

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
RURAL**

GILBERTO BRANCO

**ANÁLISE DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO
AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO: CAPITAL SOCIAL E O
PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PARA REPASSES DE RECURSOS**

Recife 15 de Maio de 2014.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
RURAL**

**ANÁLISE DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO
AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO: CAPITAL SOCIAL E O
PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PARA REPASSES DE RECURSOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural de Pernambuco, no Programa de Pós-Graduação em Administração Rural, linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural Sustentável.

Orientador: Lúcia Maria Góes Moutinho
Coorientador: Tarcísio Augusto Alves da Silva

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus a oportunidade de minha existência, amparando-me e mostrando caminhos para superar as dificuldades.

A minha orientadora Professora Lúcia Maria Góes Moutinho, incansável mesmo acometida de sérios problemas de saúde e ao coorientador, Professor Tarcísio Augusto Alves da Silva pelo apoio e pelas cobranças, servindo de exemplo de bons profissionais.

Ao Prof. Tales Wanderley Vital pela ajuda na escolha do tema.

Ao Prof. Victor Pereira de Oliveira, que me reintroduziu ao meio acadêmico.

A minha família, às mulheres da minha vida, minha mãe Lêda e minha esposa Magaly, pelo carinho, pela paciência e pelo incentivo, a meu pai Evandro, a meus filhos Luís Felipe e Pedro Henrique, a meu sogro Moacir e minha sogra Enydes pelo acolhimento.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da turma de 2012 e de anos anteriores e posteriores com os quais convivi, pelos incentivos e dicas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural – PADR e à Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE que por duas valiosas passagens em minha vida me proporcionaram ensino gratuito e de qualidade.

Gilberto Branco

LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Figura 1: Os 120 Territórios da cidadania no Brasil	08
Figura 2: Regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco.....	09
Figura 3: Território da cidadania do Agreste Meridional.....	10
Quadro 01: Aplicações do conceito de Capital Social.....	18
Figura 4: Esboço de rede de produtores no Agreste Meridional.....	28
Figura 5– Modelo heurístico de análise de políticas públicas.....	38
Quadro 2 – Programa Território da Cidadania.....	52
Figura 6: Organograma das instâncias colegiadas do Programa Territórios da Cidadania.....	55
Figura 7: Comitê Gestor Nacional do Programa Territórios da Cidadania....	57
Figura 8: Modelo institucional do Programa Territórios da Cidadania.....	58
Figura 9: Mecanismo de repasse de recursos federais às prefeituras municipais.....	61
Tabela 1: Ranking do índice de investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional.....	63
Gráfico 1: Dimensões de Capital Social nos Municípios do Território Rural do Agreste Meridional.....	66
Tabela 2: Ranking dos repasses de convênios totais por população total.....	68
Tabela 3: Repasses de recursos PROINF.....	70
Gráfico 2: Gráfico de dispersão dos valores do Índice de Investigação de Capital Social no Agreste Meridional e os valores per capita de repasses de recursos via Programa Territórios da Cidadania.....	72
Gráfico 3: Correlação do valor de repasses federais per capita e as dimensões de capital social.....	74

Cont. LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 4: Participação percentual dos municípios nos repasses federais ao Território do Agreste Meridional.....	75
Tabela 5: Matriz de Correlação de Pearson, entre as dimensões de capital social e a participação percentual dos municípios nos repasses federais ao Território do Agreste Meridional.....	76
Tabela 6: Constatações de irregularidades pelas auditorias da CGU em municípios do Território do Agreste Meridional.....	78
Gráfico 4: Constatações de irregularidades pelas auditorias da CGU em municípios do território do Agreste Meridional.....	79
Gráfico 5: Correlação CGU x avaliação das associações.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETAM	Coordenação do Fórum Territorial do Agreste Meridional de Pernambuco
CGU	Controladoria-Geral da União
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPS	Global Position System (Sistema de Posicionamento Global)
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IOF Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG's	Organizações Não Governamentais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROINF	Pronaf Infraestrutura
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRORURAL	Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PTC	Programa Territórios da Cidadania
RD	Regiões de Desenvolvimento

Cont. LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
UAG	Unidade Acadêmica de Garanhuns
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o Programa Territórios da Cidadania no Agreste Meridional em Pernambuco a partir do processo de mobilização para repasses de recursos e o papel do capital social existente nos municípios, com vistas ao desenvolvimento sustentável. O estudo se apoia no conceito de capital social mediante a formação de “redes duráveis de relações”, na ótica de Pierre Bourdieu (2007), bem como nos modelos de análise de políticas públicas: institucional, de grupos de interesse e no modelo de elite e na origem histórica *do patrimonialismo e de corrupção* como comportamento de “Rent-seeking”. Metodologicamente foram usados dados da pesquisa realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA, para, através da criação do Índice de Investigação de Capital Social do Território do Agreste Meridional, que foi, em seguida ranqueado por municípios. A partir desse resultado, foram ordenadas as entrevistas com os atores envolvidos. Essas foram realizadas no período de novembro de dois mil e treze a fevereiro de dois mil e quatorze. Com base nos resultados da pesquisa, a seguinte hipótese foi examinada: - Existe uma relação crescente entre o capital social e os repasses de recursos do Programa Territórios da Cidadania. Adicionalmente, passou-se a responder à seguinte questão de pesquisa da dissertação: - Quais são os mecanismos de repasses de recursos que atendem aos objetivos do PTC e qual o papel do capital social nesse processo? Entre os principais resultados destacam-se que: de acordo com o modelo de análise institucional de políticas públicas, o capital social no território ainda não é capaz de potencializar o acesso aos recursos do Programa porque, segundo o mesmo modelo, embora ele se apresente consistente na base (associativismo presente nos municípios), existe um “*gap*” entre a base e as instâncias superiores, de quem depende a transferência de recursos do PTC necessários para os municípios. A causa do “*gap*” foi encontrada no fato de que a maior presença de capital social implica gestão social, necessária diante dos vícios históricos de política no país e os indícios de corrupção e do clientelismo no processo de repasse que têm permitido e explicado o maior acesso de alguns municípios relativamente aos demais participantes do Programa.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Capital Social. Programa Territórios da Cidadania.

ABSTRACT

This study aims to analyze the program Territories of Citizenship Program at Southern Wasteland in Pernambuco from the mobilization process for transfer of funds, and the role of existing social capital in these recipients' municipalities with a view to sustainable development. The study is based on the concept of social capital through the formation of "durable networks of relationships", in the viewpoint of Pierre Bourdieu (2007) as well as in models of public policy analysis: institutional, interest groups and the model elite, and the historical origin of patronage and corruption as "Rent-seeking" behavior. Methodologically were used the research data held by the Secretary of Territorial Development - STD / MDA, through the creation of the Research Index of Social Capital Territory Wasteland South, which was then ranked by municipalities. From this result, the interviews with the actors involved were ordered. These were performed from November two thousand and thirteen through February two thousand and fourteen. Based on the survey results the following hypothesis was examined: - There is a growing relationship between social capital and the transfer of resources from the Territories of Citizenship Program. Additionally, it moved to answer the following research question of the thesis: - What are the mechanisms for transferring resources to meet the goals of the TCP and the role of social capital in this process? Among the key findings it can be highlighted: according to the model of institutional policy analysis, social capital in the territory is not yet capable of enhancing access to resources of the program because according to the same model, although it is consistently present in base (present in the municipalities association) there is a "gap" between the base and the higher courts, which depends on the transfer of funds from TCP needed to municipalities. Being responsible for finalizing the process by which resources are transformed into benefits for the target population of TCP. The cause of the "gap" has been found in the fact that the greater presence of social capital implies more efficient supervision, required greater legality of the transfer of funds process. Given the historic political vices in the country and continuing this trend, it was found that there is evidence of corruption and cronyism in the transfer process and explained that they have allowed greater access of some municipalities in relation to other participants in the Program.

Keywords: Public Policy. Social Capital. Territory Citizenship Program.

SUMÁRIO

	P
Introdução.....	1
Capítulo 1 Programa Território da Cidadania.....	4
1.1 Aspectos históricos e atualidade.....	4
1.2 Caracterização dos territórios.....	7
1.3 O território da cidadania do Agreste Meridional: uma breve apresentação.....	9
1.4 Os territórios rurais como espaço de convivência e de vida.....	11
1.5 O conceito de capital social.....	13
1.6 Aplicações do conceito de capital social.....	17
1.7 A mensuração do capital social - uma revisão.....	23
1.8 O capital social e a política de desenvolvimento territorial.....	27
1.9 Patrimonialismo – uma forma de gestão.....	30
1.10 O Patrimonialismo e a corrupção como comportamento de Rent- seeking.....	34
1.11 Modelos de análise de políticas públicas.....	37
Capítulo 2 Procedimentos metodológicos.....	42
2.1 Fontes e instrumentos de coleta de dados.....	43
2.2 Medida do capital social e categorias de análise.....	45
2.2.1 Dimensão associativa ou bonding.....	45
2.2.2 Dimensão de integração de alianças ou bridging.....	47
2.2.3 Dimensão de vinculação institucional ou licking.....	49
Capítulo 3 A política à luz dos modelos de análise.....	52
3.1 Aplicação do modelo heurístico de análise da política.....	52
3.1.1 Situação	53
3.1.2 Reivindicação	53
3.1.3 Decisão política	54
3.1.4 Política pública	54
3.1.5 Resultado	56
3.2 Mecanismos de repasses de recursos do PTC	60

Cont. SUMÁRIO

	P
Capítulo 4 Resultados - Índice de capital social do território do Agreste Meridional	63
4.1 Índice de capital social aplicado	63
4.2 Repasses do Programa	67
4.3 Análise estatística de correlação pelo teste de Pearson	71
Considerações finais	83
5. Referências	89
6. Apêndices	94

Introdução

O presente trabalho pretende realizar uma análise institucional do Programa Territórios da Cidadania – PTC, dentro do território do Agreste Meridional de Pernambuco a partir da análise de seu processo de mobilização para repasses de recursos e a importância do capital social presente nesse mecanismo.

A escolha desse tema foi motivada pela observação de que muitos projetos originados dos municípios envolvidos e aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA não foram realizados, embora já se passassem onze anos do início do PTC. Isso requer uma análise mais acurada das causas desse fato, com foco nos mecanismos do Programa no sentido de sugerir subsídios para que sejam tomadas medidas que possam remover os gargalos que se apresentam em relação ao atendimento do Programa Territórios da Cidadania.

O Programa foi pensado considerando o conceito de território que, nesse caso, assume aspecto multidimensional: a dimensão ambiental, a dimensão econômica, a dimensão sociocultural e a dimensão político-institucional. O PTC tem como estratégia o Desenvolvimento Rural Sustentável e a garantia de direitos sociais às regiões do País que mais necessitam, ou seja, aquelas com menores índices de Desenvolvimento Humano – IDH.

Nesse sentido, fundamenta-se na integração de ações governamentais das três esferas de governo, e objetiva ações estruturadoras e produtivas, destinadas aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores e comunidades tradicionais, com planejamento participativo e gestão social dos atores, identificados através de aspectos tanto sociais como culturais, históricos e geográficos.

O Programa, criado em 2003, atinge atualmente 120 territórios, englobando 1.833 municípios, uma população de 37,4 milhões de brasileiros, abrangendo 32% do território nacional e tem como critérios: menores índices de IDH, maior número de beneficiários do programa bolsa família, concentração de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, concentrações de povos tradicionais (indígenas e quilombolas), incidência de municípios com baixo dinamismo econômico e por fim uma maior organização ou capital social (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2007, p 03 e 05).

Em Pernambuco, especificamente, diante do chamamento do governo federal em 2003, vinte municípios da Região de Desenvolvimento (RD) do Agreste Meridional do estado aceitaram e se propuseram a iniciar os debates para criar as condições de instalação para o Programa Territórios da Cidadania nessa região.

Cinco anos depois, após várias discussões, o fórum foi formalizado, com a elaboração do estatuto do colegiado territorial e com a apresentação de propostas mais consolidadas, pois, apesar de já terem sido apresentadas, só algumas poucas foram acatadas.

Esse fórum, segundo o Estatuto do Colegiado Territorial Agreste Meridional, deveria realizar reuniões bimestrais, porém isso vem sistematicamente sendo descumprido, e, nos poucos encontros, é notória a distinção entre os representantes dos municípios no que diz respeito a sua ação participativa, quanto à importância e à valorização da política de desenvolvimento e à abordagem territorial.

Além disso, desde a constituição do fórum, há disputas internas por maiores benefícios do Programa, em que mecanismos de obtenção de vantagens comparativas são utilizados pelos representantes de alguns municípios, ou por blocos de interesse formados ou por municípios vizinhos, ou ainda, por integrantes de atividade econômica específica, os quais se beneficiam mais do que outros.

Nessa direção, procura-se avaliar a seguinte hipótese: Existe uma relação crescente entre o capital social e os repasses de recursos do Programa Territórios da Cidadania. Para tanto, procuram-se respostas para a seguinte questão de pesquisa:- Quais são os mecanismos de repasses de recursos que atendem ao objetivo do PTC e qual o papel do capital social nesse processo?

Para verificação ou a refutação da hipótese apresentada, o trabalho tem como objetivos específicos i) levantar os repasses de recursos do governo federal aos municípios do território estudado através do Programa Territórios da Cidadania, ii) Correlacionar estatisticamente os repasses com os níveis de capital social encontrado e iii) Analisar os mecanismos de repasses de recursos no território e suas relações verticalizadas de poder

Para cumprir o objetivo de analisar o Programa Territórios da Cidadania no Agreste Meridional de Pernambuco e o papel do capital social no processo de mobilização para repasses de recursos, a dissertação está organizada em (quatro)

capítulos: e encontra-se dividida em seis partes sucessivas e conectadas com o objetivo de responder às perguntas-chave.

Na primeira parte, conceitua-se território em suas dimensões econômica, sócio cultural e político institucional, descrevendo a criação do Programa Territórios da Cidadania, elemento do estudo, além de apresentar a pergunta problema e o objetivo do trabalho; apresenta ainda a fundamentação teórica que baseia a forma participativa de gestão fundamentada no fortalecimento do capital social em contraponto a mecanismos verticalizados de administração que se aproximam de conceitos históricos baseados em relações clientelistas, como o coronelismo, o clientelismo e o patrimonialismo, manipuladores de ambiente político. Apresenta ainda as bases teóricas de análise de políticas públicas.

Na metodologia é feita a caracterização do território estudado, do objetivo da pesquisa com apresentação dos membros do colegiado territorial, e apresenta ainda os instrumentos de coleta de dados e as categorias de análise.

Na quarta parte, o trabalho apresenta os resultados obtidos mediante a metodologia adotada, discute o índice de investigação de capital social no território do Agreste Meridional e analisa os resultados obtidos. Realiza ainda uma análise estatística de correlação pelo teste de Pearson, entre o crescimento do índice de investigação de capital social e os repasses de recursos aos municípios do território no período de 1996 a 2013.

O trabalho conclui apresentando considerações finais quanto ao objeto de estudo, traçando sugestões para o futuro da política de desenvolvimento territorial baseado na formação e na acumulação do capital social no território do Agreste Meridional.

Metodologicamente, foram seguidos os modelos: institucional, de grupos de interesses, e, de elite, para as análises da política pública. O Índice de Capital Social do Agreste Meridional foi construído a partir dos dados da pesquisa realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA que, seguido de um ranqueamento de seus resultados orientou as entrevistas realizadas no período de novembro de dois mil e treze a fevereiro de dois mil e quatorze, com os atores envolvidos no PTC.

CAPÍTULO 1

Programa Território da Cidadania

Para realizar uma contextualização do Programa Territórios da Cidadania que utiliza os preceitos de desenvolvimento territorial sustentável, é necessário um resgate histórico dos aspectos de causa e efeito da implementação da política, justamente o que propõe o presente capítulo.

1.1 Aspectos históricos e atualidade

Desde os tempos do Brasil Colônia, a formação social do mundo rural brasileiro apresenta duas características que definem sua situação socioeconômica do passado e que deixaram resquícios no presente, como bem ressalta Caio Prado Júnior (1989[1942]); a primeira, representada pela grande lavoura exportadora, e a segunda, pela agricultura de subsistência, considerada, além de fornecedora somente de alimentos, não de riqueza, como também proveniente e produtora de pobreza.

Essa dicotomia vem ultrapassando séculos e ciclos de culturas. Há o grupo de grandes explorações econômicas que teve na cana de açúcar, no gado e no café do passado sua fontes de renda; e, atualmente, a soja, o eucalipto e o algodão, no agronegócio.

A forma de exploração econômica da agricultura essencialmente capitalista, segundo Caniello (2012), promove uma concentração fundiária intensa e um processo *canibalista* em relação ao grupo familiar e de subsistência dos produtores de alimentos.

Em defesa dos interesses do grupo de pequenos agricultores, surgiram os movimentos sociais do campo em pleno regime de ditadura militar que de forma intensa une-se ao sindicalismo urbano para pôr fim ao regime autoritário e instalar governos mais democráticos (CANIELLO, 2012, p 10; FAVARETO e DEMARCO, p 6).

Os governos eleitos diretamente pelo povo foram instalados, e o amadurecimento político culminou com o entendimento do dualismo das cadeias produtivas do agronegócio e da agricultura de base familiar, Caniello (2012). Tanto Borges Filho (2011) quanto Caniello (2012) apontam para a criação do Ministério do

Desenvolvimento Agrário em 2000, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, como o marco do reconhecimento dessa necessidade brasileira da existência de dois ministérios para gerir um só segmento, a agricultura.

Caniello (2012) vai além do marco histórico, apontando o conflito e a chacina de Eldorado de Carajás no Pará em 1996, como elemento identificador dessa necessidade de defesa da classe menos afortunada nessa questão.

Desde então, Caniello e Borges Filho (2012) indicam a opção definitiva do governo brasileiro em manter separados os interesses do agronegócio brasileiro no seio do Ministério da Agricultura e os da agricultura de base familiar, dos povos tradicionais e do campesinato na égide do Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde, segundo (BORGES FILHO, 2012), foi criada em 2003 uma estratégia de desenvolvimento regional, com base em preceitos sustentáveis, com planejamento participativo e gestões sociais, com abordagem territorial, ou seja, extrapolando os limites geográficos municipais, entre aqueles identificados como de menores condições de vida, “medidos pelo IDH baixo e pela presença de um capital social relativamente consolidado” (CANIELLO, 2012, p 14), denominada “Territórios da Cidadania”.

O programa não se limitou ao enfrentamento de questões específicas de comunidades de povos tradicionais como quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária, ele abrange ações de diversos ministérios e governos estaduais e municipais, todas no esforço de apresentar sinergia no processo de desenvolvimento sustentável (www.territoriosdacidadania.gov.br, acesso em 18/08/2013). Em 2012, foram criados cento e vinte territórios em todo o Brasil, dos quais, cinquenta e seis situados na região Nordeste, e seis, compreendendo o estado de Pernambuco.

No Programa Território da Cidadania coexistem ações de vários ministérios em que uma das maiores prerrogativas é a possibilidade de acesso a recursos destinados ao público alvo já mencionado, facilitada por medidas legais constantes na lei 12.249 / 2010, que possibilitam aos municípios que atendam simultaneamente às condições de possuírem população abaixo de 50 mil habitantes e inseridos no Programa, efetuarem convênios com o governo federal, mesmo em situação de inadimplência com os cadastros pertinentes.

Nesse caso o cadastro observado é o CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, que tem caráter meramente informativo, é gerido

pelo Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, e observa regularidade em treze órgãos e instâncias, sendo elas: Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União, Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias, Regularidade em relação ao FGTS, Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União, Regularidade perante o Poder Público Federal, Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente, Publicação do Relatório de Gestão Fiscal, Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Encaminhamento das Contas Anuais, Exercício da Plena Competência Tributária, Aplicação Mínima de recursos em Educação, Aplicação Mínima de recursos em Saúde, e Regularidade Previdenciária (TESOURO NACIONAL, 2013).

A excepcionalidade ao cadastro do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) de que trata a lei 12.249 / 2010, além das condições descritas adiciona-se às ações constantes da Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania, ao processo de gestão e ao controle social dos colegiados territoriais e dos conselhos municipais.

A justificativa ética e moral para a legalidade concedida é a de que os municípios com dificuldades administrativas e financeiras, por vezes, herdadas de gestões anteriores, não prejudiquem ainda mais o público alvo do Programa, tais como: os quilombolas, os indígenas, os assentados da reforma agrária, os ribeirinhos, os pescadores etc.

O estado de Pernambuco é um importante parceiro desse Programa, pois é possuidor de seis desses territórios, sendo que um deles é compartilhado com o vizinho estado da Bahia, o Território Rural de Itaparica, que inclui os municípios pernambucanos de Belém de São Francisco, Floresta, Itacuruba, Jatobá, Petrolândia, Carnaubeira da Penha e Tacaratu, além de seis municípios baianos, sendo os outros cinco territórios genuinamente estaduais (LISTA_TC_120).

Nos anos de 2009 e 2010, o Programa Territórios da Cidadania disponibilizou para todo o Brasil recursos da ordem de R\$ 52.4 bilhões para os 120 territórios então existentes (Figura 01) tendo conseguido efetivamente aplicar 90% desses recursos em ações de cunho social, produtivo e infraestruturantes.

Da totalidade desses recursos, o Território do Agreste Meridional conseguiu captar e aplicar os valores que correspondem aos percentuais de 99% das metas

previstas, e empenhar 78% dos recursos, segundo os documentos: Relatório De Execução - Planos De Execução (2009 e 2010, p.02).

Considerando que a parte mais expressiva desses recursos independe de ações dos governos municipais, por se tratar de transferências constitucionais e provenientes da arrecadação da Receita Federal, que sob dispositivos legais são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2013, p 16-17), dos quais se destacam: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro – IOF-Ouro; e imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

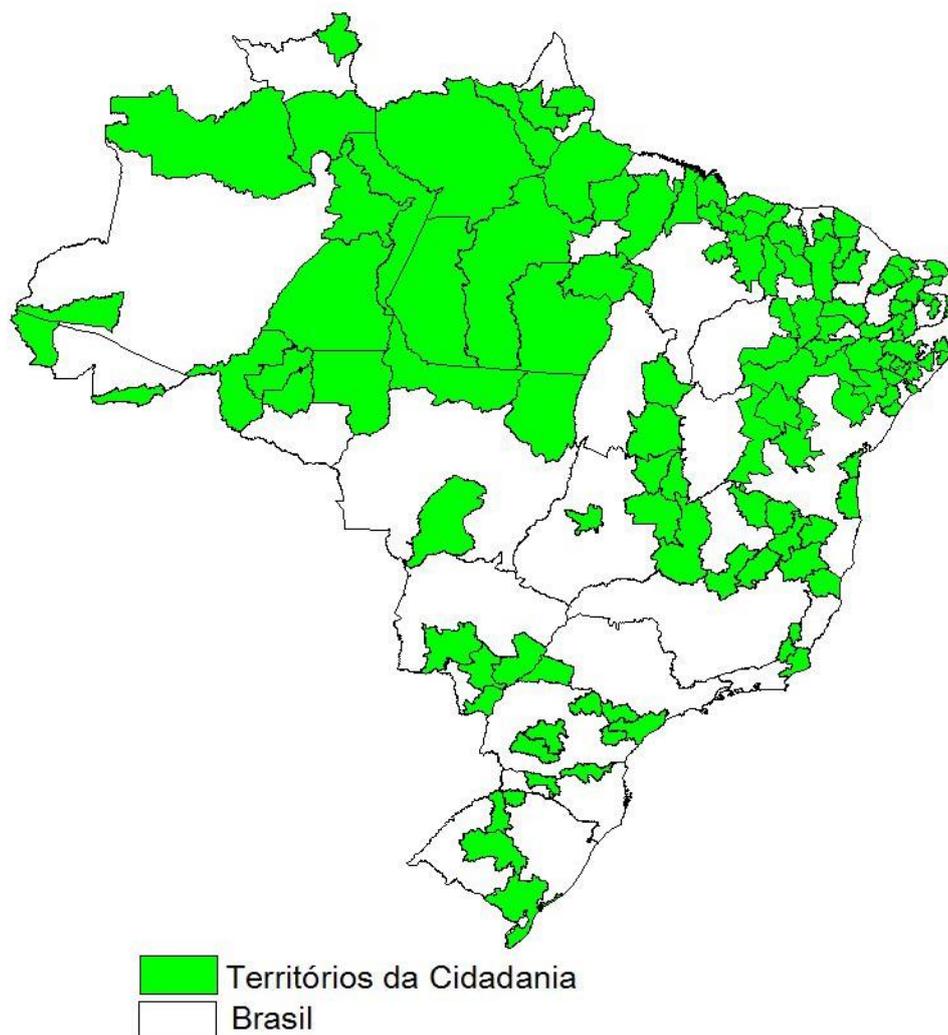
Conseqüentemente a menor parte desses recursos, porém de importância fundamental para o desenvolvimento territorial devido ao atendimento a interesses comuns entre as três esferas de governo, são as Transferências Voluntárias, que surgem da necessidade de atendimento a editais, da elaboração de planos de trabalho, de projetos executivos e finalmente da celebração de convênios, o que demanda esforços dos órgãos interessados (BRASIL, CGU,2013, p 15).

1.2 Caracterização dos territórios

O grande geógrafo brasileiro Milton Santos, em *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção* (2006, p 39), inspirado em Henri Lefebvre, estabeleceu o conceito mais apropriado para a delimitação geográfica dos Territórios Rurais Brasileiros, incluindo o do Agreste Meridional de Pernambuco, onde, além do espaço físico composto pela divisão dos municípios membros, tem-se a composição humana da população possuidora de carências e modificadora das paisagens com suas ações conscientes ou não das necessidades das gerações futuras.

As interações humanas existentes no território são capazes de modificar internamente o aspecto físico e ambiental do território e externamente sua limitação geográfica, expandindo ou recuando seus limites, refletindo a força de influência de suas relações de poder, criadas a partir da capacidade de liderança política, cultural ou simbólica de seus protagonistas.

Figura 1: Os 120 Territórios da cidadania no Brasil



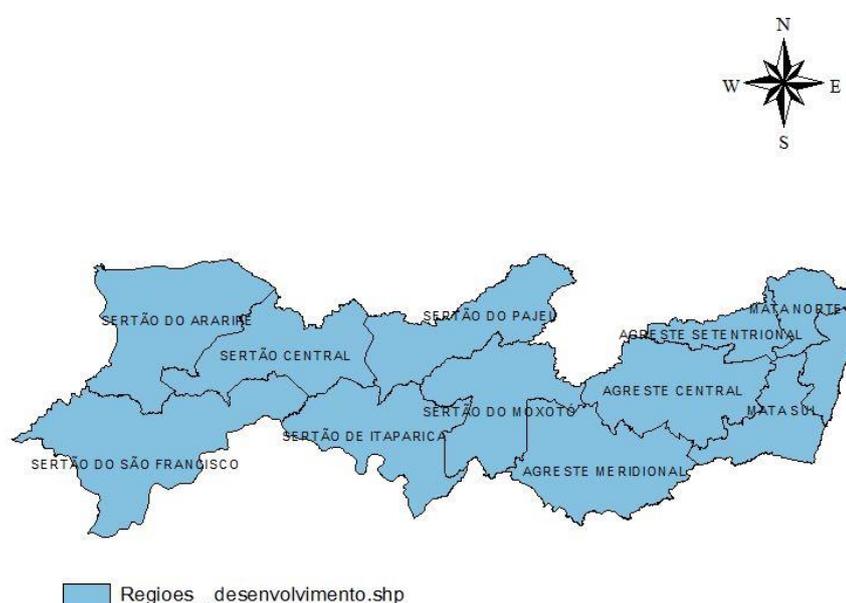
Fonte: (<<http://sit.mda.gov.br/download.php>>), com elaboração do autor usando software ArcView 3.2

Diante disso o Ministério do Desenvolvimento Agrário–MDA buscou em 2003 os atores para traçar a política de desenvolvimento Territorial preconizada pelo Governo Federal e operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. O elemento de identidade buscado na época era a própria Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional, recorte estabelecido pelo governo estadual e que possui composição de 26 municípios, sendo eles: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Pedra, Saloá, São João, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa, conforme Figura 02 abaixo.

