

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JOSÉ AMORIM DE OLIVEIRA JÚNIOR

**O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO CONCEBIDO A PARTIR DOS  
CONCEITOS DE GOVERNANÇA POLÍTICA, CAPITAL POLÍTICO E  
AUTOGOVERNO:**

Análise dos impactos da atuação do Sebrae no desenvolvimento político goiano de  
2004 a 2011

SÃO CARLOS/SP

2011

JOSÉ AMORIM DE OLIVEIRA JÚNIOR

**O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO CONCEBIDO A PARTIR DOS  
CONCEITOS DE GOVERNANÇA POLÍTICA, CAPITAL POLÍTICO E  
AUTOGOVERNO:**

Análise dos impactos da atuação do Sebrae no desenvolvimento político goiano de  
2004 a 2011

Tese apresentada à banca examinadora do Programa  
de Pós-Graduação em Ciências Sociais da  
Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR),  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr.º Eduardo Garuti Noronha.

SÃO CARLOS/SP

2011

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

O48dp

Oliveira Júnior, José Amorim de.

O desenvolvimento político concebido a partir dos conceitos de governança política, capital político e autogoverno : análise dos impactos da atuação do SEBRAE no desenvolvimento político goiano de 2004 a 2011 / José Amorim de Oliveira Júnior. -- São Carlos : UFSCar, 2011. 308 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2011.


1. Sociologia. 2. Desenvolvimento político. 3. Autogoverno. 4. Capital político. 5. Governança política. 6. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. I. Título.

CDD: 301 (20<sup>a</sup>)



**BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO**


15/02/2011

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eduardo Garuti Moronha  
Orientador e Presidente

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy


Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

À minha mãe, Rosalva Xavier Mattos Oliveira, exemplo de perseverança na busca de seus ideais.

Ao Professor e Mestre Eduardo Sugizaki, meu primeiro orientador, ainda na época de graduação e iniciação científica. Se consegui realizar com êxito esta pesquisa devo a ele, que me ajudou a entender que ser pesquisador é trilhar um caminho ora de leitura e escrita solitária, ora de compartilhamento dos frutos de nossos estudos, em que devemos ter humildade intelectual para aceitar as críticas e contribuições que dão nova perspectivas à nossa pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha, pela condução da orientação de forma paciente e respeitosa, e por me auxiliar nos recortes teóricos necessários na elaboração desta Tese.

Agradeço aos professores que compuseram a banca examinadora, pelas sugestões que muito contribuíram para o aperfeiçoamento desta tese.

Sou grato à pesquisadora Eliana Barreto de Menezes Lopes, pela interlocução e cessão de materiais.

Ao amigo Dr. Benaias Aires, minha gratidão pelo constante apoio e incentivo.

Agradeço, especialmente, aos amigos do Sebrae em Goiás, Gilvane Felipe (ex-Diretor-Superintendente), Eduardo Alcântara, Luís Átila e Miguel Ivan.

*Os filósofos têm se limitado a interpretar o mundo.*

*A questão, porém, é transformá-lo.*

*(Marx e Engels, A Ideologia alemã)*

## RESUMO

Esta tese analisa a natureza política inerente ao trabalho de desenvolvimento promovido pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás (Sebrae/GO), usado como estudo de caso. A pesquisa estabelece um diálogo entre a Filosofia e a Sociologia política, tendo como foco a elaboração de uma definição de Desenvolvimento Político a partir dos conceitos de governança política (ampliação dos espaços públicos de poder; associacionismo e cooperação e contestação), capital político (a importância da confiança para a formação do capital social; recrutamento político e a inclusão política: formação de novos líderes políticos) e autogoverno (empoderamento; protagonismo e responsividade). Analisamos, também, a atuação do Sebrae na área de políticas públicas e seu reposicionamento como uma agência de desenvolvimento local e setorial, fatores que fortalecem seu papel institucional e corroboram a hipótese da pesquisa quanto às implicações da atuação do Sebrae na promoção do desenvolvimento político.

Palavras-chave: autogoverno, capital político, desenvolvimento político, governança política e Sebrae.



**THE POLITICAL DEVELOPMENT DESIGNED FROM THE CONCEPTS  
OF POLITICAL GOVERNANCE, POLITICAL CAPITAL AND SELF-  
GOVERNMENT:**

*Analysis of the impacts of Sebrae's working in the political development goiano 2004  
to 2011*

**ABSTRACT**

*This thesis analyses the political nature inherent to the development work done by Sebrae's working system. The research establishes a dialogue between philosophy and political sociology, resulting in the creating a political development definition, from the concepts of Political governance (increase of the public spaces of power; power as a key element of the Policy; associacionism and contesting), political capital (the importance of trust to build social capital; political recruitment and political inclusion: formation of new political leaders) and autogovern (empowerment; protagonism and responsiveness). We also analyse the performance of Sebrae in the area of public politics and its Sebrae's reposture as an agent of local and sectorial development, factors that consolidate its institutional role and corroborate the hypothesis of the research about the implications of the acting of this institution in the political development.*

**Keywords:** *political capital, political development, political governance, Sebrae and self-government.*

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista dos municípios pesquisados na pesquisa quantitativa.....	19
Quadro 2 - Onze significados de desenvolvimento político.....	32
Quadro 3 - Definições sobre governança na literatura .....	90
Quadro 4 - Variáveis utilizadas no cálculo do Índice de Desenvolvimento Político .....	146
Quadro 5 - Contribuições dos componentes do Sistema ‘S’ .....	157
Quadro 6 - Linha do tempo do Sebrae.....	182
Quadro 7 - Microempreendedores Individuais formalizados no Portal do Empreendedor..	216
Quadro 8 - Pesquisas aplicadas pelo Sebrae nos projetos Geor .....	221
Quadro 9 - Díade autopercepção versus heteropercepção.....	236
Quadro 10 - Críticas e sugestões de melhorias feitas pelos colaboradores do Sebrae .....	280
Quadro 11 - Críticas e sugestões de melhorias feitas pelos parceiros e público-alvo atendido pelo Sebrae .....	284

## LISTA DE SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
CDE	Conselho Deliberativo Estadual
CDN	Conselho Deliberativo Nacional
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DLIS	Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável
Geor	Gestão Estratégica Orientada para Resultados
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPE	Micro e pequena empresa
PIB	Produto Interno Bruto
Proder	Programa de desenvolvimento de Emprego e Renda
PSDL	Programa Sebrae de Desenvolvimento Local
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sebrae/GO	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sigeor	Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados
UPP	Unidade de Políticas Públicas

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Procedimentos metodológicos.....	16
CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO: CONTEXTUALIZAÇÃO.....	20
2.1 Desenvolvimento político: uma lacuna na pesquisa sociológica.....	20
2.2 Contextualização: o conceito de desenvolvimento político.....	25
2.2.1 O conceito de desenvolvimento político, segundo Jaguaribe.....	35
2.2.2 O conceito de desenvolvimento político, segundo Almond e Powell .....	36
2.2.3 O conceito de desenvolvimento político, segundo Lucian W. Pye .....	42
2.2.4 Abordagem do desenvolvimento político, a partir do conceito de modernização.....	45
2.2.5 O conceito de desenvolvimento político, segundo Huntington .....	46
2.2.6 Abordagem do desenvolvimento político, a partir do conceito de mudança.....	48
2.2.7 Abordagem do desenvolvimento político, a partir da participação política popular .....	49
2.2.7.1 Contextualização: o que é a cultura política.....	49
2.2.8 O papel do Estado na promoção do desenvolvimento.....	69
2.2.9 A importância do consenso para o desenvolvimento .....	73
2.2.10 Abordagem filosófica do desenvolvimento, como processo de deliberação política .....	76
CAPÍTULO III - FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO.....	86
3.1 A Governança política.....	87
3.1.1 O desenvolvimento político a partir da ampliação dos espaços públicos de poder.....	89
3.1.2 Associacionismo e cooperação.....	101
3.1.3 A importância da contestação.....	110
3.2 O Capital político .....	113
3.2.1 Do capital social ao capital político.....	113
3.2.2 O conceito de capital político .....	118
3.2.3 A inclusão política: formação de novos líderes políticos .....	126
3.3 Autogoverno como resultante da democracia participativa via empoderamento e protagonismo dos atores políticos locais.....	134
3.3.1 Empoderamento dos atores locais .....	135
3.3.2 Protagonismo dos atores locais e autogoverno (governo civil).....	136
3.3.3 A responsividade do sistema político .....	139
3.4 Mensurabilidade do desenvolvimento político.....	140
3.5 A formulação do Índice de Desenvolvimento Político (IDP).....	141
3.6 Forma de Cálculo do Índice de Desenvolvimento Político (IDP).....	143
CAPÍTULO IV - ESTUDO DE CASO: OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO SEBRAE EM GOIÁS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO .....	147
4.1 O Sebrae, no âmbito do Sistema 'S' (Contextualização) .....	149
4.1.1 As origens do Sistema 'S' .....	149
4.1.2 A classificação jurídica das entidades ligadas ao Sistema 'S' .....	151
4.1.3 A natureza das ações das entidades do Sistema 'S' .....	152
4.1.4 A origem dos recursos do Sistema 'S' .....	152
4.1.5 O Sebrae no contexto do Sistema 'S' .....	156
4.2 O Sebrae: entidade privada de interesse público.....	156
4.2.1 Histórico do Sebrae: em busca de sua legitimação e institucionalização .....	158
4.2.2 Gestão do Sebrae.....	183
4.2.3 Natureza jurídica do Sebrae .....	187
4.2.4 A estrutura do Sebrae .....	188
4.3 O reposicionamento do Sebrae como agência de desenvolvimento .....	192
4.3.1 A atuação do Sebrae na área de desenvolvimento.....	197
4.3.2 A Atuação do Sebrae no campo das políticas públicas .....	205
4.4 Pesquisa de campo.....	218
4.4.1 Pesquisas quantitativas aplicadas nos Projetos de desenvolvimento do Sebrae.....	218
4.4.2 Pesquisa qualitativa: entrevistas individuais em profundidade com gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae.....	224
4.4.3 Pesquisa qualitativa: entrevistas individuais em profundidade com lideranças políticas, público-alvo e parceiros do Sebrae .....	225

4.4.4 Díade: autopercepção (como o Sebrae se percebe) <i>versus</i> heteropercepção (como o Sebrae é percebido pelo seu público-alvo e parceiros) .....	232
4.4.5 Observação participante .....	246
CAPÍTULO V - CONCLUSÕES .....	281
REFERÊNCIAS .....	287
APÊNDICES .....	298
Apêndice A - Roteiro aplicado em campo, com gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae.....	298
Apêndice B - Roteiro aplicado em campo, com as lideranças e parceiros atendidos pelo Sebrae/GO .....	299
Apêndice C - Termo de consentimento livre e esclarecido .....	300
ANEXOS .....	301
Anexo A - Tela de Abertura do Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR).....	301
Anexo B - Relação de Projetos finalísticos estruturados na Metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR)/Ano de 2009 .....	302
Anexo C - Modelo do questionário aplicado em campo na pesquisas de avaliação de resultados da Metodologia Geor (2004 a 2009) .....	304
Anexo D - Relação de endereços do Sebrae em Goiás.....	305
Anexo E - Relação de Diretores-Presidentes do Cebrae/Sebrae Goiás .....	308

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A motivação inicial desta tese consistia em compreender a natureza política inerente ao trabalho de desenvolvimento promovido pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás (ao qual doravante nos referiremos apenas como Sebrae em Goiás), entidade cuja atuação comumente é associada de forma restrita à sua contribuição ao desenvolvimento econômico local, a partir do apoio às micro e pequenas empresas, inexistindo produção acadêmica alusiva ao seu impacto no campo do desenvolvimento político.

Por entender que este assunto tem sido negligenciado há muito tempo, nos propusemos a investigá-lo, por meio do estabelecimento de um diálogo entre Filosofia política (conceitos de democracia, deliberação, participação cívica, poder e política) e Sociologia política (autogoverno, desenvolvimento, capital político e governança política).

Escolhemos o Sebrae em Goiás como objeto para a pesquisa empírica em função da sua atuação no campo do desenvolvimento político, como conceituado no âmbito desta tese, a partir dos conceitos de governança, capital político e autogoverno, vez que, conforme foi corroborado pela pesquisa empírica, esta entidade tem relevante contribuição em cada uma dessas dimensões e ajuda a entender o processo de desenvolvimento político que vem sendo promovido não apenas pelo governo, mas, ademais, por outras entidades não governamentais.

Apesar de utilizarmos como objeto de pesquisa o Sebrae em Goiás, faremos menção, em alguns momentos, ao Sebrae Nacional, uma vez que é a instância responsável por emanar as diretrizes e orientações para todos os demais agentes da entidade em todos os Estados.

Outros fatores que motivaram a escolha do Sebrae como objeto de estudo foram os programas, projetos e ações desenvolvidos pela entidade, ao longo de mais de três décadas, nas áreas de desenvolvimento local, integrado e sustentável (DLIS), geração de emprego e renda, criação de governanças (via fóruns ou comitês locais), formação de lideranças e ações de empoderamento de comunidades locais, trabalhos no campo do associativismo e cooperativismo, ou ainda, mais recentemente, atuando em campos inovadores no caso do Brasil (para entidades com sua composição híbrida, paraestatal), como é o caso dos segmentos de arranjos produtivos locais e políticas públicas (com destaque para a atuação na criação e implementação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e do Empreendedor Individual), seja em função da capilaridade da entidade, presente em praticamente todos os

municípios goianos (desde o formato de Escritórios Regionais, Agências de atendimento, pelas ações implementadas, com o escopo de projeto estruturado ou ainda ações específicas), de forma que reúne as condições ideais para a empiria que esta pesquisa de doutorado deseja empreender sobre a temática do desenvolvimento político.

A delimitação do tema da pesquisa mostrou a necessidade de se examinar a produção teórica da Filosofia e da Sociologia política acerca da temática pesquisada, apresentadas nos capítulos e seções que compõem esta tese.

No segundo capítulo, contextualizamos e conceituamos o desenvolvimento político, bem como elaboramos uma análise crítica cujo propósito principal é questionar a temática da participação política popular como um dos pilares do desenvolvimento político. Para tanto, levantamos as principais abordagens do desenvolvimento, com recorte na área do desenvolvimento político.

