manter baixos os níveis de inadimplência dos associados, contribuindo não apenas para a saúde financeira do Sistema, mas para fortalecer os vínculos de confiança entre os agricultores e também as relações que os agricultores mantêm com os fornecedores dos insumos de que dependem, e os compradores de seus produtos. Mas, ao mesmo tempo, seu funcionamento consiste em expor esta economia de proximidade a parâmetros distantes das realidades locais e aos quais outras organizações econômicas – como os Bancos – se submetem.

18 Para um interessante balanço crítico da literatura sobre group lending, ver Aghion e Murdoch, 2005.

As características empresariais do Sistema CRESOL colocam seus dirigentes e seus principais quadros em permanente situação de aprendizagem e, num contato com atores sociais variados, condição para que possam oferecer novos produtos financeiros a seus associados e, por aí, manter sua própria viabilidade econômica. O sistema não se conformou em ser apenas um elo de repasse de créditos governamentais. Ao contrário, há um esforço permanente para oferecer novos produtos e conquistar novos públicos. Exemplo disso foi a participação vitoriosa num processo concorrencial – em que seu concorrente direto era a Caixa Econômica Federal – para uso de recursos governamentais na construção de residências destinadas a populações vivendo abaixo da linha da pobreza. O Sistema CRESOL ganhou a licitação – pois seus custos para chegar a estas populações eram mais baixos que os das grandes instituições estatais formais – e fez desta intermediação financeira a base para um trabalho de desenvolvimento junto a um público bem mais pobre do que aquele com que trabalha e que estava excluído do sistema bancário¹⁹.

Conclusão

Tanto o sindicalismo de agricultores familiares como as cooperativas de crédito são organizações representativas que se originam política e culturalmente de movimentos sociais. A representatividade, porém, no caso do sindicalismo, conduz as organizações a insistirem permanentemente em reivindicações setoriais conhecidas e para as quais, a resposta do Estado já está organizada. Elas passam assim, no que se refere ao crédito, a funcionar como guardiãs de que uma parte do orçamento público continue se destinando a manter os subsídios em que os financiamen-

19 Ver mais informações no site do sistema CRESOL, <http://www.cresol.com.br/site/>.

tos aos agricultores familiares se apóiam. No que se refere à elaboração de projetos, elas atuam no horizonte apenas de realizações localizadas a favor de seu público. O formato da política governamental reforça a rotinização das práticas participativas e não estimula que as organizações sejam levadas a se dotarem das capacidades necessárias a uma intervenção inovadora e com cujos sucessos e insucessos elas poderiam aprender.

Já no caso das Cooperativas – igualmente saídas dos movimentos sociais voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e fortemente influenciadas por organizações de base da Igreja Católica - o sistema de governança e os incentivos a que se submetem afastam-nas, obrigatoriamente, do paroquialismo e as colocam em contato com universos dos quais seus integrantes não faziam parte: o controle do Banco Central é o eixo de um processo permanente de avaliação e auto-avaliação, de busca de métodos mais eficientes na gestão e de sustentabilidade financeira nas operações. A incorporação de uma lógica de funcionamento que extrapola os parâmetros da relação local é um fator decisivo de abertura que permite a estas organizações participar de diferentes instâncias de discussão dos problemas regionais, em que procuram levar o ponto de vista de suas bases – os agricultores familiares – numa disputa de espaços com outros segmentos sociais.

Os movimentos sociais influem sobre o desenvolvimento territorial por sua própria existência: eles são forças que atuam no sentido da democratização das oportunidades de geração de renda, e sua extraordinária capacidade de construir organizações econômicas mostra uma força coletiva empreendedora surpreendente. Mas o comportamento estritamente setorial do sindicalismo bloqueia a construção das habilidades sociais necessárias para que intervenham ativamente no processo mais geral de diversificação que caracteriza a região. Pior: a atuação estritamente setorial dos sindicatos inibe sua contribuição mais geral à democratização das oportunidades. Os sindicatos não discutem, por exemplo, a educação nas regiões rurais e a formação de um ambiente que, nelas, permita a valorização do conhecimento, mas apenas a educação específica para os agri-

cultores. Da mesma forma, as organizações sindicais estão ausentes das instâncias colegiadas que procuram formular projetos estratégicos para o desenvolvimento das regiões onde atuam. As organizações sindicais locais acabam tendo participação irrelevante na discussão de temas básicos da vida local, servindo como base para levar adiante reivindicações de caráter nacional, discutidas por suas direções com o Governo Federal.