1.3 O território da cidadania do Agreste Meridional: uma breve apresentação

Como o Território da cidadania do Agreste Meridional foi concebido através de critérios políticos e sociais e não apenas por aspectos geográficos ou ambientais, seu recorte é bem diferenciado do da Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional, usado pelo governo do estado em sua regionalização de políticas públicas e em seus levantamentos.

Figura 2: Regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco



Fonte: ITEP Instituto de Tecnologia de Pernambuco

A participação nas discussões ocorreu na forma de convites diretos às instituições públicas e à sociedade civil para que as mesmas nomeassem seus representantes, o que não ocorreu em onze dos municípios integrantes da Região de Desenvolvimento – RD, de sorte que atores de municípios de outras RD's manifestaram interesse pela temática, pleitearam fazer parte da discussão e foram aceitos, apesar de não comporem a RD do Agreste Meridional; é o caso dos municípios de Inajá, Manari e Ibimirim, que fazem parte da RD Sertão do Moxotó (BASE DE DADOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO) e de Ibirajuba e São Bento do , que são da RD do Agreste Central (IDEM); para essa integração se concretizar, o laço de identidade levado em consideração foi o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, muito baixo nos quatro municípios e um dos pilares do programa.

Dessa forma o Território da cidadania do Agreste Meridional assumiu a forma que persiste até hoje, apesar de manifestações de interesse de alguns municípios revogando a negativa ou desinteresse do passado, com a totalidade de vinte municípios, conforme relação seguinte e mapa abaixo: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Buíque, Caetés, Capoeiras, Garanhuns, Iati, Ibimirim, Ibirajuba, Inajá, Itaíba, Manari, Paranatama, Pedra, Saloá, São Bento do Una, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa.

Figura 3: Território da Cidadania do Agreste Meridional



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

O PTC busca efetivamente a “*integração de políticas públicas e a efetivação de direitos sociais*” (informação verbal¹), além da gestão social, que é facilitada pela atuação do comitê territorial, composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil participante da governança do meio rural do território. Nele, como em vários outros, o funcionamento da política encontra dificuldades para se estabelecer plenamente. Fornazier e Bellik (2012) chamam a atenção para uma baixa capacidade de transformar o capital social existente em elementos positivos para geração de bem-estar (FORNAZIER e BELLIK, 2012).

Por outro lado, Miná, Freitas e Freitas (2010), analisando o desempenho institucional de dois territórios mineiros apontam como desafios a realização do

¹Andrea Butto, Secretária de Desenvolvimento Territorial por citação oral em 21/06/2013, Brasília DF.

Programa, a falta de comunicação com as prefeituras que não se interessam pelo debate de direcionamento dos recursos, caracterizando um empecilho ao desenvolvimento territorial.

Adicionalmente, Pereira, Borges Filho e Branco, (2010), analisando os dados da pesquisa: “Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, especificamente no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco”, apontam a baixa participação dos gestores municipais como o principal fator negativo de funcionamento do colegiado desse território.

Por esse entrave residir no poder público municipal, não somente ser característico do território em estudo, mas, inclusive, assumir dimensão nacional, entende-se que é necessário observar as características de gestão dos municípios componentes do território, para com isso tentar entender a forma, ainda que nefasta, de arcaísmos políticos e administrativos que persistiram na vida política brasileira e nordestina em particular.

1.4 Os territórios rurais como espaço de convivência e de vida

“Território, não é feudo,
Nem fazenda, nem senzala,
Não é quarto, nem cozinha,
É gente de cor e fala,
São pensares diferentes,
Com ações independentes,
Terra, onde um povo se instala.”

(Alexandrino Pereira Neto, Sertão do Pajeú, Outubro de 2012)

Perico (2009) faz um retrospecto histórico da definição de território a partir do conceito de espaço de Milton Santos, que considera que esse precede o território, e é, segundo Milton Santos, “*um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que não devem ser consideradas isoladamente, mas como marco único onde a história acontece*” (SANTOS, 2006, p 39).

Nesse conceito o autor insere, além dos aspectos naturais de uma localidade, formada por características puramente físicas, de relevo, hidrografia, clima e outras,

mais duas importantes categorias de estudo: a ação humana de transformação desse contexto para promoção de seu bem-estar, fruto do trabalho, e também dos acontecimentos históricos capazes de influenciar por tempos variados as relações de trabalho e de produção desse espaço.

Traçando o perfil e o conceito de território, Perico (2009) refere-se a F. Ratzel ao demonstrar que a preocupação com o termo tem origem na unificação alemã do final do Século XIX, que incorpora elementos da Geografia Humana, tais como: política, biogeografia e antropogeografia, para melhor entender as influências dos recursos naturais sobre a humanidade.

Diante disso, entende-se o território como o espaço de convivência de um povo, em constante dinâmica, que, ao considerar a dimensão ambiental, deve buscar a garantia ao atendimento das necessidades das gerações atuais e futuras, por meio da sustentabilidade. Entendendo essa multidimensionalidade do território, Perico (2009) destaca mais quatro dimensões.

A dimensão ambiental, que busca a garantia ao atendimento das necessidades das gerações atuais e futuras, por meio da sustentabilidade além das dimensões; a dimensão econômica, que trata das potencialidades existentes no território para renovar, diversificar, fazer uso e desencadear os recursos locais como forma de gerar emprego e renda; e a dimensão sociocultural, que diz respeito aos valores morais, à história, à cultura do território e às ações de equidade, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores, e à reprodução do modo de produção nele dominante.

E, por fim, a dimensão político-institucional, que diz respeito ao fortalecimento das instituições que permitem a governabilidade e a manutenção dos pactos firmados, promovendo a participação cidadã no exercício cabível. (não eram só três?)

Foi nessa perspectiva, e levando em conta tais dimensões que o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA² pensou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, procurando adequação em programas semelhantes, provenientes de inúmeros países do mundo, como México e

²Este trabalho faz uso dos microdados da pesquisa vinculada ao Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009, realizada pela UFRPE Unidade Acadêmica de Garanhuns.

Guatemala, que tentam uma reorganização institucional para melhorar a gestão pública para o mundo rural.

1.5 O conceito de capital social

Vários autores conceituaram capital social, no entanto Pierre Bourdieu é reconhecido como precursor desse conceito. Resultou desse pioneirismo o fato de ser sua definição de capital social a mais citada na literatura e em trabalhos que abordam o tema (PORTES, 2000, p 138; NOGUEIRA e NOGUEIRA 2002, p 21; CAZELLI, 2005 e 2010, p 41 e 489, SOARES, 2010, p 8).

Bourdieu procurou explicar o capital social como efeito das relações nos diferentes desempenhos econômicos ou culturais entre indivíduos de base semelhante quanto aos mesmos recursos. Observou que o capital social mantém em seus aspectos fundamentais o equilíbrio com o capital cultural, com o capital econômico e com redes de relacionamento, e o definiu como:

O conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns [...], mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (BOURDIEU, 2007, p. 67).

A influência do capital social no capital cultural é estudada por Bourdieu em seu livro “Escritos de Educação” (2007), momento em que, empenhado em entender os diferentes desempenhos escolares dos diversos grupos sociais, notou a importância de fatores culturais familiares em detrimento de fatores econômicos.

Dessa forma a tese de que famílias com histórico cultural mais elevado conseguem reproduzir em seus filhos desempenho escolar mais elevado, derruba, nesse caso, a hipótese de que aspecto econômico, apesar de se fazer presente, não era o principal fator.

Cibele Cazeli, em sua tese de doutorado, analisa essa questão, formando o seguinte argumento:

Neste sentido, é plausível esperar que famílias que têm capital econômico elevado proporcionem a seus filhos acesso a excelentes instituições de ensino, a aparatos variados e de alta qualidade e a viagens de estudo; além de cuidados cotidianos como a presença permanente de um dos pais durante os anos de formação/escolarização básica e média dos filhos e a garantia de um local apropriado para estudar (CAZELI, 2005, p 40).

Porém o próprio Bourdieu, em seus estudos, constata que, em famílias que levam seus filhos a teatros, que têm uma maior biblioteca em casa e que estimulam a leitura como atividade prazerosa, têm mais chances de fazer com que seus filhos alcancem melhor desempenho escolar em escolas mais exigentes, conforme é observado pelo texto:

A educação escolar, no caso das crianças oriundas de meios culturalmente favorecidos, seria uma espécie de continuidade da educação familiar, enquanto para as outras crianças significaria algo estranho, distante, ou mesmo ameaçador (NOGUEIRA e NOGUEIRA, 2002, p 21).

No caso dessas escolas de ponta, o ritmo de estudo maior serve para classificar e nivelar os estudantes segundo as classes de capital cultural, provocando entre eles um sistema de ajuda mútua e convivência capazes de estabelecer uma rede de relacionamentos que ultrapassará o período de estudos e servirá para o resto de suas vidas.

Os alunos egressos dessas escolas, estando entre os mais valorizados, certamente terão as melhores ocupações no mercado de trabalho e trocarão entre os colegas de época favores de conhecimento, para conseguir melhores empregos, para obter melhores condições de negócios, créditos mais vantajosos ou outros favores.

O capital social nesse caso é adquirido, acumulado e reproduzido em virtude dos anos de convivência advindos do período de formação e do coleguismo obtido no seio das penosas batalhas estudantis nos chamados “exercícios ascéticos”, desnecessários, mas que se destinavam a prover os alunos de autocontrole; conforme Dallabrida (apud BOURDIEU, 1989, p 153-7), “*o ensino de elite é caracterizado pelos “exercícios ascéticos”, que são refinados e têm o intuito de enraizar na subjetividade dos alunos o autocontrole*”.

Para Dallabrida (1989), a presença do autocontrole é traço de personalidade dos integrantes da elite dominante, e essa é a classe que egressa das grandes escolas,

cujo poder simbólico é reproduzido pelo certificado de conclusão de curso e pelo reconhecimento expresso na forma dos clubes e associações de ex-alunos.

Dessa forma o capital social decorrente desse capital cultural é definido por Bourdieu como “Capital Social Incorporado”; e Portes (2000) acrescenta, em sua análise conceitual que o capital social é adquirido através das relações criadas com essa intensa convivência.

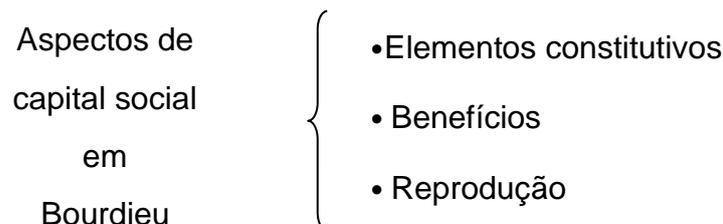
O fruto dessa acumulação de capital social tem raízes em sentimentos altruístas, e instrumentais, e no primeiro conceito exemplificamos a relação não egoísta de ajuda aos colegas ou outrem, em alguma situação ou tarefa, quando percebe o doador em alguma dificuldade do recebedor, Portes (2000).

Porém, quando a situação se inverter, e o anterior doador passar a ser recebedor de semelhante ajuda, sua expectativa é instrumental e não é baseada diretamente no outrora recebedor de sua ação específica, mas na consciência da comunidade, como aponta o autor: *“neste caso a expectativa de ressarcimento não assenta no conhecimento do beneficiário, mas na inserção de ambos [...] numa estrutura social comum,”* (PORTES, 2000, p 139).

Nesse entendimento o doador espera sua recompensa da coletividade de que ambos fazem parte e não apenas do anterior beneficiário; essa expectativa pode estar estabelecida em forma de estatuto, em aspectos de honra ou de valores de aprovação pertinentes à comunidade (PORTES, 2000, p 139).

Dessa forma e expandindo esse conceito para níveis e relações econômicas, pode-se afirmar, com base em Portes (2000), que, numa comunidade que preserva tais valores, cria-se a expectativa de que todas as dívidas serão pagas, senão, a maioria delas.

Portanto, todos os aspectos e fontes citados estão presentes nessa relação que se amplia para os aspectos do próprio conceito de capital social, na perspectiva de Pierre Bourdieu, a seguir esquematizada:



Fonte: Elaboração do autor baseado em Cazelli, (2005)

Os elementos constitutivos desse capital, segundo Bourdieu (2007), têm origem no agrupamento de recursos, preexistentes ou potenciais, mas que se somem e que tenham relação com a formação de uma rede durável de relação entre seus pares, que possuam valores reconhecidos pelo grupo. Nessa rede de relacionamento não há lugar para aspectos de não confiança, e as relações são estabelecidas ou no próprio seio familiar, ou em clubes, ou em escolas, etc.

A qualidade e a quantidade dos recursos do grupo, segundo Bourdieu (2007), dependem do tamanho da rede, traduzida pelo quantitativo de elementos, como também de sua extensão, assim diagnosticada: quanto mais longínquos ou hierarquizados os laços de amizade ou de conhecimento maior será o volume de capital social.

Relativamente aos participantes dessas redes, Bourdieu destaca que existe o anseio de que o capital social adquirido e incorporado se transforme em capital econômico ou cultural (CAZELLI, 2005). Se a rede formada se estabelecer e tiver seu valor reconhecido pela comunidade, a participação nela imputará aos participantes um valor simbólico diferenciado.

A transformação direta e almejada em capital econômico dar-se-ia por benefícios diretos resultantes das boas amizades, como informações privilegiadas, transformadas em bons negócios, empréstimos subsidiados, ou até mesmo exclusividade de oportunidade devido a créditos de confiança, como descreve o autor: *“Assim, os atores podem alcançar, através do capital social, acesso direto a recursos econômicos (empréstimos subsidiados, informações de negócios, mercados protegidos)”* (PORTES, 2000, p 03).

No entanto, diante de novos contextos, nem sempre os atendimentos às expectativas de benefícios implicam a presença de capital social em si, mas podem estimular sua criação, seu estabelecimento e sua acumulação em algumas ocasiões, como será observado no transcorrer da dissertação.

A reprodução do capital social se origina de sua criação pelos grupos ou redes sociais que consigam atingir a internalização de valores constitutivos desse capital, tais como: normas e princípios sociais adequados, e os incorpora nas relações sociais de forma costumeira, *“habitus”*, na concepção de Bourdieu (CAZELLI, 2005).

A reprodução do capital social, por um lado, contribui para trocas legítimas ou benéficas, e, por outro, exclui ações maléficas, seguindo Bourdieu (2007), em Notas

provisórias escritos de educação. Ela produz situações, lugares ou práticas em que se objetiva juntar pessoas com ideais comuns e com consciência de grupo.

Ainda segundo o referido autor, essa reprodução também contribui para a sociabilidade onde o reconhecimento da importância do lugar, da situação ou práticas compensem o trabalho e a dedicação de tempo, ou seja, apresentem respostas econômicas aos esforços compreendidos na formação e na consolidação do capital social.

Dessa forma, intuitiva, ou conscientemente, as pessoas participam de redes de relacionamento com motivações prazerosas, altruístas ou instrumentais. No caso das redes colegiadas de desenvolvimento, há a expectativa de redução da pobreza, aspecto levantado como elemento de identidade territorial. Esses são fatores de motivação de participação.

Outros teóricos, como: CANIELLO, PIRAUX e BASTOS (2012, p 13), sugerem esses aspectos como motivação para a participação nas instâncias colegiadas territoriais, afirmando: *“Portanto, teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num círculo virtuoso de desenvolvimento humano”*.

1.6 Aplicações do conceito de capital social

Várias aplicações do conceito de capital social foram levantadas na literatura pertinente no sentido de buscar os caminhos para serem percorridos nesta dissertação. Um quadro resumo dos referidos estudos orienta essa seção, como no quadro 01, onde: i) Cada autor faz destaque a várias aplicações do conceito de capital social de acordo com seu foco do estudo, , buscando o princípio de motivação às aplicações ensejadas; ii) De forma instrumental, quando a expectativa é a de obtenção de benefícios como retorno pela participação do indivíduo no grupo social, portanto existem expectativas próprias de ressarcimento na disposição de participação na rede de relacionamentos; porém os indivíduos podem participar da rede sem a expectativa de retorno, por puro sentimento altruísta, pois o atendimento a sua satisfação é puramente na ação solidária e abnegada, buscando dessa forma apenas o reconhecimento e a inclusão no grupo.

Quadro 01: Aplicações do conceito de capital social

Autor	Motivação	Aplicação
Bourdieu	Instrumental	Desempenho escolar
		Segregação agregativa
		Redes de relações
Marteleto e Silva	Instrumental	Informação
		Redução dos custos de transação
		Multidimensionalidade
		Diversificação das categorias de análise
Alejandro Portes	Altruístas	Atitudes beneficentes
		Consciência de classes
		Solidariedade confinada
	Instrumental	Negócios
		Redução criminalidade
		Trocas assentes

Fonte: Elaboração do autor a partir de diversas obras dos autores

Diante de históricos de sucessos e fracassos, Bourdieu, apresenta mais um conceito, o de “*habitus*”, que seria o conjunto de estratégias de enfrentamento do mundo social, transmitido de forma tácita pelos grupos sociais a seus integrantes, de geração em geração.

Os investimentos em educação, baseados no histórico de sucesso e fracasso, “*habitus*” na concepção de Bourdieu, definiriam como altos os riscos de se investir na educação de famílias menos favorecidas, pois a carência dos outros tipos de capital: cultural e econômico determinariam a incerteza do risco (NOGUEIRA e NOGUEIRA., 2002, p 24).

Entretanto, para a elite já provida de capital econômico e cultural, o bom desempenho escolar é tido como algo natural, sendo o seu oposto algo bastante improvável e considerado desnecessário.

Lazzarini, Chaddad e Neves (2000) aplicam o conhecimento nos processos de desenvolvimento sustentável introduzindo a noção do fortalecimento dos laços fracos, traduzidos por informações ou avanços tecnológicos, e dos laços fortes

desenvolvidos dentro do território estudado e entre seus partícipes, ampliando a confiança como aspecto tácito de relacionamento.

Os autores consideram que tais valores podem estimular o processo de desenvolvimento por transmitir às empresas segurança quanto à redução dos custos de transação e com isso reposicionar o planejamento estratégico das empresas quando dizem que *“há um grande interesse no conceito de capital social para promover relações estáveis entre indivíduos em países ou regiões de forma a prover crescimento econômico sustentável”* (LAZZARINI, CHADDAD ENEVES , 2000, p 11).

Desse modo, a formação de redes sociais de colaboração coletiva fortaleceria as relações, altruístas ou instrumentais, entre fornecedores com os clientes ou recebedores no sentido de redução dos custos de transação, aumento do acesso à informação, aumento do poder de barganha, influência política, solidariedade e civismo (LAZZARINI, CHADDAD E NEVES, 2000).

Os mesmos autores trazem uma aplicação institucional do conceito de capital social, quando tratam das estratégias empresariais, referindo-se àquelas de desempenho econômico diferenciado, atribuindo o acesso a recursos específicos e exclusivos, onde novas abordagens são trazidas para verificação desse aspecto, e introduz na explicação desse desempenho a capacidade inovativa da empresa.

Sendo essa capacidade de renovar sua tecnologia de produção impulsionada pela obtenção e pelo uso de informação de ponta, e isso, como resultante da qualidade do relacionamento com os aspectos de governança corporativa da atividade exercida, caracterizando dessa forma um maior volume de capital social, capacitando-a a sua diferenciação (LAZZARINI, CHADDAD E NEVES, 2000).

Marteleto e Silva (2004) também abordam as aplicações do conceito de capital social em aspectos de informação; nesse sentido, a redução da assimetria de informações é preponderante para elevação dos níveis de confiança, estando ligada aos meios de comunicação no nível mais geral ou a fontes pessoais.

Os autores, pertinentemente, atribuem natureza multidimensional ao conceito de capital social, alertando para a necessidade de aplicar, no estudo do tema, várias categorias de análise e em diversos níveis, abordando vários aspectos sociológicos, educacionais, culturais e econômicos, em alguns casos, de difícil diagnóstico e mensuração.

Numa visão mais direcionada ao território, os autores afirmam que um conjunto de normas eficientes e redes sociais benéficas, facilita a cooperação entre indivíduos do grupo, causando redução do custo de obtenção e análise da informação, reduzindo, por conseguinte, os custos nas transações, o que seria uma contribuição determinante no processo de desenvolvimento, ao gerar mais confiança nas transações comerciais ou na aplicação de ações públicas.

O capital social gera externalidades [...] entendido como um conjunto de redes e normas, permitindo a redução dos riscos decorrentes das relações entre desconhecidos e, conseqüentemente dos custos de transação (MARTELETO e SILVA, 2004, p 45).

Os mesmos autores fazem uma leitura bastante complexa da visão da ciência econômica sobre o capital social e sua discutida definição, mas apontam para o consenso do entendimento, que é a única forma de capital cuja acumulação se dá com a continuidade de seu uso.

O capital social, segundo os autores, é produzido pela coletividade por redes de relações sociais e pela capacidade de promover a redução da pobreza, o desenvolvimento e o bem-estar social, residindo nesse último aspecto uma união de interesses das ciências econômica e sociais (MARTELETO E SILVA, 2004).

Em Portes (2000), várias outras aplicações para o conceito de capital social foram observadas, a depender principalmente de suas fontes, instrumentais ou altruístas, nestas exemplificam-se as atitudes beneficentes e a consciência de classe, com ressalva explicada mais adiante.

As atitudes beneficentes são fortemente exemplificadas pelas doações anônimas de grupos religiosos, em que a expectativa de ressarcimento reside unicamente na satisfação do doador em observar o bom uso da doação e no produto gerado por ela ao ser convertido em melhorias para os beneficiários, de forma puramente cognitiva (PORTES, 2000).

A consciência de classe se enquadra nesse aspecto e, segundo Portes, é gerada numa ótica marxista, a partir dos elementos de identidade gerados pela situação comum à qual os trabalhadores são submetidos, fazendo com que suas ações posteriores sejam de cooperação mútua, ocorrendo fechamento dessas atitudes ao limite do grupo, caracterizando o conceito de “Solidariedade Confinada” (PORTES, 2000, p 139).

Putnam (1996) atribui em parte a incapacidade de alocar recursos em instâncias superiores de governo à baixa capacidade institucional do governo local, traduzida pela igual capacidade cívica de seus cidadãos.

Portes (2000) observa também a importância do capital social no acesso a recursos econômicos mais baratos, através de redes estabelecidas com influência de instituições valorizadas e benéficas, quando diz:

Assim, os atores podem alcançar, através do capital social, acesso direto a recursos econômicos (empréstimos subsidiados, informações de negócios, mercados protegidos);[...] ou, em alternativa, podem filiar-se em instituições que conferem credenciais valorizadas(PORTES, 2000, p 135).

Outro aspecto importante é levantado por Putnam (1996), que afirma ser a capacidade institucional dos governos dependente do contexto social em que estão inseridos, dos valores morais da sociedade e da história cívica do lugar.

Por outro lado, Higgins (2005), ao analisar o capital social na Colômbia, preconiza que o fortalecimento das organizações comunitárias é perfeitamente capaz de impulsionar melhorias na participação cidadã no controle político das instituições públicas locais, delegando aos governos uma relação mais horizontal com a comunidade em detrimento da histórica política clientelista verticalizada.

As combatidas relações verticalizadas de poder são formadoras do fenômeno do “familismo amoral” em que, diante da escassez de recursos, naturais ou não, transigências são toleradas contra a população e em prol do grupo familiar que busca apenas em si relações estáveis de confiança (BANFIELD, 1958); essa prática é bastante comum em ambientes políticos onde heranças eleitorais são permanentemente repassadas como forma de manutenção do “status quo”.

A quebra desses paradigmas de relações de poder e dominação é estudada por Bourdieu (1992), que afirma que a junção de recursos atuais e potenciais atrelada a uma rede de relações de familiaridade ou de reconhecimento em parte assimilada pode acarretar mudança de hábitos sociais ou políticos com benefícios sociais.

O conceito de capital social é sempre citado na literatura atual como tema recente nas análises econômicas e sociológicas como forma de explicar mecanismos intangíveis de desenvolvimento de capital.

Bourdieu (1992) caracteriza o capital em três dimensões: econômica, cultural e social, o capital econômico é próprio dos cidadãos, de conotação privada, e está

ligado diretamente aos fatores de produção, aos bens econômicos e materiais, é cumulativo e reduz-se com o uso se não for remunerado satisfatoriamente.

O capital cultural, segundo o próprio Bourdieu (1992) provém da educação formal escolar e possui importância análoga ao capital econômico na reprodução do modo de produção dominante.

E por fim o capital social, sendo Bourdieu um dos primeiros autores a abordá-lo, diz ser estabelecido sobre uma rede de relacionamentos mais ou menos institucionalizada que identificam o indivíduo como pertencente ao grupo, começando com a família, seguindo para outras instituições como clubes, grupos, escola etc.

Outro autor importante do tema, ao estudar uma das repúblicas mais experientes do planeta, a Itália, remanescente da Roma Antiga, Putnam (1996) focou as razões históricas de civismo, com origens na Idade Média, época de poucos registros, de onde resgatou indícios de acomodação da sociedade em organizações associativas incipientes e focadas (em quê?), como de específicos profissionais em busca de melhorias ou proteção, para demonstrar o passado histórico dos governos horizontais e para explicar níveis atuais de confiança, reciprocidade, normas e sistemas, como elementos que possam explicar as diferentes capacidades de desenvolvimento entre as regiões do país.

A outrora rica região sul da Itália foi sucessivamente dominada por monarquias absolutistas, centralizadoras, desrespeitosas das instituições terrenas, que deram origem a sucessivos governos de desempenho institucional fraco que conferiram aos cidadãos baixos níveis de confiança e altos de egoísmo.

Essa perspectiva de Putnam é contestada por Skocpol e Morris (1999), que tecem críticas ao que chamam de romantismo político de Putnam, que prega uma renovação endógena da sociedade sem intervenção do governo.

Polêmicas à parte, é unânime o argumento de que o incentivo à criação de capital social não é fácil, mas necessário ao funcionamento da democracia (PUTNAM, 1996). Este trabalho pretende ir um pouco além, afirmando que a plenitude dessa construção, apesar de almejada, não deve encerrar o conceito em si, o processo construtivo é que determina a aproximação dos envolvidos.

O próprio Putnam (1996) já detecta um declínio no associativismo americano no fenômeno de "Bowling Alone", numa alusão ao hábito daquele país de jogar boliche, motivado por mudanças nos hábitos e valores culturais, fazendo com que

os cidadãos passassem a valorizar mais o entretenimento televisivo do que os tradicionais e interativos jogos de boliche.

Os conceitos de capital social e civismo de Putnam são adequados para atingir os objetivos deste trabalho, devido à história cívica deste continente, da formação do nosso povo e da identidade política e amadurecimento social do território.

O histórico de conflitos relativos à colonização do território candidata-se a explicar os possíveis baixos níveis de capital social a serem encontrados, pois alguns fatos, apesar de distantes cronologicamente, ainda reverberam fortemente nas relações sociais, como as comunidades quilombolas confinadas a rincões ou guetos, os indígenas constantemente usurpados de suas culturas e valores, o que inflige a esses povos tradicionais baixos níveis de confiança.