No terceiro capítulo, analisamos a fundamentação teórica a partir da qual elaboramos o conceito de desenvolvimento político: governança política (ampliação dos espaços públicos de poder; associacionismo e cooperação e contestação), capital político (a importância da confiança para a formação do capital social; recrutamento político e a inclusão política: formação de novos líderes políticos) e autogoverno (empoderamento, protagonismo e responsividade), culminando na elaboração do Índice de Desenvolvimento Político, a partir da tríade conceitual abordada (governança política, capital político e autogoverno). Não pretendemos propor um indicador que dê cabo da problemática do desenvolvimento político, mas sim abordar de forma estruturada esta questão, com a criação de um indicador que tenha por finalidade medir o grau de contribuição do Sebrae para o desenvolvimento político, mais notadamente no campo do capital político.

O objetivo do quarto capítulo é aprofundar a discussão levantada, abordando como estudo de caso a atuação do Sebrae em Goiás e explorando a hipótese inicial da pesquisa, referente à relevância desta entidade no campo do desenvolvimento político. Para a elaboração deste capítulo beneficiamo-nos de dados preliminares elaborados por outros pesquisadores, com destaque para as monografias de Lopes (2001) e Cypriano (2004), embora ambos tenham se dedicado à análise do Sebrae com foco diferente do abordado nesta pesquisa.

No último capítulo analisamos também a atuação do Sebrae na área de políticas públicas e seu reposicionamento como uma agência de desenvolvimento, sendo visto pelos empresários e lideranças em várias localidades como a principal entidade de referência na

indução e promoção do desenvolvimento local e setorial, espaço comumente ocupado pelo próprio Estado.

A atuação do Sebrae em Goiás no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local e setorial fortalece seu papel institucional e corrobora a hipótese da pesquisa quanto às implicações políticas da atuação desta entidade.

Analisamos, ainda, a imbricação existente entre a atuação do Sebrae em Goiás na promoção do desenvolvimento econômico e seus desdobramentos políticos, já que em muitos casos a economia coloca-se como fator determinante do político e vice-versa.

A discussão levantada no último capítulo nos auxilia a compreender que o Sebrae possui, também, uma faceta ainda não explorada academicamente, qual seja a sua atuação como agente de desenvolvimento político, em que pese seu foco seja a promoção do empreendedorismo, da cultura e das inovações empresariais. A tese nos auxilia a compreender que uma colaboração fundamental do Sebrae tem sido a vasta contribuição para a formação de uma liderança que passou a ocupar espaço na vida política das localidades pesquisadas, conforme explicitado no último capítulo desta tese.

Na seção final de cada capítulo procuramos sintetizar e delinear algumas conclusões sobre os temas discutidos.

Faz-se necessário observar que as declarações e opiniões manifestadas nesta tese são de responsabilidade do seu autor, que trabalha no Sebrae em Goiás desde o ano de 1993, não retratando, portanto, o ponto de vista da instituição objeto deste estudo.

## **1.1 Procedimentos metodológicos**

Para a elaboração desta tese utilizamos a combinação das técnicas e metodologias descritas a seguir:

### **a) pesquisa primária**

a.1) *observação participante*, a partir do acompanhamento do trabalho realizado por colaboradores (empregados e consultores credenciados) do Sebrae em Goiás, responsáveis pela gestão de projetos de desenvolvimento local e setorial, abrangendo os seguintes tipos de trabalhos: atendimento a clientes; articulação com entidades parceiras; reuniões de planejamento e execução de trabalhos (seja no âmbito interno, dentro do próprio Sebrae, seja



com parceiros e clientes); reuniões de comitê gestor dos projetos analisados. Os trabalhos de campo foram realizados em várias cidades do Estado de Goiás, consistindo na participação do autor desta tese nas diversas atividades supracitadas, ora como gestor de projeto, responsável pela condução dos trabalhos, ora como ouvinte e convidado;

a.2) *pesquisas qualitativas*, realizadas por meio de entrevistas em profundidade, aplicadas *in loco*, mediante roteiros estruturados para coleta de dados com o seguinte público: onze gestores de projetos e colaboradores do Sebrae; onze parceiros e lideranças locais participantes de projetos de desenvolvimento do Sebrae;

## **b) pesquisa secundária**

b.1) pesquisa bibliográfica, na qual recorreremos aos principais autores de referência na temática estudada, buscando suporte para responder às questões e hipóteses da pesquisa. Neste sentido, os autores arrolados foram essenciais para subsidiar o referencial teórico da investigação empreendida.

b.2) análise de documentos, pesquisas e diversas publicações divulgadas pelo Sebrae em Goiás por meio de seus sites institucionais ([www.sebraego.com.br](http://www.sebraego.com.br) e [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br), este último sendo o local onde a entidade divulga informações referentes à Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor)<sup>1</sup>, cuja finalidade é gerar informações sobre a efetividade da atuação do Sebrae junto ao público-alvo atendido pela entidade.

---

<sup>1</sup> A metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor) foi estabelecida pelo Sebrae Nacional em 2003, consistindo em uma importante iniciativa de transparência à atuação do Sebrae. Iniciada com apenas treze projetos pilotos em oito unidades estaduais do Sebrae, esta metodologia alcançou em 2010 aproximadamente setecentos projetos, em todas as unidades federativas. A Geor tem os seguintes princípios fundamentais: público-alvo definido; orientação das ações e dos recursos para resultados finalísticos; adensamento da visão estratégica e intensidade, prontidão e proximidade da ação gerencial. A Gestão Estratégica Orientada para Resultados é tendência mundial. Organismos internacionais e agências públicas de diversos países como Canadá, Austrália, Reino Unido, EUA, Chile, México, Hungria, dentre outros, adotam esse tipo de gestão. Nas duas últimas décadas, tanto nas economias avançadas como nas emergentes, as instituições que operam com recursos públicos vêm sendo desafiadas a demonstrar, de forma transparente, a efetividade do uso desses recursos em benefício de seu público-alvo e da sociedade. O enfoque da gestão muda, nesse contexto, da oferta de produtos e serviços para a geração de resultados que se traduzam em transformações efetivas na realidade do público-alvo. Medição, avaliação e divulgação desses resultados são exigências para legitimar a instituição frente à sociedade. O Sebrae implantou a Geor objetivando dar mais clareza e transparência a seus resultados e à alocação de recursos; favorecer a integração e a concentração de esforços da organização e dos parceiros; construir uma base consistente para o controle e a avaliação de resultados; estabelecer compromissos e responsabilidades claros em relação a execução, recursos e gestão; ampliar a capacidade de monitoramento, mensuração e avaliação de resultados (cf. Sebrae, 2006a, p. 20).

Todos os projetos de desenvolvimento elaborados ou geridos pelo Sebrae que foram citados nesta tese estão estruturados na metodologia Geor, o que permite seu acesso e consulta pública via site [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br).

b.3) *pesquisas quantitativas*, realizadas pessoalmente, por meio da aplicação de questionários estruturados (contendo perguntas abertas e fechadas), com colaboradores, parceiros e clientes atendidos pelo Sebrae em Goiás, conforme detalhado no último capítulo.

Para a elaboração desta tese foram observados os seguintes recortes:

a) teórico: delimitado a partir dos conceitos e termos técnicos abordados (*autogoverno; capital político; desenvolvimento político; empoderamento; governança política; liderança política; política; poder e protagonismo*);

b) temporal: abrangendo o período de 2004 (ano no qual ocorreu a implantação da Metodologia Geor no Sebrae em Goiás) até o ano de 2011. Nesse intervalo o pesquisador acompanhou diferentes gestões de diretorias do Sebrae (cada uma, com mandato de dois anos, até 2009, e de quatro anos a partir de 2010);

c) geográfico: pesquisou-se a atuação do Sebrae em Goiás, prioritariamente nos pequenos municípios goianos<sup>2</sup>, que refletem com mais efetividade a temática abordada na pesquisa, qual seja, os impactos da atuação do Sebrae em Goiás no desenvolvimento político, mediante a democratização das estruturas de poder e empoderamento dos atores locais.

A seguir apresentamos quadro com a lista dos municípios pesquisados na pesquisa quantitativa.

---

<sup>2</sup> Optamos por analisar a atuação do Sebrae prioritariamente nos pequenos municípios, assim definidos neste trabalho como aqueles com até 20.000 habitantes, em função do fato de eles constituírem cerca de 73% do total dos 5.506 municípios brasileiros, nos quais residem cerca de 20% da população brasileira, ou seja, aproximadamente 34 milhões de habitantes (PNUD, 1997).

Quadro 1 - Lista dos municípios pesquisados na pesquisa quantitativa.

Município goiano pesquisado	Distância da sede municipal à capital (km)*	Produto Interno Bruto per capita (R\$)**	População estimada (total de habitantes)***	Projeto (s) pesquisado (s)
Alto Paraíso de Goiás	425	6.332,10	6.939	• Projeto de Desenvolvimento do Turismo na Região de Alto Paraíso e Cavalcante
Aparecida de Goiânia	18	7.827,05	465.092	• Projeto APL Tecnologia da Informação
Cavalcante	507	24.817,66	9.411	• Projeto de Desenvolvimento do Turismo na Região de Alto Paraíso e Cavalcante
Goiânia	Não se aplica	15.376,50	1.318.148	• Projeto APL Tecnologia da Informação • Projeto de Desenvolvimento da Confecção de Moda Feminina em Goiânia
Guarani de Goiás	550	6.577,82	4.226	• Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz
Iaciara	509	6.055,56	12.539	• Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz
Jaraguá	110	7.022,07	42.529	• Projeto APL de Confecções de Jaraguá
Mara Rosa	331	7.520,76	10.550	• Projeto de desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local do Açafração de Mara Rosa
Nova Roma	577	7.882,03	3.452	• Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz
Posse	515	6.027,04	31.833	• Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz
Sítio D'Abadia	563	8.233,04	2.836	• Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento/Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação - Seplan/Sepin (<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>)

\* É a distância medida a partir do referencial estabelecido na Capital, BR 153 Km 500 (Viaduto da Av. Anhanguera), até o acesso à sede do município.

\*\* Produto Interno Bruto (dados do ano de 2008): total de riqueza (bens e serviços) gerada por um período de tempo (geralmente de um ano) em um espaço geográfico (país, região, estado ou município). PIB per Capita - corresponde ao valor do PIB global dividido pelo número absoluto de habitantes de um país, região, estado ou município.

\*\*\* (dados de 2011): a estimativa da população municipal é realizada anualmente pelo IBGE para atender a requisitos de dados do Tribunal de Contas da União.

## **CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO: CONTEXTUALIZAÇÃO**

*Captar a natureza do subdesenvolvimento não é tarefa fácil: muitas são as suas dimensões e as que são facilmente visíveis nem sempre são as mais significativas.*  
(Celso Furtado, *O mito do desenvolvimento econômico*, p. 22)

Este capítulo tem como objetivo contextualizar a temática do desenvolvimento político a partir dos seguintes pontos:

- a) apresentar a forma pela qual o conceito de desenvolvimento político tem sido tratado na tradição da pesquisa seja da sociologia, seja da ciência política;
- b) questionar a participação política popular em massa como critério primordial para o desenvolvimento político, apresentando, como contraponto, a importância da apatia política;
- c) apresentar a perspectiva filosófica do desenvolvimento como decisão política e, como tal, fruto da deliberação de uma coletividade que deve escolher que tipo de desenvolvimento se pretende atingir, de forma a se alcançar o que se denomina aqui de “desenvolvimento ideal” (contraposto ao subdesenvolvimento e ao superdesenvolvimento).

### **2.1 Desenvolvimento político: uma lacuna na pesquisa sociológica**

Geralmente as dimensões econômica, social e ambiental do processo de desenvolvimento são amplamente abordadas, havendo pouca ênfase e atenção a seus aspectos políticos, o que se deve, em parte, ao enfoque em questões de interesse particular dos países desenvolvidos.

Durante muito tempo predominou a confusão entre crescimento (expansão econômica quantitativa) e desenvolvimento (mudança qualitativa), distinção esta que atualmente já está consolidada na teoria da sociologia econômica, cujo consenso é de que, embora intimamente vinculados, tratam-se de conceitos distintos.

Etimologicamente, o substantivo desenvolvimento deriva do verbo desenvolver, que significa des-envolver (do latim *involvere*, tapar, cobrir em volta, enrolar, rodear, circular). Assim, desenvolver pode ser entendido como descobrir o que até então estava envolvido,

protegido por um invólucro, fazer crescer e dar mais força.

No sentido mais amplo e fundamental do termo, “desenvolvimento” significa mudar para melhor. Assim definido seu significado, porém, pelo menos duas questões surgem inevitavelmente: quais são os critérios para determinar o que é “melhor”? Mudança para quem e por quem?

Claramente, o problema do critério de se definir o que é o “melhor” vai ao cerne do conceito de desenvolvimento. A adequação e propriedade da resposta à pergunta, “crescimento em direção a quê?” determina, em parte, pelo menos a adequação e correção do conceito de desenvolvimento, conforme nota Syng-Ek (1978, p. 8-17), para quem todos os estudos positivistas sobre o desenvolvimento político são baseados na hipótese de que há fundamentos empíricos para julgar o que é “melhor” e que, conseqüentemente, existem fundamentos empíricos para distinguir quais são as mudanças que geram desenvolvimento das demais.

Ademais, dizer que uma forma de sociedade é melhor do que outra é dizer que, se seus integrantes reconhecem a diferença, tentarão criar o melhor e não o pior (cf. Chilton, 1988, p. 5).

O termo desenvolvimento é uma metáfora, no entender de Lewontin (2002), que traz consigo um compromisso anterior quanto à natureza do processo:

desenvolvimento (*development* em inglês; *Entwicklung* em alemão; *desarrollo* em espanhol e *sviluppo* em italiano) é, literalmente, o desdobrar ou o desenrolar de algo que já está presente e em certo sentido pré-formado. Essa mesma palavra é utilizada em inglês para nomear o processo de revelar uma imagem fotográfica. A imagem já está imanente no filme, no interior da câmera, e o processo de revelação – *development*, em inglês – simplesmente torna visível a imagem latente. É exatamente essa a visão da biologia do desenvolvimento a respeito do desenvolvimento de um organismo. A moderna biologia do desenvolvimento é totalmente concebida em termos de genes e organelas celulares, cabendo ao ambiente apenas fazer as vezes de cenário. Considera-se que os genes no ovo fertilizado determinam o estado final do organismo, enquanto o ambiente em que o desenvolvimento ocorre é tão-somente um conjunto de condições propícias a que os genes se expressem, assim como o filme fotográfico, ao ser exposto, produzirá a imagem que nele já está imanente, quando colocado nos líquidos apropriados e na temperatura adequada.