Nesse sentido, a política de desenvolvimento dos territórios rurais, apoiada exclusivamente por recursos do Governo Federal voltados ao fortalecimento da agricultura familiar, não garante uma estrutura de incentivos que amplie a atuação das organizações sindicais na direção de novas oportunidades econômicas nos locais em que atuam ou de novos parceiros para as iniciativas que levam à frente. A atuação apóia-se nas demandas da agricultura familiar, e não leva em conta a diversificação do tecido econômico dos territórios ou mesmo do papel que novos empreendimentos econômicos devem desempenhar para a inserção desses agricultores.

Já as cooperativas possuem sistemas internos de governança e respondem a incentivos que as obrigam, de forma permanente, a unir os laços fortes de que se originam – os conhecimentos locais, a confiança resultante de experiências comuns, o sentimento de pertenceres à mesma trajetória histórica – a laços fracos de que depende sua existência e que se materializam no permanente contato com técnicos do Banco Central, na necessidade de “fechar as contas”, de lançar novos produtos financeiros e de aperfeiçoar, permanentemente, seus sistemas de avaliação, à luz da partilha de experiências externas. O resultado é que o círculo de relações sociais dos dirigentes cooperativistas é muito mais amplo e diversificado que o dos dirigentes sindicais. Este é um forte estímulo para que eles participem de instâncias locais de planejamento territorial, disputando posições com outros segmentos empresariais e não – como fazem os sindicatos e o Governo – construindo espaços próprios em que as identidades são permanentemente fortalecidas, mas onde a irrelevância prática costuma ser a regra.

Existem fortes razões para que a tradição dos movimentos sociais ligados às lutas dos trabalhadores tenha um viés francamente anti-patronal e encare, portanto, com desconfiança a participação em instâncias colegiadas em que o conjunto das forças empresariais discute o destino dos recursos – inclusive ambientais – de que depende uma região. Mas imaginar que o processo de desenvolvimento poderá ser estimulado na ignorância do que fazem os empresários, por articulações exclusivas na economia popular é exatamente entregar o campo (BOURDIEU, 2005) econômico a interesses cuja dominação exclusiva pode ser contrabalançada pela formação de poderes que os enfrentam, como bem mostra a experiência do cooperativismo de crédito. A idéia de que estas intervenções são irrelevantes e que as energias sociais básicas devem concentrar-se na construção de um “novo mundo” do qual os grandes empresários não fazem parte é derrotista e afasta os movimentos sociais de sua possibilidade real de serem atores cruciais do processo territorial de desenvolvimento. Felizmente, existem experiências com consistência suficiente para mostrar que as finalidades do desenvolvimento – que só podem ser de natureza ética, como bem lembra Ignacy Sachs (2002) – têm nos movimentos sociais os protagonistas decisivos de sua construção.

Representativeness and innovation in the management of the participatory processes: the case of the Brazilian organizations of family farmers

Abstract

Territorial development involves the organized participation of social actors in decisions regarding the use of the public – and, largely, private – resources of a region. Despite the obvious democratic virtues of the participatory processes, there has been a recent increase in the critical literature, questioning their results. This paper intends to reveal the tension experienced by the contemporary social movements: the conflict between representativeness and innovation. Representa-

tive movements tend to consolidate and strengthen interests, and their institutionalization pushes them towards routine attitudes that often block their innovative potential. One way out of the impasses of the social movements is in the terms of management of the social participation focused explicitly on learning and innovation. Organizations coming from social movements are an essential part of the participatory processes. This article, based on the example of the Brazilian policy of strengthening family agriculture, examines two of those organizations whose origin is in the social movements: the *Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar* - FETRAF (Federation of Workers in Family Farming), which is a trade union; and the CRESOL System of cooperatives for credit outreach. Both organizations stimulate participatory processes and are associated with government policies. In the case of the trade union, however, social participation does not result in innovation, and the ties with the government tend to restrict the movement to relations already known. As regards the credit cooperative, social participation and ties with the government are the result of incentives that encourage the strengthening of what the new economic sociology calls weak ties, and thus open the way to expand the very foundations of the processes of local development.

Keywords: Territories. Organizations. Family farming. Credit unions. Unions.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília : FIPE/IPEA, 1999.
- ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRÖDER, Mônica. La agricultura familiar em el sur de Brasil: entre sector y territorio. In: Desarrollo territorial rural. BENGUA, José (Ed.) **Territorios rurales**: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago: RIMISP/Catalonia, 2007, p. 316-356.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2005.
- AGHION, Beatriz A.; MORDUCH, Jonathan. **The Economics of Microfinance**. Cambridge (MA): The MIT Press, 2005.
- BAGNASCO, Arnaldo; TRIGILIA, Carlo. **La construction sociale du marché**: le défi de la troisième Italie. Cachan: Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, 1988, 1993.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados**, v. 42, n. 4, Rio de Janeiro, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Principles of an Economic Anthropology. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Eds.) **The Handbook of Economic Sociology**. Second Edition. Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 75-89.