Conflitos pela terra e políticos também corroboram essa visão e, segundo D´Araújo (2003), os traumas gerados por esses fatos possuem efeitos perversos e duradouros na sociedade, que, pelos marcantes fatos, ainda vivos em suas memórias, transferem às comunidades tradicionais a preferência pelo silêncio e isolamento, ao risco de se maldizerem ou confiarem em outrem.

1.7 A mensuração do capital social - uma revisão

A pesquisa do Banco Mundial, que, em seu “Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital” (2003), procura estabelecer uma metodologia de mensuração desse conceito, inspirou a forma de mensuração ou estimação, de capital social, usada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, embora se tenha conhecimento da dificuldade dessa tarefa, como bem pode ser sentido na literatura aqui pesquisada.

Uma delas reconhece essa dificuldade, trata-se da contribuição de Grootaert, Narayan e Woolcock, (2003, p 10). Sabiam os autores da dificuldade de mensuração do capital social, pois tinham conhecimento de que um dos principais conceitos que compõem a noção de capital social é o de confiança, por sua origem cognitiva bem como de dependência da capacidade perceptiva das pessoas.

A observação da confiança à luz das transações comerciais pode ser traduzida em questões como “emprestar ou tomar emprestado”, na capacidade creditícia da comunidade junto a entidades privadas ou públicas, que expressam sua confiança baseada nos níveis de efetividade das ações em baixos níveis de corrupção.

Além de mensuração específica da região analisada do capital social, Grootaert (2003), torna-se de primordial importância observar os impactos de projetos, programas ou políticas públicas, sucessos ou fracassos, onde a influência do capital social possa ser captada. Numa tentativa de unificar as diversas metodologias de estimação do amplo conceito de capital social, Grootaert, C, Narayan, D, Jones, VN e Woolcock, M (2003) elaboraram o questionário integrado para medir capital social.

Essa tentativa de transformar em dados quantitativos pesquisas sociais, necessariamente parte de pressupostos qualitativos, observando aspectos estruturais de redes de relacionamento ou grupos, e a extensão desses relacionamentos, com os quais, pessoas em situação de pobreza podem contar para a superação de sua condição.

Dessa forma, medir o capital social nas dimensões em que ele se apresenta é indispensável para avaliar os resultados sociais de ações públicas ou privadas e que sejam observados aspectos de ligação (bonding) entre grupos sociais similares, como família, clubes, local de trabalho etc. (GROOTAERT, 2003, p 6).

As dimensões de ponte (bridging) e de vinculação ou conexão (linking) devem ser mensuradas e observadas sob o mesmo ângulo, Na primeira, examina-se a ligação horizontal entre as organizações similares, e, na segunda, as relações hierarquizadas em plano vertical com instâncias superiores, de motivações semelhantes; nesse caso, a superação da pobreza.

Vários aspectos são observados dentro dessas dimensões, no questionário elaborado pela equipe de Grootaert (2003), que destaca seis delas, sendo que o primeiro trata de grupos e redes, partindo do pressuposto de que o capital social é traduzido por um funcionamento eficiente de grupos semelhantes em torno de associações (PEREIRA, CARNIELLO e SANTOS, 2011), ampliando a capacidade de: facilitar decisões, reduzir assimetrias de informação e comportamentos oportunistas.

O Capital Social se constrói dentro de um grupo, nas famílias, associações, bairros ou até mesmo em municípios, com maior ou menor eficiência, quanto maior a concentração de fatores como: a canalização para um objetivo comum entre seus membros, a existência de confiança, bem como de solidariedade e reciprocidade entre os mesmos, a efetiva participação de cada membro e ainda o respeito às normas instituídas por estes grupos (PEREIRA, CARNIELLO e SANTOS, 2011).

O Questionário Integrado para Medir Capital Social (GROOTAERT, 2003), e Os Instrumentos de Mensuração do Capital Social: Principais Diferenças Entre Métodos Reconhecidos Mundialmente (PEREIRA, CARNIELLO e SANTOS, 2011) mencionam a solidariedade como categoria de análise, mas não quantificam ações solidárias, como mutirões, trabalhos em grupo, permuta de mão de obra nem em situações extremas de dificuldades ou catástrofes, fazendo-o quando conceituam ações coletivas e cooperação.

Mas, a confiança é classificada como de difícil mensuração, por se tratar de conceito muito abstrato e diretamente ligado a aspectos cognitivos, porém desce ao objeto quando investiga o nível de confiança de “*emprestar ou tomar emprestado*” (GROOTAERT, 2003, p 18), e recomenda efetuar cruzamento de respostas como forma de ampliar a capacidade de mensuração.

Medir ação coletiva e cooperação (GROOTAERT, 2003, PEREIRA, CARNIELLO e SANTOS, 2011) numa comunidade é basilar a uma mensuração de seu capital social, pois a correlação entre sua existência e o estoque desse tipo de capital é fortemente positiva para o caso de essas ações ocorrerem de forma espontânea e não sob o jugo de governos totalitários.

A comunicação e a informação são quantificadas por Grootaert (2003), que leva em consideração a lista das fontes de informação e dos meios de comunicação, com o objetivo de reduzir a assimetria e evitar comportamentos oportunistas, assegurando realizar investigações quanto às causas dessa desinformação, caso o nível encontrado for considerado crítico.

A coesão e a inclusão social são examinadas sob a ótica da sociabilidade, do conflito e da violência; o capital social; relativo a esses aspectos, mensura exclusão, observando a existência de conflitos relativos a questões étnicas ou de gênero, sendo o termômetro para a negação desses conflitos a ocorrência de interações sociais frequentes.

Essas interações aludem à ocorrência de manifestações: culturais, festas comunitárias, visitas a residências, encontros espontâneos em espaços públicos e participação da comunidade em grupos culturais de manutenção das tradições, medindo a ocorrência e a participação da sociedade.

A ocorrência de conflitos indica baixo estoque de capital social, pois, além de fomentar a violência, aumenta a insegurança e corrompe a unidade e a identidade

social da comunidade, que assim tem dificuldade para traçar planos e objetivos comuns.

Segundo o Questionário Integrado para Medir Capital Social (GROOTAERT, 2003, p 21), a capacidade dos cidadãos em negociar, tomar parte, controlar e responsabilizar as instituições que afetam suas vidas refere-se à autoridade e à ação política, e isso ultrapassa o conceito de capital social, mas igualmente visa tornar mais ágeis os órgãos governamentais na remoção de barreiras e na criação de oportunidades sociais, dessa forma o capital social é medido através do volume e da extensão da rede hierarquizada de relacionamento, ou seja: Linking, no conceito de Halpern (2005).

Várias referências são encontradas em Halpern (2005) dedicadas às dimensões de capital social, no “Relatório Final do Empréstimo nº 4625, no Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR” (2010) “Tecendo Redes Inovadoras”. Tratam das dimensões *i)* Associativa e de Emponderamento ou “Bonding Social Capital” (HALPERN, 2005, p 27), que consistem no desenvolvimento das habilidades, capacidades e organizações das pessoas pobres das zonas rurais com vistas a produzirem mais e com mais eficiência (PRORURAL, 2010, p 9); *ii)* Dimensão desenvolvimento de alianças ou integração, ou “Bridging Social Capital” (HALPERN, 2005, p 27) referente à interação com a cadeia produtiva ou de abastecimento do bem ou dos bens, com vistas à eliminação dos entraves mercadológicos que são atingidos por laços fortes de confiança (PRORURAL, 2010, p 9); e, *iii)* Dimensão de vinculação institucional, ou “Linking Social Capital” (HALPERN, 2005, p 27), onde a utilização das redes sociais externas para fortalecer as relações das organizações de produtores com outras mais fortes e de maior poder econômico ou institucionais visem a incentivos de inovação, de gerenciamento de riscos e gestão de conflitos, todos imbuídos do propósito de melhoria dos níveis de confiança das comunidades (PRORURAL, 2010, p 10).

Embora reconheça, neste trabalho, que há dificuldade em medir o capital social e as críticas ao conceito, essa tarefa é interpretada como um desafio, pois os resultados serão compensadores para estudos de aspectos qualitativos do contexto social e político. Esses conceitos serão usados para investigar a influência das dimensões, segundo HALPERN (2005), para avaliar a capacidade de municípios pleitearem recursos do PTC junto às instâncias superiores de governo e esclarecer outros determinantes de acesso, se for o caso.

1.8 O capital social e a política de desenvolvimento territorial

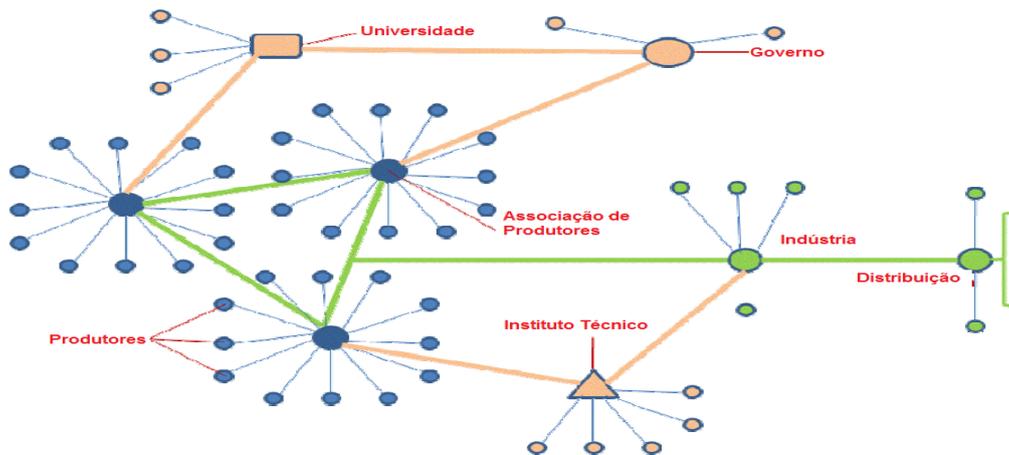
O desenvolvimento territorial tornou-se recentemente um desafio para os gestores públicos. Os conceitos de território e capital social, no sentido de *locus* da política de desenvolvimento, simultaneamente, ganham relevo nos dias atuais. O primeiro, território, é entendido neste trabalho como a delimitação dada pelas identidades socioeconômico cultural e ambiental. O segundo, capital social, é visto como um elemento que viabiliza resultados de políticas de maior alcance no território. É considerado como uma evolução social de cooperação de grupos e/ou entre grupos que participam do processo regional de desenvolvimento. Dele depende a sustentabilidade das ações, e os resultados da política voltada para esse fim dependem em grande parte do capital social local.

A elevação do capital social origina retorno futuro no rendimento médio familiar, influenciando por sua vez as relações entre indivíduos ou grupos informais segundo Putnam (1996). O crescimento da produção e, conseqüentemente, da renda média familiar estabelece outras relações com indústrias, ou mercados, capazes de expandir a liberdade econômica (SEN, 1999). Soares, Abreu e Navaes (2010), em estudo junto às comunidades rurais de baixa renda em Pernambuco, encontraram resultados capazes de fazê-las concordar com Putnam (1996) e diversos outros autores, ao afirmarem que com se isso a visão do “Desenvolvimento como Liberdade”; e a formação de conselhos municipais é uma prova incontestante desse tipo de desenvolvimento, o participativo.

Favareto e Demarco (2003), analisando o crescimento do número de conselhos municipais de desenvolvimento rurais no Brasil a partir de 2001 e outros aspectos, apontam para falhas ou precariedade de funcionamento, porém detectam a oportunidade real da sociedade civil em assegurar sua participação política e de promover a gestão social com efetividade.

Nesse sentido, Marteleto e Silva (2005) destacam a importância da informação na sustentabilidade de redes sociais na redução dos custos de transação ao se fomentar o capital social em comunidades. A complexidade de funcionamento dessas redes pode ser ilustrada através da Figura 04, a seguir.

Figura 4: Esboço de rede de produtores no Agreste Meridional



Fonte: Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR, Empréstimo nº 4625 – 1BR, Relatório Final, 2010.

Em que pese a complexidade das redes da qual resultam as deficiências de funcionalidade desses conselhos, os ganhos com a participação nas políticas de desenvolvimento territorial compensam, e são de importância fundamental para a quebra do paradigma histórico da política brasileira, ou seja, a falta de participação popular na gestão da coisa pública.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável – CMDRS's, que são as instâncias mais capilares da Política de Desenvolvimento Territorial, encontravam-se, segundo Favareto e Demarco (2003), no início do processo de territorialização, em três níveis de funcionalidade, cujo contexto histórico, apesar de atenuado, persiste atualmente.

O primeiro nível de capital social inclui aquele que consegue articular força política em seu território com vistas ao desenvolvimento local sustentável, e, integrado, não apenas da agricultura, mas de atividades que se relacionam; caracterizando alto volume de capital social, em um patamar menor, aqueles que se restringem a cumprir as formalidades burocráticas.

Nesses conselhos a funcionalidade atende apenas às demandas dos repasses de recursos que normativamente pressupõem o debate e a determinação pelo colegiado, sendo esse o tipo de funcionalidade mais frequente para o universo estudado e seguramente representa a maioria do universo dos conselhos brasileiros.

No nível de capital social mais baixo, estão posicionados os conselhos que não conseguem cumprir as exigências legais e burocráticas, sendo, por esse motivo, avaliados como um grupo que apresenta desempenho sofrível em seu

funcionamento. Relativamente ao PTC, embora o capital social seja primordial em seus mecanismos de repasses de recursos, não aparece de forma explícita.

Para finalizar, diante do exposto, são destacados os seguintes pontos em que as contribuições dos autores pesquisados foram úteis para tornar clara a presença do capital social na política de desenvolvimento territorial estudada, PTC:

- capital social é um processo cuja formação e reprodução se dá ao longo do tempo;
- a reprodução do capital social ocorrerá a partir do reconhecimento de seu poder simbólico, da forma instituída e dos benefícios auferidos.
- o capital social permite a formação de redes sociais de colaboração coletiva, fortalece as relações, promove o aumento do acesso à informação, o aumento do poder de barganha, a influência política, a solidariedade e o civismo;
- permite observar a natureza multidimensional ao conceito de capital social;
- numa visão mais direcionada ao território, um conjunto de normas eficientes e redes sociais benéficas facilita a cooperação entre indivíduos do grupo que proporcionam efeitos benéficos ao processo de desenvolvimento, ao gerar mais confiança na implementação de ações públicas;
- para transformar em dados quantitativos pesquisas sociais, necessariamente se parte de pressupostos qualitativos, e
- o capital social, embora seja uma categoria abstrata, é possível de ser quantificado por sua intensidade.

As argumentações observadas neste capítulo esclarecem a interferência dos diferentes níveis de capital social na vida cotidiana das pessoas e na capacidade institucional dos gestores públicos, de seus espaços de convivência, no caso em tela, dos municípios integrantes do Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco, o Território da Cidadania aqui estudado.

1.9 Patrimonialismo – uma forma de gestão

O conceito de *patrimonialismo* foi enfatizado nos estudos sobre a formação política do Brasil, como é visto em (SORJ, 2001, p 13), que diz ser ele “*A apropriação privada dos recursos do estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados*”.

Esse conceito encontra forte semelhança nos dias atuais, através da observação do comportamento dos gestores municipais, que priorizam de fato as formas verticalizadas de obtenção de recursos e de gestão municipal, em detrimento da adoção de formas horizontais de ações, o que desestimula a ocorrência de gestão participativa ou do funcionamento de conselhos, criando condições de esvaziamento ou de ostracismo da base social nos processos políticos, uma vez que “*os representantes do poder público pouco participam das reuniões, especialmente os prefeitos municipais*”, de acordo com (CANIELLO, et al, 2012, p 12).

Essa forma verticalizada de gerir o município estabelece e cria o vício de o gestor municipal buscar recursos diretamente com o político de seu relacionamento através do mecanismo institucional “*emendas parlamentares*”, ou através de “*repasses obrigatórios*” que, segundo SORJ, (2001, p 13), é uma particularidade brasileira, porém, não exclusiva dessa sociedade.

O desprezo dos gestores municipais em relação a formas mais participativas de gestão demonstra o quanto essa forma verticalizada de gerir está arraigada na cultura da sociedade, que pouco se rebela quanto a isso. Há reflexos do sentimento de *patrimonialismo*, do coronelismo, do *patriarcalismo*, e de todas as demais formas semelhantes de heranças históricas da política brasileira nos municípios.

As raízes desses processos são analisadas por Faoro (1998), que identifica ainda na formação da Pátria Mãe Portugal, na saída do feudalismo e na consolidação do poder monárquico, vestígios e elementos explicativos do decorrente processo que culmina com a formalização do poder político no Brasil.

O foco capitalista da monarquia portuguesa surge desde o estabelecimento da nação, quando o país definiu seus limites geográficos. De acordo com Faoro (1998), o restante da Europa saía do obscuro período do feudalismo quando Portugal estabeleceu um sistema político avançado para a época, baseado em conceitos fundamentalmente capitalistas, que foram: valorização da propriedade, cobrança de

impostos, confisco do direito de herança dos “sem filho”, pagamento aos nobres por serviços militares e doações de terra em recompensa a serviços prestados.

Para o referido autor, todos esses fatores mercantis de governo levaram a coroa portuguesa a angariar e acumular muita riqueza, com a qual protegia seus cidadãos, mas que não distinguia da riqueza particular o caixa ou erário necessário ao cumprimento das obrigações com os súditos, caracterizando assim o *patrimonialismo* monárquico.

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio — o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua (FAORO, 1998, p 20).

Após as descobertas ultramarinas, aventuras também mercantilistas e expansionistas, fundamentadas pela inovação tecnológica propiciada pela capacidade de navegação da nação portuguesa, levaram para várias partes do mundo os valores portugueses de organização social e de governo.

As transformações advindas das descobertas de novas terras são marcadas por interesses capitalistas e são acentuadas em vários setores da economia e no espaço geográfico, porém a organização social e o domínio do poder são orientados para manterem-se intactos a todo custo.

Dessa forma a coroa portuguesa não delegava soberania aos donatários das sesmarias, apenas dava-lhes o direito de exploração, com a evidente cobrança de impostos, na intenção de reaver o poder auferido a qualquer instante, poder esse que não se concedia a indivíduos que não fossem pertencentes às classes mais importantes, que na pátria mãe obedeciam ao sistema de “estamento”.

Nesse sistema, o acesso aos privilégios era exclusividade dos nobres, militares experientes e leais, e a burocratas confiáveis. Quanto às classes menos favorecidas, sua ascensão social era medianamente dificultada, porém não se igualava ao sistema de castas indiano.

Esse sistema classista, de acordo com FAORO (1998), foi posteriormente arrefecido na colônia brasileira em virtude da escassez de mulheres de nobre estirpe para casamento com os filhos dos nobres que aportaram para colonizar a nova terra, o que permitiu essa “transgressão”.

Porém o sentimento classista da nobreza política, em atos de domínio de poder e “o estado patrimonial não respeitará o peso dos séculos” (FAORO, 1998, p 10); e

sua relevância histórica no período colonial, caracterizado pelo cultivo de cana de açúcar e pela importância econômica do trabalho escravo, consolidou o poder dos proprietários rurais, na figura central do senhor de engenho.

O poder dos proprietários rurais solidificou o *patriarcalismo* e encontrou fundamentação no sentimento do pátrio poder, gerado pelo *isolacionismo* das propriedades rurais e dos engenhos e da necessidade de segurança, e a figura central do pai tinha que auferir confiança nesse aspecto. Nesse sentido, todos lhe deviam obediência cega, pois na necessidade do combate não há tempo para se discutir ordens.

O medo constante de ataques ou saques provenientes de bandoleiros ou nativos alavancou esse sentimento, que, mesmo com a derrocada das atividades rurais e a crescente urbanização da sociedade brasileira, não se conseguiu exterminar; pelo contrário, o autoritarismo paterno contaminou outras atividades no novo ambiente, notadamente a política (HOLANDA, 1995, p 82).

Essas propriedades dos “coronéis” eram atribuídas a aspectos cognitivos de inteligência, pois em vários casos não havia muita escolaridade entre esses senhores, sendo sua admiração e respeito atribuída a coragem, astúcia, habilidade ou truculência.

No Brasil, o crescimento nos núcleos urbanos foi acompanhado pela consolidação do poder e de domínios rurais, caso dos senhores de engenho, que exerciam com peculiar arrogância as funções e o domínio político das instituições da época, revoltando as classes não agrárias que não encontravam apoio na corte para ampliar poderes (HOLANDA, 1995).

As classes surgidas no âmbito das cidadelas que pleiteavam ampliação de seus poderes não apenas se frustravam nessa expectativa como, pelo contrário, eram marcados como impertinentes pela corte, que valorizava os títulos de senhores de engenho quase ao nível dos títulos de nobreza.

Verifica-se o estabelecimento de uma nova classe política e de poder: o coronelismo, que possuía vinculação vertical de poder, obtido pela acumulação de riqueza oriunda da grande propriedade rural, e da expectativa de reciprocidade das boas amizades políticas, representando a aliança do poder rural com o poder político central com o objetivo de sua reprodução pelas vias eleitorais.

Ao coronel cabia o aliciamento dos votos, tocados “*como quem toca tropa de burros*”, motivados por gratidão ou medo, e aos políticos superiores, governadores,

por exemplo, que dispunham de “*o cofre das graças e o poder da desgraça*” (FAORO, 1998, p 632) cabia o direcionamento das “*verbas do erário, dos empregos, dos favores e da força policial*” (FAORO, 1998).

Diante da incapacidade financeira dos municípios, escreve Faoro, floresce a figura do coronel, que financia os serviços essenciais, obras de infraestrutura públicas e a segurança, na expectativa e na confiança de ser generosamente recompensado pelo estado, em oportuna ocasião.

O coronelismo dessa forma constitui-se na extremidade de um sistema político, cuja delegação de poder advém do detentor maior, cuja generosidade é tanto maior quanto maiores forem os préstimos e a obediência ao coronel em termos eleitoreiros, sob as mais variadas artimanhas.

As várias maneiras de reprodução dessa estrutura de poder não interessava ao poder central, que apenas se interessava em manter-se no poder, independente da forma: eleições fraudadas, intimidadas ou usurpadas pós-sufrágio. Essa a principal característica do processo político na época.

Essas ações eram impostas à população sob a justificativa de que o povo não saberia escolher, através do voto seus representantes e espalhariam o sangue e a barbárie. De acordo com FAORO (1998), estabeleceram-se fraudes dos tipos conhecidos como: “chapa voadora”, voto duplo ou triplo pelo mesmo eleitor, eleições a “bico de pena”, e várias outras.

Na primeira fraude, havia um rodízio da primeira cédula, que não era depositada na urna pelo primeiro eleitor, e era sistematicamente preenchida pelo cabo eleitoral; a segunda é descrita por Faoro como uma conivência dos mesários para com eleitores que regressavam várias vezes à cabine de votação, já que não assinavam nenhum livro de presença; e a terceira, e mais perversa, consistia na lavratura das atas eleitorais, após a votação, em conformidade com a vontade do comandante político (FAORO, 1998).

Esses atos fraudulentos tinham ao menos tácita aceitação entre os pares da política, como dito na fala atribuída a um deputado da época: “*Nenhum deputado, porém, tem autoridade moral para proferir libelo acusatório. A origem do nosso mandato é a mesma: bico-de-pena e ata falsa*”. Frase atribuída a Carlos Peixoto em 1910 (FAORO, 1998, p 652).

Para tal sistema, corrompido em sua base política, não surpreende a qualidade dos resultados em que os representantes eleitos seriam comprometidos com causas

impopulares ou regidos por interesse próprios. Holanda (1995) e Faoro (1998) corroboram essa interpretação. (HOLANDA, 1995, p 79) as exemplifica através das ações de Irineu Evangelista de Sousa, Barão de Mauá, que se utilizava abertamente da palavra no plenário da câmara para advogar em favor de interesses próprios, interceder por parentes e vir ainda a ser admirado por suas “*iniciativas progressistas*”. Atualmente, a essência patrimonialista ainda está presente, e vem se consolidando, como descreve Bernardo Sorj (2001, p 15) na “*burguesia contratista do patrimonialismo privado*”, referindo-se a uma classe que cumpre papéis e corre riscos pelos gestores, resolve pendências burocráticas, formula pleitos e projetos, articula alianças políticas e eleitorais, executa obras e serviços contábeis, sendo bem remunerada para exercer esse papel.

1.10 O patrimonialismo e a corrupção como comportamento de Rent-seeking

Alguns autores destacaram o comportamento das elites latifundiárias de épocas passadas em suas relações de proximidade com a classe política, para firmar parcerias administrativas e, concomitante a isso, promover a reprodução do estado de coisas, sem franquear o acesso aos grupos minoritários e ascendentes de negros, comerciantes e burocratas do funcionalismo público.

É na formação política do Brasil que Faoro (1998) e Sorj (2001) destacam elementos de uma distinção difusa entre o patrimônio público e o privado exercida pelos detentores de poder, analisando primeiro as raízes de uma elite política do País onde não é rara a observação desses casos nos dias atuais, principalmente em lugares afastados e de menor desenvolvimento.

Nesse cenário a manipulação do ambiente político para auferição de vantagens pessoais era a prática comum e não contestada pela sociedade, por medo ou aceitação tácita; esse comportamento perverso não difere substancialmente do conceito de “rent-seeking” (MACIEL, 2005, p 7), atualmente empregado para definir a obtenção de vantagens pessoais auferidas “*sobre recursos escassos às custas de perda social*” (TOLLISON, 1982, p 578, apud maciel 2005).

A corrupção no Brasil se enquadra nesse comportamento e colabora na implementação de barreiras ao desenvolvimento quando gera desperdício social. Segundo Maciel (2005), desperdícios do desprovimento do acesso da população a

bens e serviços que lhes seriam assegurados sem a existência do fenômeno corruptivo.

Além disso, o fenômeno corruptivo é capaz de promover a reversão de valores positivos de uma sociedade, como o trabalho com eficiência, pois, se o parasitismo oferece oportunidades lucrativas, a alocação de talentos será prejudicada (MACIEL, 2005, p 5), desmotiva a competitividade em favor de comportamentos oportunistas.

Por outro lado, na opinião de MAURO (1997, p 140 APUD MACIEL, 2005, p 25), o comportamento “rent-seeking” da corrupção infligirá fortes restrições de mercado, quando empresas menos competitivas demorarão a sair do mercado devido à proximidade com o nicho não transparente e corrupto, reduzindo o interesse das empresas mais competitivas pelo mercado corrompido diante da expectativa de dividir seus lucros com funcionários públicos corruptos.

Em suma, as principais características do comportamento “rent-seeking” da corrupção, entre suas diversas causas e efeitos, estão ligadas às formas de acesso a recursos de canais menos participativos, sob o simples princípio de que é preferível negociar acordos de baixa transparência com o menor número de pessoas possível, como forma de resguardar a assimetria de informação.

Esse tipo de comportamento no Brasil e no Nordeste em particular está ligado aos canais verticalizados de acesso a recursos, onde as emendas parlamentares ocupam lugar de destaque; os estudos de Sodré e Alves (2010) apontam essa relação baseados em “Estudos dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União”.

Os autores estudaram os Relatórios de Fiscalização de Municípios por Sorteio da Controladoria-Geral da União dos anos de 2006 e 2007, em 240 (duzentos e quarenta) municípios, 4,3% (quatro vírgula três por cento) do total dos municípios brasileiros, separando-os em dois blocos; no primeiro, os municípios que receberam ao menos uma emenda parlamentar; e, no segundo grupo, os municípios que não receberam tais repasses (SODRÉ e ALVES, 2010, p 426).