A distinção entre crescimento (que se manifesta pelo aumento da população e da riqueza) e desenvolvimento econômico foi ressaltada por Schumpeter (1982, p. 63), que afirma que produzir é combinar as coisas e as forças presentes em nosso domínio (crescimento), enquanto produzir outra coisa ou de outra forma é combinar essas forças e essas coisas (desenvolvimento) de outra maneira, de modo que o desenvolvimento

econômico, segundo o referido autor, não deriva de pequenas mudanças, marginais ao sistema, mas sim de mudanças revolucionárias que alteram definitivamente a situação anterior, o que ele denominou de “destruição criadora” ou inovação.

Na medida em que se pode realizar essa nova combinação partindo com o devido tempo da antiga, passo-a-passo, por meio de uma adaptação contínua, tem lugar uma modificação, eventualmente um crescimento, mas não existe nenhum fenômeno novo nem desenvolvimento no sentido por nós dado a essa palavra: “estamos assim diante de uma sutil distinção entre crescimento e desenvolvimento. Aparentemente o crescimento é gradual e o desenvolvimento se faz por saltos” (Furtado, 2000a, p. 47-48).

Sen (2000, p. 17) chama de “visões mais restritas de desenvolvimento”, se referindo àquelas que identificam o desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento de rendas individuais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O autor reconhece a importância desses indicadores, como meio de “expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade”, mas os distingue de desenvolvimento.

O desenvolvimento é um conceito multidimensional e complexo, de caráter fugidio, que “não se presta a ser encapsulado em fórmulas simples e tem evoluído durante os anos, incorporando experiências positivas e negativas, refletindo as mudanças nas configurações políticas e as modas intelectuais” (Sachs, 2004, p. 25).

Essa complexidade da temática do desenvolvimento gerou uma literatura vultosa, bem como várias abordagens, das quais destacamos as mais relevantes, a nosso ver:

- a) abordagem clássica: entende o desenvolvimento como mero processo de crescimento econômico. Defende estratégias de desenvolvimento que requerem soluções técnicas, tais como melhor planejamento, aumento do PIB, fomento à industrialização, modernização social, estruturas macroeconômicas sólidas, melhores termos de compra e políticas de preços, diversificação das estruturas produtivas, incrementos significativos e contínuos da produtividade de trabalho. Não se dava muita atenção, entretanto, à necessidade de se atingir profundamente a sociedade e de se lidar com as realidades sociais e políticas mais complexas.
- b) Desenvolvimento como processo social: defende que o verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade. Trata-se, portanto, de um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico:

[...] o desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, manifesta-se uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento terá que

ser a expressão das preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e empenham-se em resolvê-los (Furtado, 1967).

Nesta abordagem, o desenvolvimento de uma região, no longo prazo, depende profundamente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro, o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região. No âmbito social, o desenvolvimento deve promover a homogeneização da sociedade, reduzindo as distâncias sociais abismais que separam as diferentes camadas da população (Sachs, 2004, p. 117).

Segundo Cardoso e Faletto (2004, p. 27) o desenvolvimento é em si mesmo um ‘processo social’; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes. Afinal, o conceito de desenvolvimento se aplica a sociedades humanas e, assim, não pode haver nenhum tipo de desenvolvimento se não houver desenvolvimento social.

c) Desenvolvimento humano: surgida no início dos anos 1990, principalmente a partir de estudos capitaneados pela Organização das Nações Unidas (ONU) essa abordagem ambicionava mais do que o simples crescimento econômico. Apresentava uma visão mais abrangente e inclusiva das capacidades pessoais – não apenas para ter uma renda maior, mas para aumentar as suas possibilidades, para saber e fazer mais, e para ter mais saúde, habilidade e vigor a fim de levar vidas completas e prazerosas (Lopes, 2005, p. 72-73).

d) Enfoque nas instituições: a teoria do desenvolvimento começou a se desviar do fundamento do capital há quase 50 anos, primeiramente enfatizando a tecnologia e, posteriormente, o papel de ideias que, de forma mais geral e final, enfocam as instituições. Esse movimento reforçou a convicção de que a qualidade de instituições básicas de governança deveria ser considerada o elemento-chave para fomentar o crescimento (cf. Evans, 2003, p. 21-22)<sup>3</sup>.

e) Desenvolvimento a partir da inovação: tem como principal expoente Schumpeter (1982), cujo enfoque é basicamente diverso dos demais economistas neoclássicos por focar na ação criadora do empresário, que transforma o processo produtivo por meio da introdução de inovações. É principalmente por essa mudança de perspectiva que sua obra parece hoje tão atual. Todavia, ela vale mais pela mudança de enfoque do que por sua capacidade explicativa do processo de desenvolvimento econômico (cf. Furtado, 2000a, p. 47).

f) Desenvolvimento sustentável: abordagem surgida a partir dos estudos da Organização das

---

<sup>3</sup> A implementação dominante dessa percepção é denominada por Evans (2003, p. 21) de “monocultura institucional”, tentativa de impor planejamentos institucionais uniformes nos países do Sul, o que tem produzido resultados frustrantes.

Nações Unidas (ONU) sobre as mudanças climáticas, no início da década de 1970, como resposta à crise ambiental e social que se abateu sobre o mundo desde a segunda metade do século passado. Concilia a necessidade de desenvolvimento econômico com a promoção do desenvolvimento social e respeito ao meio ambiente: “o desenvolvimento sustentável é uma forma de viver e de fazer crescer a economia, de modo que sejam geradas riquezas e conforto para as populações, sem com isso comprometer a natureza para as gerações futuras” (CMMAD, 1987, p. 18).

Essa abordagem tem vários expoentes, dentre os quais destacamos Sachs (2004, p. 16), que cita cinco pilares do desenvolvimento sustentável: 1) social: fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos de nosso planeta; 2) ambiental: com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como ‘recipientes’ para a disposição de resíduos); 3) territorial: relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; 4) econômico: sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; 5) político: a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem.

g) Desenvolvimento como liberdade: abordagem elaborada por Sen (2000), objetiva a transformação da sociedade com respeito ao alargamento das escolhas e liberdades, guiadas por uma visão de desenvolvimento de longo prazo. Reconhece a importância do crescimento econômico apenas como parte da questão, sendo relevante pelo que ela nos permite fazer (as liberdades substantivas que nos ajuda a obter) e preconiza o combate às privações de liberdade. Para o autor, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda: o desenvolvimento deve ser avaliado em termos da “expansão das capacidades das pessoas para levarem o tipo de vida que valorizam”, o que é a sua definição de liberdade. A gama de capacidades<sup>4</sup> é enormemente variada – desde ter acesso fidedigno à

---

<sup>4</sup> A introdução do conceito de capacidade, em 1990, nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) foi inovadora, no sentido de que proporcionava uma lente diferente para medir o desenvolvimento. Nos anos que se seguiram, os RDH comentaram extensivamente sobre esse assunto: o padrão de vida para uma sociedade deveria ser julgado não pelo nível médio de renda, mas pela capacidade das pessoas de viver as vidas que elas valorizam. Os produtos também não devem ser valorizados por si só – eles devem ser vistos como maneiras de melhorar as capacidades como saúde, conhecimento, autorrespeito e a habilidade de participar da vida da comunidade (PNUD, 1997). Segundo o conceito de capacidade, a atenção se concentra nos funcionamentos que uma pessoa pode ou não atingir, dadas as oportunidades que tenha. Os funcionamentos se referem às diversas coisas valiosas que uma pessoa pode fazer ou ser, como viver muito, ser saudável, ser bem nutrida, vivendo bem



nutrição adequada à possibilidade de ser um participante respeitado na vida comunitária. A expansão das capacidades das pessoas depende tanto da eliminação da opressão quanto da provisão de recursos como educação básica, saúde e redes de segurança social, mas nenhum desses itens necessariamente se reflete em rendas reais. O crescimento de rendas provavelmente expandirá as capacidades das pessoas<sup>5</sup>, mas não pode ser considerado, em si, o padrão de medida decisivo de desenvolvimento ou bem-estar<sup>6</sup>. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. A expansão das liberdades torna nossa vida mais rica e também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (Sen, 2000, p. 28).

Amartya Sen ofereceu à teoria do desenvolvimento uma de suas reconceituações mais importantes, pois, a partir dele, o desenvolvimento passa a ser entendido em termos da universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos<sup>7</sup>: políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

Feita esta breve exposição sobre o conceito mais amplo de desenvolvimento abordaremos, na próxima seção, a dimensão política do desenvolvimento, apresentando as várias correntes e linhagens teóricas sobre o assunto e demonstrando em que medida a problemática do desenvolvimento político é, ainda, uma questão em aberto, tendo em vista a falta de uma teoria consistente sobre o tema, vinculada a um indicador que permita medir este fenômeno.

## **2.2 Contextualização: o conceito de desenvolvimento político**

### **a) Principais críticas e questões em aberto sobre o conceito de desenvolvimento político**

---

com outras pessoas da comunidade e assim por diante. O objetivo principal do desenvolvimento humano é desenvolver e usar todas as capacidades humanas.

<sup>5</sup> Especialmente das pessoas que possuem baixos níveis de renda econômica.

<sup>6</sup> Com a abordagem do enfoque de capacidade, Sen (2000) coloca em primeiro plano a participação popular nas decisões políticas e no processo de desenvolvimento socioeconômico, argumentando que as instituições deliberativas devem ser centrais para qualquer conceituação de desenvolvimento.

<sup>7</sup> O crescimento do PIB ou de alguns outros indicadores de expansão econômica global não é suficiente na análise do desenvolvimento econômico. É preciso, conforme propugna Sen (2000, p. 176), considerar também o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos: “é particularmente importante, nesse contexto, examinar a relação entre, de um lado, direitos políticos e civis e, de outro, a prevenção de grandes desastres (como as fomes coletivas). Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer

Apresentaremos, a seguir, várias críticas levantadas por Sharma & Sharma (2007, p. 329-330) a respeito do conceito de desenvolvimento político, cuja pertinência será avaliada nas próximas seções:

a.1) Falta de precisão

Apesar da vasta literatura disponível sobre o assunto, o conceito de desenvolvimento político não foi definido com precisão nem sistematizado em nenhuma teoria, embora haja uma série de especulações e hipóteses a seu respeito. Tampouco há qualquer consenso sobre o significado do termo “desenvolvimento político”<sup>8</sup>.

a.2) Ausência de coerência

De acordo com Wood (*apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 329), os estudos sobre o tema do desenvolvimento político “sofrem com a ausência de qualquer modelo político coerente do processo de desenvolvimento [...] toda a análise é deixada no ponto em que fatores extra-políticos definiram as condições para a mudança política”. O desenvolvimento político tem sido estudado por diversas ciências, mas, como Verma apontou (*apud* Sharma & Sharma, *ibidem*) o maior inconveniente desses estudos, no entanto, era que eles trataram de desenvolvimento político “como variável dependente, gerada por outra coisa, uma onda mundial de modernização, nacionalismo ou democracia, e não como uma variável independente, que, por sua vez, poderia moldar as coisas”.

a.3) Ausência de um modelo uniforme

Diferentes autores têm apresentado diferentes modelos de desenvolvimento político, mas sem uma uniformidade, o que torna difícil entender como um modelo deve ser adotado por uma determinada sociedade. Por exemplo, os escritores comunistas e os pensadores capitalistas propuseram análises muito diferentes de desenvolvimento político e, com isso, o terceiro mundo enfrenta um dilema para aceitar este ou aquele modelo.

A ausência de um modelo padrão de desenvolvimento político não impediu, entretanto, que a abordagem deste tema tenha sido de alguma utilidade para a ciência política ou para a sociologia, e talvez a principal lição aprendida seja que o mundo da política nunca esperou o observador concluir a sua contemplação silenciosa. No século atual, o

---

diferença. Essa é uma parte do papel ‘instrumental’ da democracia e das liberdades políticas”.

<sup>8</sup> Cf. Riggs, 1967, p. 31 *apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 329.

desenvolvimento político parece estar acontecendo em um ritmo cada vez mais acelerado, tornando obsoletos muitos estudos comparativos antes mesmo deles serem concluídos.

#### a.4) indefinição sobre a formulação de um conceito complexo ou unitário

Em seu esforço em definir o desenvolvimento político, os cientistas políticos e sociólogos tiveram de optar por uma abordagem complexa ou unitária e, uma vez que vários pesquisadores tiveram muitas ideias sobre o que constituía o desenvolvimento político, a tendência que prevaleceu foi de pensá-lo como um conceito complexo.

Esta tendência foi explicada por Pye (1967, p. 16) sobre a base das características multifuncionais da política, o que significa que nenhuma escala simples poderia ser usada para a medição do grau de desenvolvimento político.

A abordagem do desenvolvimento político como um processo complexo é bastante razoável, embora corra o risco de elaborar uma definição muito ampla.

Na abordagem do desenvolvimento político como um conceito unitário, a tendência é defini-lo estreitamente, como fez Huntington (1971), por exemplo, identificando-o com institucionalização, roubando-lhe muito da riqueza e das conotações associadas ao conceito, ou muito amplamente, mascarando um conceito complexo sob uma etiqueta unitária.

#### a.5) Conceito descritivo ou teleológico?

Uma questão apontada por Huntington (1971, p. 303) se referia a que medida o desenvolvimento político poderia ser compreendido como um conceito descritivo ou teleológico.

No primeiro caso, ele presumivelmente se referiria tanto a um processo simples quanto a um grupo de processos. Nesse sentido, Organski (1965, p. 5) afirmou que “[...] deve-se reconhecer que não há uma etapa final do processo de desenvolvimento político, não há um abrigo onde todas as nações irão finalmente repousar”.

Como conceito teleológico, por outro lado, ele é concebido como um movimento em direção a um objetivo particular, definido não em termos de seu conteúdo, mas em termos de sua direção.

A definição de desenvolvimento político em termos de objetivos poderia não ter criado dificuldades se ela tivesse um critério claro e um índice razoavelmente preciso para mensurar o progresso em direção àqueles objetivos.

#### a.6) Falta de rigor científico

Junte-se a essas críticas e questionamentos a observação feita por Chilton (1997, p. 1), de que o campo do desenvolvimento político “ainda não é um campo científico, mas pode vir a ser, se seguir um programa de conceituação, teorização e testes”, bem como o argumento de Huntington (1971, p. 45) segundo o qual o desenvolvimento político “é uma definição confusa, não pode ser distinguido de outras formas de mudanças, e deve ser abandonado como um conceito”.

Nas próximas seções demonstraremos como, em grande medida, parte dessas críticas são fundamentadas, e esperamos que esta tese possa contribuir para o avanço da pesquisa científica sobre a temática do desenvolvimento político, fundamental, a nosso ver, para uma melhor compreensão da realidade que nos cerca.