CHAMBERS, Robert. The origins and practice of participatory rural appraisal. **World Development**, v. 22, n. 7, 1994, p. 953-969.

CHAMBERS, Robert. **Whose Reality Counts?** Putting the First Last. London: Intermediate Technology Publications, 1997.

COELHO, Vera. S. Brazilian Health Councils: Including the excluded? In: CORNAWALL, A.; COELHO, V. **Spaces for Change?** The Politics of Participation in New Democratic Arenas. London: Zed Books. Forthcoming, 2006.

COOKE, Bill. The Social Psychological Limits of Participation? In: COOK, Bill; KOTHARI, Uma. **Participation: The New Tyranny?** London, New York: Zed Books, 2001, p. 102-121.

COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. **Participation: The New Tyranny?** London, New York: Zed Books, 2001, 2004.

CORTES, Soraya M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Orgs). **Desenho institucional e participação política** – Experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 13-32.

DE FERRANTI, David et al. **Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?** World Bank Latin American and Caribbean Studies, Advance Conference Edition: The World Bank, Washington, 2003.

EVANS, Peter. Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. **Studies in Comparative International Development**, Winter, v. 38, n. 4, 2004, p. 30-52.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. In: **Sociological Theory**. v. 19, n. 2, 2001a, p. 105-125.

FLIGSTEIN, Neil. **The Architecture of markets:** an Economic Sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton University Press, 2001b.

FUJITA M.; THISSE, J. F. Agglomération et marché. **Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales**, 2001, p. 11-57.

Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

FUNG, Archon; OLIN WRIGHT, Eric. **Deepening Democracy** - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project. Londres: Verso, 2003.

GOLDSTONE, Jack. More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. **Theory and Society**, v. 33, 2004, p. 333-365.

GRANOVETTER, Mark. **Getting a Job** - A Study of Contacts and Careers. Chicago: Chicago University Press, 1974, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro. Rural nonfarm employment and incomes in Brazil: Patterns and evolution. **World Development**, v. 29, n. 3, 2001, p. 443-453.

HABERMAS, Jürgen. **Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1989.

HIRSCHMAN, Albert. **Exit, voice and loyalty** - Responses to Decline in Firms, organization and States. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1970.

HOFFMAN, Andrew. **From Heresy to Dogma** - an Institutional History of Corporate Environmentalism. Stanford (CA): Stanford University Press, 2001.

HOMMEL, Thierry. **Stratégies des firmes industrielles et contestation sociale**. Paris: CEMAGREF, CIRAD, IFREMER, INRA, 2004.

JACOBI, Pedro. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços colegiados. In: NOBRE, M.; SCHATAN, V. (Orgs.). **Participação e Deliberação** - Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 270-289.

JOBERT, Annette. Le dialogue social territorial: cadres nationaux et diversités territoriales. **Les Cinquièmes Journées de la Proximité La proximité, entre interactions et institutions**. GRES, Bordeaux, 28-30 Juin 2006. http://beagle.u-bordeaux4.fr/conf2006/viewpaper.php?id=74&print=1#_ftnref1. Acessado em 12/03/2007.

KRUGMAN, Paul. **Development, Geography and Economic Geography**. Cambridge (MA): The MIT Press, 1995.

LIN, Nan. **Social Capital** - A Theory of Social Structure and Action. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2001.

MAINWARING, Scott. **The Catholic Church and Politics in Brazil** - 1916-1985. Stanford (CA): Stanford University Press, 1986.

MANSURI, Ghazala; RAO, Vijaiendra. Community-based and -driven development: A critical review. **The World Bank Research Observer**, v. 19, n. 1, 2004, p. 1-39.

Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, 2000, p. 247-268.

MORGAN, Kevin. Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support. In: OECD. **Networks of Enterprises and local development** – Competing and Co-operating in Local Productive Systems. LEED/OECD, Territorial Development, Paris, 1996, 1999.

MOSSE, David. “People’s Knowledge”, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development. In: COOK, Bill; KOTHARI, Uma. **Participation: The New Tyranny?** London, New York: Zed Books, 2001, p. 16-35.

MOULAERT, Frank; NUSSBAUMER, Jacques. Beyond the learning region: the dialectics of innovation and culture in territorial development. In: BOSCHMA, Ron; KLOOSTERMAN, Robert (Eds.). **Learning from clusters** – A Critical Assessment from an Economic-Geographical Perspective. Doordrecht, The Netherlands. Springer, 2005, p. 89-110.