O cruzamento desses dados e suas análises de testes de hipóteses e análise de regressão e de sensibilidade proporcionaram a interessante conclusão de que a ocorrência de repasses de recursos via emendas parlamentares aumentam em “25% a constatação de irregularidades” nos relatórios da CGU (SODRÉ e ALVES, 2010, p 426).

Os referidos autores, detalham ainda mais a pesquisa, analisando a gravidade dessas constatações classificando-as em: i) problemas administrativos; e ii) problemas graves; nos primeiros são consideradas as falhas administrativas ou institucionais; e, dentre as segundas, estão os atos mais graves e dolosos, como indícios de fraudes, superfaturamento ou desvio de finalidades (SODRÉ e ALVES, 2010, p 424).

Nesses casos a simples existência de emendas parlamentares causou aos municípios recebedores aumento no número de constatações graves em 49% (quarenta e nove por cento), porém, o mesmo estudo demonstra que os casos de irregularidades independem do volume de recursos repassados sob a forma verticalizada, quando afirma que “não existe relação estatisticamente significativa entre a quantidade de recursos recebidos via emenda parlamentar e corrupção nos municípios estudados” (SODRÉ e ALVES, 2010, p 429).

Adicionalmente, o mesmo estudo indica, em suas considerações finais, que “a alternativa de capacitação de agentes públicos municipais não ataca diretamente o problema da corrupção via emendas parlamentares” (SODRÉ e ALVES, 2010, p 431), desvalorizando a proposta de gestão social implementada pelo PTC.

Essa dificuldade de implementar uma gestão social eficiente ou qualquer outra forma de fiscalização quanto aos recursos oriundos das emendas parlamentares tem incentivado propostas para sua extinção ou desestímulo ao seu uso em forma de barganha política, como demonstra o autor: “*Moeda de troca entre os poderes legislativo e executivo [...] utilizadas num processo de alienação cuja finalidade não reflete com fidelidade às necessidades sociais*” (PIRES, 2005, p 3); com isso o autor diz que as emendas parlamentares muitas vezes não servem para cumprir objetivo proposto, mas sim, enfatizar um determinado grau de relacionamento entre o gestor municipal e seu representante no poder legislativo.

Em defesa da gestão social local, Weber (2006), também analisando relatórios da Controladoria-Geral da União, mas dessa feita, das auditorias em 215 (duzentos e quinze) municípios brasileiros, conclui que o capital social formado e medido pela densidade associativa dos municípios é capaz sim de influenciar positivamente na redução de casos de desvio de recursos públicos (WEBER, 2006, p 18).

O autor utiliza dados do IPEA-IBGE de 2004 para listar e quantificar as associações privadas e sem fins lucrativos existentes nos municípios estudados; nelas incluiu diversos tipos de associações, como grupos de defesa de meio

ambiente, associações de consumidores, etc. e excluiu algumas outras formas associativas, como partidos políticos, condomínios de edifício, entidades sindical.

Estabeleceu seu índice de densidade associativa dividindo o número dessas associações por lote de mil habitantes e através de estudo estatístico de correlação canônica pôde concluir que *“quanto maior o desenvolvimento socioeconômico e a intensidade associativa, menor é o índice de corrupção nos municípios, considerando os repasses dos programas de educação e saúde”* (WEBER, 2006, p 82).

O autor restringe seus estudos aos repasses dos programas de saúde e de educação por serem os valores de maior vulto, e por isso os mais interessantes a comportamentos oportunistas.

Em suas conclusões o autor argumenta que há uma correlação “moderadamente forte entre a densidade associativa nos municípios e a redução dos casos de corrupção” (WEBER, 2006, p 98), e aconselha os governos a fomentar o capital social, apesar dos riscos da partidarização e do esvaziamento dos conselhos municipais.

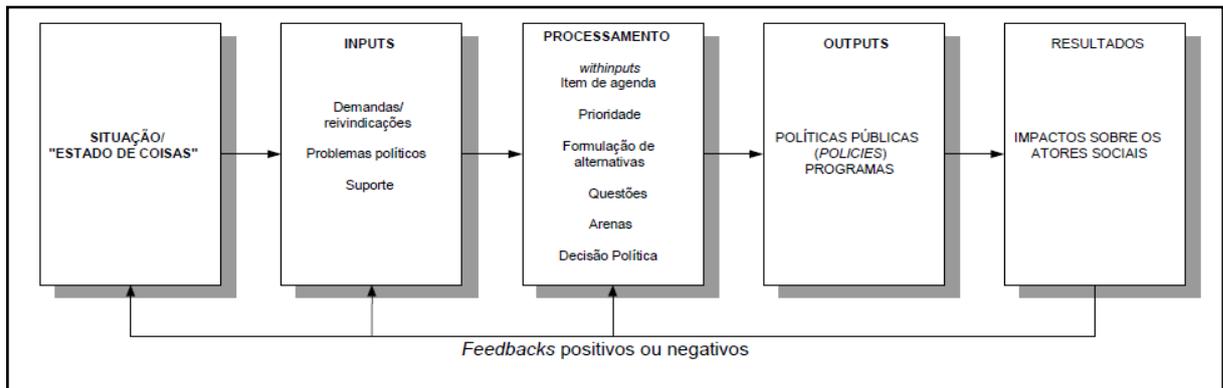
O esvaziamento se dá através da cooptação pela política tradicional e pela formação de rede clientelista, criada num ambiente de pobreza ou estado de necessidade da população, capaz de justificar essa entrega do poder delegado aos conselhos para o político tradicional e patrimonialista.

1.11 Modelos de análise de políticas públicas

Para o entendimento deste trabalho científico, é esclarecedora a ilustração sequencial lógica de seu processo de construção, com vistas ao cumprimento dos objetivos almejados, como segue.

Com vistas à análise da política de repasses de recursos públicos ao Programa do Território da Cidadania (PTC) em Pernambuco, utiliza-se o modelo de Easton (1965) encontrado em Dye (2009). Nesse modelo rejeita-se a noção de equilíbrio e considera-se o sistema político como um fluxo contínuo de resposta ao ambiente externo, conforme Figura 05 a seguir. Nesse caso, considera-se que o sistema político é "um conjunto de interações abstraídas da totalidade do comportamento social, por meio das quais valores são alocados de forma autorizativa para uma sociedade".

Figura 5– Modelo heurístico de análise de políticas públicas



Fonte: Dye, 2009

Inspirado no referido Modelo Heurístico de Análise de Políticas Públicas, que relaciona padrões de comportamento e ações, procurou-se iniciar o entendimento do sistêmico da Política de Financiamento do Programa Território da Cidadania com o propósito de converter inputs (demandas e apoios) em outputs (decisões). Os principais elementos do sistema são ações políticas (decisões, demandas, apoios, ações de implementação etc.). Esse sistema determina, em sua fronteira, o que é sua parte e o que não é, ou quais ações são consideradas políticas (endógenas) ou não (ações exógenas e condições do ambiente).

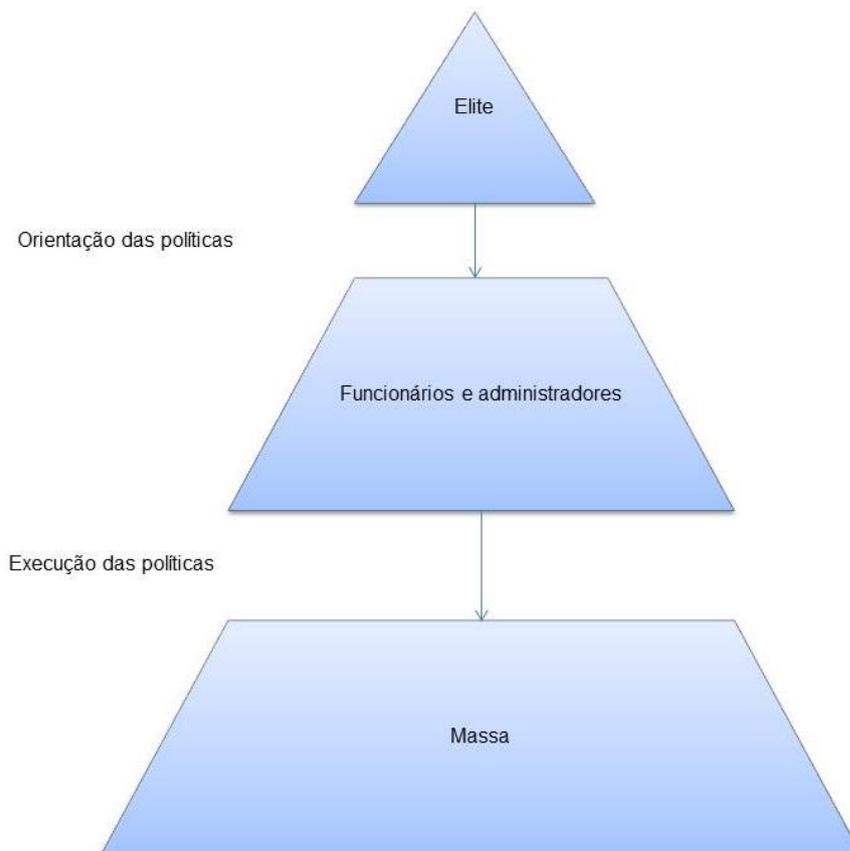
Vale salientar que, de acordo com Dye (2009), o modelo apresenta fragilidades na abordagem dos elementos analíticos do processo de decisão política e sua implementação por seguirem fases restritas lineares preestabelecidas, além de restringirem-se à identificação de inputs. No entanto, serve para os fins aqui perseguidos, por seguir uma perspectiva sistêmica. Nesse sentido, outros modelos o complementarão de acordo com a necessidade imposta pelos objetivos. Portanto, adota-se a postura de multimodelos de análise da política.

No caso dos repasses de recursos, seus mecanismos podem ser descritos a partir de três modelos além do acima exposto. (1) O modelo de elite explica os repasses que acontecem por via das emendas parlamentares. Por outro lado, para explicar os repasses para o PTC, principal objeto desta dissertação, é necessário que mais dois diferentes modelos sejam utilizados: 2) o modelo institucional, e 3) o modelo de grupos de interesse. Estes apresentam dois diferentes mecanismos de repasses de recursos.

i) Modelo de elite

A frase “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa constituição*” (art. 1º, parágrafo único, Constituição Federativa do Brasil de 1988, disponível em www.planalto.gov.br acesso em 07/03/2014) permite imaginar que as políticas públicas são demandadas pela população e atendidas pelos governos.

Porém o modelo elitista de análise de políticas públicas sugere uma inversão nessa lógica, que passa a afirmar que, diante da apatia da população e de sua incapacidade de discernir e de priorizar as próprias demandas, as políticas públicas na verdade refletem as predileções das elites; dessa forma elas deixam de acatar as demandas populares para, através de tentativas por parte da elite dominante, suprir a necessidade do povo.



Fonte: Elaboração do autor

Tais políticas, por dificilmente encontrarem identidade nessas camadas da população, possuem forte tendência ao insucesso, mas teimosamente são implantadas e passivamente são aceitas pela população devido ao estado de necessidade que a impede de promover rejeição ou juízo de valor sobre a ação.

As características dessa teoria elitista são encontradas em sociedade onde o poder está concentrado entre poucos cidadãos, e a grande massa da população não consegue se representar nas instâncias decisórias; e a camada superior de maior poder é formada pela classe mais abastada economicamente que permite movimentos lentos de ascendência, e mesmo assim restritivo aos que aceitam seus valores básicos.

Uma terceira característica é a pouca influência direta da massa apática sem que, necessariamente as políticas públicas formuladas venham de encontro ao bem-estar da população, mas apenas que a responsabilidade e os méritos da implementação sejam da elite e nunca das massas.

Dessa forma a teoria das elites considera as massas passivas e mal informadas, sendo de interesse fundamental a manutenção do estado de coisas, como forma de promover a reprodução do poder, acarretando mudanças lentas e incrementais nas políticas públicas em contraponto às mudanças revolucionárias e necessárias.

ii) Modelo institucional

O modelo institucional de análise de políticas públicas, como sugere o próprio título, tem foco no funcionamento das instituições envolvidas na implementação das políticas; de fato, o respaldo para o pleno exercício é conferido pelas instituições governamentais, que vão do congresso nacional aos municípios, passando por ministérios, secretarias, estados, assembleias, câmaras etc.

Com vistas à análise da política de repasses de recursos públicos ao Programa do Território da Cidadania (PTC) em Pernambuco, utiliza-se neste trabalho o modelo institucional, verificando o grau do envolvimento e funcionamento das instituições que têm ações no programa, com a finalidade de promover a consolidação do programa buscando implementar nas bases os princípios de desenvolvimento nele contido.

Os princípios de legitimidade e de universalidade envolvem as políticas públicas conferindo caráter legal acessível ou obrigatório a todos os membros da sociedade, beneficiando-os ou coibindo os infratores, aplicando sanções de forma autorizada, universal e igualitária.

Essa tipologia por vezes não foca as relações existentes entre as instituições em si, mas apenas as funções individuais de cada uma delas, trazendo prejuízo para

aspectos do desenvolvimento, porém, se forem orientadas para desobstruir as ações públicas, podem apresentar consequências políticas positivas (DYE, 2009).

O lado positivo dessas interações é, principalmente, visto quando se trata de promover inter-relacionamentos entre níveis hierarquizados de instituições governamentais, como federal com estadual, estadual com município, ou vice versa.

Aprimorar as relações institucionais seria mais benéfico para o sucesso das políticas públicas do que as mudanças institucionais, que ocorrem devido à ablepsia política ou à estratégica tentativa de obscurecimento de administrações anteriores.

iii) Modelo de grupos de interesse

Para o modelo de análise de políticas públicas que segue a teoria dos grupos, a figura do indivíduo perde relevância ao afirmar que *“os indivíduos só são importantes na política quando agem em nome de grupos de interesse”* (DYE, 2009), fazendo do grupo o principal interlocutor com o governo.

Ao governo cabe o papel de promover a harmonia entre os grupos, estabelecendo normas de convivência entre eles, realizando acordos, estabelecendo ações de consolidação desses acordos ou normas e monitorando o cumprimento do que foi estabelecido.

Nesse cenário, as políticas públicas são os instrumentos do governo usados para estabelecer esses acordos, mantendo a harmonia entre os grupos de interesses, por vezes compartilhados, por vezes conflitantes.

O ponto de equilíbrio a ser buscado quando os interesses dos grupos não são compartilhados é determinado pela força política do grupo ou da capacidade reivindicatória de seus indivíduos, aproximando-se daquele de maior força política e distanciando-se do de menor força.

A força política do grupo é função do número de indivíduos, de sua organização, identidade ideológica e foco reivindicatório, além de liderança e acesso aos formuladores das políticas, que, em tese, são os personagens políticos.

Aos políticos é exigida grande habilidade de negociação e lhes cabe a função de ponderar constantemente as pressões dos grupos e, utilizando as ferramentas das políticas públicas, conciliar interesses, fazer acordos e formular a maior base de apoio possível e necessária para sua permanência no poder. Nessa direção, ressalta-se a importância da base teórico-conceitual do capital social visto no capítulo anterior.

Capítulo 2

Procedimentos metodológicos

No sentido de confirmar ou não a hipótese levantada neste trabalho, foram utilizados, secundariamente, os microdados gerados pela pesquisa “Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, realizada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Garanhuns, onde o autor participou como técnico de campo e coordenador da célula de acompanhamento e informação; dessa forma, operacionalizando ou instrumentalizando os estagiários na mesma tarefa.

Os dados para a pesquisa do MDA/UAG foram coletados através de questionários com perguntas fechadas estruturadas com valores atribuídos para cada nível de respostas, aplicados aos participantes das discussões do colegiado territorial a saber: i) Os gestores municipais ou seus prepostos, ii) A um membro do CMDRS e iii) A uma pessoa representante da sociedade civil e concomitantemente membro do colegiado territorial.

A análise desses dados permitiu a elaboração de um ranking dos municípios em seus níveis de capital social, com relação aos indicadores estudados. Posteriormente foram realizadas entrevistas para verificar a aplicabilidade do índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, através de entrevistas semiestruturadas, na tentativa de captar a comprovação do ranking criado, entrevistando representantes do poder público municipal e da sociedade civil, com representação no colegiado territorial.

Para verificar a capacidade municipal em captar recursos junto ao governo federal, levantaram-se os convênios existentes entre cada um dos municípios componentes do território com os Ministérios que possuem ações junto ao Programa Território da Cidadania, constantes do apêndice “A”, junto ao portal da transparência (<<http://www.portaltransparencia.gov.br> >, acesso em 18/11/2013).

O desenvolvimento desta dissertação seguiu a direção de analisar e avaliar o processo de mobilização para repasses de recursos do Programa Territórios da Cidadania no Agreste Meridional em Pernambuco e do papel do capital social presentes no referido processo.

Como visto anteriormente, o estudo se apoia no conceito de capital social mediante a formação de “redes duráveis de relações”, na ótica de Pierre Bourdieu (2007), bem como nos modelos de análise de políticas públicas: institucional, de grupos de interesse, no modelo de elite e na origem histórica do *patrimonialismo* e da corrupção no Brasil como comportamento de Rent-seeking.

2.1 Fontes e instrumentos de coleta de dados

A pesquisa do MDA/UAG, na qual esta dissertação se apoiou de forma permitida através do Informativo SGE/CÉLULAS N^o 17 de 04 de Dezembro de 2012, foi aplicada no Território do Agreste Meridional em dois períodos e baseou-se na aplicação de sete questionários, que foram aplicados a seu público respondente com objetivo próprio àquela investigação.

A pesquisa está centrada nos membros do colegiado territorial que mantinham atividade junto a ele e todos os gestores municipais, ou seus prepostos, dos municípios integrantes do território e que mantêm assentos no colegiado.

Foram escolhidos, segundo o critério de, supostamente, serem conhecedores do nível das atividades cívicas, do desempenho das instituições, normas e valores da comunidade, além do funcionamento do associativismo de cada localidade.

Eles foram entrevistados na fase inicial da pesquisa em que se buscou a base de dados capaz de elaborar o ranking dos municípios com maior estoque de capital social ou que apresenta a menor pontuação, para dar suporte a uma segunda fase de investigação qualitativa para entender os mecanismos que embasam o posicionamento do município no ranking e os mecanismos de acesso a recursos usados.

Em todos os municípios foram procurados para responder ao questionário, sempre nessa ordem: i) O prefeito ou um preposto, que quase sempre recaiu sobre o secretário de agricultura, ii) Um membro do CMDRS, iii) Um membro da sociedade civil, que quase sempre veio do sindicato dos trabalhadores rurais, e por fim, iv) Um membro local do colegiado territorial.

O questionário é formado por perguntas fechadas e estruturadas com valores atribuídos a cada nível de resposta, permitindo, assim, uma análise estatística quantitativa; no entanto, o pesquisador captou durante sua aplicação alguns pontos importantes sobre o respondente, que foi simultaneamente entrevistado sobre determinadas questões de forma qualitativa.

Desses questionários, foram utilizadas algumas perguntas de modo a que suas respectivas respostas subsidiassem as categorias de análise, que estão descritas e comentadas na próxima seção, bem como todos os níveis de resposta, todos os aspectos investigados e a amplitude de pontuação de cada dimensão de capital social.

O ranking obtido com a análise quantitativa das variáveis subsidiou a escolha dos municípios a serem estudados através de pesquisa qualitativa, visando confrontar as informações obtidas nos microdados, através da realização de oito entrevistas semiestruturadas naqueles municípios que apresentaram as posições de melhor e de pior pontuação.

Essa confrontação tinha a necessidade de verificar a robustez do índice de Investigação de Capital Social em Territórios e aprofundar a investigação na tentativa de captar as razões lógicas da posição do município no ranqueamento e traçar um perfil do mecanismo usado pela gestão municipal na captação de recursos, ou seja, a tendência da forma dos canais de acesso a esses recursos, se verticalizada ou participativa horizontal.

As visitas eram sempre agendadas por telefone com antecedência, mas por diversas vezes alguns dos pretendidos entrevistados desmarcavam a entrevista, outros simplesmente não aguardavam no dia e local combinado, alegando esquecimento ou compromissos de última hora; nesses casos, a opção do autor foi a de aplicar pontuação de menor valor, por entender que o propósito de medir capital social pressupõe receptividade do pesquisador e transparência nas respostas.

Utiliza-se como método a análise diferenciada de microdados gerados pela pesquisa do MDA/SDT, intitulada “Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, no Território do Agreste Meridional de Pernambuco, cujos resultados podem ser consultados no site do sistema de gestão estratégica do MDA (<<http://www.sge.mda.gov.br>>).

Os microdados obtidos da pesquisa são a base de informações para medir o capital social dos municípios integrantes do Território da Cidadania do Agreste Meridional no ano de 2013³.

³ A utilização dos referidos dados no presente trabalho foi autorizada pelo CNPq, financiador da pesquisa.

2.2 Medida do capital social e categorias de análise

Para medir o capital social neste trabalho, o índice de Investigação de Capital Social em Territórios, baseou-se em David Halpern (2005), visto no capítulo anterior. Nessa direção, o referido capital assume três dimensões de categorias de análises, a seguir descritas:

2.2.1 Dimensão associativa ou bonding

Na dimensão de emponderamento, associativa ou bonding, este trabalho tentou captar a força das relações existentes nas associações nos municípios estudados, ou o que daria motivação à intensificação de uma “*densidade associativa*” (WEBER, 2006) dentro do município e sua capacidade de influência no processo político das comunidades.

Buscou-se mensurar cinco aspectos e atribuíram-se pontuações com valores que variaram de “0” (zero) a “100” (cem) pontos e levaram-se em consideração as perguntas do questionário “Capacidades Institucionais” da pesquisa “Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” que investigava essa dimensão.

Para tanto se levantou a quantidade de segmentos sociais que realizam ações de apoio às áreas rurais do município, entrevistando quatro pessoas por pessoa(?) por município, o prefeito ou seu preposto, um membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável, um representante da sociedade civil e um membro do colegiado territorial daquele município.

Para essa pergunta atribuiu-se um ponto para cada segmento social identificado, e foram apresentadas doze opções de escolha aos respondentes, portanto cada município tem uma amplitude de zero a quarenta e oito pontos nessa pergunta.

A pontuação mínima é obtida em caso de não haver respondente no município ou “não sabe” para o caso de os mesmos não terem conhecimento da existência desses segmentos, e o máximo de quarenta e oito pontos se o município se fizer identificar por todos os quatro respondentes em todas as opções apresentadas.

Na segunda pergunta investigou-se a funcionalidade no município do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, cuja normativa favorece as organizações de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos tradicionais, como remanescentes de quilombos e ribeirinhos.

Portanto a efetiva funcionalidade desse programa no município espelha um nível superior de capital social, e dessa forma atribuiu-se uma variável Dummy com valor um para a existência do programa no município e zero para a não existência do programa, a amplitude de pontos vai de zero a quatro pontos quando todos os respondentes tiverem convicção da efetividade do programa no município.

Para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, investigou-se se a meta legal de trinta por cento do valor adquirido pela gestão municipal destinado à merenda escolar seria oriunda da agricultura familiar ou se essa meta estava sendo cumprida parcialmente, pois também esse programa tem relação direta com a força das associações de agricultores do município.

Nesse caso atribuem-se três níveis de pontuação, sendo zero para o caso de não estar em funcionamento o PNAE no município ou também para o caso de o respondente não ter conhecimento dele, nota um para o caso de o programa funcionar, mas não conseguir atingir a meta de trinta por cento, e nota dois no caso de o programa atingir ou ultrapassar essa meta; dessa forma, a pontuação mínima municipal é de zero e a máxima é de doze pontos.

Pela pergunta seguinte, buscou-se avaliar a atividade das associações de agricultores e agricultoras do município quanto a seu funcionamento na periodicidade de suas reuniões, na lavratura de atas, na assiduidade dos sócios às reuniões, em sua organização e na regularidade quanto aos aspectos burocráticos e jurídicos.

Essa é uma pergunta chave para avaliar a dimensão de emponderamento, de assunção por parte dos agricultores de base familiar da forma associativa de gerir seu negócio como um valor positivo, e atribuiu-se uma escala de valor de um a cinco pontos, sendo, um para péssimo, dois para ruim, três para médio, quatro para bom e cinco para ótimo.

Assim a amplitude de pontos por município se estende de zero, para quando inexistam respondentes no município ou não haja associações de produtores rurais ativas, até vinte pontos para ao caso de todos os quatro respondentes atribuírem nota máxima (ótima) de pontos para a atividade de todas as associações do município.

Pela última pergunta, que avalia a dimensão associativa quer-se saber que quantidade de projetos de iniciativa comunitária são desenvolvidos no município sem

apoio de governos, e nesse caso em todas as instâncias, federal, estadual ou municipal, traduzindo assim o sentimento altruísta de resolver problemas comuns.

Atribuiu-se um ponto para cada projeto identificado pelo respondente e ofereceram-se cinco opções de resposta, portanto a amplitude de pontos varia de zero, quando não era identificado nenhum projeto por nenhum respondente ou não havia respondente no município, até vinte pontos por município se todos os respondentes apontarem o máximo de cinco projetos.

2.2.2 Dimensão de integração de alianças ou bridging

Na dimensão de integração de alianças ou bridging, procurou-se investigar, através do índice, o nível de integração existente entre as associações de produtores familiares de cada município, traduzido pelo funcionamento pleno do Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável – CMDRS - de cada um dos municípios que integram o território.

Os membros desses conselhos são os presidentes, ou representantes, das associações de produtores rurais de cada município e representantes da sociedade civil e do poder público, como sindicatos de trabalhadores rurais e representantes da gestão municipal; geralmente o secretário de agricultura ocupa esse espaço, criando assim um ambiente adequado para o exercício e fortalecimento desses laços de integração.

Nesse sentido, pela primeira pergunta dessa categoria de análise, este trabalho de dissertação realiza uma investigação sobre a qualidade do funcionamento dos CMDRS's dos municípios do território questionando os respondentes da dimensão anterior, e atribuindo uma nota de um a cinco pontos na avaliação do entrevistado quanto a esse aspecto, atribuindo nota um para péssimo funcionamento, dois para ruim, três para regular, quatro para bom e nota cinco para ótimo funcionamento do conselho municipal de desenvolvimento rural e sustentável.

O que resulta numa faixa de pontuação que varia de zero a vinte pontos, sendo, zero para o caso de não haver respondentes no município e vinte pontos quando todos os quatro respondentes atribuírem nota máxima à ótima funcionalidade do CMDRS daquele município.

A frequência às reuniões desse conselho também foi investigada nessa dimensão de capital social, e atribuiu-se nota um para o caso de o conselho nunca se reunir, dois para o caso de se reunir apenas para aprovar a prestação de contas,

três para quando se reúne apenas para discutir problemas urgentes, nota quatro quando as reuniões ocorrerem com intervalos de seis meses, e a pontuação máxima de cinco quando o conselho se reunir uma vez por mês.

Assim sendo, a amplitude de pontos possível para esse indicador varia de zero, no caso de não haver respondente no município investigado, até o máximo de vinte pontos quando a unanimidade dos respondentes reconhecer a periodicidade mensal das reuniões do CMDRS de seu município.

Ainda sobre o funcionamento dos CMDRS, buscou-se investigar quais seriam suas funções, na visão dos entrevistados, oferecendo-lhes cinco opções de escolha, desde a elaboração de diagnósticos a um controle social no acompanhamento da utilização de recursos financeiros.

Atribuíram-se notas de um a cinco da seguinte forma: nota um para a função de elaboração de diagnóstico, dois para elaboração do plano de desenvolvimento rural, três para formulação de projetos, quatro para controle social no acompanhamento da execução de projetos, e nota cinco para Controle Social – acompanhamento da utilização dos recursos financeiros.