Afinal, em que pese as várias questões ainda em aberto sobre a temática do desenvolvimento político, como defendeu Pinto (1975, p. 102), “não há, na estrutura íntima dos fenômenos que constituem o campo de interesse sociológico do desenvolvimento [...], nada que impeça sua análise científica. Essa análise é possível e necessária”.

#### **b) Um breve histórico do conceito de desenvolvimento político**

O estudo do desenvolvimento político começou quando os cientistas sociais se tornaram conscientes de que o desenvolvimento econômico – a primeira forma de desenvolvimento social a ser cientificamente analisada – não seria explicável sem se recorrer a fatores e condições não econômicas, nem deveria ser aceito como a única forma de desenvolvimento social, conforme observa Jaguaribe (1975, p. 15).

Em uma breve pincelada sobre o histórico das principais iniciativas de se estudar a questão do desenvolvimento político, Syng-Ek (1978, p. 8) afirma que, embora tal empreendimento tenha suas raízes na década de 1950, sua consciente conceituação e teorização só ocorreu na década de 1960 e, considerando a genealogia acadêmica dos estudos sobre o desenvolvimento político, não é surpreendente que numerosos estudos sobre esta temática “foram escritos principalmente por especialistas em governo e política comparativa, cuja posição metodológica foi bastante inclinada para o positivismo com a sua principal preocupação centrada nos novos países emergentes”.

Assim como há economias em via de desenvolvimento, existem também sistemas políticos em via de desenvolvimento, ou em via de modernização, como nota Schwartzberg

(1979, p. 238)<sup>9</sup>: “da mesma forma que um sistema econômico se modifica, se moderniza, também um sistema político evolui, se transforma e se aperfeiçoa. Para lá do *processus* de desenvolvimento sócio-econômico e englobando-o, existirá um *processus* complexo de desenvolvimento político”.

Sistema político pode ser entendido, como o definiu Dahl (1988, p. 13 e p. 67), como qualquer estrutura persistente de relações humanas que envolva controle, influência, domínio, poder ou autoridade, em medida significativa.

Um sistema político pode ser definido de vários modos, além de poder ter vários componentes, como os cinco a seguir, apontados por Huntington (1971, p. 305):

- b.1) cultura: valores, atitudes, orientações, mitos e crenças relevantes à política e dominantes na sociedade;
- b.2) estruturas: organizações formais por meio das quais a sociedade toma decisões com autoridade, como os partidos políticos, os legisladores, os executivos e os burocratas;
- b.3) grupos: formações sociais e econômicas, formais e informais, que participam da política e fazem suas demandas sobre as estruturas políticas;
- b.4) liderança: indivíduos em instituições políticas e grupos que exercem mais influência do que outros sobre a alocação de valores;
- b.5) política: modelo de atividades governamentais que são conscientemente designadas para afetar a distribuição de benefícios na sociedade.

O desenvolvimento político é uma ocorrência do sistema político caracterizado por certas mudanças estruturais neste sistema. Uma vez que entendemos por sistema político certo plano estrutural da sociedade, bem como um subsistema do sistema social, caracterizado pelo fato de que é, analiticamente, como um plano, o lugar, e, como um subsistema, a pauta estrutural de interações resultantes da alocação de valores, temos que as variáveis para caracterizar e mensurar essa espécie de mudança estrutural, que é o desenvolvimento político, devem ser necessariamente as mesmas variáveis requeridas para caracterizar o sistema político e para medir sua ocorrência, conforme defende Jaguaribe (1975, p. 34).

O parâmetro usado nesta visão do desenvolvimento político é o desenvolvimento econômico, mas, afinal, o que é desenvolvimento político? Quais são, precisamente, os parâmetros que permitem avaliar o grau de desenvolvimento político de uma dada localidade? Quais são os principais componentes de um sistema político desenvolvido? É possível, enfim, definir um padrão de medida para o desenvolvimento político?

---

<sup>9</sup> Em linhas gerais, o desenvolvimento político é explicado, por Schwartzberg (1979, p. 238), como “a

Antes de responder a tais questões é importante fazer um comentário sobre o escopo da palavra ‘político’ no conceito de ‘desenvolvimento político’, a respeito do que Chilton (1988, p. 14) afirma que o termo político foi estabelecido de forma suficientemente ampla para abranger todas as formas sociais por meio das quais as pessoas se relacionam entre si: política, jurídica, econômica, religiosa e instituições sociais em geral.

Nesse sentido, todos os processos sociais se correlacionam estruturalmente e, embora se desdobrem em planos relativamente autônomos (o econômico; o social, em senso estrito; o cultural e o político)<sup>10</sup>, apenas por abstração se pode conceber qualquer desses planos independentemente do processo social global, pois o desenvolvimento é, inevitavelmente, societário.

É possível tratar separadamente os aspectos econômico, social, político e outros, apenas para propósitos analíticos. Seria, porém, um equívoco considerá-los como tipos diversos do desenvolvimento: “em princípio, os componentes do desenvolvimento, como sistema, podem ser determinados empiricamente pelo estudo de suas interações, embora isto não seja plenamente realizável na prática” (Wolfe, 1976, p. 24).

Muito embora o desenvolvimento econômico possa preceder o político e funcionar como suscitador deste (como ocorreu na Grã-Bretanha do século XVIII), ou, ao contrário, possa o desenvolvimento político preceder e provocar o econômico (como sucedeu na União Soviética, da Revolução até o período dos planos quinquenais), dá-se sempre uma interdependência estrutural entre os diversos planos do processo histórico-social, motivo pelo qual o acentuado desenvolvimento em um dos planos provoca processos correspondentes nos demais ou regride-o a um nível compatível com os outros de forma que, em síntese, “o desenvolvimento é um processo social global; só por facilidade metodológica, ou em sentido parcial, se podendo falar de desenvolvimento econômico, político, cultural e social” (Jaguaribe, 1972, p. 12-13).

Nesse sentido, o processo de desenvolvimento econômico, seja ele espontâneo ou programado, é um aspecto do processo do desenvolvimento da sociedade. A interdependência existente entre as diferentes partes de uma estrutura social faz com que as transformações iniciadas numa delas cedo ou tarde repercutam nas demais:

[...] a diferença de cadência e de ritmo, a falta de sincronia e uniformidade com que mudam as diferentes partes de uma estrutura social é o fenômeno inicial a ser compreendido por quem pretende analisar, cientificamente, o

---

passagem de um sistema político tradicional para um sistema político moderno”.

<sup>10</sup> Jaguaribe (1972, p. 14) faz alusão a quatro planos estruturais em que se desdobra o processo histórico-social, em seu entender: o social, o econômico, o cultural e o político.

processo e o sentido da transformação das estruturas sociais. (Pinto, 1975, p. 98)

Um paradoxo peculiar a todos os esforços de promoção do desenvolvimento foi apontado por Jaguaribe (1972, p. 72), ao notar que quanto menos desenvolvida uma comunidade, mais necessidade ela tem de programar seu desenvolvimento, ao mesmo tempo em que “menos provável será a implementação coerente dos planos adotados”, tendo em vista a falta de representatividade do processo político.

Outra questão que desafia o estudo do desenvolvimento político são as inúmeras definições que este conceito possui. O assunto é relevante por muito mais razões do que as de rigor formal. O próprio conceito de desenvolvimento político não é claro e sofre interpretações conflitantes (cf. Jaguaribe, 1975, p. 18).

Em sua obra *Aspects of political development* (1966), Lucien Pye realiza uma enumeração e análise exaustiva dos principais significados do desenvolvimento político encontrados na bibliografia considerada como referência no assunto. Ele chega a uma lista de onze significados principais que até então haviam sido atribuídos ao conceito de desenvolvimento político, resumida sucintamente a seguir:

## Quadro 2 - Onze significados de desenvolvimento político

Significado do termo “desenvolvimento político”	Crítica/comentário
1. Pré-requisito político do desenvolvimento econômico	<p>Para Pye (1966) é insuficiente, à medida que o crescimento econômico ocorreu em distintos sistemas e regimes políticos.</p> <p>Segundo Paul A. Baron, Norman S. Buchanan, Howard S. Ellis, Benjamin Higgins, Albert O. Hirschman e Barbara Ward, o desenvolvimento político é o pré-requisito político do desenvolvimento econômico. As condições políticas e sociais determinam o crescimento econômico. Críticas de Pye contra esta visão: i) esta perspectiva é negativa. É difícil medir como o sistema político facilita o crescimento econômico; (ii) não se concentra em um conjunto de considerações teóricas. Em alguns casos, isso significa que o governo não está seguindo políticas econômicas racionais, enquanto, em outras situações, pode estar preocupado com o sistema político e a estrutura social; (iii) as perspectivas para o rápido desenvolvimento econômico não dependem tanto do desenvolvimento político quanto de fatores econômicos; (iv) a maioria dos países subdesenvolvidos prioriza o desenvolvimento político, mais do que o crescimento econômico. Portanto, o desenvolvimento político não pode estar ligado a eventos econômicos.</p> <p>Syng-Ek (1978, p. 9) afirma que Seymour Martin Lipset (<i>Political Man</i>) trata o desenvolvimento político como uma função do nível de desenvolvimento econômico.</p>
2. Políticas típicas de sociedades industriais	<p>Pye (1966) considera esta aceção inadequada como critério político.</p> <p>De acordo com W. W Rostow, o desenvolvimento político é uma política típica das sociedades industriais. Essa visão ignora o papel dos interesses e outros fatores no processo de desenvolvimento político.</p>
3. Modernização política	<p>Para Pye (1966), a modernização política, considerada como igual à ocidentalização, é obstada em nome do relativismo cultural.</p>
4. Funcionamento do Estado nacional	<p>Concepção atribuída a Kalman Silvert, com a qual Pye concorda em parte, mas a considera insuficiente; além do nacionalismo, é requerida a cidadania.</p> <p>De acordo com KH Silvert Edward A. Shils e William McCord, o desenvolvimento político significa o funcionamento de um Estado-nação. Esta visão identifica o desenvolvimento político com a política do nacionalismo.</p> <p>Segundo Pye (1966, p. 37-38), o nacionalismo é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir o desenvolvimento político.</p>
5. Desenvolvimento administrativo e legal	<p>Concepção colonialista, pois não abarca a educação da cidadania e a participação popular, segundo Pye (1966).</p> <p>De acordo com Max Weber, Talcott Parsons, A. M. Henderson e Joseph La Palombara, o desenvolvimento político é o desenvolvimento administrativo e legal. Assim, a burocracia é essencial para o desenvolvimento político. Nesta visão o papel da administração do governo é exageradamente enfatizado, pois às vezes, a própria administração restringe o desenvolvimento político.</p> <p>Para Syng-Ek (1978, p. 9), o desenvolvimento é tratado como uma função da capacidade administrativa em Zbigniew Brzezinski, “The politics of underdevelopment”, <i>World Politics</i>, XI (October, 1956).</p>

Fonte: elaborado a partir de Jaguaribe (1975, p. 21), Sharma & Sharma (2007, p. 321-323) e Pye (1966)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> É importante notar que ambos, Jaguaribe (1975, p. 21) e Sharma & Sharma (2007, p. 321-323), citam Lucian Pye (1966), embora o primeiro aponte para dez significados para o desenvolvimento político, enquanto o segundo aponta para onze, de forma que no quadro 1 elaboramos um resumo contendo o conjunto das aceções do termo em referência encontrado nos autores supracitados.



Significado do termo “desenvolvimento político”	Crítica/comentário
6. Mobilização e participação de massa	Concepção parcial; não é considerada a ordem pública. Segundo Geertz, Robert Emerson, Bert F. Hoselitz e Eisenstadt, o desenvolvimento político significa mobilização e participação popular. Pye (1966, p. 39-40) considera que essa visão “é também carregada de perigos de sentimentalismo estéril ou demagogia corrupta, o que pode minar a força de uma sociedade”.
7. Construção da democracia	De acordo com Joseph la Palombara e J. Ronald Pennock, o desenvolvimento político é a construção da democracia pela inoculação de valores democráticos entre as pessoas. Pye (1966, p. 40-41) considera que esta visão identifica erroneamente democracia com desenvolvimento e, portanto, ignora os sistemas políticos que não são democráticos: “ <i>usar a construção da democracia como a chave para o desenvolvimento político pode ser visto como um esforço para empurrar para os outros valores americanos, ou, pelo menos, ocidentais</i> ”.
8. Estabilidade e mudança regular	Concepção da classe média; a ordem é menos importante do que assegurar que as coisas sejam feitas (PYE, 1966).
9. Mobilização de poder	Pye concorda em grande parte com esta aceção, entendida no sentido de capacidade política crescente. Segundo Coleman, Almond e Parsons, o desenvolvimento político é a mobilização de poder. Criticando essa visão, Pye salientou que isso não é aplicável somente no caso de sistemas políticos democráticos e que não se aplica aos sistemas políticos nos quais a mobilização do poder é mantida deliberadamente limitada.
10. Um aspecto de um processo multidimensional de mudança social	Concepção de Millikan, com quem Pye concorda basicamente; desenvolvimento político associado intimamente com outros aspectos de mudança social e econômica.
11. Senso de dignidade nacional nas relações internacionais	De acordo com Coleman E Weiner, o desenvolvimento político é o senso de autorrespeito nacional em relação a assuntos internacionais. Pye não tem nada de significativo a dizer a favor ou contra esta visão.

Fonte: elaborado a partir de Jaguaribe (1975, p. 21), Sharma & Sharma (2007, p. 321-323) e Pye (1966).

Além das abordagens a respeito da temática do desenvolvimento apontadas acima, Syng-Ek (1978, p. 9) elenca também a abordagem do desenvolvimento como uma função do sistema social (cf. Coleman, 1960) e a abordagem do desenvolvimento como uma função da cultura política (cf. Almond e Verba, 1963).

Huntington (1971, p. 305), por sua vez, identifica três abordagens para o estudo do desenvolvimento político<sup>12</sup>:

a) *system-function*

É impossível aplicar esta abordagem sem empregar o conceito de sistema político.

<sup>12</sup> Além dos autores apontados por Huntington (1971), Sharma & Sharma (2007, p. 320) citam uma série de outros autores que, em sua opinião, contribuíram para o estudo do conceito de desenvolvimento político: J. S. Coleman, W. Howard Higgins, Herbert Ferth, Myron Weiner, Harold Lasswell, Robert F. Boles, Edward A. Shils, N. J. Smelser, Joseph la Palombara, Robert E. Ward, Sidney Verba, W. W. Rostow, A. F. K. Organski,

Seus principais autores foram Talcott Parsons, Marion Levy, David Easton, Gabriel Almond, David Apter, Leonard Binder e Fred Riggs, com a principal contribuição de desenvolver um conjunto de conceitos e categorias centrais (principalmente sistema e função) para a análise e comparação de tipos de sistemas políticos. Entre outros conceitos chaves podem ser citados: estrutura, legitimidade, *input* e *output*, *feedback*, ambiente e equilíbrio.

b) *social process*

Esta abordagem começa não com o conceito de sistema social nem sistema político, mas sim focada em processos sociais como industrialização, urbanização, comercialização, expansão da alfabetização, mobilidade ocupacional, dentre outros, os quais se presume serem parte da modernização e terem implicações para a mudança política. A ênfase é no processo e não no sistema.