NAVARRO, Zander. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do ‘orçamento participativo’ de Porto Alegre (Brasil). In: BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NEVEU, Érik. **Sociologie des mouvements sociaux**. Paris: La Découverte, 1996, 2005.

OCDE. **Cities and regions in the new learning economy**. Paris, 2001a.

OCDE. **Perspectives territoriales de l’OCDE**. Paris, 2001b.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). **Enforcing the Rule of Law: The Politics of Societal Accountability in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy**. Princeton, Princeton University Press, 1993.

PYKE, F.; BECCATINI, G.; SENCLENBERGER, W. (Orgs.). **Industrial Districts and Interfirms Cooperation in Italy**. International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990.

RIBOT, Jesse C.; PELUSO, Nancy Lee. A theory of access. **Rural Sociology**. v. 68, n. 2, 2003, p. 153-181.

RITA, Giuseppe; BONOMI, Aldo. **Manifesto per lo Sviluppo Locale** – Dall’azione di comunità ai Patti territoriali. Torino: Bollati Boringhieri, 1998.

SABEL, Charles. Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Eds.). **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 137-165.

Sociologías, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

SABEL, Charles. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: ENGELEN, Ewald; HO, Monika Sie Dhian (Eds.), **De Staat van de Democratie**. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195 – Disponível em: <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>. Acessado em 21/06/2006.

SACHS, Ignacy. Development and Ethics. Whither Latin America? National Development Strategies in the Globalization Age. Paper prepared for the **IDB meeting on Ethics and Development**, Buenos Aires, September 5-6. 2002. Disponível em: http://www.iadb.org/Etica/Documentos/ar2_sac_desar-i.pdf. Acessado em 12/03/2007.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. Desarrollo territorial rural. In: BENO-GO, José (Ed.) **Territorios rurales**: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago: RIMISP/Catalonia, 2007, p. 45-83.

SCHMITZ, Hubert (Ed.). **Local Enterprises in the Global Economy**: Issues of Governance and Upgrading. Cheltenham. UK, Northampton (MA), USA. Edward Elgar, 2004.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. **Journal of Democracy**. v. 11, n. 4, october 2000, p. 147-158.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política** – Experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 108-130.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber and the Idea of Economic Sociology**. Princeton, Princeton University Press, 1998.

TARROW, Sidney. **Power in Movement** – Social Movements and Contentious Politics. Cambridge University Press, 1998, 2005.

TENDLER, Judith; TENDLER, Judith. Why are Social Funds so Popular? In: Simon J. Evenett, Weiping Wu, Shahid Yusuf (Eds.). **Local Dynamics in an Era of Globalization**: 21st Century Catalysts for Development. Oxford University Press, World Bank, 2000, p. 113-129.

THOMAS, Clive S. (Ed.). **First World Interest Groups**: a comparative perspective. Westport: Greenwood Press, 1993.

TILLY, Charles. Social movements and (all sorts of) other political interactions – local, national, and international – including identities. **Theory and Society**. August, v. 27, n. 4, 1988, p. 453-480.

Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306

TORDOIR, Pieter. Economic capabilities and strategic clusters: new perspectives for national and regional economic policy. In: BOSCHMA, Ron; KLOOSTERMAN, Robert. (Eds.). **Learning from clusters** – A Critical Assessment from an Economic-Geographical Perspective. Doordrecht, The Netherlands. Springer, 2005, p. 367-387.

TRIGILIA, Carlo. **Sviluppo Locale** – Un progetto per l'Italia. Roma: Ed. Laterza, 2005.

VEIGA, José Eli. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**. v. 20, n. 57, 2006, p. 333-353.

VELTZ, Pierre. **Des lieux et des liens** – Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Paris : Ed. de l'Aube, 2002.

WAMPLER, Brian. Expandindo a accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, Ca-tia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política** – Experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 33-62.

WEBER, Max. **Economy and Society**: an outline of interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978.

WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society** – Renewal and Critique in Social Theory. v. 27, n. 2, 1998, p. 151-208.

WORLD BANK. **Equity and Development**. Washington D.C.: Oxford University Press, 2005.

ZELLER, Manfred; MEYER, Richard (Eds.). **The Triangle of Microfinance**: Financial Sustainability, Outreach, and Impact. John Hopkins University Press, 2003.

ZELLER, Manfred; SHARMA, Mahomar. Rural Finance and Poverty Alleviation. Food Policy Report. In: <http://www.ifpri.org>. Washington: Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI), 1998.

Recebido: 31/10/2007

Aceite final: 10/04/2008