A pontuação nesse caso tem a amplitude de zero a sessenta pontos, sendo zero quando não há respondentes no município, e sessenta pontos quando todos os quatro respondentes identificaram todas as cinco alternativas, pois a pergunta possui a característica de ser respondida em todas as alternativas que se aplicavam.

Investigou-se ainda quais eram, na percepção dos entrevistados, as principais dificuldades para o funcionamento dos CMDRS, atribuiu-se um ponto negativo para cada dificuldade percebida, e ofereceram-se cinco opções, o que resulta num indicador que se subtrai da contagem geral do índice e assume uma amplitude de vinte pontos negativos, quando todas as cinco opções forem percebidas pelos entrevistados do município até zero, quando não forem percebidas dificuldades para o funcionamento desse conselho.

Para finalizar a investigação nessa dimensão de bonding, procurou-se avaliar o nível de controle social exercido pelo CMDRS na aplicação dos investimentos públicos, usando a escala de notas de um a cinco, sendo um a nota atribuída à situação de nenhum controle, e cinco a nota para a situação de muito controle, podendo o entrevistado aplicar notas intermediárias conforme sua percepção.

Para essa situação, a amplitude vai de zero a vinte pontos, zero quando não há respondentes no município, e vinte quando os quatro respondentes avaliarem com nota máxima o quesito.

2.2.3 Dimensão de vinculação institucional ou licking

Para a dimensão de vinculação institucional ou licking, na concepção de Halpern (2005), foram investigados aspectos que dizem respeito à ação política de relacionamento com as instâncias superiores de governo, a exemplo das que são empreendidas pelas secretarias municipais de agricultura ou de desenvolvimento rural e pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável.

Também foram observadas as relações travadas entre os CMDRS e o colegiado territorial e o conhecimento dos representantes municipais nesse colegiado acerca das políticas públicas que possam causar interesse aos atores e atrizes da política de desenvolvimento territorial, além do que é investigada a capacidade de cada município em implementar as políticas públicas destinadas ao meio rural.

pela primeira pergunta, buscou-se identificar, numa forma dicotômica através de uma variável Dummy, se a secretaria municipal de agricultura realiza coordenação com instituições estaduais ou federais, o que dá uma amplitude de pontuação de zero a quatro; no primeiro caso, se não houver respondente no município, e no máximo se todos os respondentes identificarem positivamente essa relação.

Em seguida investigou-se a capacidade de implementação das políticas públicas para o meio rural no município, o que caracteriza aspecto positivo de fluidez dessas políticas em caso de avaliação elevada pelos entrevistados, e uma alta vinculação institucional.

A avaliação desse indicador deu-se por meio de escala de um a cinco pontos, sendo o limite inferior de um ponto atribuído pela avaliação de péssima capacidade de implementação dessas políticas, e cinco numa situação de ótima capacidade de implementação, intercalada de notas intermediárias em caso de percepção pertinente do entrevistado.

Portanto a amplitude de pontuação vai de zero a vinte para esse indicador, zero quando não houver respondente no município, e vinte quando os respondentes forem unânimes em avaliar com nota máxima a capacidade de implementação dessas políticas públicas.

Pela a terceira pergunta avaliou-se, através de variável Dummy, se os CMDRS realizam coordenação com instituições estaduais ou federais, através de ações de apoio mútuo, seja na elaboração de diagnósticos ou na formulação de projetos, com isso atribuindo nota zero para quando não há coordenação, e um quando é presente esse relacionamento; encontra-se uma amplitude de zero a quatro pontos por município, no primeiro caso quando não há respondentes no município, e quatro pontos quando todos identificarem essa relação.

Pela próxima questão, através de pergunta aos membros ativos do colegiado territorial, avaliou-se o conhecimento acerca das políticas públicas em geral dentro do colegiado, como forma de medir sua capacidade informativa, o que amplia a possibilidade de acesso a elas; dessa forma, entrevistaram-se dezoito desses membros e atribuiu-se uma escala de um a cinco pontos, com o limite inferior por um baixo conhecimento, e cinco, um ótimo conhecimento, sendo permitidas notas intercalares conforme a percepção do entrevistado.

A amplitude de notas nesse quesito foi atribuída numa escala de zero a trinta pontos, sendo o limite inferior quando não há respondente no município, e o limite superior, pela maior pontuação possível de ser obtida, ou seja, ao município que teve maior número de respondentes, aí supondo a unanimidade das respostas ter obtido nota máxima; esse valor é encontrado no município de Garanhuns, que teve seis respondentes; dessa forma era possível a obtenção de trinta pontos, que passou a ser a referência da pontuação máxima.

Para a última investigação na dimensão de linking, foi avaliada articulação do Colegiado Territorial com os Conselhos Municipais De Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, na intenção de demonstrar a importância de uma relação forte entre as instâncias para ampliar o capital social e facilitar o acesso a recursos, principalmente no estabelecimento de relações fortes de confiança e na redução da desinformação.

A amplitude de pontos também variou de zero a trinta e seguiu o mesmo critério da questão anterior.

O estabelecimento de laços nessas dimensões de Halpern (2005) é capaz de ampliar o estoque de capital social no território rural do agreste meridional, mesmo num horizonte temporal extenso, e proporcionar aos membros de colegiados territoriais, de conselhos municipais, associações de produtores, da sociedade civil ou do poder público, o atingimento da meta de ampliação do acesso a recursos

públicos, que, com sua efetividade e consolidação, sejam capazes de promover o desenvolvimento.

Dessa forma aplicando os microdados da pesquisa “Acompanhamento e avaliação dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, correspondente aos questionários “Capacidades Institucionais” e “Índice de Gestão Social” (disponíveis em <http://www.sge.mda.gov.br>), nas questões descritas nesta seção e em suas três subseções, encontrou-se, para o Índice de investigação de capital social em territórios, os valores descritos e analisados na seção 4.1 Índice de Capital Social Aplicado, no capítulo 4 adiante.

CAPÍTULO 3

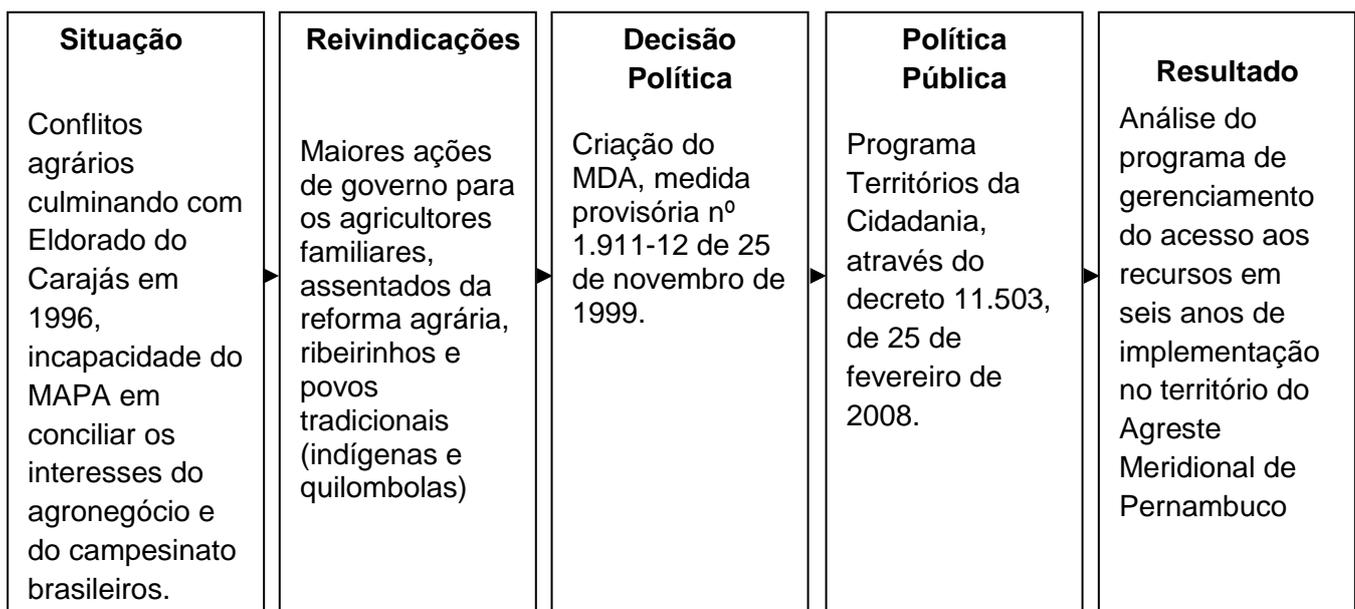
A política à luz dos modelos de análise

Nesta etapa do presente trabalho de dissertação, procede-se à apresentação dos resultados da pesquisa segundo a fundamentação teórica, bem como a metodologia apresentadas anteriormente. Nessa direção, a análise do PTC (segue antecede?) a leitura crítica dos mecanismos de repasse de recursos do referido Programa que culmina em seus resultados.

3.1 Aplicação do modelo heurístico de análise da política

Aplicando o modelo de grupos de interesse descrito no capítulo 1, é possível observar, numa perspectiva sistêmica e evolutiva da política pública objeto de análise, O PTC do Agreste Meridional de PE, seguindo a ilustração abaixo, da qual constam cinco etapas, que se iniciam com a exposição da situação em que o problema social se agudiza para em seguida gerar reivindicações por parte de grupos da sociedade dos quais se origina o processo decisório e a realização da política. Finalizando, na última etapa, os resultados que, nem sempre são satisfatórios, como é o caso de política aqui estudado.

Quadro 2 – Programa Território da Cidadania



Fonte: Elaboração do autor

3.1.1 Situação

No Brasil a diferença entre a “grande lavoura exportadora” e a “pobre agricultura de subsistência” sempre esteve presente. Caio Prado Júnior já se referia a isso em sua obra, quando descrevia a formação sociológica do período colonial (PRADO JR, 1989[1942]), e esse dualismo perdurou por décadas, passando pelo “Estado Novo” (CANIELLO, 2013), quando prevaleciam o Coronelismo e a valorização do latifúndio como externalidade de poder (FAORO, 1998).

Esses infortúnios terminaram por deflagrar conflitos mais acirrados a partir das ligas camponesas da década de 1960, quando camponeses, principalmente da zona da mata, liderados por Francisco Julião (CANIELLO, 2013), enfrentaram os usineiros latifundiários em vã tentativa de implantar a reforma agrária no Brasil.

Finalmente em 1996, com o conflito de Eldorado do Carajás, quando tombaram dezenove camponeses, o governo entendeu que a questão agrária e o crescimento vertical do agronegócio não cabiam em suas ações e políticas públicas numa única pasta ministerial.

3.1.2 Reivindicação

Nesse ambiente sociopolítico, a classe campesina reivindicava a expansão de suas liberdades econômicas com o acesso ao bem mais primitivo de produção, a terra, reivindicação essa que era obstruída pelos objetivos expansionistas do agronegócio.

Aliado ao pleito de acesso à terra, passaram a existir outras reivindicações relativas à assistência técnica, ao crédito e à comercialização de seus produtos, melhoria da escolaridade e das condições de moradia, fatores essenciais ao fechamento do ciclo de desenvolvimento de forma exitosa.

Há dificuldade em conciliar as reivindicações dos agricultores de base familiar com os objetivos do agronegócio devido à diferença da forma de visão dos dois mundos; o agronegócio tem preferência por situar-se como um setor econômico gerador de riquezas e divisas para o país, enquanto a agricultura familiar busca sua identidade como classe social; para os agricultores, viver no campo é mais que produzir, é um modo de vida instalado num setor da economia.

3.1.3 Decisão política

Em atendimento às referidas reivindicações, a presidência da República nomeia por decreto o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, o que viria a se transformar, três anos depois, através da medida provisória nº 1.911-12 no Ministério de Política Fundiária, e posteriormente no Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do decreto 3.338 de Janeiro de 2000.

Desde então o governo trata a agricultura sob a égide de dois ministérios, o Ministério da Agricultura, que cuida do crescimento do agronegócio, e o do Desenvolvimento Agrário, que promove a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar.

3.1.4 Política pública

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os movimentos sociais do campo foram autorizados a pautar suas demandas. Adicionalmente, e como forma de organização e governança, criou-se dentro do Ministério a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, com a função de acatar as reivindicações e transformá-las em políticas públicas para a população excluída desse processo, como referido acima.

No âmbito do processo de desenvolvimento da agricultura familiar, além da reforma agrária em si, com distribuição de terras e gerenciamento de conflitos agrários, criou-se e foi posta em prática a política denominada “ Programa Territórios da Cidadania”, entre muitos outros que não são objeto de análise desta dissertação.

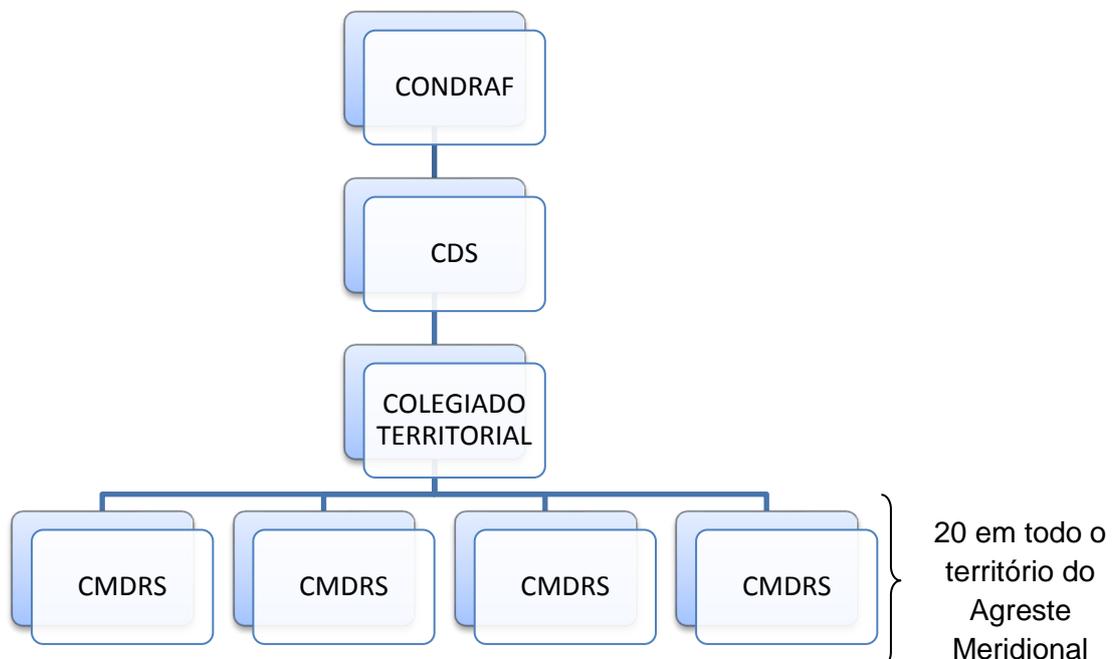
É importante destacar que, para maximizar os efeitos dessa política de inclusão socioeconômica, o PTC adota uma abordagem territorial, e, desse modo, se diferencia das demais políticas públicas. Ela despreza as fronteiras geográficas municipais e adota critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos para balizar a escolha dos municípios alvo da política. Outro critério de seleção dentro da abordagem de território é a presença de laços históricos que permitem a existência de identidades capazes de aumentar a coesão social e territorial, de modo a promover e acelerar o processo de superação de pobreza no meio rural, incluindo as desigualdades de gênero, raça e etnia (BRASIL, 2008). Nesse cenário ganha relevância para o sucesso da política a formação de capital social.

O programa se baseia em três eixos principais de ações: Ação produtiva, ações de cidadania e ações de infraestrutura. Na primeira, o foco é a inclusão produtiva do público alvo do programa, destacando os mercados institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, como alternativas de comercialização para os agricultores familiares, dando-lhes oportunidades de escoamento da produção.

Nas ações de cidadania está o foco deste estudo, que é o funcionamento das instâncias colegiadas do programa, instituídas para gerir uma discussão prévia das políticas públicas, definir e priorizá-las bem como promover sua gestão social na busca da ampliação dos impactos aos agricultores familiares do território.

Esses colegiados são municipais e se apresentam na forma de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS, em nível territorial, com o Colegiado Territorial, estadual, com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural – CDS, e, em nível nacional, com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, como ilustrado na Figura 06 a seguir.

Figura 6: Organograma das instâncias colegiadas do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Elaboração do autor

3.1.5 Resultado

Analisando o programa à luz dos eixos das ações produtivas e das ações de infraestrutura em seis anos de efetiva implantação, de 2008 a 2014, ou seja, da aprovação do estatuto do colegiado territorial em 2008 e a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável – PTDRS lançado em 2011, o programa não conseguiu se firmar como opção de acesso a recursos essenciais ao processo de desenvolvimento.

Nas ações do grupo 1 (figura 09), que são definidas e priorizadas pelo colegiado territorial, existe um entrave legal, traduzido por um acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU, que, sob a redação *“Para que a aplicação de recursos de convênio ou contrato de repasse seja regular é necessário que a utilização atenda ao interesse público, que os recursos sejam aplicados em patrimônio público”* (ACÓRDÃO TCU 1554, 2008, p 6), implica a obrigatoriedade prática de repasse de recursos através de proponente pública.

Essas por sua vez, ao atender à lei 12.708 de 17 de agosto de 2012, devem aportar recursos próprios da ordem de oito a vinte por cento do valor de cada projeto, aí residindo o ponto de estrangulamento desses projetos, onde, desde 2008, as aprovações vêm sendo acompanhadas das notas de empenho que demonstram sua liberação pelo governo federal.

Mas, a falta de aporte dos recursos próprios das entidades proponentes estaduais causa expiração dos convênios por decurso de prazo, e os recursos sistematicamente estão sendo devolvidos, sem que atinjam seu objetivo de ampliar as liberdades econômicas do público alvo do programa, desmotivando novas discussões e enfraquecendo a formação do capital social no colegiado territorial.

Nas ações do grupo 2, aquelas que não são definidas ou priorizadas pelo colegiado territorial e sim com repasses diretos às prefeituras, mas sob suas demandas, e, cabendo às instâncias colegiadas apenas a realização da gestão social, do mesmo modo não se têm efetivado como mecanismo eficiente.

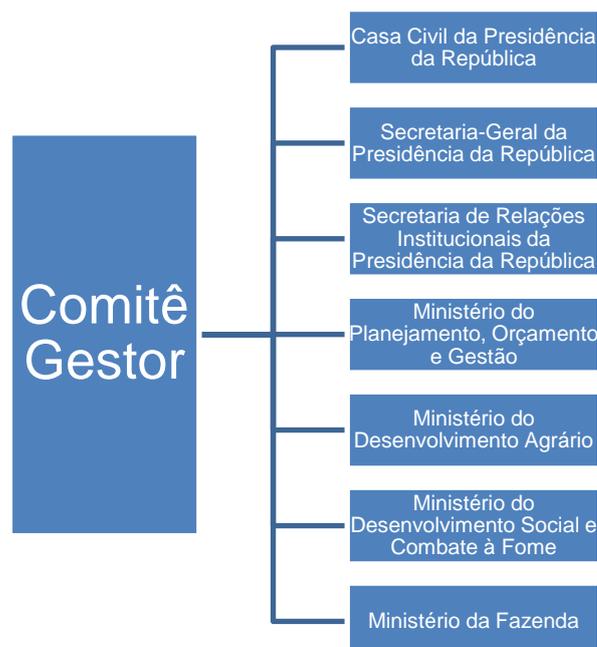
O gargalo apresentado é o funcionamento precário do conselho estadual –CDS Figura 06, que precisa referendar os projetos apresentados pelos municípios dos territórios que porventura tenham inserções negativas no Serviço Auxiliar de Informações Para Transferências Voluntárias – CAUC, e que possuam população abaixo de cinquenta mil habitantes (Lei 12.249 de 11 de junho de 2010).

Dessa forma, a precariedade de funcionamento dessa instância colegiada estadual tem restringido o acesso aos recursos por essa via, sendo conhecidas apenas pontuais ações de medidas cautelares por parte de alguns municípios que descobriram a brecha legal e, apesar de restrições cadastrais, têm conseguido, por esse caminho, firmar convênios com órgãos da administração pública federal, mas ferindo a concepção participativa e a gestão social do programa.

Traçando analogia do funcionamento do Programa Territórios da Cidadania com os modelos de análise de políticas públicas de Thomas R. Dye (2009), encontra-se nitidamente espelho em dois modelos aqui usados. Primeiro, o modelo “Institucional”, em seguida o modelo da “Teoria dos Grupos”, num processo simbiótico e frontalmente conflitante com o modelo de “Elite” do mesmo autor, que não colabora, mas se esforça para manter o poder de forma hegemônica.

Do modelo de análise Institucional, destaca-se a necessidade do funcionamento das instituições envolvidas, desde os ministérios e órgãos da casa civil que compõem o Comitê Gestor Nacional do Programa (DECRETO 11503, de 25/02/2008, ART 6º) a todos os outros órgãos e ministérios que se propõem a desenvolver ações pelo programa.

Figura 7: Comitê Gestor Nacional do Programa Territórios da Cidadania

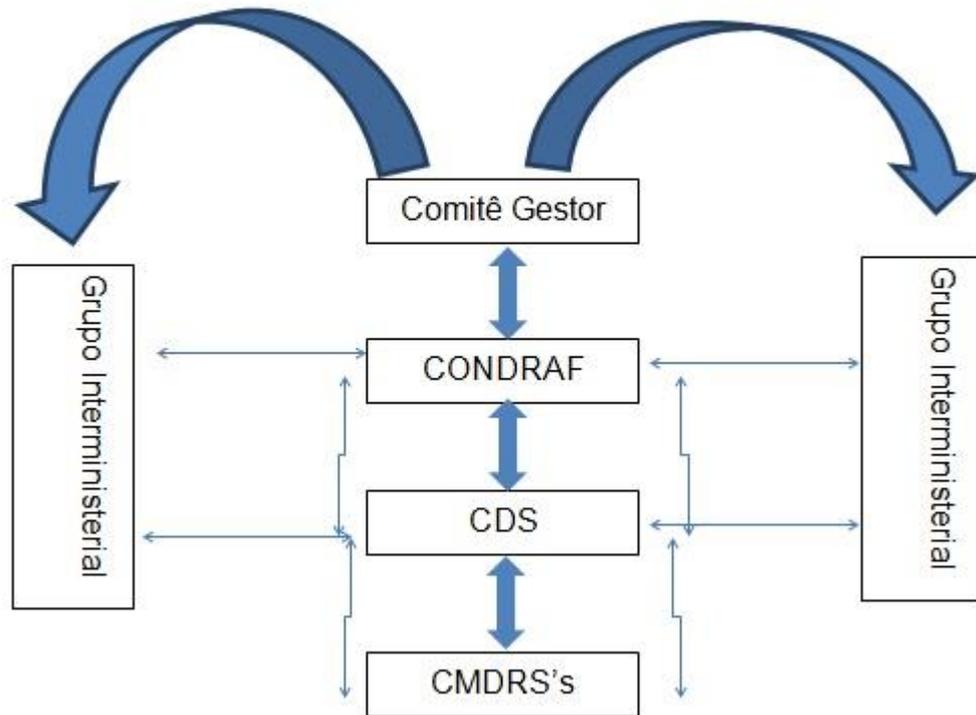


Fonte: Elaboração do autor com base no Decreto 11503 de 25/02/2008

Diante da necessidade da execução de gestão social do programa, as instâncias colegiadas, nos níveis federal, estadual, territorial e municipal obrigam-se a pleno

funcionamento para colaborar para o êxito do programa, estabelecendo assim vínculo e oportunidade de diálogo hierarquizado entre instâncias de poder, caracterizando as ações de cidadania do Programa.

Figura 8: Modelo Institucional do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Elaboração do autor

No modelo de análise de “Teoria de Grupos”, o programa Territórios da Cidadania no Agreste Meridional de Pernambuco foca-se na interação entre os grupos de interesse, partindo do pressuposto de sua existência no ambiente político em questão; de fato, comprova-se no colegiado territorial a existência de tais grupos, que defendem interesses relativos a cadeias produtivas, arranjos intermunicipais e dos movimentos sociais.

No primeiro caso, como a atividade econômica rural é basicamente a pecuária leiteira, o comportamento de lobby dos que fazem parte dessa cadeia é relativamente forte; nota-se a presença de integrantes desse grupo em muitas reuniões do colegiado territorial, e sua organização é revelada quando se nota que o grupo que possui representantes em várias cidades já traz demandas prontas e preaprovadas entre eles, demonstrando articulação prévia em torno do objetivo.

Esse grupo demonstra emponderamento dos normativos do programa, coesão na formulação das propostas e vinculação institucional forte com instâncias superiores de poder, de tal forma que conseguiram carrear quase a totalidade dos recursos do programa nas ações do grupo 1 (figura 9) até o ano de 2011, porém esbarraram na barreira do aporte dos recursos próprios por parte das instituições proponentes, mas dentro do ambiente do colegiado conseguiram influenciar totalmente os debates.

Os outros grupos de interesse por vezes são representados por arranjos intermunicipais de proximidade geográfica que pleiteiam ações de infraestrutura para resolver problemas pontuais de logística ou de intercâmbio comercial. Os grupos dos movimentos sociais têm perdido força política com a saída de algumas lideranças que defendiam os interesses, principalmente dos assentados da reforma agrária, sempre com pauta extensa de reivindicações, e do movimento quilombola, que é bastante extenso e atuante do território. Os indígenas apesar de numerosos não são tão emponderados e participantes, faltando maior entrosamento com a política.

Dessa forma o programa no território do Agreste Meridional tem a função de, além de mediar interesses, motivar a participação mais efetiva desses grupos.

Os modelos de análise de políticas aqui demonstrados são suficientes para explicar o mecanismo de repasse de recursos através do Programa Territórios da Cidadania, porém é de fundamental importância frisar que esses modelos sofrem ações de interferência negativa e de implantação de barreiras de outro modelo que possui ainda grande relevância histórica no território, o modelo de “Elites” (DYE, 2009).

Tais dificuldades são claramente identificadas, e, em primeiro lugar, pelo descumprimento da obrigação normativa de aportar os recursos próprios, o que provoca a perda do convênio por decurso de prazo, frustrando o atendimento de uma demanda discutida pela massa, desvalorizando a afirmativa de que *“a política pública reflete as demandas do povo”* (DYE, 2009, p 6).

Importante é ainda conectar com a teoria do modelo de elites, quando afirma que as elites tentam puxar para si o mérito dos pleitos das massas, ou promover o falso entendimento de que aquela ação, se não tiver partido da elite, ao menos foi acatada e ampliada por ela.

Reverberação semelhante ocorre no caso em estudo, quando o governo, no calor da discussão, acata veementemente as demandas e sinaliza com aporte de

recursos próprios acima do requerido pelo normativo do programa, dando falso entendimento de seu engajamento e de seu protagonismo, para em seguida deixar a promessa se esvaír na burocracia, e a desmotivação induzir ao esquecimento.

A teoria elitista atribui à apatia do povo e à desinformação a dificuldade em arquitetar suas demandas; a tese é corroborada por todos esses aspectos, e o modelo das elites pode ser aplicado para explicar o conflito de interesses instalado no território do Agreste Meridional, quando o governo, gestor das entidades proponentes dos projetos das ações de infraestrutura, não atende às demandas discutidas em assembleia do colegiado territorial e termina por sufocar o convênio no momento final de aportar os recursos próprios.