Os pesquisadores mais proeminentes associados a esta abordagem do desenvolvimento político são Daniel Lerner, Karl Deutsch, Raymond Tanter, Hayward Alker, Phillips Cutright e Michael Hudson. Destacam-se, nesta abordagem, *The passing of traditional society* (1958), de Lerner e o artigo “Social mobilization and political development” (1961), de Deutsch.

c) *comparative history*

Esta abordagem é, de todas, a mais diversa e eclética, e começa com a comparação da evolução de duas ou mais sociedades.

Enquanto a abordagem *system-function* conceitualiza (a partir do conceito de “sistema”) e a *social-process* correlaciona (a partir da ideia de “processo”), a abordagem *comparative history*, naturalmente, compara (a partir da “sociedade”).

Entre os teóricos mais importantes desta abordagem destacam-se Cyril Black, S. N. Eisenstadt, Dankwart Rustow, Seymour Martin Lipset, Barrington Moore Jr., Reinhard Bendix e, em alguma medida, Lucian W. Pye e os integrantes do Comitê de Política Comparativa do Social Science Research Council (cf. Huntington, 1971, p. 305).

Nas seções seguintes destacaremos algumas das principais acepções acerca do conceito de desenvolvimento político, muitas delas já apontadas por Pye (1966)<sup>13</sup> e, como complemento, preliminarmente nos pareceu importante citar, ainda que *en passant*, a visão de

---

John H. Kautsky, C. E. Black, Claude E. Welch, Jr., Robert A. Packenn, Samuel P. Huntington, Robert T. Holt, John E. Turner e Alfred Demont.

<sup>13</sup> A opção por comentar algumas acepções em detrimento de outras se deu em função da relevância e notoriedade dos expoentes e principais autores e, também, em função da importância que algumas destas interpretações tiveram na tradição de pesquisa em relação ao tema.

outros estudiosos acerca desta questão:

a) desenvolvimento político, entendido como “[...] um aumento da eficiência governamental na utilização de recursos humanos e materiais da nação para os objetivos nacionais” (Organski, 1965, p. 7). Conseqüentemente, o papel fundamental do governo deve mudar quando a nação progride de um estágio de desenvolvimento político para outro: “Hoje, o desenvolvimento político requer a unificação nacional, a modernização econômica, e também um estado de bem-estar. Amanhã ele vai exigir todas essas funções, bem como uma economia automatizada, além de politicamente responsiva” (*idem, ibidem*);

b) desenvolvimento político, segundo Wood (*apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 326): o autor inclui as seguintes grandes mudanças como as características do desenvolvimento político: (i) industrialização; (ii) urbanização; (iii) ampliação da educação e alfabetização; (iv) aumento da exposição à mídia de massa; e (v) expansão da cultura secular.

Esses fatores independentes são responsáveis por uma variedade de outros fatores mais estritamente ligados ao desenvolvimento político, tais como: a) crescimento da burocracia moderna; b) desenvolvimento de um senso de nacionalismo; c) advento de partidos políticos; d) expansão da participação política popular; e) incremento da capacidade do sistema político de mobilizar recursos para a realização de suas finalidades na maioria dos sistemas políticos modernos; f) declínio do fervor missionário e de movimentos políticos.

### **2.2.1 O conceito de desenvolvimento político, segundo Jaguaribe**

Analisando as concepções presentes nas bibliografias sobre a temática do desenvolvimento político, Jaguaribe (1975, p. 22) afirma que este conceito pode ser resumido e agrupado em torno de seis interpretações centrais:

1. Modernização política (Bendix, Pye, Packenham, Eisenstadt e Almond);
2. Institucionalização política (Deutsch, Pye e Huntington);
3. Desenvolvimento da capacidade do sistema político<sup>14</sup> (Diamant; Pye; Almond e Apter, Organski)<sup>15</sup>;
4. Desenvolvimento da contribuição do sistema político ao desenvolvimento global

---

<sup>14</sup> O desenvolvimento de capacidade do sistema político corresponde ao desenvolvimento da sua efetividade, como um subsistema do sistema social.

<sup>15</sup> Com relação à questão dos sistemas políticos, a maioria dos estudos sobre o desenvolvimento político baseia-se no conceito de sistema político, segundo Syng-Ek (1978, p. 9).

da sociedade (Pye)<sup>16</sup>;

5. Desenvolvimento da responsividade do sistema político (Pye);

6. Modernização política e institucionalização política (Apter; Pye; Weiner e Horowitz).

Jaguaribe (1975, p. 20) entende o desenvolvimento político a partir de três aspectos: (1) desenvolvimento das capacidades do sistema político; (2) desenvolvimento da contribuição do sistema político ao desenvolvimento global da sociedade; e (3) desenvolvimento da responsividade do sistema político, com o aumento qualitativo e quantitativo de sua representatividade, legitimidade e serviçabilidade.

O desenvolvimento político generalizado é levado à sua realização máxima quando um sistema político maximiza sua capacidade ao nível científico-tecnológico disponível, contribuindo ao desenvolvimento global da sociedade, obtendo um máximo de consenso político e abrindo o caminho para um máximo de consenso social, conforme entende Jaguaribe (1975, p. 45): “este estágio ideal, que nenhum sistema político moderno jamais alcançou e que pode ser olhado apenas como um tipo ideal, é também a expressão do maior nível ideal de desenvolvimento político generalizado”.

O processo de desenvolvimento político tem sua própria especificidade. É uma mudança estrutural do sistema político e, ao aumentar a capacidade deste, aumenta sua capacidade de introduzir, por meios políticos, mudanças correspondentes na sociedade.

Este duplo relacionamento envolve um tipo particular de causalidade entre a sociedade e o sistema político e seu respectivo desenvolvimento:

Dada a estrutura de uma sociedade e suas características tipológicas, apenas algumas formas de desenvolvimento político, se alguma houver, são suscetíveis de ocorrer em tal sociedade. Se algumas ocorrerem, porém, o processo resultante de desenvolvimento político reoperará sobre aquela sociedade e pode mudá-la concordantemente. (Jaguaribe, 1975, p. 70)

### **2.2.2 O conceito de desenvolvimento político, segundo Almond e Powell**

A obra *The politics of the developing areas*, editada por Almond e Coleman e publicada em 1960<sup>17</sup> teve grande repercussão e chamou a atenção dos cientistas políticos sobre a questão do desenvolvimento ao apresentar a distinção entre sistemas políticos

---

<sup>16</sup> O desenvolvimento da contribuição do sistema político ao desenvolvimento global da sociedade relacionada corresponde ao desenvolvimento de toda a sociedade por meios políticos.

<sup>17</sup> Utilizamos, nesta tese, a edição brasileira publicada em 1969, traduzida com o título de *A política das áreas em desenvolvimento*, obra que trata da análise de sistemas políticos, e não sobre desenvolvimento político, sem apresentar um conceito ou teoria elaborada sobre desenvolvimento político e sequer utilizar este termo.

desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento e caracterizar os sistemas políticos desenvolvidos por possuírem uma sociedade moderna e os sistemas subdesenvolvidos por possuírem uma sociedade tradicional, embora ressaltasse que todos os sistemas políticos são culturalmente mistos, combinando elementos de modernidade e tradição.

No entender de Jaguaribe (1975, p. 23-24), considerando o conjunto de seus escritos, as concepções de Almond (1966) sobre o desenvolvimento político são as mais sistemáticas até agora formuladas na bibliografia sobre o assunto: “Almond entende o desenvolvimento político como um processo cumulativo de crescente diferenciação de papéis (incluindo especialização de papéis e subsistemas, flexibilização de recursos, racionalização de funções e criação de recursos), autonomia dos subsistemas e secularização”.

Almond defende que o desenvolvimento político se define, essencialmente, por meio de dois indicadores:

a) grau de secularização cultural

Quanto ao grau de secularização cultural deve-se dizer que por esse indicador não se entende o processo histórico de separação entre os elementos secular e religioso, mas sim um processo de racionalização, especificamente como o aumento da capacidade racional, analítica e empírica da ação política humana. Embora Almond considere que uma das consequências mais significativas da modernização seja a crença de que as condições de vida podem ser alteradas pela ação humana, uma característica do desenvolvimento político que parece mais relevante é justamente a aquisição dessa maior racionalidade política, que ele descreve como a “secularização cultural”.

A secularização cultural deve levar, também, a uma situação na qual a cultura política seja homogênea. Neste caso, Almond se refere a uma homogeneidade geral, ao consenso e entendimento generalizado dos cidadãos sobre uma série de noções e valores políticos básicos, sem os quais se enfrenta uma fragmentação cultural que ameaça seriamente a estabilidade das instituições democráticas. É neste sentido que Almond considera que as sociedades tradicionais, ou os sistemas democráticos instáveis, são caracterizados por uma cultura política fragmentada, heterogênea.

b) grau de diferenciação estrutural

Embora Almond acredite que todos os sistemas políticos cumprem as mesmas funções, nem todos têm as mesmas estruturas para fazê-lo (diferenciação estrutural). Assim, é precisamente a diversidade, a complexidade e a autonomia das estruturas que indicam o nível de desenvolvimento. Os sistemas políticos tradicionais, mais simples, têm estruturas políticas

elementares, que funcionam de maneira irregular, em função do que Almond os chamam de “intermitentes”. Em contrapartida, os sistemas políticos mais desenvolvidos possuem estruturas diversificadas e complexas, cujo maior nível de desenvolvimento é observado quando alcançam o que Almond chama de infraestrutura política.

As principais dimensões do desenvolvimento político - ou seja, a crescente diferenciação e especialização das estruturas políticas e secularização da cultura política - são demonstradas por Almond e Coleman (*The politics of the developing áreas*, 1960) a partir de três pontos:

1) *universalidade da estrutura política*: todos os sistemas, até os mais simples, possuem uma estrutura política. Podem ser comparados, portanto, segundo o grau e a forma da respectiva especialização estrutural;

2) *universalidade das funções políticas*: em todos os sistemas, as mesmas funções, indispensáveis à vida social, são necessariamente preenchidas, ainda que o sejam com frequência variável e por tipos de estruturas diferentes;

3) *multiplicidade da estrutura política*: há cerca de 70 anos os estudos de ciência política demonstraram o multifuncionalismo das instituições políticas modernas. Os tribunais não se limitam a julgar, também legislam, uma vez reconhecido o poder normativo da jurisprudência; pelos seus regulamentos, a administração é uma das fontes mais importantes da legislação, etc. É impossível ter estruturas políticas em relação umas com as outras, num *processus* comum, sem se chegar a esta multifuncionalidade.

Os sistemas primitivos ou tradicionais se caracterizam por falta de diferenciação, sendo as funções políticas confundidas e exercidas pelos mesmos órgãos (isto é, não são preenchidas por estruturas diferenciadas e especializadas)<sup>18</sup>. Ao contrário desses sistemas tradicionais, os sistemas políticos modernos, por sua vez, possuem um grau relativamente elevado de “diferenciação estrutural”, isto é, a existência de assembleias legislativas, de órgãos executivos ou administrativos, de instituições judiciárias, de partidos políticos, de grupos de interesses, de órgãos de informações etc., cada estrutura tendendo a preencher funções específicas.

A definição de Almond e Powell (1972, p. 73) a respeito do conceito de desenvolvimento político, entendido como a crescente diferenciação e especialização das

---

<sup>18</sup> Um aspecto importante do desenvolvimento ou mudança do sistema político, conforme notam Almond e Powell (1972, p. 20) é o que eles denominam de “diferenciação de papel” ou “diferenciação estrutural”: “por ‘diferenciação’, referimo-nos aos processos pelos quais os papéis se modificam e tornam-se mais especializados ou mais independentes, ou pelos quais novos tipos de papéis são estabelecidos, ou emergem, ou são criadas novas estruturas e subsistemas”.

estruturas políticas e a crescente secularização da cultura política considera que o desenvolvimento de estruturas especializadas para a agregação de uma vasta gama de interesses num número limitado de alternativas políticas facilita aos tomadores de decisões levar em conta todos os elementos da sociedade e responder a eles: “sem essas estruturas, um pesado fardo de demandas não estruturadas e desagregadas pode deter a elaboração de diretrizes e conduzir ao ‘imobilismo’ governamental”.

A agregação de interesses por meio de estruturas especializadas reduz a carga de demandas sobre os tomadores de decisões e sobre a capacidade efetiva de resposta. Além disso, a existência de estruturas especializadas para agregar os interesses, antes que estes alcancem as estruturas governamentais de decisão, permite, conforme defendem Almond e Powell (1972, p. 73), que demandas por vários tipos de mudanças sejam apresentadas sem ameaçar as estruturas centrais de decisão e o apoio ao conjunto do sistema político.

Num sistema político não desenvolvido um pequeno número de indivíduos ou de grupos sociais preenche as funções essenciais do sistema. Um sistema político desenvolvido, por sua vez, pratica uma espécie de divisão de trabalho; as suas estruturas crescem em número, diferenciam-se e integram-se num conjunto coordenado. Este equilíbrio entre coordenação e “autonomia dos subsistemas”, de acordo com Dahl (1988) evita o risco de uma estrutura mobilizar recursos para seu único proveito.

Jaguaribe (1975, p. 25) apresenta a seguinte síntese do desenvolvimento político, a partir de Almond, resultante de mudanças no sistema político devidas aos seguintes fatores:

1. Ou a insumos do sistema internacional, notadamente ameaças de agressão externa, ou a fatores internos, como crescentes pressões das massas em busca de respostas apropriadas das elites - ou levando a uma mudança das elites - ou 2. As políticas centralizadoras da iniciativa das elites, tentando aumentar a capacidade do sistema. Seu resultado mais típico é o aumento das capacidades do sistema: sua potencialidade reguladora, extrativa, distributiva, responsiva e simbólica.

O desenvolvimento político segue, analiticamente, uma sucessão de quatro estágios principais: 1. Construção do Estado, correspondendo a um aumento da penetração e integração do sistema; 2. Construção da nação, ocasionando uma lealdade e compromisso com o sistema; 3. Ampliação da participação, aumentando e alargando a inclusão dos membros no sistema e 4. Expansão da distribuição, levando à realocação de recursos e sua distribuição mais uniforme.

A distinção que Almond estabelece entre o desenvolvimento das estruturas políticas e a infraestrutura política é central para sua concepção de modernização política. Ele considera que as duas etapas mais importantes na maturação dos sistemas políticos são a diferenciação de cada um destes dois tipos de estruturas. Quando se refere à diferenciação de

estruturas políticas está se referindo diretamente às instituições políticas de uma sociedade, seus órgãos e agências do governo que, para desempenhar adequadamente suas funções no mundo moderno, devem adquirir um elevado grau de diversidade e especialização. No entanto, considera que talvez a etapa mais importante deste processo de maturação seja a diferenciação da infraestrutura política, com o que se refere essencialmente aos partidos políticos, grupos de interesse e meios de comunicação essenciais no processo político, especialmente nos sistemas democráticos.

A importância do desenvolvimento e diferenciação da infraestrutura política é tanta que Almond chega a classificar os sistemas democráticos a partir da autonomia e independência dessas instituições no que diz respeito à estrutura política. Assim, o maior nível de desenvolvimento político e força democrática são alcançados quando há um elevado grau de autonomia dos subsistemas políticos, particularmente quando os partidos políticos, grupos de interesse e os meios de comunicação têm uma forte autonomia e independência frente às instituições governamentais<sup>19</sup>.

Segundo Jurado (s/d), a modernização política se alcança, portanto, por um avanço paralelo entre a secularização cultural e a diferenciação estrutural, ou seja, tanto pela modificação das instituições políticas como das atitudes e valores dos cidadãos. Para que se construa um sistema político moderno e, sobretudo, para que se alcance a estabilidade de um sistema democrático, é necessário que haja congruência entre a estrutura e a cultura. O desenvolvimento político é gerado, assim, pela interação entre as duas áreas, as quais, atingindo uma fase de incongruência, forçam o ajuste em um ou outro pólo, permitindo-lhes voltar outra vez para uma relação congruente, mas agora em um novo nível, seguindo uma tendência de progressiva modernização.

Dentro desta dinâmica de desenvolvimento político, Almond e Powell (*apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 328) atribui uma função importante às instituições políticas, as quais desempenham uma função de destaque na mudança política. Em sua opinião, teóricos como Lipset, Deutsch e Lerner se enganaram ao tratar a política como uma variável dependente, como um fator receptor da mudança social e não como seu causador. Almond e Powell criticam, sobretudo, alguns destes teóricos que associam o desenvolvimento político e a conseqüente instauração de um sistema democrático a determinados níveis de desenvolvimento econômico, industrial, urbano ou de qualquer outra índole, como se a política reagisse simplesmente aos impulsos que lhe chegam a partir destes outros



subsistemas.

Segundo Almond e Powell (*apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 328), existem cinco principais fatores que devem ser considerados na análise do desenvolvimento político:

a) Natureza dos problemas enfrentados no sistema político

Alguns problemas estão na raiz da estabilidade e instabilidade do desenvolvimento e da decadência de um sistema político: demandas de participação, integração nacional, bem-estar econômico, lei e ordem, etc. Em países avançados esses problemas são razoavelmente resolvidos, enquanto nos países em desenvolvimento as pessoas constantemente clamam por sua solução. Portanto um grande problema nos sistemas políticos das novas nações são as revoluções cumulativas que eles devem enfrentar.

b) Recursos do sistema

A solução das demandas feitas sobre um sistema político depende muito de seus recursos. Nos países ricos muitas demandas econômicas são facilmente atendidas, enquanto em um país em desenvolvimento as exigências das pessoas pobres não são facilmente atendidas.

c) Influência de sistemas sociais estrangeiros

Cada nação é influenciada pelo desenvolvimento de outras nações. A economia dos países em desenvolvimento e das nações desenvolvidas é interdependente. Portanto, como Almond e Powell (1966, p. 40) salientaram, a existência ou o desenvolvimento de capacidades em outros sistemas sociais “podem afetar a magnitude dos desafios enfrentados pelos sistemas políticos, manter o fluxo em um nível de baixa intensidade e, talvez, ajudar para evitar algumas das consequências maléficas da pressão acumulada”.

d) Padrão de funcionamento dos sistemas

O padrão de funcionamento de um sistema político é responsável pelo seu progresso e decadência. Enquanto alguns sistemas políticos lidam facilmente com a carga de exigências, outros sucumbem sob sua pressão.

e) Resposta da elite política

Um sistema político depende muito da resposta das elites políticas. Elas podem atender as exigências e, assim, salvar o sistema político, ou podem menosprezar a gravidade das demandas e não responder a elas.

---

<sup>19</sup> O grau subsequente de democratização é definido por uma limitada autonomia dos subsistemas. Finalmente, o terceiro nível se caracteriza por uma escassa autonomia.

### 2.2.3 O conceito de desenvolvimento político, segundo Lucian W. Pye

Jaguaribe (1975, p. 31) relata que Pye (1966), revendo criticamente os principais significados sintetizados por ele acerca do conceito de desenvolvimento político, apresenta a conclusão sobre a “síndrome de desenvolvimento” alcançada por ele mesmo e por seus colegas:

De acordo com esses autores o processo de desenvolvimento político é caracterizado pelo aumento das três características principais, cujo crescimento cumulativo constitui a ‘síndrome de desenvolvimento’: (1) igualdade, (2) capacidade (significando capacidade política) e (3) diferenciação e especialização. [...] esses autores associaram as características dos processos de modernização política - aumento na capacidade do sistema e na diferenciação e especialização dos subsistemas e papéis - ao menos a um dos aspectos relevantes do processo de institucionalização política: o aumento na igualdade. E por igualdade eles entenderam: (I) alguma - maior ou menor - extensão de participação, (II) a universalidade da lei, ou igualdade legal e (III) recrutamento para os cargos políticos segundo padrões de desempenho - contra os padrões atributivos das sociedades tradicionais.

Desta forma, Lucian W. Pye (1966, pp. 31-48), em um esforço de síntese, resumiu os temas mais comuns e predominantes sobre desenvolvimento político em três dimensões que, segundo argumentou, são a essência do processo de desenvolvimento:

1) incremento da igualdade entre os indivíduos em relação ao sistema político (tendência para a igualdade)

Igualdade significa que as leis devem ter um caráter universalista, aplicável a todos de forma impessoal. A igualdade significa que o recrutamento para cargos políticos deve refletir padrões de realização de desempenho, e não considerações atributivas de um sistema social tradicional. Essa dimensão do desenvolvimento político, para Pye (1966, p. 45-46), pode ser medida, por sua vez, por três características: a) a participação popular nas atividades políticas. Passa-se de uma “cultura de sujeição” para uma “cultura de participação”. Produz-se o despertar político dos indivíduos, que se tornam cidadãos ativos, “implicados” na ação política; b) o caráter universal das leis, que se tornam gerais, impessoais, aplicáveis a todos, sem distinção nem privilégios; c) o recrutamento para os postos públicos, que deixa de se efetuar por via hereditária, ou no seio de uma classe ou casta, e passa a ser via mérito, levando em conta as competências, as aptidões e a formação.

2) aumento da capacidade do sistema político em relação ao seu ambiente

Sobre este ponto, Pye afirma que desenvolvimento político implica uma capacidade

acrescida do sistema político para conduzir os negócios públicos, para regularizar os conflitos, para satisfazer as exigências populares. Em outros termos, a capacidade do sistema político são os meios pelos quais ele pode dar resultados, é a medida que um sistema político desempenha e exerce sua influência. Assim, a capacidade significa a magnitude, o escopo e a escala do desempenho do governo. Em outras palavras, a capacidade é a eficácia e a eficiência do governo. É a racionalidade na administração. É uma orientação secular na política do Estado. Isso significa o desempenho das ações por deliberações e justificativas.

3) aumento da diferenciação de instituições e estruturas dentro do sistema político (diferenciação e especialização)

Diferenciação é a difusão da especialização. Quando um sistema político se desenvolve, vários escritórios e agências desempenham funções especializadas. Assim, a diferenciação significa especialização baseada em um sentido último da integração (Pye, 1966, p. 47).

Todas as três características anteriormente mencionadas do desenvolvimento político podem ou não se ajustarem. Por exemplo, a pressão por mais igualdade pode perturbar o sistema político. A diferenciação pode reduzir a igualdade. Afinal, o desenvolvimento não é unilinear. Embora a característica da igualdade se interesse pela cultura política, os problemas de capacidade estão ligados ao desempenho do governo. Segundo Pye (*apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 323-324), isto sugere que, em última análise, os problemas de desenvolvimento político giram em torno das relações entre culturas políticas, estruturas e processo político em geral.

Estas variáveis do desenvolvimento político não acontecem necessariamente em progressão simultânea. Ao contrário, a experiência histórica revela frequentes tensões entre estas três espécies de exigências. Assim, a tendência para a igualdade pode diminuir a capacidade do sistema político. Se bem que, nos sistemas em via de modernização, a necessidade de assegurar o desenvolvimento econômico e a integração nacional conduz, com frequência, à limitação da representação e da expressão dos interesses, para concentrar a autoridade num partido único ou num chefe carismático.

Segundo Lucian Pye (*Aspects of political development*, p. 62-67 *apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 328-329), o desenvolvimento político enfrentou as seguintes crises, ao longo de seu progresso:

a) Crise de identidade

Um sistema político maduro cria uma relação de identificação com as pessoas. Elas

têm um intenso senso de nacionalismo e patriotismo e se identificam com a cultura nacional. Sua lealdade à nação é firme e clara. Na ausência de tal identidade com o sistema político, o sistema encontra-se em perigo.

b) Crise de legitimidade

Em um sistema político maduro a autoridade política deve ser legítima. Legitimidade aumenta a identidade e a fé. É por isso que as pessoas fazem todas as tentativas para derrubar um governo estrangeiro. Cada país estabelece uma Constituição para legitimar o governo. Crise de legitimidade resulta em mudança e revolução.

c) Crise de penetração

Em um sistema político maduro o governo deve penetrar na vida real das pessoas em toda parte. Um governo que não está interessado na vida quotidiana do povo corre constante perigo de explosões de demandas às quais pode não ser capaz de atender.

d) Crise de participação

Em um sistema político maduro o povo participa no funcionamento do governo. Isso não acontece nas colônias governadas por estrangeiros, onde as pessoas constantemente lutam para exigir a participação no governo. Apenas nos sistemas políticos democráticos existe suficiente participação da população no governo. Daí a crise de participação poder ser resolvida apenas por meio do desenvolvimento de um sistema político democrático.

e) Crise de integração

Cada sistema é composto por governantes e governados. No governo existem vários níveis de burocracia, vários órgãos governamentais pertencentes às esferas do executivo, legislativo e judiciário. Entre os governados existem muitos grupos baseados em região, idioma, religião, raça, classe, sexo etc. Em um sistema político maduro todos esses grupos devem estar razoavelmente integrados. Se isso não acontece, o desenvolvimento político enfrenta uma crise de integração.

f) Crise de distribuição

Em um sistema político maduro o governo tem meios adequados de distribuição de bens, serviços e valores para toda a sociedade. Se esses meios não estiverem disponíveis, o sistema político enfrenta uma crise de distribuição.

Segundo Pye, as crises anteriormente mencionadas determinam o progresso do desenvolvimento político. Portanto, uma teoria útil de desenvolvimento político deve enfrentar os tipos ou problemas que podem ser incluídos na categoria de crises.

#### 2.2.4 Abordagem do desenvolvimento político, a partir do conceito de modernização

A modernização consiste, segundo Przeworski e Limongi (1995, p. 157), em uma diferenciação progressiva e na especialização das estruturas sociais que culminam em uma separação de estruturas políticas de outras estruturas e torna a democracia possível, tendo como cadeias causais específicas as sequências de industrialização, urbanização, educação, comunicação, mobilização e integração política, entre inúmeras outras.

Vários pesquisadores abordaram a questão do desenvolvimento político a partir de sua vinculação com o conceito de modernidade ou modernização.

O desenvolvimento político significa uma modernização característica dos modernos países ocidentais, de acordo com James S. Coleman, Karl Deutsch e S. M. Lipset (cf. Sharma & Sharma, 2007, p. 321-323), interpretação que falha, segundo Pye, em distinguir entre ocidental e moderno, desenvolvimento político e modernização.

Os seguintes parâmetros e características institucionais são adotados por Dahl (2001, p. 100-101) como requisitos que para um governo democrático seja considerado moderno:

- *Funcionários eleitos*: o controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos;
- *Eleições livres, justas e frequentes*: funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum;
- *Liberdade de expressão*: os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente;
- *Fontes de informação diversificadas*: os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins;
- *Autonomia para as associações*: para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses;
- *Cidadania inclusiva*: a nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos está o de votar na escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre

expressão; de formar e participar de organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Conforme nota Syng-Ek (1978, p. 10), a separação completamente consciente entre modernização e desenvolvimento só ocorreu com a publicação, em 1965, do importante artigo “*Political development and political decay*” (de Samuel Huntington), que distinguiu desenvolvimento político de modernização e identificou o desenvolvimento político com a institucionalização das organizações políticas. Nas obras de Huntington, o desenvolvimento político significa um aumento na capacidade institucional para manter a ordem e a estabilidade<sup>20</sup>, ou seja, um crescimento das instituições políticas, conforme veremos a seguir.

### **2.2.5 O conceito de desenvolvimento político, segundo Huntington**

Para Huntington (1971, p. 306) política é mudança, mas é, também, ideias, valores, instituições, grupos, poder, estruturas, conflitos, comunicação, influência, interação, lei e organização. A política pode e tem sido estudada em termos de cada um destes conceitos e cada um deles lança uma luz diferente sobre a questão, ilumina áreas diferentes.

Elocubrando sobre a popularidade do conceito de desenvolvimento político entre os cientistas políticos, o autor de *The change to change* afirma que ela decorre, talvez, do sentimento de que eles deveriam ter um equivalente político ao desenvolvimento econômico.

O estudo do desenvolvimento político não é o estudo da política em sociedades com algum nível de desenvolvimento. Uma sociedade economicamente desenvolvida pode não ser politicamente desenvolvida, ou vice-versa<sup>21</sup>, embora os estudos feitos pelas várias abordagens analisadas nesta tese mostrem que existem correlações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Para Huntington, por exemplo, o parâmetro para o desenvolvimento político poderia ser a governabilidade: se o “governo governa”, então

---

<sup>20</sup> A estabilidade em um sistema político moderno é apenas o resultado final de um processo multifacetado de mudança que inclui urbanização, educação, crescimento da classe média e desenvolvimento econômico. O paradoxo da modernização política que Huntington identifica é que embora o resultado final seja um sistema político estável que permite a participação universal, chegar a esse ponto significa que uma sociedade deve passar por fases extremamente violentas e perturbadoras no processo.