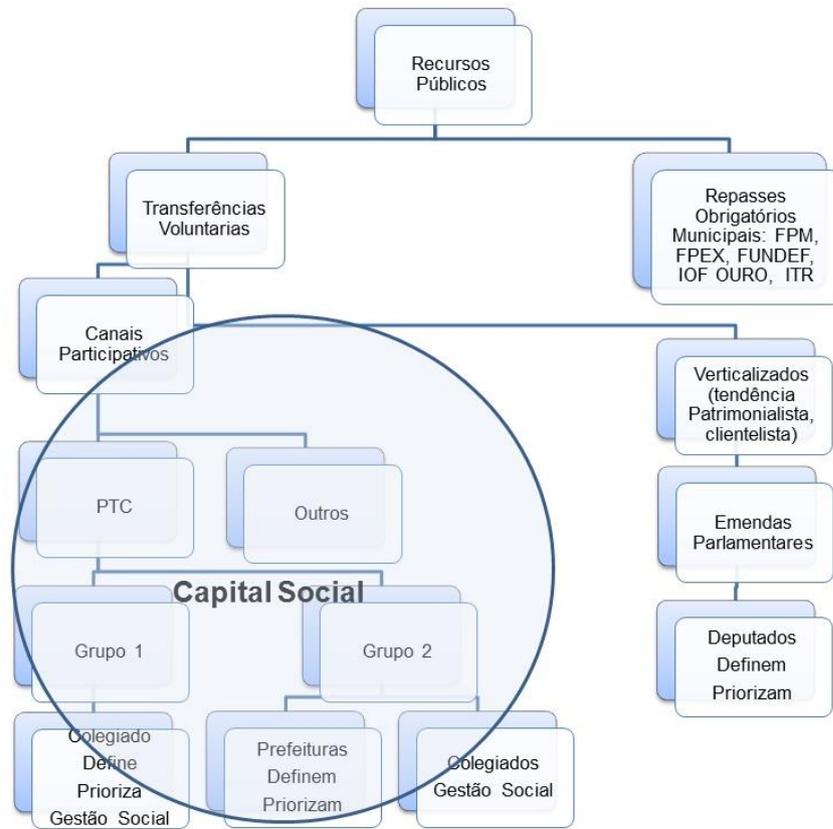
A elite governamental é formada por uma elite de intelectuais e uma elite escolar, que pouco relacionamento travou com as massas; os poucos encontros ocorrem às vésperas das eleições, e, com isso é extremamente difícil o entendimento das demandas das massas.

3.2 Mecanismos de repasses de recursos do PTC

Há um grande número de instituições relacionadas ao PTC, e isso requer que sua dinâmica seja entendida, para redirecioná-la de modo que os benefícios esperados sejam revertidos para a população alvo da política.

As formas de acesso a recursos a que as prefeituras dos municípios integrantes do Território Rural do Agreste Meridional têm possibilidade são basicamente sob duas vertentes, sendo a primeira e a mais expressiva em volume de recursos e que independe de ações dos governos municipais, por se tratar de transferências constitucionais e provenientes da arrecadação da receita federal, que, sob dispositivos legais, são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2013, p 16-17), dos quais destacam-se: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro – IOF-Ouro; e imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

Figura 9: Mecanismo de repasse de recursos federais às prefeituras municipais



Fonte: Elaboração do autor

Porém, uma menor parcela, mas de importância fundamental para o desenvolvimento territorial, devido ao atendimento a interesses comuns entre as três esferas de governo, são as Transferências Voluntárias, que surgem da necessidade de atendimento a editais, da elaboração de planos de trabalho, de projetos executivos e finalmente da celebração de convênios, o que demanda esforços do órgão interessado (BRASIL, 2013, p 15).

Essas transferências voluntárias podem acontecer por duas formas bem distintas entre si, a primeira, de uma forma mais verticalizada onde a relação existente é apenas a do detentor do mandato parlamentar com o gestor municipal, e a definição e a priorização da ação é prerrogativa apenas dos dois, sendo a fiscalização atribuição dos órgãos de controle.

Na segunda forma, tem-se a participação da sociedade civil como definidora e gestora social da ação, através dos canais participativos dos conselhos municipais, aí se inserindo os conselhos de defesa civil, de saúde, da criança e do adolescente, de desenvolvimento rural sustentável e outros.

O Programa Territórios da Cidadania tem seu funcionamento fundamentado no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável, como sendo a instância menor e de maior capilaridade, de onde partem as demandas para a discussão na instância do colegiado territorial para as ações do grupo 1 do programa, que são priorizadas, definidas e administradas por essas instâncias colegiadas.

Nas ações do grupo 2, os conselhos e sua instância superior, o colegiado territorial, não possuem ingerência direta de definição ou priorização, mas, por tomarem conhecimento imediato da aprovação do repasse, assumem a obrigação de efetuar a gestão social da ação, fiscalizando sua adequação e seu uso pelos agricultores familiares, que são sempre o objetivo de toda a política de desenvolvimento territorial.

As ações do grupo 2 são definidas dentro de um leque de ações de quatorze órgãos da administração federal e são repassadas através de demandas municipais, com a vantagem de dar um tratamento diferenciado aos municípios integrantes do território, e com população inferior a cinquenta mil habitantes, em situação de inadimplência perante o governo federal.

A definição do leque dessas ações ocorre entre os órgãos envolvidos, doze ministérios e duas secretarias ligadas diretamente à presidência da república, e divulgado anualmente por meio de uma matriz de ações aos municípios integrantes através dos articuladores territoriais do Programa Territórios da Cidadania, e a primeira comunicação acontece nos colegiados territoriais.

CAPÍTULO 4

Resultados - Índice de capital social do Território do Agreste Meridional

4.1 Índice de capital social aplicado

Ao aplicar a metodologia de cálculo do Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional e as categorias de análise descritas no capítulo 2, seção 2.2, encontraram-se os valores de estoque de capital social, segundo a metodologia adotada, que estão descritos na tabela 1, e permitem as conclusões a seguir.

Tabela 1: Ranking do Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional

Ordem	Município	Bonding	Bridging	Liking	Total
1º	Garanhuns	53	68	62	183
2º	Bom Conselho	61	89	31	181
3º	Buíque	42	69	35	146
4º	Tupanatinga	42	80	15	137
5º	Itaíba	45	77	11	133
6º	Capoeiras	36	73	20	129
7º	São Bento do Una	46	64	15	125
8º	Venturosa	32	52	24	108
9º	Terezinha	32	59	15	106
10º	Paranatama	35	49	16	100
11º	Ibimirim	34	35	29	98
12º	Inajá	31	46	14	91
13º	Ibirajuba	28	49	13	90
14º	Pedra	29	52	9	90
15º	Angelim	24	39	17	80
16º	Águas Belas	32	39	8	79
17º	Iati	34	31	8	73
18º	Saloá	19	40	7	66
19º	Caetés	6	20	6	32
20º	Manari	0	0	0	0

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa "Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco"

A cidade de Bom Conselho, com uma longa história de lutas dentro do colegiado e uma alta atividade política do conselho municipal de desenvolvimento rural e outras representações, como a existência de cinco comunidades quilombolas certificadas e atuantes em instâncias políticas, além de um sindicato de

trabalhadores rurais bem estruturado, ocupa com justiça a segunda posição no ranking.

A surpresa do índice fica por conta da cidade de Tupanatinga, que se situou na quarta posição no ranking porque suas delegações, apesar de não demonstrarem, nas reuniões do colegiado territorial, muita atribuição de poder ou conhecimento aprofundado dos requisitos do programa nem mostrarem unidade nos pleitos e encaminhamentos, ao serem arguídas por entrevistas semiestruturadas, revelaram razões que a fizeram situar-se nessa posição.

Ao serem realizadas as entrevistas de constatação na cidade de Tupanatinga, notou-se a importância que tem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural para aquela cidade, para a sociedade civil e para a gestão municipal, cujo prefeito se isenta de tratar de questões ligadas à agricultura familiar do município sem a participação efetiva do conselho, nitidamente ampliando sua importância e referendando participativamente as decisões administrativas para o setor rural.

O conselho por sua vez responde positivamente a essa atribuição conferida pelo poder público municipal, sendo, dentro do território, o que melhor gerencia os projetos e equipamentos conseguidos em convênios com os órgãos federais ou estaduais, promovendo manutenção adequada e uma boa distribuição dos equipamentos aos membros que solicitam seu uso, não sendo alvo de críticas nas reuniões periódicas mensais.

Merece destaque ainda o fato de que é único conselho no território do agreste meridional a possuir sede própria por doação da prefeitura municipal, veículo utilitário e moto, por doações de órgãos federais, os quais foram diagnosticados como bem mantidos e bem utilizados na ocasião das visitas realizadas ao cabo dessa pesquisa.

Investigando mais profundamente, entende-se, como fator explicativo desse funcionamento, a história política do gestor municipal, sendo ele próprio um ex-coordenador desse conselho, e ex-presidente de associação de agricultores familiares, não sendo unicamente a aliança política entre o coordenador do conselho atual e a gestão municipal o fator de convergência primordial.

Analisando a Tabela 1, nota-se que a cidade de Manari está sem avaliação em todos os quesitos, isso merece a explicação de que, refletindo os baixos níveis de emponderamento, conhecimento e interesse pela política de desenvolvimento territorial, não houve respondentes aos questionários aplicados pela pesquisa

“Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco”.

Essas negativas se davam de diversas maneiras, alguns se diziam desconhecedores da temática, outros, que eram novatos nos cargos e ainda não tinham adquirido conhecimento das questões argúidas, outros quebravam as agendas para as entrevistas com desculpas de reuniões ou viagens de última hora, enfim, foram várias as evasivas.

Foi também constatado que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Manari não possuía regularidade de funcionamento e nem periodicidade regular em suas reuniões, o que o torna único nessa peculiaridade em todo o território do Agreste Meridional.

Dessa forma e para aprofundamento das análises deste trabalho de dissertação, desprezamos a participação da cidade de Manari no Ranking do Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, tabela 1, e empregamos o restante do processo metodológico deste trabalho para os municípios imediatamente superiores no ranking, no caso, os municípios de Saloá e Caetés, respectivamente.

Além do ranking considerou-se importante relacionar o valor obtido por município nas dimensões de capital social estudadas com o valor máximo de pontuação passível de obtenção, com o objetivo de visualizar as fragilidades, e, com isso, o destino dos novos esforços a serem envidados.

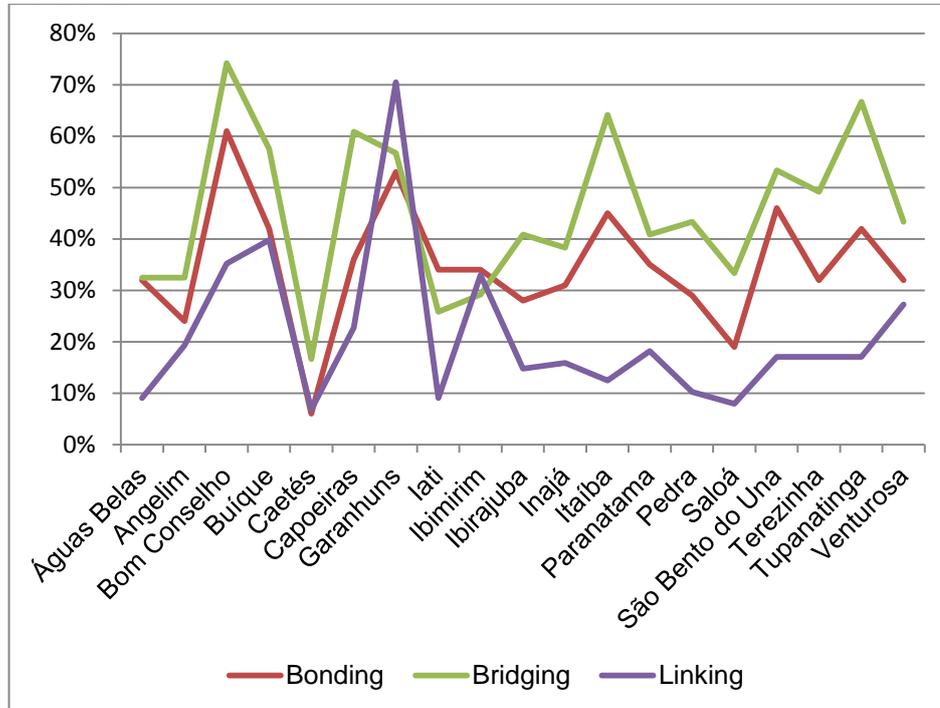
Com isso verifica-se que os aspectos de bonding, ou dimensão associativa, merecem ser amplamente fomentados pelas gestões municipais, pois já demonstram eficiência nos objetivos de promover desenvolvimento de habilidades em negociação entre os associados com as gestões municipais, e são capazes, embora minimamente, de trazer benefícios para as comunidades.

Nos aspectos de bridging e no funcionamento dos CMDRS, embora precariamente, vigoram na quase totalidade dos municípios; apenas em um deles, não ocorre reunião periódica mensal, mas aspectos de gestão e controle social não são efetivamente praticados naqueles que funcionam regularmente, o que também merece ações de governo para acompanhamento e qualificação.

Porém a dimensão de mais baixa avaliação é a de vinculação institucional ou Linking, podendo ser ainda denominada de ação política, onde as relações das

associações e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável com as instâncias superiores de governos ou colegiadas não estão se dando de maneira satisfatória, conforme gráfico 1.

Gráfico 1: Dimensões de Capital Social nos Municípios do Território Rural do Agreste Meridional



Fonte: Elaboração do autor

Nota-se, através do gráfico 1, que apenas na cidade de Garanhuns a avaliação dos aspectos de linking assumem valores superiores aos de bonding e de bridging, justificados pelo profissionalismo das equipes entrevistadas e do aspecto de cidade polo, onde estão instaladas as representações dos órgãos de governo com os quais ocorrem as relações de demandas das organizações dos agricultores familiares.

Nas demais cidades, refletem-se os teores das entrevistas e depoimentos nas reuniões do colegiado territorial, em que se constata que o aspecto de linking é o ponto de estrangulamento atualmente instalado no PTC, a causa da falta de aporte dos recursos próprios dos órgãos de governo e a consequente dificuldade no acesso aos recursos do programa.

As entrevistas, de certa maneira, confirmaram que os indicadores, apesar de necessitarem de ajustes, ajudam a analisar a gestão administrativa dos municípios escolhidos e conferir os níveis de participação dos conselhos municipais, principalmente o de desenvolvimento rural, em sugestões administrativas.

Como se nota nas entrevistas realizadas, na cidade de Tupanatinga, situada em quarto lugar, a valorização dada ao CMDRS da cidade, e o ambiente mais democratizado vivido no município, a credencia a ocupar lugar destacado no ranking do índice de investigação de capital social no Território do Agreste Meridional.

E vale salientar, já que corrobora para essa visão, que esse município, ao lado de Águas Belas, foram os únicos que estavam sem restrições no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC), em pesquisa realizada no dia 08 de julho de 2013, salientando eficiência administrativa e respeito às instituições cívicas.

4.2 Repasses do programa

Realizando pesquisa no site da Controladoria Geral da União (<<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>com acesso em 18 de novembro de 2013), foram levantados os convênios firmados pelos municípios componentes do território rural do Agreste Meridional e encontrou-se o que mostra a tabela 2:

Estabelecendo como critério o valor do repasse dos convênios per capita, ou seja, os valores dos convênios destinados ao município dividido por sua população, vêm-se os resultados apresentados na tabela 2, já apresentando um ranking do maior para o menor valor “*per capita*”.

O posicionamento da cidade de Ibimirim na segunda colocação dessa tabela de repasse de convênios para a população rural não se deve à eficiência administrativa das gestões municipais do período, como seria de supor, e sim da existência do projeto de irrigação do Perímetro Irrigado do Moxotó, situado às margens do Açude Público Federal Eng. Francisco Saboia, (<www.dnocs.gov.br>) mais conhecido como Açude de Poço da Cruz ou Riacho do Pau.

Esse distrito de irrigação conta com uma associação de produtores rurais irrigantes, a UNIVALE - *Associação dos Produtores Rurais Irrigantes do Vale do Moxotó*, que, para se tornar a administradora e mantenedora de todo o perímetro irrigado, contou, em 2003, com uma ajuda financeira de R\$ 14.621.514,38, através de convênios com o Ministério da Integração Nacional (<www.portaldatransparencia.gov.br>).

Tabela 2: Ranking dos Repasses de Convênios Totais por População Total

Ranking	Município	Convênios Totais em R\$ mil	População 2010	Valor Per Capita
1º	Iati	30.358,53	18.360	1.653,51
2º	Ibimirim	28.350,09	26.954	1.051,80
3º	Terezinha	5.683,41	6.737	843,61
4º	Tupanatinga	19.089,56	24.425	781,56
5º	Manari	13.926,53	18.083	770,14
6º	Ibirajuba	5.380,82	7.534	714,21
7º	Venturosa	9.531,82	16.052	593,81
8º	Angelim	5.641,92	10.202	553,02
9º	Pedra	11.371,13	20.944	542,93
10º	Bom Conselho	23.814,29	45.503	523,36
11º	Garanhuns	65.706,32	129.408	507,75
12º	Saloá	7.008,65	15.309	457,81
13º	Buíque	23.678,90	52.105	454,45
14º	Águas Belas	17.479,16	40.235	434,43
15º	Itaíba	10.480,86	26.256	399,18
16º	São Bento do Una	18.034,64	53.242	338,73
17º	Capoeiras	6.556,76	19.593	334,65
18º	Paranatama	3.297,96	11.001	299,79
19º	Inajá	4.424,12	19.081	231,86
20º	Caetés	3.388,17	26.577	127,49

Fonte: Elaboração do autor, dados do portal da transparência <www.portaldatransparencia.gov.br> acesso em 18/11/2013, e do portal do IBGE <www.ibge.gov.br> acesso em 25/11/2013.

Porém o município que ocupa o oitavo lugar, com o repasse de convênios rurais num valor por habitante da zona rural de R\$ 553,02, é Angelim, apontado na tabela 1 como o décimo quinto no Ranking do Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional.

O município tem, historicamente, uma política de gestão municipal voltada para o patrimonialismo e com uma baixa capacidade de influência por parte dos conselhos municipais e da associação de produtores, conforme teor da entrevista com o secretário de agricultura municipal.

Nessa entrevista, o respondente avalia como ruim a atuação dos conselhos municipais, principalmente no papel de controle social, dizendo que naquele município eles não atuam como deveriam, que não têm qualquer influência na definição das aplicações dos investimentos municipais, e que nenhuma parte do valor de R\$ 1,4 milhão aplicados nos últimos cinco anos na área rural foi demandado por alguma organização de produtores, cooperativas ou sindicatos.

Na entrevista concedida pelo coordenador do CMDRS de Garanhuns, foi destacada a relação de confiança e colaboração mútua entre o conselho e a secretaria de agricultura municipal, em que, para formalização dos projetos em atendimento aos editais, o próprio secretário entra em contato para juntos selecionarem as demandas que serão priorizadas.

O secretário de agricultura do município de Garanhuns evidencia que pelo menos os conselhos de desenvolvimento rural e o de meio ambiente, que são por ele frequentados, têm bom funcionamento, cumprindo ao menos minimamente os requisitos de frequência de reuniões, assiduidade dos membros e lavratura de atas.

O mesmo entrevistado ainda destaca a atuação do CMDRS na instalação de cisternas do programa estadual “Pernambuco Mais Produtivo” em parceria com a Articulação para o Semi Árido – ASA, desenvolvendo ações de apoio para a construção de unidades de dezesseis mil e de cinquenta e dois mil litros de água, a primeira exclusivamente para consumo humano, e a segunda para produção de hortaliças, visando ao autoconsumo e à comercialização do excedente.

O secretário avalia como “indireta” a influência dos conselhos, CODEMA e CMDRS, na definição dos investimentos municipais, já que as demandas são captadas pelos gestores nas reuniões e são levadas em consideração de programas, projetos e na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Quanto ao controle social, o entrevistado considera que a participação voluntária dos conselheiros, oriundos de uma população carente, dificulta uma ação mais enérgica de gestão e controle social, por entender que posições de enfrentamento levam à redução de futuras oportunidades aos membros dos conselhos.

Outra situação que se destaca nesta análise e que aponta na direção das formas patrimonialistas de gestão, apesar de não se destinar às áreas rurais, é o valor *per capita* dos convênios totais com relação à população total do município de Iati, onde o valor encontrado é bastante superior à média dos outros municípios integrantes do território, como vemos na tabela 2.

Assim o valor encontrado de R\$ 1.653,51 “*per capita*” em relação à população total destoa da média dos outros municípios, que se situa em R\$ 494,93, exceto no município de Ibimirim pelos motivos já expostos, sendo o valor de Iati superior em 334% à média dos municípios do território.

Relacionando esse dado com o apresentado na Tabela 1: Ranking do Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, a desconfiança

aumenta devido ao posicionamento desse município nesse ranking, onde ocupa apenas o 17º lugar; dessa forma, maiores investigações se fazem necessárias para a complementação das conclusões deste trabalho.

Analisando os repasses apenas dos recursos do Pronaf/Infraestrutura, onde o colegiado territorial tem total controle sobre destinação e aplicação, logicamente atendendo às normativas impostas pelo edital anual do programa, cujas regras e valores são postos a cada ano, nota-se um baixo nível de aplicação devido a fatores explicados mais adiante.

A tabela 3 mostra os projetos já concluídos com essa fonte de recurso e os municípios onde estão ou deveriam estar instalados, pois os projetos que tiveram a Secretária de Planejamento – SEPLAG como proponente, não foram concluídos devido ao não aporte de recursos próprios obrigatórios por parte do órgão estadual.

Tabela 3: Repasses de Recursos PROINF

Município	Proponente	Objeto	Valores Totais (R\$)
Águas Belas	SEPLAG	Aquisição de veículos para melhorar a logística da produção leiteira	495.000,00
Bom Conselho	PM BOM CONSELHO	Aquisição de veículo utilitário, notebook, GPS e motocicleta.	62.252,06
Garanhuns	PM GARANHUNS	Aquisição de motocicletas	20.700,00
Tupanatinga	PM TUPANATINGA	Melhoria dos recursos hídricos para a população rural e conservação de estradas vicinais	179.057,69
Venturosa	SEPLAG	Apoio à cadeia da apicultura através da aquisição de veículo e equipamentos	330.000,00

Fonte: <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>

Essa pouca quantidade de dados de projetos aprovados apenas permite a conclusão de que politicamente o colegiado territorial ainda não possui uma força representativa, pois vem sendo constantemente desprestigiado pelos órgãos estaduais que se encarregaram de efetuar os repasses, com a não alocação de recursos próprios obrigatórios.

Dessa forma, o projeto é aprovado pelo órgão federal, os recursos são alocados ao órgão proponente, que tem obrigação de aportar seus recursos próprios e realizar a aquisição do bem em processo licitatório que atenda à lei 8.666/1993, e nesse

ponto encontram-se parados, desde 2009, todos os projetos alocados através dessa fonte de recurso.

4.3 Análise estatística de correlação pelo teste de Pearson

A palavra correlação, epistemologicamente, dá ideia de caminhar junto entre dois fatores para a impressão de semelhança e analogia, e tem como sinônimos a interdependência e a reciprocidade (Dicionário online de Português, disponível em <www.dicio.com.br, acesso em 04/02/2014).

Em estatística o estudo da correlação é utilizado para determinar a força que mantém unidos dois parâmetros, ou a relação de crescimento entre eles nos dois sentidos a partir de uma lógica intuitiva, buscando qualitativamente a existência, e quantitativamente o grau dessa relação (FILHO e JÚNIOR, 2009).

Segundo Filho e Júnior (2009, p 4), o coeficiente de correlação criado por Karl Pearson e Francis Galton, que é definido como “*uma medida de associação linear de entre variáveis*”, é uma ferramenta importante dentro da estatística inferencial que pode explicar se duas variáveis (X e Y) estão correlacionadas.

$$\text{A sua fórmula: } r = \frac{1}{n-1} S \left(\frac{x_i - \bar{X}}{s_x} \right) \left(\frac{y_i - \bar{Y}}{s_y} \right)$$

Em termos estatísticos ele quer dizer, se as variáveis são associadas, elas guardam semelhanças na distribuição de seus valores e, se as mesmas possuem características de linearidade, ou seja, o impacto de crescimento ou decréscimo em uma provoca o mesmo impacto na outra.

Sua interpretação indica que o valor de uma variável pode ser determinado pelo valor da outra, e o coeficiente de correlação de Pearson (r) varia de -1 a 1, onde o sinal indica se o relacionamento tem direção igual no caso positivo, e se as direções de crescimento são contrárias quando o sinal for negativo

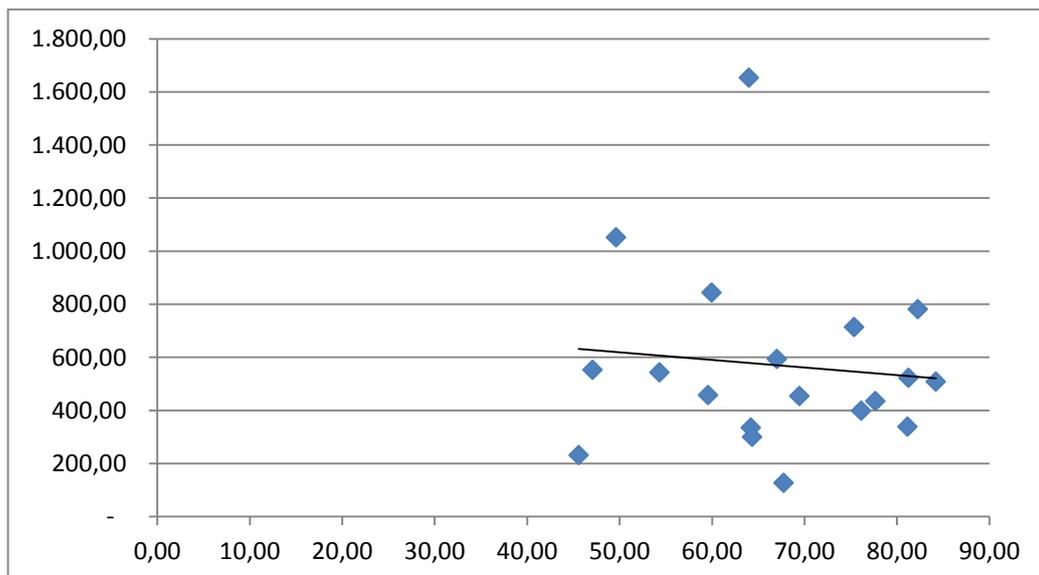
Os valores desse intervalo expressam a força dessa relação, tanto positiva quanto negativa, de acordo com a aproximação do valor máximo de 1 (um) ou do mínimo um negativo (-1), sendo perfeitamente positivo em um (1) ou perfeitamente negativo em menos um (-1), em zero (0) interpreta-se que não há correlação linear entre os parâmetros (FILHO e JÚNIOR, 2009).

Valores intermediários sugerem classificações medianeiras, a saber: valores compreendidos entre zero vírgula um (0,1) e zero vírgula vinte e nove (0,29) correspondem a pequena correlação, positiva ou negativa a depender do sinal,

valores compreendidos entre zero vírgula três (0,3) e zero vírgula quarenta e nove (0,49), equivalendo a uma média correlação, da mesma forma para o sinal, e valores compreendidos entre zero vírgula cinco (0,5) e um (1,0) grande ou forte correlação, negativa ou similarmente negativa, conforme o sinal (FILHO e JÚNIOR, 2009).

O próprio gráfico de dispersão já dá a ideia da existência da correlação e de sua força, quando se inclui a curva de tendência, devido a sua inclinação, no caso do gráfico 2 abaixo, que correlaciona a soma do índice de investigação de capital social no Agreste Meridional (X) e os valores per capita de repasse dos recursos pelo programa territórios da cidadania (Y), a análise da curva de tendência aponta para uma fraca correlação negativa entre as variáveis.