<sup>21</sup> A emergência da democracia não é um subproduto do desenvolvimento econômico, conforme nota Przeworski e Limongi (1995, p. 177): “a democracia é ou não é estabelecida por atores políticos perseguindo seus objetivos, e pode ser iniciada em qualquer nível de desenvolvimento econômico”.

teríamos, por assim dizer, uma sociedade politicamente desenvolvida.

Huntington (1965, p. 386) define desenvolvimento político como o processo de institucionalização da política e de organizações e procedimentos políticos, que se caracteriza pela estabilidade<sup>22</sup>, definição que deixa de confundir desenvolvimento com outras variáveis (industrialização, modernização etc.) e libera o desenvolvimento político da modernização sócioeconômica.

Huntington (1965, p. 387) observou que o requisito de modernidade ou modernização era a característica mais usual do desenvolvimento político apontada na bibliografia sobre esse tema<sup>23</sup>, seguido por racionalização, integração nacional, democratização e participação, notando que certos países, como a Índia, subdesenvolvidos no plano econômico são, no entanto, altamente desenvolvidos no plano político.

Em uma nota de rodapé<sup>24</sup>, Huntington, em seu artigo “*Political development and political decay*”<sup>25</sup>, de 1965, definiu desenvolvimento político como institucionalização política, a institucionalização de organizações e processos políticos, caracterizada pela direção e pelo nível apresentado pelas quatro variáveis dicotômicas principais: adaptabilidade-rigidez, complexidade-simplicidade, autonomia-subordinação e coerência-desunidade.

A institucionalização e, conseqüentemente, o desenvolvimento político, ocorrem quando o processo político segue na direção do primeiro polo de cada dicotomia e é mensurável pelo nível alcançado nessa direção. A institucionalização, segundo Huntington (1975, p. 24), é o processo por meio do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade.

Huntington relata ainda que, em *A ordem política nas sociedades em mudanças*, o

---

<sup>22</sup> Um sistema político desenvolvido caracteriza-se pela ausência ou pequeno número de golpes de Estado etc., sendo capaz de assegurar a sua sobrevivência, difundindo atitudes favoráveis à sua manutenção por estruturas especializadas ou não, de socialização política (escola, universidade, igreja, exército, partido político), recrutando para a vida pública os que desejam ser-lhe associados, ou os que, não lhe sendo associados, poderiam pôr em perigo a estabilidade política do sistema e formar uma contraelite revolucionária. Em contrapartida, os sistemas políticos em via de desenvolvimento têm frequentemente dificuldades em se manter ou em realizar mudanças ordenadas.

<sup>23</sup> Sobre o processo de modernização como pré-requisito para o desenvolvimento político, Eisenstadt (1964 e 1966 *apud* Jaguaribe, 1975, p. 20) considera o processo de modernização tanto em termos históricos quanto funcionais e, nesta última acepção a modernização política consiste no seguinte conjunto de fatores: 1. desenvolvimento de estruturas políticas altamente diferenciadas; 2. crescente extensão das atividades do governo central; e 3. enfraquecimento das elites tradicionais. Segundo Eisenstadt (1964 *apud* Jaguaribe, 1975, p. 23), com o processo de modernização política sérias pressões afetam o sistema político, que se pode quebrar. Isso ocorre pela incapacidade do sistema em resolver novos conflitos, ou de atender as demandas sociais.

<sup>24</sup> *The Change to Change*, p. 304, nota de rodapé nº 42.

<sup>25</sup> O contrário de desenvolvimento político é, para Huntington, a decadência política, daí o título de seu artigo: “*Political development and political decay*”.

conceito de desenvolvimento político foi totalmente abandonado e que ele focou, em vez disso, o que considerou ser uma relação crítica entre participação política e institucionalização política, sem se preocupar se esse assunto seria rotulado de “desenvolvimento político”.

## 2.2.6 Abordagem do desenvolvimento político, a partir do conceito de mudança

Uma das diferenças essenciais entre sociedades modernas e tradicionais reside no maior controle que o homem moderno tem sobre seu ambiente natural e social, controle este baseado na expansão do conhecimento científico e tecnológico<sup>26</sup>.

O homem tradicional é passivo e aquiescente; ele espera a continuidade na natureza e na sociedade e não acredita na capacidade humana de mudá-las ou controlá-las. O homem moderno, ao contrário, acredita em ambas as possibilidades e na desejabilidade da mudança e confia na habilidade humana para controlar a mudança e alcançar seus objetivos.

Em geral, desenvolvimento político tem sido utilizado para referir-se, muito vagamente, a tipos especiais de mudanças políticas, tais como “[...] a otimização do desempenho do sistema político, a maximização de suas capacidades, etc.” (Machado, 1972, p. 10).

No levantamento feito em sua obra *Defining political development* sobre as várias acepções de desenvolvimento político, Chilton (1988, p. 4) cita a análise de John Dorsey<sup>27</sup>, que define desenvolvimento político em termos das mudanças na estrutura de poder e processos “[...] que ocorrem concomitantemente com mudanças nos níveis de conversão de energia no sistema social, seja níveis de conversão de mudanças principalmente nas suas manifestações políticas, sociais e econômicas ou nas várias combinações desses três níveis”.

A concepção de desenvolvimento político como mudança vincula-se, em última instância, à sua definição em termos da capacidade do sistema político de satisfazer as necessidades de mudança dos membros da sociedade.

---

<sup>26</sup> Uma dificuldade em se lidar com a mudança no contexto intelectual é sua ligação com o conceito de equilíbrio, que pressupõe a existência de um sistema composto por duas ou mais variáveis funcionalmente relacionadas. Mudança é uma variável que produz mudanças em outras. Além disso, porém, equilíbrio também significa que as variáveis em um sistema tendem a manter um particular modelo de interação. Em sua forma pura a teoria concebe o equilíbrio como um estado de repouso. Em todas as formas ele pressupõe uma tendência em direção à restauração de uma condição original ou a uma teoricamente definida condição de equilíbrio (sobre uma discussão mais aprofundada a respeito desta questão *vide* Huntington, 1971).



No inventário que elaborou sobre os vários pesquisadores que teriam identificado desenvolvimento político com um processo de mudança, Sharma & Sharma (2007, p. 321-323) apontam para Deutsch e Riggs, segundo os quais desenvolvimento político significa estabilidade e mudança regular (ou ordenada)<sup>28</sup>.

Outros autores, como Max F. Millikan, Donald L. M. Blackmer e Daniel Lerner (cf. Sharma & Sharma, 2007, p. 321-323) entendem o desenvolvimento político como um aspecto de um processo multidimensional da mudança social, visão que relaciona todas as formas de desenvolvimento, tais como econômico, político e social, sendo, portanto, muito condizente com o desenvolvimento político.

### **2.2.7 Abordagem do desenvolvimento político, a partir da participação política popular**

Esta seção tem como objetivo apresentar alguns traços da cultura política brasileira, tais como sujeição, passividade, coronelismo e clientelismo e mostrar como estes elementos vêm dando lugar, ao longo do tempo, a uma nova cultura, em que os atores locais assumem uma posição ativa, auxiliando na determinação dos destinos de sua localidade, principalmente no campo econômico, político e social.

#### **2.2.7.1 Contextualização: o que é a cultura política**

O conceito de cultura política é importante para a problemática aqui abordada por permitir uma análise dos aspectos sociológicos da participação política.

Sharma & Sharma (2007, p. 331) apresentam a seguinte compilação acerca da definição de cultura política:

- a) A. R. Ball (*Modern politics and government*, p. 56): a cultura política é composta pelo conjunto de “atitudes, crenças e valores da sociedade que se relaciona com o sistema político e com as questões políticas”;
- b) Beer and Ulam (*Patterns of government*, p. 32): a cultura política relaciona-se a certos aspectos da cultura geral da sociedade ocupados em como o governo deve ser conduzido e o que ele deve fazer;
- c) Lucian Pye: (*Aspects of political development*, p. 104): cultura política refere-se ao

---

<sup>27</sup> Dorsey, John T., Jr. “The bureaucracy and political development in Viet Nam” in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and political development*. Princeton: Princeton University Press. p. 320.

conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político e que fornece a base, os pressupostos e as regras que regem o comportamento do sistema político;

d) Dennis Kavanagh (*Political culture*, p. 10): cultura política pode ser definida como a expressão abreviada para designar o ambiente emocional e comportamental dentro do qual o sistema político opera;

e) Almond e Powell (*Comparative politics*, p. 50): cultura política é o sistema de atitudes, normas, símbolos, crenças, valores e aptidões comuns a toda uma população e que orienta os membros de uma determinada comunidade em relação à política e define a situação em que a ação política acontece. Os membros de uma sociedade civil compartilham uma natureza humana comum, como unidade emocional, capacidade intelectual e perspectivas morais. A natureza humana comum se manifesta sob a forma de certos valores, crenças e atitudes emocionais que são transmitidas de uma geração para outra, embora com modificações maiores ou menores, constituindo a cultura geral da sociedade.

Almond e Verba (1963)<sup>29</sup> distinguem três tipos de cultura política:

a) cultura paroquial: comum em sociedades menos complexas, nas quais os papéis e as instituições políticas são poucos definidos ou coincidem com os papéis e com as estruturas de caráter econômico e religioso. Refere-se à sociedade tradicional;

b) cultura de sujeição: conhece-se a existência do sistema político, tem-se consciência dele, mas fica-se passivo a seu respeito, considerando-o como exterior e superior. Esperam-se os seus serviços e benefícios e receiam-se as suas exações, sem se pensar que se pode participar da sua ação;

c) cultura de participação: nesse tipo de cultura estimula-se o envolvimento das pessoas com a política. Os ‘sujeitos’ tornam-se ‘participantes’, cidadãos. Atuam sobre o sistema político, alterando-o por meio de eleições, manifestações, petições etc.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Pye (1966, p. 41-42) considera que essa visão “deixa sem resposta como a ordem é necessária ou desejável e para que finalidade a mudança deve ser direcionada”.

<sup>29</sup> Campos (2005, p. 22) chama a atenção para as críticas dirigidas ao trabalho de Almond e Verba, especialmente por tomarem como parâmetro a forma democrática anglo-saxônica (norte-americana, principalmente) e também por terem a estabilidade política como base da avaliação do sistema político. Isto levou os críticos a vislumbrarem um traço conservador no modelo proposto. Apesar disso, a obra de Almond e Verba tornou-se referência e exerceu bastante influência sobre os estudos que procuravam modelos explicativos para as orientações do comportamento político, bem como na busca de um padrão cultural capaz de caracterizar a cultura política dos países.

<sup>30</sup> A participação é tão importante à democracia que, levando em conta o modo como os termos democracia e ditadura têm sido empregados historicamente, Dahl (1988, p. 14) afirma parecer apropriada a definição de democracia como “um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada por todos os cidadãos adultos”, enquanto uma ditadura é um “sistema político em que a oportunidade de participar

É importante ressaltar que nenhuma cultura é homogênea. Os três tipos de culturas políticas (paroquial, de sujeição e de participação) evidenciam-se em alguns contextos de forma isolada, sendo comum, contudo, apresentarem-se combinadas, mistas: paroquial-sujeição; sujeição-participação; e paroquial-participação. Assim, toda cultura política comporta, em proporções desiguais, elementos paroquiais, de sujeição e de participação, embora um elemento tenda a predominar sobre os demais.

Ao se analisar a cultura política de uma dada localidade é necessário, também, considerar a estrutura política onde ela está inserida, porque existe uma congruência entre “cultura” e “estrutura” política, conforme alerta Schwartzberg (1979, p. 157-158):

Cada tipo de cultura está em correspondência, em harmonia com um tipo de estrutura. Tal cultura convém melhor a tal estrutura. Sem esta congruência, o sistema político funciona mal e é vulnerável. Uma cultura política paroquial corresponde a uma estrutura tradicional descentralizada. Uma cultura de sujeição convém a uma estrutura autoritária e centralizada. Uma cultura de participação ajusta-se a uma estrutura democrática.

#### 2.2.7.2 Traços da cultura política brasileira

A cultura política brasileira se caracteriza, historicamente, pela sujeição, passividade e corrupção, dificultando a criação de relações de confiança entre os atores sociais e o Estado e fazendo com que este último se distancie da sociedade e seja visto como um instrumento para atender aos interesses privados, enquanto o “público” é tomado como sinônimo de “sem dono”, visão que compõe a cultura política brasileira (cf. Lima, 2001, p. 46), eivada de clientelismo, coronelismo e mandonismo.

Adotaremos a conceituação e distinção feita por Carvalho (1997, p. 233) entre clientelismo, coronelismo e mandonismo:

Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do “coronelismo” e que ele aumentou com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelista.

Assim, enquanto o coronelismo envolve um tipo de relação entre atores políticos que trocam benefícios por apoio político e votos, consistindo em uma complexa rede de relações

envolvendo compromissos recíprocos (em que cada chefe político mantém autonomia quase irrestrita na condução do governo local), o clientelismo refere-se ao poder de mando de um chefe político em uma determinada localidade e sua barganha com o governo estadual e federal. De modo geral, o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve “concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Carvalho, 1997, p. 233).

O mandonismo, por sua vez, refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão (ou chefe) “é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política” (*idem*, p. 231).

A vida política brasileira é marcada pela presença dos mediadores políticos na distribuição de bens públicos e por práticas de assistencialismo, clientelismo, mandonismo e centralização.

Tais práticas, durante muito tempo enraizadas na cultura política brasileira, são nocivas, pois impedem o florescimento de um clima de confiança entre os atores sociais. Porém, como todo componente cultural, ele é passível de mudança, conforme analisaremos na próxima seção.