Gráfico 2: Gráfico de Dispersão dos valores do Índice de Investigação de Capital Social no Agreste Meridional e os valores Per Capita de Repasses de Recursos via Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Elaboração do autor

Essa fraca correlação existente entre as variáveis é corroborada pela aplicação na fórmula do coeficiente de correlação de Pearson, para a matriz formada pela soma do Índice de Investigação de Capital Social no Agreste Meridional, e os valores dos repasses dos convênios federais (Tabela 4) obtidos com ajuda do Programa Territórios da Cidadania, observando a exclusão do município de Manari, cuja soma de capital social foi zero (0) devido à não obtenção de respondentes aos questionários, já explicados.

Os valores obtidos foram de -0,060416, para a soma do índice de investigação de capital social no território do Agreste Meridional, o que, pela interpretação do

índice de correlação, indica que a correlação é fraca e tende à negativa, ou seja, haveria uma leve tendência de haver menos repasses de valores de convênios federais se houver aumento do índice de investigação de capital social no território do Agreste Meridional.

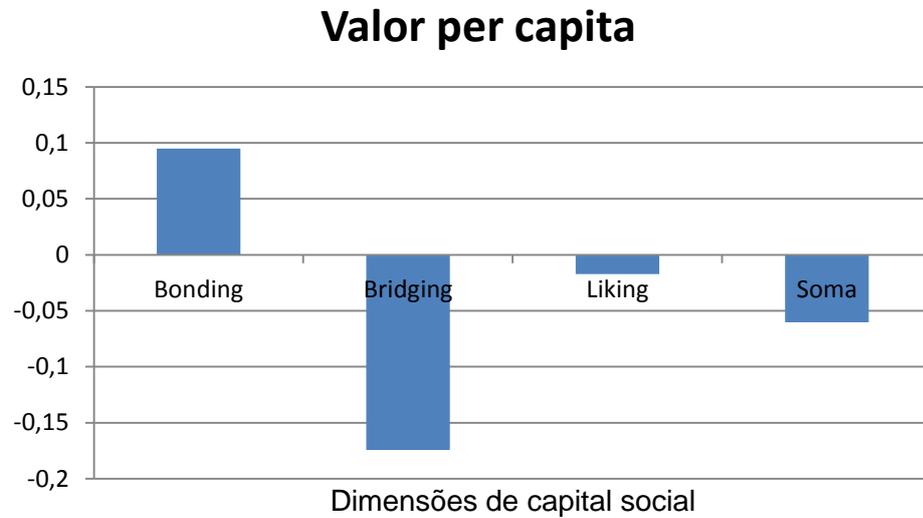
Utilizando as dimensões do capital social de Bonding ou dimensão associativa, de Bridging, ou integração de alianças e Linking ou vinculação institucional, encontram-se igualmente valores que apontam para fracas correlações, sendo a dimensão Bonding, com o valor de 0,094739, apontando para uma correlação positiva, o que encoraja o trabalho de fomentar a ampliação do estoque de capital social do território estudado.

Esse valor, apesar de baixo para os padrões de interpretação do índice de Pearson, e dentro das categorias de análise, permitem concluir que o nível de associativismo é capaz de impulsionar, apesar de muito pouco, o valor de repasse de convênios federais aos municípios componentes do território do Agreste Meridional.

As outras dimensões (com valores de -0,174423 para a dimensão de integração de alianças ou Bridging e -0,017157 para a dimensão de articulação ou Linking) pelo contrário, interagem negativamente, e, inclusive, muito pouco, na obtenção de recursos federais.

Diante disso, é importante concordar com o secretário de agricultura de Garanhuns, que, em sua entrevista, respondendo à pergunta de nº 10 do questionário em anexo, atribui a falta de recursos humanos nas prefeituras capazes de elaborar projetos para ampliar suas possibilidades de obtenção de recursos, o que minimizaria o problema da falta de relacionamento com as instâncias superiores de governo.

Gráfico 3: Correlação do Valor de repasses federais per capita e as dimensões de capital social



Fonte: Elaboração do autor

Essa inferência é corroborada pela análise estendida da influência das dimensões de bonding, bridging e linking, apuradas pelo índice de investigação de capital social no território do agreste meridional com vistas ao acesso a recursos federais através dos canais participativos do PTC. Isso é percebido quando se considera a correlação existente entre a participação percentual de cada município no total dos repasses, conforme tabela 4 adiante.

Nessa tabela verifica-se, precisamente na coluna 9 – part. de repasses - a participação percentual de cada município nos repasses de recursos federais de onde se constata a disparidade de participação entre o município de Garanhuns e os demais municípios analisados. Ele foi o único que obteve, segundo o gráfico 1, o maior valor para sua participação política nas dimensões do capital social estudado e, naturalmente explicado pela presença de representações das instituições que usualmente realizam esses repasses, além de várias outras capazes de alavancar o capital social como aparelhos de educação, de comunicação e saúde.

Tabela 4: Participação percentual dos municípios nos repasses federais ao Território do Agreste Meridional

Município	Bonding	Bridging	Liking	Soma	Média	Repasses (em R\$ mil)	Valor per capita	Part. Repasses
Águas Belas	32	39	8	79	26,33	17.479	434,43	6%
Angelim	24	39	17	80	26,67	5.642	553,02	2%
Bom Conselho	61	89	31	181	60,33	23.814	523,36	8%
Buíque	42	69	35	146	48,67	23.679	454,45	8%
Caetés	6	20	6	32	10,67	3.388	127,49	1%
Capoeiras	36	73	20	129	43,00	6.557	334,65	2%
Garanhuns	53	68	62	183	61,00	65.706	507,75	22%
Iati	34	31	8	73	24,33	30.358	1.653,51	10%
Ibimirim	34	35	29	98	32,67	28.350	1.051,80	9%
Ibirajuba	28	49	13	90	30,00	5.381	714,21	2%
Inajá	31	46	14	91	30,33	4.424	231,86	1%
Itaíba	45	77	11	133	44,33	10.481	399,18	4%
Paranatama	35	49	16	100	33,33	3.298	299,79	1%
Pedra	29	52	9	90	30,00	11.371	542,93	4%
Saloá	19	40	7	66	22,00	7.009	457,81	2%
São Bento do Una	46	64	15	125	41,67	18.035	338,73	6%
Terezinha	32	59	15	106	35,33	5.683	843,61	2%
Tupanatinga	42	80	15	137	45,67	19.090	781,56	6%
Venturosa	32	52	24	108	36,00	9.532	593,81	3%
Total						299.277		

Fonte: Elaboração do autor

A matriz de correlação, representada pela tabela abaixo, representa essa influência e traduz a forte correlação existente entre a dimensão de ação política ou linking e participação municipal no repasse de recursos; nota-se que o município de Garanhuns é o único município do território onde a dimensão de linking ultrapassa as outras e assume o maior valor do território, gráfico 1.

Na tabela seguinte, nota-se a correlação moderadamente positiva, com tendência a altamente positiva, dos aspectos de Linking, ou de ação política na participação do atual repasse dos recursos federais aos municípios do Território do Agreste Meridional, sendo essa a dimensão de capital social estudada sob essa metodologia a que mais influencia esses repasses.

Tabela 5: Matriz de Correlação de Pearson, entre as dimensões de capital social e a participação percentual dos municípios nos repasses federais ao Território do Agreste Meridional

	Bonding	Bridging	Liking	Soma	Média	Repasses	V. per capita	Part. Repasse
Bonding	1							
Bridging	0,8250	1						
Liking	0,6113	0,4268	1					
Soma	0,9348	0,8991	0,7537	1				
Média	0,9348	0,8991	0,7537	1	1			
Repasses	0,5875	0,2382	0,7866	0,5796	0,5796	1		
Valor per capita	0,0947	-0,1744	-	0,0604	0,0604	0,3259	1	
Part. repasse	0,5875	0,2382	0,7866	0,5796	0,5796	1	0,3259	1

Fonte: Elaboração do autor

As dimensões de Bonding, ou de emponderamento associativo e a soma do capital social pelo índice investigado exercem sobre o repasse atual de recursos a mesma força correlativa, moderada e positiva, e a forma de integração de alianças ou Bridging, que neste estudo se traduz pela avaliação dos Conselhos Municipais, que exercem uma correlação fracamente positiva.

4.4 Reflexo das relações verticalizadas de poder no Território do Agreste Meridional

A ligação das relações verticalizadas de poder materializadas no mecanismo de repasse de recursos das emendas parlamentares e os indícios de corrupção ou comportamento de manipulação do ambiente político foram diagnosticados por Sodré e Alves (2010) e atribuem, por análise estatística de teste de hipóteses, um aumento de 25% (vinte e cinco por cento) nas constatações de irregularidades nos municípios que receberam emendas parlamentares, por análise dos relatórios da CGU em 240 (duzentos e quarenta) municípios brasileiros.

A escolha desses municípios no trabalho desses autores segue a metodologia da CGU dos sorteios públicos instituída pela Portaria Ministerial Nº 247, de 20 de junho de 2003, que estabelece: i) mensalmente os municípios que serão auditados, ii) os trabalhos de fiscalização que serão aplicados, em função da população do

município e da quantidade de pedidos de ações de controle necessários, e ainda, iii) a responsabilidade da CEF na realização desses sorteios.

Outra portaria estabelece também que o município uma vez sorteado ficará em situação de carência e excluído nos próximos 12 (doze) meses de novo sorteio (PORTARIA Nº 271, DISPONÍVEL EM <www.cgu.gov.br, acesso em 26/03/2014).

Esses sorteios contemplaram, de 2003 até 2013, seis municípios do território rural do Agreste Meridional, sendo que dois deles foram sorteados em duas ocasiões: O município de Saloá, em 2003 e 2005, e Venturosa, em 2005 e 2009. A relação desses municípios, o número e o ano do sorteio bem como a quantidade de constatações de irregularidades podem ser vistos na tabela 6 e no gráfico 4.

Na tabela 6 e no gráfico 4 abaixo, nota-se claramente que as auditorias realizadas nos municípios de Buíque em 2004, em Iati no ano de 2006 e em Venturosa no ano de 2009, tiveram um número de constatações de irregularidades acima da média com relação às auditorias realizadas nos outros três municípios.

A auditoria realizada no município de Iati, no ano de 2006, constatou 149 (cento e quarenta e nove) irregularidades em 40 (quarenta ações) de 12 (doze) ministérios, sendo até aquela data a auditoria em que mais foram constatadas irregularidades no território rural do Agreste Meridional, número esse somente superado três anos depois pela segunda auditoria realizada no município de Venturosa.

Em que pesem as mudanças de metodologia devido ao acúmulo de experiência dos auditores e no nível de dolo das constatações, nas quais muitas delas são classificadas como meros desvios administrativos, e outros possuidores de graves características de atos contra a administração pública, não se pode afirmar que dado município é mais corrupto que outro dentro do território.

Mas, infere-se, através do número de constatações acima da média, que parte delas se converterão em processos de desvios de recursos a serem respondidos pelo gestor municipal junto ao tribunal de contas estadual e na justiça comum; em caso de condenação após o trânsito em julgado, muitos desses gestores tornam-se inelegíveis por determinado tempo.

Tabela 6: Constatações de irregularidades pelas auditorias da CGU em municípios do Território do Agreste Meridional

Município	Sorteio nº	Ano do Sorteio	Número de Constatações de Irregularidades	Media
Buíque	12	2004	136	103,4
Capoeiras	25	2007	83	103,4
Iati	22	2006	149	103,4
Saloá 2003	5	2003	39	103,4
Saloá 2005	18	2005	100	103,4
Terezinha	38	2013	78	103,4
Venturosa 2005	19	2005	87	103,4
Venturosa 2009	30	2009	155	103,4

Fonte: Elaboração do autor a partir dos relatórios de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos em Unidades Municipais da CGU no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco

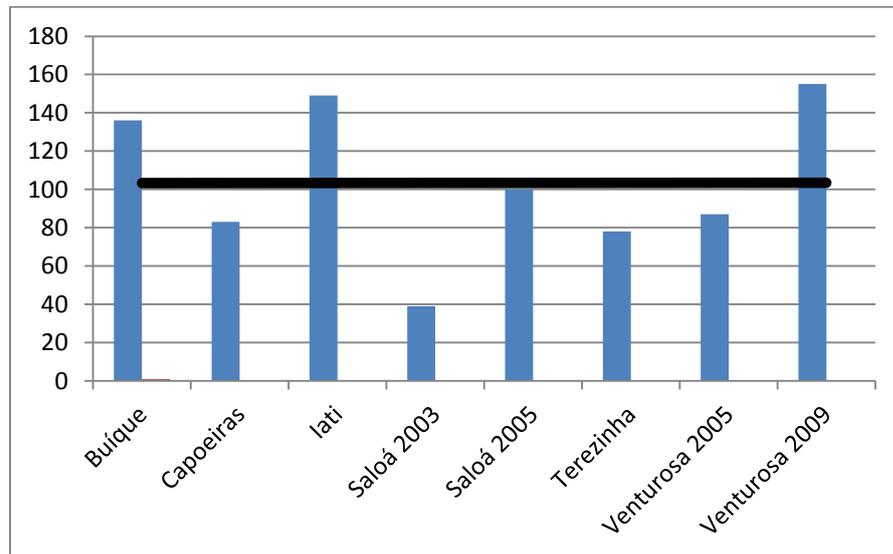
Dessa forma podemos ligar o valor de repasses “per capita” acima da média dos outros municípios do território do Agreste Meridional recebido pelo município de Iati (tabela 2), ao, também acima da média, número de constatações de irregularidades recebido pelo mesmo município na auditoria da CGU do ano de 2006.

Além do que se constata, no teor da entrevista dada pelo chefe político do grupo que dominou o município por dezesseis anos, a tendência ao patrimonialismo e ao comportamento de “rent-seeking” de manipulação do ambiente político, visão corroborada pela matéria no blog Iati da Depressão “A queda do mito”, publicada em 16 de outubro de 2012, a qual o chefe político isentou-se de contestar.

Na entrevista realizada pelo autor desta dissertação em 28 de fevereiro de 2014, com o objetivo de esclarecer os mecanismos de repasse que levaram ao acesso acima da média pelo município de Iati, o Sr. Luís Tenório Falcão afirmou que os recursos recebidos eram oriundos de emendas parlamentares propostas por deputados que “nos pediam uns votinhos”⁴, caracterizando o uso desse mecanismo de acesso a recursos como moeda de troca aos interesses eleitoreiros.

⁴ Informação verbal dada pelo Sr. Luís Tenório Falcão, em entrevista dada ao autor dessa dissertação em Garanhuns no dia 28 de Fevereiro de 2014.

Gráfico 4: Constatações de irregularidades pelas auditorias da CGU em municípios do Território do Agreste Meridional



Fonte: Elaboração do autor a partir dos relatórios de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos em Unidades Municipais da CGU no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco

O próprio entrevistado ainda afirma que a atividade política desenvolvida nas últimas duas décadas consumiu boa parte de seu patrimônio, conseguido através de sua atividade de comerciante atacadista do ramo alimentício, pois, quando foi prefeito pela primeira vez, era o maior vendedor de açúcar da região e possuía uma frota de trinta caminhões para fazer a distribuição dos produtos, e, hoje, contabiliza um patrimônio bem menor, constatando que seu “empobrecimento” ocorreu durante o tempo de atividade política.

Sua fala na entrevista caracteriza claramente a motivação patrimonialista na busca pelo poder e sua consternação com o volume de processos acerca de irregularidades das gestões exercidas no município de Iati por seu grupo político formado por ele próprio, seu sobrinho que o sucedeu e seu filho, posteriormente também prefeito.

A nota dada pelo entrevistado em nível de controle exercido pelos conselhos municipais também não traduz uma valorização expressiva aos canais participativos de acesso a recursos, já que ele deu nota três a esse quesito, mas ele ainda confessa que os conselhos de saúde e educação têm maior influência que o de desenvolvimento rural.

Mas, que promoveu numa batalha judicial contra o coordenador do (conselho?) por uma questão eleitoral, que impediu na justiça por um ano as atividades do

CMDRS, devido ao fato de que o coordenador desse conselho lhe fazia oposição e tentou candidatar-se a prefeito e, com a paralisação do conselho, o espaço político do pretense candidato seria reduzido.

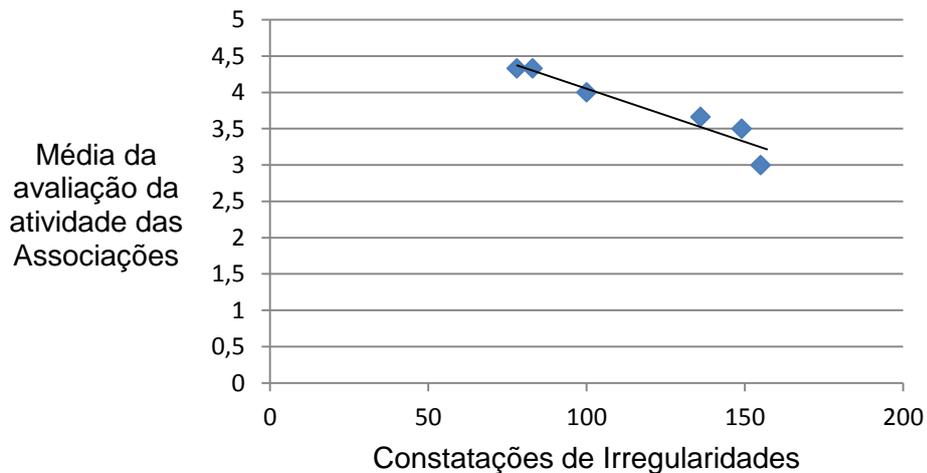
Apesar de todas essas evidências de ligação entre o mecanismo de repasses de recursos das emendas parlamentares e o comportamento de “rent-seeking”, verifica-se nas entrevistas realizadas que esse ainda é o mecanismo mais utilizado pelos municípios em sua busca por recursos, em detrimento daqueles que são repassados através dos canais participativos.

Porém não é indicado, através das análises estatísticas de correlação de Pearson, um aumento significativo no número de constatações de irregularidades com o aumento do valor repassado pelas emendas parlamentares, corroborando a conclusão de Sodré e Alves (2010), pois o valor encontrado de 0,395 a caracteriza, segundo a interpretação do teste, como “fracamente positiva”.

Resultados semelhantes foram observados em outras correlações testadas através do mesmo método, cruzando os dados obtidos pelas constatações de irregularidades dos relatórios da CGU com o Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, e o mesmo resultado quando se analisam as correlações com suas dimensões de “Bonding”, “Bridging” e “Linking”, indicando que o capital social, da forma em que foi investigado neste trabalho, também não implica mudanças significativas nas constatações de irregularidades pela CGU.

Porém, analisando de forma similar a Weber (2006), nota-se que, nos municípios do território do Agreste Meridional que tiveram avaliação do nível de atividade de suas associações mais alta, a correlação com as constatações de irregularidades pela CGU foram “fortemente negativas”, indicando que, ao elevar-se o nível de atividade das associações no município, haverá redução no número de irregularidades, conforme gráfico 5.

Gráfico 5: Correlação CGU x Avaliação das Associações



Fonte: Elaboração do autor a partir dos relatórios de fiscalização a partir de sorteios públicos em unidades municipais da CGU no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco e microdados da pesquisa “Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” do MDA / SDT.

Essa investigação justifica a necessidade de promover o associativismo nos municípios e esperar que o exercício dessa prática democrática contribua para que o crescimento dos níveis de capital social seja medido pelo Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, cujo aspecto associativo é investigado na dimensão de “Bonding” seja através de uma outra metodologia de mensuração de capital social para a qual o referido índice possa contribuir.

Para sumarizar as conclusões deste capítulo e, por consequência deste trabalho, destacamos os seguintes pontos de maior relevância, observados na pesquisa e também na prática política de atuação do colegiado territorial.

- Garanhuns, cidade polo do território, apresenta maior nível de estoque de capital social;
- Tupanatinga ocupa surpreendentemente a 4ª posição, justificada pela atuação do CMDRS e sua importância junto à gestão municipal;
- CMDRS de Tupanatinga possui sede própria, veículos, motocicletas e equipamentos bem mantidos e conservados;
- A dimensão de Linking sempre se apresenta abaixo das de Bonding e Bridging no percentual de escore máximo possível do ranking;

- Apenas em Garanhuns a dimensão de Linking supera as outras duas na avaliação dos entrevistados;
- A dimensão de Linking apresenta a mais forte correlação positiva entre as dimensões de capital social e a distribuição percentual dos recursos do PTC;
- Os mecanismos de acesso a recursos mais ligados ao clientelismo e a relações verticalizadas de poder ainda são traços marcantes na prática política do território estudado;
- O mecanismo das emendas parlamentares é ainda a preferência da prática política no território;
- Esse mecanismo está ligado no território, como em vários outros, à prática de comportamento de Rent-seeking;
- A elevação da densidade associativa tende à diminuição de casos de constatação de irregularidades administrativas;
- Isso justifica a ampliação do PTC com vistas à formação, à acumulação e à reprodução do capital social no território;
- Finalmente, o estoque atual de capital social existente no território, da forma que foi medido por este trabalho, ainda não é capaz de ampliar acesso a recursos.

Considerações finais

A condição de mudança de postura política no acesso a bens e serviços é primordial para a elevação da cidadania no Brasil, com o que este trabalho tenta colaborar ao problematizar a questão dos canais de repasses de recursos para o PTC através de um mecanismo participativo da sociedade no Agreste Meridional de PE.

Diversos recursos foram utilizados com esse objetivo, como foi visto, desde a correlação estatística de Pearson entre as avaliações da atividade das associações e a redução da corrupção, às constatações de irregularidades pelas auditorias da CGU, comprovando a valiosa contribuição e motivação para a formação e a reprodução do capital social no território.

O discurso político sobre o PTC motivou este trabalho de dissertação em que a seguinte hipótese foi investigada e refutada: - Existe uma relação crescente entre o capital social e os repasses de recursos do Programa Territórios da Cidadania. Adicionalmente, passou-se responder à seguinte questão de pesquisa da dissertação: - Quais são os mecanismos de repasses de recursos que atendem aos objetivos do PTC e qual o papel do capital social nesse processo?

Destaca-se, nos resultados obtidos relativamente à hipótese levantada e à questão de pesquisa que, de acordo com o modelo de análise institucional de políticas públicas, o capital social no território ainda não foi capaz de potencializar o acesso aos recursos do Programa porque, segundo o mesmo modelo, embora ele se apresente consistente na base (associativismo presente nos municípios), existe um “*gap*” entre a base e as instâncias superiores, de quem depende a transferência de recursos do PTC necessários para os municípios, sendo esses responsáveis pela finalização do processo em que os recursos se transformam em benefícios para a população alvo do PTC. A causa do “*gap*” foi encontrada no fato de que a maior presença de capital social implica mais eficiente fiscalização, necessária a uma maior licitude do processo de repasse de recursos. Diante dos vícios históricos de política no País e dando continuidade a essa trajetória, verificou-se que há indícios de corrupção e de clientelismo no processo de repasse que têm permitido e explicado o maior acesso de alguns municípios relativamente aos demais participantes do Programa.

Uma das principais sinalizações desses resultados foi observada desde o início da produção do presente trabalho. Por ocasião da pesquisa de campo, algumas dificuldades de ordem técnica, logística e de predisposição dos entrevistados em fornecer as informações foram impostas. Em alguns casos, os respondentes tendiam a enfatizar a administração municipal quando pertencem à mesma facção política partidária; por vezes, quando não possuíam poder decisório ou informação, adiavam ou cancelavam o encontro agendado, numa atitude de nítida evasão. Porém, na maioria dos casos, considera-se que as respostas expressam a verdade; ou seja, apresentam maior grau de confiabilidade nos casos em que o respondente pertence à sociedade civil ou é funcionário público de carreira, concursado. Contrariamente, aqueles que ocupam cargos comissionados dão respostas tendenciosas, geralmente em defesa da administração municipal, mais um indício claro das “invisíveis” irregularidades.

Somam-se a essas observações, outras características identificadas no processo de agendamento das entrevistas com os atores políticos envolvidos no PTC, tais como:

- O dinamismo do serviço público, com suas reuniões frequentes, também atrapalha o agendamento das entrevistas; por vezes aconteciam cancelamentos devido a reuniões ou visitas de última hora com agentes de instâncias superiores de governo ou empresas.
- A baixa capacidade de decisão dos representantes dos governos municipais também pode ser apontada como fator de dificuldade a qualquer pesquisa nessa área de políticas públicas, quando em muitos casos o próprio gestor municipal não absorve a prática de descentralização política como traço de sua personalidade.
- A pouca participação dos gestores públicos nas reuniões das instâncias colegiadas, territoriais e municipais, provoca desinformação dos membros dos conselhos e, com isso, as decisões por eles tomadas não são consideradas pelos poderes públicos municipais que, por vezes, se contrapõem às decisões colegiadas, fato que desmotiva a participação dos atores.

No entanto, outras informações e os modelos de análise de política utilizados auxiliaram no exame da hipótese de que *“Existe uma relação crescente entre o*

capital social e os repasses de recursos do Programa Territórios da Cidadania”, e, segundo eles, a hipótese, conforme dito acima, não encontra sustentação empírica.

O fato mais importante observado é que o capital social que existe no Território do Agreste Meridional encontra-se em ascensão, porém o número de projetos aprovados e realizados é ínfimo, e a meta do Desenvolvimento Rural e Sustentável fica comprometida. À exceção de casos como os dos municípios Angelim, Iati, Manari e Venturosa, o capital social apresenta tendência crescente e funciona como instrumento de fiscalização e combate à corrupção diante dos vícios de política que são comuns no País desde sua formação, tais como: corrupção, coronelismo, entre outros. Esses se apresentam em negociações nefastas à sociedade, a exemplo da compra e venda de votos. Desse modo, por causa dos referidos vícios de política, o capital social não pode ser determinante do processo de acesso aos recursos do PTC do Agreste Meridional de Pernambuco diante dos órgãos de instâncias superiores.

Dessa forma, confirmando outros estudos acadêmicos, o caso do Território do Agreste Meridional de Pernambuco guarda semelhança com outros territórios já estudados, onde o capital social existente não é capaz de transformar-se em benefícios de seus atores. Tem-se ainda muito que buscar, que praticar, que investigar, que controlar, que agir, mas principalmente que aprender, antes de alcançar o que se pretende.

O papel do colegiado territorial na formação, na acumulação e na reprodução de um capital social no território do Agreste Meridional se insere no desenvolvimento de uma nova cultura participativa da construção futura de uma sociedade mais justa, com protagonismo próprio, em detrimento dos sentimentos patrimonialistas tão ainda arraigados na cultura política regional.

Portanto, apesar das conclusões deste trabalho, a continuação da política territorial e seu posterior dinamismo são extremamente necessários ao processo de desenvolvimento dos territórios envolvidos, isso posto pelo valor de correlação entre o Índice de Investigação de Capital Social no Território do Agreste Meridional, em seu aspecto de emponderamento e os repasses de convênio federais com os municípios envolvidos.

Embora tenha se apresentado fraca, essa correlação foi positiva, indicando que o aspecto inicial de emponderamento começa a mostrar resultado numérico, dando mostras de que a formação do capital social no território será cumulativa e anima o

processo de continuidade da política de desenvolvimento territorial e da persistência nos trabalhos do colegiado.

A expectativa é de conversão dos indicadores, hoje negativos, em um horizonte temporal que dependa dos esforços empregados pelos governos e pelos atores da sociedade civil.

Apesar de não realizar acesso a recursos diante da falta de “linking” demonstrada pela desvalorização da política por parte dos gestores públicos municipais, como nos trabalhos de autores já mencionados e de aspectos patrimonialistas ou comportamentos de “Rent-seeking” ainda presentes no território, há a justificativa de que o aspecto de “bonding”, ainda que minimamente, explica a melhoria dos acessos e motiva a formação de capital social no território.

Partindo de uma visão da sociedade civil participante, o programa não visa introduzir critérios de meritocracia organizacional para o acesso a recursos, e sim na indução de um processo de mudança na sociedade que atinjam ganhos políticos, sociais e econômicos de natureza diversa, não apenas através de políticas públicas, mas de negociações com iniciativa privada, solidificadas pelos conceitos de capital social.

Do ponto de vista das instituições públicas, a capacidade de integrar as políticas e melhorar suas articulações, no sentido de promover sinergia positiva entre elas, potencializando os objetivos ou minimizando desperdícios, são capazes de justificar por si, sua continuidade e ampliação.

As tendências ao patrimonialismo explicam em grande parte as dificuldades impostas pelos gestores municipais para a consolidação da política de desenvolvimento territorial, foco desta dissertação. Nesse caso, é no funcionamento das instâncias colegiadas que se verificam nítidas ações de esvaziamento e de sobreposição de ações. Vários prefeitos não aceitam a gestão e o controle social exercido pelos conselhos municipais, por enxergarem neles um espaço, não somente institucional, mas onde a oposição se municia de informações das ações administrativas e traça seus planos de impugnação.

Essa característica patrimonialista de governar e de fazer oposição é ainda traço marcante no território em que a competência do adversário perdedor em impugnar ações da administração é baseada nas falhas de elaboração dos projetos candidatos a obtenção de recursos. Esses são submetidos à seleção e, nessa fase, inicia-se o processo de sua desqualificação, cujo resultado negativo se apoia nas

formas de serem elaborados, principalmente as de execução e prestação de contas com vistas a neutralizar a figura política do administrador em futuras disputas eleitorais.

Diante disso, alguns administradores preferem não dar plena transparência de suas ações, como forma de se precaver das duras críticas e dos planos de sabotagem por parte daqueles que, em busca de vantagem em disputas eleitorais futuras, usam de todos os meios para impedir a tramitação de qualquer projeto ou ação administrativa que ampliem a dimensão política do administrador.

Dessa forma ocorre a reprodução de fracassos políticos administrativos, pois, numa visão patrimonialista de administrar, nunca se permitem ações em benefício da população que não possuam assinatura do político mais evidente, sendo preferível vetá-las quando delas se tenha conhecimento.

Assim sendo, os gestores municipais do território do Agreste Meridional traçam suas estratégias administrativas baseados em seus históricos de relações políticas e nas afinidades ou não com as formas mais horizontais de governo, consolidando assim alianças com setores participativos ou com outros mais centralizadores, deixando marcas bem definidas na forma adotada de acesso a recursos.

Apesar disso, tentam atingir níveis mais elevados de “Linking”, com fortalecimento dos aspectos de “Bridging” e “Bonding”, ampliando a capacidade de acessar recursos através dos canais participativos do PTC, sob direta influência de um maior nível de capital social no território para combater a corrupção através de pressões sociais, e, por conseguinte, promover redução das constatações de irregularidades nas administrações municipais, o que pressupõe menores níveis de corrupção e ampliação de oportunidades sociais. Isso parece ser o caminho a ser percorrido na direção de possíveis correções do sistema, de modo a ampliar os resultados positivos do PTC no Agreste Meridional de Pernambuco, fundamental para o desenvolvimento rural.

Em toda a extensão da pesquisa, foram encontradas dificuldades em diversas formas, e, entre elas, a falta de agenda dos gestores municipais e a consequente realização de entrevistas com atores e atrizes de pouco conhecimento; falta de dados da CGU para todos os municípios do território; falta de dados nas prefeituras municipais, falta de recursos para um maior número de visitas; baixa capacidade de mobilização do colegiado territorial além da alta rotatividade de seus membros.

Como sugestão de melhoria ao processo de mobilização de recursos através dos canais participativos do Programa Territórios da Cidadania, este trabalho deixa a recomendação de formação e reprodução de Capital Social no Território do Agreste Meridional com especial atenção na dimensão de “linking”, tendo em vista que os “atores dos colegiados territoriais não devem se omitir e ocupar espaços políticos, devendo se candidatar a cargos tais como: vereadores, prefeitos ou deputados”⁵, isso como forma de incentivar a ação política dos territórios.

Essa indicação já tem repercussão prática na política do PTC em todo o País, onde o Secretário Municipal de Planejamento da Cidade de Campina Grande, e, no Território do Agreste, o Secretário Municipal de Agricultura em Garanhuns, bem como vereadores eleitos nas cidades de Águas Belas, Bom Conselho, Garanhuns, Iati, Ibimirim, Itaíba e Pedra, além dos prefeitos de Águas Belas e Ibirajuba, que iniciaram sua carreira política nas discussões do PTC.

Novos estudos sobre a funcionalidade do Índice de Investigação de Capital Social no Agreste Meridional e sua correlação com a redução de irregularidades nos relatórios de auditorias realizadas pelos órgãos de controle se fazem necessários, ampliando a base de dados, principalmente sobre os relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que certamente possui metodologia diferente da CGU, mas que preenche a necessidade de investigação em todos os municípios do território.

⁵ Prof. Márcio Caniello em citação oral durante o III Encontro Nacional das Células de Acompanhamento e Informação SDT/MDA, Fortaleza CE, 29 de Agosto de 2012.

5. Referências

ALBAGLI, S. e MACIEL, M. L. Capital social e empreendedorismo local. In: Lastres, H. M. M.(coord.), *Proposição de Políticas para a Promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas*. Setembro, 2002.

ATRIA, R.; SILES, M.; ARRIAGADA, I.; ROBINSON, L J. & WHITERFORD, S. *Capital social y reducción de La pobreza en América Latina y el Caribe : en busca de um nuevo paradigma*. Santiago do Chile: CEPAL - University of Michigan Press, 2003.

BANFIELD, E. C. *The moral basis of a backward society*. Nova York: Free Press, 1958.

BORGES FILHO, E. L.; OLIVEIRA, V. P.; BRANCO, G.; MANOEL GAMA, T.. *A Percepção da Família sobre as Condições de Vida no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco*. In: 49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2011, Belo Horizonte. Anais: 49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Belo Horizonte, 2011.

BOURDIEU, P.: *As formas do capital*. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1986.

_____.: *A reprodução – Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

_____. *Razões Práticas Sobre a Teoria da Ação*. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1996.

_____.: *Escritos de Educação*, Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (organizadores). 9. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007 – (Ciências Sociais da Educação)

BRASIL. Controladoria Geral da União. Brasília: Disponível em <www.portaldatransparencia.gov.br >. Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. Controladoria-Geral da União – CGU. Transferência de Recursos da União. BRASÍLIA: CHU, 2013. disponível em <www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/TransferenciaRecursosUniao.pdf> acesso em 29/01/2014.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão Nº 1554. Disponível em <www.tcu.gov.br/consultas_sob_codigo_eletronico: AC-1554-22/11-P, acesso em 19/03/2014>

_____. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Brasília:Disp.em<www.dnocs.gov.br/~dnocs/doc/canais/perimetros_irrigados/pe/moxoto.htm >Acesso em: 30nov. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Brasília: Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/prefeituras-e-governos-estaduais/cauc >. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Agreste Meridional de Pernambuco. *Sistema de Informações Territoriais*. Brasília: MDA. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Sistema de Informações Territoriais*. Brasília: MDA. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

_____. Portal da Presidência da República – *Lei 8.666 / 1993*, disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> acesso em 05/12/2103.

_____. Presidência da República. Casa Civil. BRASILIA: DNN 11503 de 25 de fevereiro de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm> acesso em 10/03/2104.

_____. Programa Territórios da Cidadania - *Relatório de Execução - Planos de Execução, 2009 e 2010*, disponível em <www.territoriosdacidadania.gov.br> acesso em 05/08/2013.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. S.; MARTINS, M. F.: *Identidade e Participação Social na Gestão do Programa Territórios da Cidadania: Um Estudo Comparativo*. In: 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2012, Vitória - ES. Anais: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Vitória - ES, 2012.

CAZELLI, S.: *Ciência, Cultura, Museus, Jovens e Escolas: Quais As Relações?*, Tese de Doutorado, apresentada ao programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC – Rio como parte dos requisitos parciais para obtenção do título de Doutor em Educação, PUC – Rio – Certificação Digital Nº 0114340/CA, Agosto de 2005.

_____, S; et al. *Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman*, Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 45 set./dez. 2010

D' ARAUJO, M. C. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

DALLABRIDA, N.: *Bourdieu e As Estratégias de Distinção no Ensino Superior Francês, Cadernos de História da Educação* – v.10,n. 1 – jan/jun.

FAORO, R., *Os donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, 13 ed. – São Paulo, Globo 1998.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D: *Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – Entre o Capital Social e o Bloqueio Institucional*, XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Campinas – SP, 2003.

FILHO, D B. F.; JÚNIOR, J. A. S.: Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)*. Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 1, 2009.

FORNAZIER, A.; BELIK, W.: *Políticas Territoriais e Desigualdades no Meio Rural Brasileiro*, 49º Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Belo Horizonte MG. 2011.

FREITAS, A. F.de; FREITAS; MINÁ, M. D.: *Desafios Da Gestão Social dos Territórios Rurais*, 48º Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Belo Horizonte MG. 2010.

GROOTAERT, C.; NARAYAN, D.; JONES, V. N.; WOOLCOCK, M.: *Questionário Integrado para Medir Capital Social*. Banco Mundial, 2003.

HALPERN, D.. *Social Capital*. Malden, MA: Politic Press, 2005.

HIGGINS, S. S.: *Fundamentos Teóricos Do Capital Social*. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005.

HOLANDA, S. B. de, *Raízes do Brasil*, 26 ed.– São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

INFORMATIVO SGE/CÉLULAS Nº 16/2012, Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009, Brasília, DF, p. 1-3, Set 2012.

JORNAL FOLHA DE PERNAMBUCO. “*Prefeito reeleito tem registro cassado*”. Recife: disponível em <www.folhape.com.br/cms/opencms/fohape/pt/edicaoimpressa/%20arquivos/2012/11/14_11_2012/0079.html>

Lazzarini, S.G.: Chaddad, F. R.: Neves, M. F.: “*O conceito de capital social e aplicações para desenvolvimento e estratégia sustentável*”. Preços Agrícolas, Maio de (2000).

LIN, N.. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LISTA_TC_120. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

MACIEL, F. G.: *O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas*, I Concurso de Monografias e Redações Controladoria Geral da União, 2005.

MARQUES, M. I.M.: *A Atualidade do Conceito de Camponês*. Revista NERA, Presidente Prudente, 2008. ISSN: 1806-6755.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B.de O. *Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local*. Revista Ciência da Informação, v.33, n.3, p.41-49. Brasília, 2004.

MORAES, J. L. A.. *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Editado por CORREA, S. M. D. S.. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A.: *A Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu: Limites e Contribuições*, Educação & Sociedade, ano XXIII, nº 78, Abril/2002.

OLIVEIRA, V. P.; FILHO, E. L. B.; BRANCO, G.. *Analisando o processo de gestão do colegiado territorial do Agreste Meridional de Pernambuco*. In: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010, Campo Grande. Anais: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 2010.

PEREIRA, J. R. O.; CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. Os Instrumentos De Mensuração do Capital Social: Principais Diferenças Entre Métodos Reconhecidos Mundialmente. XIV Encontro latino Americano de Iniciação Científica, 2011.

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM. *Cadernos Municipais*. Recife. Disponível em <www.bde.pe.gov.br/estruturacao geral/filtroCadernoEstatistico.aspx>. Acesso em: 28 de novembro de 2013.

PERNAMBUCO. Base de Dados do Estado de Pernambuco, Disponível em <http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=798&Cod=1> . Acesso em 02/02/2014.

PORTES, A.: *Capital Social: Origens e Aplicações na Sociologia Contemporânea*. Sociologia Problemas e Práticas, 2000, disponível em <www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf> . Acesso em: 13 de setembro de 2013.

PRADO JR, C: *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*, 21ªEd. São Paulo, Brasiliense, 1989[1942].

PRORURAL - Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR, *Empréstimo nº 4625 – 1BR, Relatório Final, 2010, Programa “Tecendo Redes Inovadoras”*, Fundação AVSI - Associação Voluntários para o Serviço Internacional, disponível em: <www.avsinordeste.org.br/desenvolvimento-rural/planejamento-e-gestao-de-projetos-em-areas-rurais>

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PUTNAM. R.: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000). New York: Simon and Schuster. 2000.

RAPOSO, I.; et al. *Metodologia para a caracterização do nível de desenvolvimento em municípios de Pernambuco*. Relatório de Pesquisa, Fundação Joaquim Nabuco Recife, 2007.

ROCHA, M. R. T da; FILIPPI, E. E. *Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos*. Bogotá. Seminário Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, 2008

SANTOS, M.: *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SKOCPOL, T.; MORRIS, P. F.: *Civic Engagement in American Democracy*. New York, The Brooking Institution Press, 1999.

SOARES, A. P. A.; ABREU, E. A. P.; NAVAES, A. M.: *A relação entre o capital social e o desenvolvimento local: o caso das comunidades rurais de baixo rendimento em Pernambuco*. In: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010, Campo Grande. Anais:48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 2010.

SODRÉ, A.C. de A.; ALVES, M. F. C.: *A Relação entre Emendas Parlamentares e a Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União*. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v.14, n. 3, art. 2, Mai. / Jun., 2010.

SORJ, B.. *“A nova sociedade brasileira”* – 2.ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

TERRITÓRIOS da Cidadania: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para Redução da Desigualdade Social no Meio Rural Brasileiro, EMBRAPA Centro de Pesquisa Agropecuária de Clima Temperado CPACT, Pelotas RS, p 3-32, Junho 2007.

TOCQUEVILLE, A.: *A democracia na América*. São Paulo, 2005.

WEBER, L. A.: *Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros (O poder do Associativismo)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2006.

6. Apêndices

APÊNDICE A – Relação dos Ministérios que integram as ações do Programa Territórios da Cidadania, sua participação em número de ações e volume de recursos envolvido na Matriz de ações para o ano de 2013.

Tabela 6: Ministérios e respectiva participação no Programa Territórios da Cidadania

Órgão	Número de Ações	Valor milhões)	(R\$	%
MDA	31	2.977,4		40,7
MS	5	1.450,9		19,8
MEC	7	1.145,9		15,7
MI	5	614,5		8,4
MDS	3	605,0		8,3
MCid	2	451,9		6,2
MAPA	2	0,5		0,0
MC	1	5,4		0,1
MCT	1	2,0		0,0
MinC	4	6,9		0,1
MTE	1	6,0		0,1
MPA	4	10,3		0,1
SPM	3	41,4		0,6
SEPPIR	1	1,2		0,0
TOTAL	70	7.319,7		100

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do Portal Territórios da Cidadania <www.territoriosdacidadania.gov.br>

APÊNDICE B – Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania para os Territórios Brasileiros.

Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
1 Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO
2 Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo
Min. da Cultura - MinC
3 Cine Mais Cultura
4 Fortalecimento de Espaços e Pontos de Cultura e Desenvolvimento e Estímulo a Redes e Circuitos Culturais
5 Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais
6 Revelando os Brasis
Min. da Educação - MEC
7 Apoio à Formação Profissional e Tecnológica - Pronatec Campo
8 Computador Interativo
9 Construção de Escolas no Campo
10 Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo
11 Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo
12 Programa Mais Educação Campo
13 ProInfância
Min. da Integração Nacional - MI
14 Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural - Plano Brasil sem Miséria
15 Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura - Plano Brasil sem Miséria
16 Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil sem Miséria
17 Operação e Manutenção de Unidades de Produção para Apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs
18 Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais - APLs -

Plano Brasil sem Miséria
Min. da Pesca e Aquicultura - MPA
19 Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola
20 Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola
21 Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira
22 Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Aquícola
Min. da Saúde - MS
23 Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada
24 Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde
25 Piso de Atenção Básica Fixo
26 Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família
27 Vacinas para Prevenção e Controle de Doenças
Min. das Cidades - MCid
28 Habitação Rural
29 Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV
Min. das Comunicações - MC
30 Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital
Min. do Desenvolvimento Agrário - MDA
31 Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS
32 Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas e dos Povos e Comunidades Tradicionais
33 Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural
34 Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil
35 Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

- 36 Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA
- 37 Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes
- 38 Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos
- 39 Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária
- 40 Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas
- 41 Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais
- 42 Capacitação de Agentes de Desenvolvimento
- 43 Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária
- 44 Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social
- 45 Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados
- 46 Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras
- 47 Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar
- 48 Documentação da Trabalhadora Rural
- 49 Educação de Jovens e Adultos
- 50 Fomento à Agro industrialização e à Comercialização - Terra Sol
- 51 Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais
- 52 Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis
- 53 Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária
- 54 Implantação de Bibliotecas Rurais - Arca das Letras
- 55 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento
- 56 Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária
- 57 Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais

58 Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária
59 Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas
60 Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
61 Terra Legal - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais na Amazônia Legal
62 Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal
Min. do Desenvolvimento Social - MDS
63 Acesso à Água para a Produção de Alimentos - Plano Brasil sem Miséria
64 Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria
65 Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil - Plano Brasil sem Miséria
Min. do Trabalho e Emprego - MTE
66 Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI
67 Apoio à Implantação e à Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos
Presidência da República - SEPPIR
68 Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais
Presidência da República - SPM
69 Aquisição de Unidades Móveis de Acolhimento às Mulheres do Campo e da Floresta
70 Implementação de Centros Especializados de Atendimento à Mulher Migrante nas Fronteiras Secas
71 Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres

APÊNDICE C – Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania para o Território do Agreste Meridional para o ano de 2013

Ministério do Desenvolvimento Social – MDS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acesso à Água para a Produção de Alimentos - Plano Brasil sem Miséria 2. Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria 3. Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil – Plano Brasil sem Miséria
Ministério do Desenvolvimento Agrário
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais 2. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA 3. Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária 4. Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos 5. Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais 6. Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar 7. Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais 8. Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis 9. Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural 10. Capacitação de Agentes de Desenvolvimento 11. Documentação da Trabalhadora Rural 12. Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil 13. Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes 14. Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras 15. Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados 16. Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de

Assentamento 17. Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
Ministério das Comunicações
1. Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital
Ministério da Educação e Cultura
1. Computador Interativo 2. Construção de Escolas no Campo 3. Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo 4. Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo 5. Programa Mais Educação Campo 6. ProInfância
Ministério da Saúde
1. Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde 2. Piso de Atenção Básica Fixo

APÊNDICE D– Quadro Categorias de Análises.

Capital Social	Dimensões	Pergunta	Aspectos Investigados
Bonding	Dimensão	Quais segmentos sociais realizam ações de apoio às áreas rurais do município?	quantifica-se o número desses segmentos
		Existem acordos coletivos de venda da produção agrícola no município?	Variável Dummy: 1 para sim, não em caso contrário.
	Associativa ou de Emponderamento	Avalie o quanto as associações existentes no município são ativas?	Avalia-se utilizando a escala de 1 a 5, sendo: 1 para "péssimo"; 2 para "ruim"; 3 para "média"; 4 para "boa" e 5 para "ótima".
		Quais são as principais dificuldades no funcionamento dos CMDRS, ou similar?	Quantifica-se essas dificuldades.
		No último ano, qual foi a frequência de protestos ou manifestações sociais?	Quantifica-se o número dessas manifestações
		Avalie como se pode ser qualificado a capacidade de mobilização da sociedade civil para o desenvolvimento rural?	Atribui-se nota "0" para não se aplica e não sabe; 1 para "nenhuma"; 2 para "Raramente"; 3 para "de vez em quando" e 4 para "frequentemente".

Fonte: Elaboração do autor com dados dos questionários "Capacidades institucionais, Índice de capacidades institucionais e Índice de Gestão Social" da pesquisa intitulada "Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais" no Território do Agreste Meridional de Pernambuco, com vinculação ao Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais No. 05/2009.

APÊNDICE D– Cont. Quadro Categorias de Análises.

Capital Social	Dimensões	Pergunta	Aspectos Investigados
Bridging	Dimensão de Integração de Alianças	Como você avalia o nível dos conflitos no município?	Avalia-se utilizando a escala de 1 a 5, sendo: 1 para "Não há nenhum conflito" e 5 para há muitos conflitos, ou notas intermediárias segundo a percepção do entrevistado.
		A quem a Sociedade Civil recorre para a negociação e resolução de conflitos no município?	Quantifica-se o número dessas instituições.
		Como você avalia a capacidade dessas instituições em lidar com os conflitos?	Excetuando o variável atribuída à justiça ver amédia aritmética entre as outras variáveis.
		Com quais finalidades ocorrem as eventuais parcerias entre organizações de produtores e prefeitura municipal?	Quantifica-se o número dessas ocorrências
		Quais funções são desempenhadas pela Secretaria Municipal de Agricultura, de Desenvolvimento Rural (ou similar)?	atribui-se nota "0" para nenhuma das anteriores e não sabe; 1 para "acompanhamento de atividades (vacinas, aração de terras, ou outras ações)"; 2 para "Assistência Técnica a produtores"; 3 para "Elaboração de diagnósticos"; 4 para "formulação de projetos" e 5 para "Coordenação com instituições federais e estaduais".

Fonte: Elaboração do autor com dados dos questionários "Capacidades institucionais, Índice de capacidades institucionais e Índice de Gestão Social" da pesquisa intitulada "Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais" no Território do Agreste Meridional de Pernambuco, com vinculação ao Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais No. 05/2009.

APÊNDICE D– Cont. Quadro Categorias de Análises.

Capital Social	Dimensões	Pergunta	Aspectos Investigados
		Exceto o espaço dos conselhos, com que frequência há reuniões entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil para tratar do desenvolvimento rural durante o ano?	Atribui-se nota "0" para "não sabe"; 1 para "nenhuma"; 2 para "Raramente"; 3 para "De vez em quando" e 4 para "frequentemente".
		Qual a forma de divulgação das informações comerciais e de mercado, quais são os meios da divulgação?	atribui-se nota "1" para internet; 2 para telefone; 3 para mídia focal; 4 para rádio e televisão e 5 para reuniões STR. CMDRS etc.
		Quais são os principais tipos de conflitos presentes no município?	quantifica-se a ocorrência de conflitos étnicos
Linking	Dimensão de Vinculação Institucional	Como você avalia a capacidade de implementação das políticas públicas para o meio rural?	Avaliação utilizando a escala de 1 a 5, sendo: 1 para "péssima" e 5 para "ótima", e notas intermediárias em acordo com a percepção do entrevistado.
		Como você avalia o funcionamento dos conselhos em seu município?	Efetuar cálculo da média aritmética atribuída para o funcionamento dos diversos conselhos segundo a escala de 1 a 5, sendo: 1 para "funcionamento péssimo" e 5 para "funcionamento ótimo" ou notas intermediárias segundo interpretação do entrevistado.

Fonte: Elaboração do autor com dados dos questionários "Capacidades institucionais, Índice de capacidades institucionais e Índice de Gestão Social" da pesquisa intitulada "Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais" no Território do Agreste Meridional de Pernambuco, com vinculação ao Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais No. 05/2009.

APÊNDICE D– Cont. Quadro Categorias de Análises.

Capital Social	Dimensões	Pergunta	Aspectos Investigados
Linking	Dimensão de Vinculação Institucional	No caso de existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou do Conselho de Segurança Alimentar, com que frequência os conselheiros se reúnem?	atribui-se nota "0" para "não sabe" e para "não se aplica"; 1 para "nunca se reúnem"; 2 para "uma vez a cada seis meses"; 3 para "somente para aprovar prestação de contas"; 4 para "apenas para discutir problemas urgentes" e 5 para "uma vez ao mês".
		No caso de existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou do Conselho de Segurança Alimentar, quais são as suas funções?	atribui-se nota "0" para "não sabe", para "não se aplica" e "nenhuma das anteriores"; 1 para "controle social"; 2 para "elaboração de diagnósticos"; 3 para "elaboração do plano de desenvolvimento rural"; 4 para "formulação de projetos" e 5 para "articulação com instituições federais e estaduais".
Linking	Dimensão de Vinculação Institucional	Avalie o nível de controle social realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos?	Avaliação utilizando a escala de 1 a 5, sendo: 1 para "não há controle" e 5 para "há muito controle", e notas intermediárias em acordo com a percepção do entrevistado.

Fonte: Elaboração do autor com dados dos questionários "Capacidades institucionais, Índice de capacidades institucionais e Índice de Gestão Social" da pesquisa intitulada "Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais" no Território do Agreste Meridional de Pernambuco, com vinculação ao Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais No. 05/2009.

APÊNDICE E: Os Territórios da Cidadania:

Pernambuco		
Agreste Meridional		
Mata Sul		
Sertão do Araripe		
Sertão do Pajeú		
Sertão do São Francisco		
Itaparica PE / BA		
Nordeste		
Alagoas	Bahia	Ceará
Da Bacia Leiteira	Baixo Sul	Cariri
Do Agreste	Chapada Diamantina	Inhamuns Crateús
Do Alto Sertão	Do Sisal	Sertão Central
Do Litoral Norte	Irecê	Sertões de Canindé
Do Médio Sertão	Litoral Sul	Sobral
Da Mata Alagoana	Semi-árido Nordeste II	Vales do Curu e Aracatiaçu
	Sertão do São Francisco	
	Velho Chico	
	Itaparica PE / BA	

Maranhão	Paraíba	Piauí
Alto Turi e Gurupi	Borborema	Carnaubais
Baixada Ocidental	Cariri Ocidental	Cocais
Baixo Parnaíba	Curimataú	Entre Rios
Campos e Lagos	Médio Sertão	Serra da Capivara
Cocais	Zona da Mata Norte	Vale do Canindé
Lençóis Maranhenses/Munin	Zona da Mata Sul	Vale do Guaribas
Médio Mearim		
Vale do Itapecuru		
Rio Grande do Norte		Sergipe
Alto Oeste	Alto Sertão	
Açu-Mossoró	Baixo São Francisco	
Mato Grande	Sertão Ocidental	
Potengi	Sul Sergipano	
Seridó		
Sertão do Apodi		

Brasil		
Acre	Amazonas	Amapá
Alto Acre e Capixaba Vale do Juruá	Alto Juruá Baixo Amazonas Madeira Manaus e Entorno Mesorregião Alto Solimões Rio Negro da Cidadania Indígena	Centro Oeste Dos Lagos Sul do Amapá
Distrito Federal	Espírito Santo	Goiás
Das Águas Emendadas	Caparaó Norte	Das Águas Emendadas Chapada dos Veadeiros Vale do Paranã Vale do Rio Vermelho
Minas Gerais	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso
Das Águas Emendadas Alto Jequitinhonha Alto Rio Pardo Baixo Jequitinhonha Médio Jequitinhonha Noroeste de Minas Serra Geral Sertão de Minas Vale do Mucuri	Cone Sul Da Reforma Grande Dourados Vale do Ivinhema	Baixada Cuiabana Baixo Araguaia Noroeste Portal da Amazônia

Pará	Paraná	Rio de Janeiro
BR 163 Baixo Amazonas Baixo Tocantins Marajó Nordeste Paraense Sudeste Paraense Sul do Pará/Alto Xingu Transamazônica	Cantuquiriguaçu Norte Pioneiro Paraná Centro Vale do Ribeira	Noroeste Norte
Rondônia	Roraima	Rio Grande Do Sul
Central Madeira Mamoré Vale do Jamarí	Sul de Roraima Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	Médio Alto Uruguai Noroeste Colonial Região Central Zona Sul do Estado
Santa Catarina	São Paulo	Tocantins
Meio Oeste Contestado Planalto Norte	Pontal do Paranapanema Sudoeste Paulista Vale do Ribeira	Bico do Papagaio Jalapão Sudeste