### 2.2.7.3 Transitando da cultura política de sujeição para a de participação política popular

A participação propõe as questões - difíceis de serem enfrentadas francamente pelos dirigentes políticos e planejadores - de quem está optando, como as opções são postas em prática, e se o estilo de desenvolvimento encara a participação, principalmente, como um meio, como um fim, ou como um componente essencial. Quando a participação é algo imposto de cima, converte-se em mobilização, em meio de conseguir fazer as coisas. Quando vem de baixo, comumente focaliza a distribuição, fazendo-se também um meio, do ponto de vista dos grupos capazes de participar, de obter imediatamente uma porção maior dos frutos do desenvolvimento. A autêntica participação criadora, que intensifica a consciência dos participantes quanto aos valores, temas e possibilidades de fazer opções, influenciando o conteúdo do desenvolvimento, gerando novos meios de fazer as coisas e, além disto, protegendo o direito dos participantes a uma porção equitativa dos frutos do desenvolvimento, continua a ser uma aspiração esquiva - porém, sua transformação em realidade pode, muito bem, demonstrar-se afinal o requisito mais essencial de um estilo de desenvolvimento que aumente a capacidade da sociedade para funcionar a longo prazo em prol do bem-estar de seus membros. (Wolfe, 1976, p. 32)

Abordaremos a participação a partir da definição elaborada por Almond e Powell (1972, p. 194), como o envolvimento de grupos da sociedade nos processos de tomada de

decisões do sistema político.

A participação política é um elemento obrigatório em qualquer sistema político. Em todas as sociedades, embora o poder político esteja concentrado em poucas mãos, é feita uma tentativa de participação do número máximo de pessoas no sistema político, o que aumenta a estabilidade política e confere legitimidade à autoridade política: “em uma sociedade onde a participação política é muito limitada e poucas pessoas participam das atividades políticas, existe mais possibilidade de uma revolução violenta” (Sharma & Sharma, 2007, p. 350).

A participação política dos cidadãos, portanto, dá sanção pública ao governo e é um requisito básico na teoria política, sendo também uma das características fundamentais das democracias contemporâneas e uma dimensão fundamental da democratização, segundo Dahl (2005).

A participação é considerada, de forma geral, como um dos componentes do desenvolvimento, ao lado da autonomia, da produção, do consumo e da distribuição (cf. Wolfe, 1976, p. 31).

Podemos elencar doze tipos de participação do indivíduo na atividade política (cf. Verba e Nie, 1972 *apud* Dahl, 1988, p. 104):

1. Votação regular nas eleições presidenciais;
2. Votação regular nas eleições locais;
3. Participação em pelo menos um grupo atuante no campo dos problemas comunitários;
4. Cooperação com outras pessoas na busca de soluções para problemas comunitários;
5. Tentativa de persuadir outras pessoas a votar em determinado candidato;
6. Participação na campanha de um candidato ou partido, durante eleição;
7. Contato com autoridade do governo local a propósito de algum problema;
8. Participação em pelo menos um comício político nos últimos três anos;
9. Contato com autoridade do Governo Federal, ou Estadual, a propósito de algum problema;
10. Formação de grupo para tentar resolver algum problema local;
11. Contribuição financeira para algum partido ou candidato durante campanha eleitoral;
12. Participação atual em algum clube ou grupo político.

Elencamos, a seguir, outras formas de participação política apontadas por outros autores:

- 1) exercício de uma função ou cargo público:

[...] o exercício de uma função pública sempre pode ser encarado como uma forma de participação política. [...] de excepcional importância [...] quando uma função pública está relacionada com a solução de um problema social

relevante ou com um propósito de mudança social. (Dallari, 1985, p. 65)

2) atividades que influenciam o comportamento das demais pessoas ou, dito de outra forma, “[...] o exercício de divulgação habitual de opiniões políticas por meio da comunicação boca-a-boca com outros cidadãos” (Sharma & Sharma, 2007, p. 351):

[...] todas as atividades, de indivíduos, de grupos ou de instituições, que influem sobre o comportamento das pessoas, ou para que aceitem passivamente as decisões de outras ou para que resistam a elas, ou para que conservem a ordem estabelecida ou para que procurem mudá-la, ou para que apoiem o governo ou para que se oponham a ele, são atividades políticas. [...] há uma responsabilidade política implícita no exercício de todas essas atividades. Exercê-las é também uma forma de participação política. (Dallari, 1985, p. 83)

3) apoio a grupos de pressão, eventualmente sendo um membro deles (Sharma & Sharma, 2007, p. 351);

4) comunicar-se diretamente com os legisladores.

A participação política foi classificada como sendo de dois tipos, ativa e passiva, conforme Sharma & Sharma (2007, p. 353). Esta classificação baseia-se em tempo, energia e meios utilizados. Quem não quer dedicar tempo, energia ou dinheiro para as atividades políticas não pode ser chamado de participante ativo e é reconhecido como participante passivo. Em outras palavras, é apenas um espectador, enquanto aqueles que criam o espetáculo são os participantes políticos ativos.

Outra análise da participação política é baseada na finalidade. Do ponto de vista do seu propósito, a participação política é vista como “instrumental” e “expressiva”:

Na participação política instrumental as pessoas têm como meta alcançar objetivos definidos, como a vitória de um partido político nas eleições, a aprovação de um projeto de lei no Legislativo ou o aumento do campo de influência de um líder específico. Por outro lado, a participação política expressiva não tem objetos definidos. Ela visa apenas a satisfação ou a expressão de um sentimento. Algumas pessoas votam para alcançar a vitória de um candidato específico, enquanto a maioria dos eleitores votam pela satisfação de usar o seu direito de voto. (Sharma & Sharma, 2007, p. 353)

Podemos nos perguntar: o que faz com que o indivíduo se sinta inclinado a participar da vida política? Dahl (1988, p. 102) aponta seis pontos básicos que estimulam os indivíduos à participação política:

- 1) atribuir valor às recompensas esperadas;
- 2) achar que as alternativas à sua frente são importantes;
- 3) ter confiança em que pode contribuir para alterar os resultados da atividade política;
- 4) acreditar que, se não agir, esses resultados serão insatisfatórios;
- 5) possuir conhecimento ou habilitação relevante para as questões sob debate;

6) precisar superar poucos obstáculos para agir.

Os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados em alto grau à participação política (cf. Dahl, 1988, p. 110), e caso essas condições não sejam atendidas, os indivíduos se sentirão menos inclinados à participação política.

A análise do processo brasileiro de organização societária revela que somente nos anos 1970 começaram a se consolidar novas formas de ação coletiva, com a formação de associações comunitárias independentes do sistema político e a criação de associações comunitárias (que se multiplicaram como parte de um movimento associativo generalizado de reação ao autoritarismo), botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural, tais como a organização democrática local.

Com o advento da Constituição de 1988, marcada por um processo de inovação constitucional, com elementos como a descentralização das políticas sociais voltadas para o município, eleva-se o município à condição de ente federado, ao lado dos Estados e da União e muda-se o sentido das políticas públicas que, até aquele momento, era desarticulado, pois concentrava recursos e poderes no âmbito federal e atribuía competências e autonomia residuais aos Estados e municípios.

Nos anos 1990 o Estado brasileiro passou por mudanças significativas, caracterizadas pela descentralização administrativa, privatização de empresas estatais e serviços públicos e rígido controle fiscal, resultando na implementação de políticas para o desenvolvimento socioeconômico que, ou reproduziam localmente políticas federais descentralizadas, ou experimentaram programas próprios (Lima, 2001, p. 63).

Grande parte deste processo de mudanças da cultura política, que se tornou mais participativa, pode ser melhor compreendida com o auxílio de alguns conceitos toquevillianos, como a arte da associação e a virtude cívica, conforme abordaremos na próxima seção.

#### 2.2.7.3.1 A arte da associação: do interesse próprio ao interesse coletivo

A participação social e popular na vida política é valorizada por vários sociólogos e cientistas políticos<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Além de Tocqueville, outro autor que se destaca pela defesa veemente da participação popular é Putnam (2005, p. 191): “Eis uma lição a ser tirada de nossa pesquisa: o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas instituições definham. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas.

Um autor que se tornou referência clássica neste assunto é Tocqueville (1977, p. 188), que comenta a reação dos habitantes de alguns países, que só aceitam com “uma espécie de repugnância os direitos políticos que a lei lhes concede; parece que é roubar-lhes o tempo, gastá-lo com os interesses comuns, e preferem encerrar-se num egoísmo estreito do qual quatro paredes sobrepostas por um teto constituem o exato limite”. Os norte-americanos, ao contrário, diz o autor francês, se fossem reduzidos a ocupar-se apenas de seus próprios negócios, metade de sua existência lhes seria arrebatada e eles sentiriam um vazio imenso nos seus dias e haveriam de se tornar incrivelmente infelizes.

Inspirando-se na experiência norte-americana, Tocqueville (1977, p. 414) conclui que somente quando a prática pública integra-se ao mundo dos interesses privados se pode esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política<sup>32</sup>:

Um americano ocupa-se dos seus interesses particulares como se estivesse sozinho no mundo, e, no momento seguinte, entrega-se à coisa pública como se os houvesse esquecido. Ora parece animado pela cupidez mais egoística, ora pelo patriotismo mais vivo.

O autor de *A democracia na América* (p. 399) acreditava que “os homens jamais poderiam viver em sociedade sem se entregar a alguma empresa comum”, sem buscar o bem-estar público na sociedade. Afinal, um povo cujos cidadãos perdessem o poder de fazer isoladamente grandes coisas “sem adquirir a faculdade de produzi-las em comum, logo retornaria à barbárie” (*idem, ibidem*).<sup>33</sup>

A arte da associação é anunciada como algo inalienável à liberdade individual: depois da liberdade de agir sozinho, é natural ao homem “combinar os seus esforços com os esforços de seus semelhantes e agir em comum” (Tocqueville, 1977, p. 149). Por isso, o direito de associação<sup>34</sup> parece “quase tão inalienável quanto a liberdade individual”<sup>35</sup>.

---

Tocqueville tinha razão: diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece, em vez de enfraquecer”.

<sup>32</sup> Para combater o individualismo é necessária a busca de um corpo político-social apoiado em laços fortes de solidariedade, só alcançáveis por uma prática de ampla participação da população no processo político, fundamental para se criar ou salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum.

<sup>33</sup> Segundo Tocqueville (1977, p. 394), a condição do desenvolvimento e aprimoramento do espírito humano está na convivência, na interação, na ação recíproca de cada um com cada um: “entre as leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e mais clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições”. Assim, o homem só se desenvolve plenamente no convívio com seus semelhantes. O autor denomina “bárbaros” os povos em que os indivíduos não reconhecem os interesses coletivos e não respeitam os direitos dos demais. A condição propriamente humana impõe a convivência cooperativa entre os homens, o que lhes permite desenvolver não só a liberdade, mas a própria civilização.

<sup>34</sup> Nos Estados Unidos, o direito de associação é uma importação inglesa e tem existido na América em todos os tempos: “o uso desse direito, hoje em dia, introduziu-se nos hábitos e nos costumes” (Tocqueville, 1977, p. 149). Vários autores, como Olson (1999, p. 33), criticam Tocqueville e sua crença de que o norte-americano seja um adepto do associativismo: “pesquisas empíricas [...] mostram que, tipicamente o homem médio na verdade não



Para melhor compreender a crítica tocquevilleana ao individualismo é necessário situá-la à luz de sua análise acerca da igualdade, conceito que, àquela época – no contexto da contrarrevolução francesa – tinha um sentido diferente do atual. Imaginava-se que o excesso de igualdade (por exemplo, a igualdade de acesso à terra) conduziria ao individualismo, à falsa ideia de que as pessoas não dependiam umas das outras: “nos séculos de igualdade, todos os homens são independentes uns dos outros, isolados e frágeis” (Tocqueville, 1977, p. 329).

O autor francês (1977, p. 402) acredita não haver poder na terra que impeça que a igualdade crescente de condições leve o espírito humano “à procura do útil e disponha cada cidadão a encerrar-se em si mesmo”, levando-o ao individualismo<sup>36</sup> e ao egoísmo<sup>37</sup> e a se limitar à defesa de interesses particulares, em detrimento dos interesses e do bem público.

Como resolver o dilema entre interesse particular e coletivo? É possível demover o homem de seus interesses individuais e inculcar nele o gosto pelos interesses coletivos?

Antes de abordar estas questões, façamos um resgate da origem do termo interesse, que, conforme nos lembra Deutsch (1983), vem da palavra latina *inter-esse*, que significa “estar entre”:

Este significado implica que no meio de um enorme montão de coisas e de acontecimentos não compensadores há certos elementos compensadores que devem ser analisados cuidadosamente. Perguntar ‘-Qual é o seu interesse?’ é uma maneira latina de perguntar ‘o que há dentro disso para mim?’

---

pertence a grandes associações voluntárias e que a alegação de que o norte-americano é um ‘grupista’ é em grande parte um mito”. Em outro trecho Olson (*idem*, p. 71) afirma que “a teoria tradicional das associações voluntárias não está em absoluto em harmonia com as evidências empíricas, que indicam que a participação em grandes organizações voluntárias é muito menor do que a teoria tradicional sugere”.

<sup>35</sup> O único bem que teria um potencial de unir os indivíduos e determinar o pensar, o agir e o comportamento dos cidadãos seria a liberdade, manifesta na prática do exercício da cidadania, a única maneira possível de garantir a superação do predomínio do autointeresse, no sentido mais estreito, e a sua substituição pelo interesse bem compreendido, abrindo possibilidades para uma prática de perseguição do bem-estar público na sociedade.

<sup>36</sup> O advento do individualismo nas sociedades modernas promoveu uma separação entre as esferas pública e privada, fazendo com que os homens se mantivessem restritos a seus assuntos particulares, família e negócios, delegando as decisões sobre aspectos públicos a um corpo político centralizado. A saída encontrada por Tocqueville estaria nas organizações comunais, que manteriam o elo entre as esferas então separadas, aquecendo o civismo e promovendo a formação de laços sociais voltados para o bem da comunidade e o estabelecimento de uma democracia.

<sup>37</sup> Tocqueville faz uma distinção entre egoísmo (“amor apaixonado e exagerado por si mesmo, que leva o homem a nada relacionar senão a ele apenas e a preferir-se a tudo”) e individualismo (“sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isolar-se da massa de seus semelhantes e a retirar-se para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade”). Enquanto o egoísmo é um vício tão antigo quanto o mundo, o individualismo possui origem democrática e ameaça desenvolver-se à medida que se igualam as condições. Ambos (egoísmo e individualismo) são condenáveis: o primeiro, “por esterilizar os germes de todas as virtudes”; o segundo, por “fazer secar a fonte das virtudes públicas e atacar e destruir todas as outras, indo absorver-se no egoísmo” (Tocqueville, 1977, p. 386).

O conflito entre esses dois tipos de interesse é resolvido no seio da própria sociedade, assimilado pela doutrina do interesse bem compreendido, que, apesar de não ser nova, foi universalmente admitida, tornando-se popular entre os americanos na época em que o autor francês visitou a América do Norte.

Por meio do interesse bem compreendido os homens se auxiliam mutuamente, cooperando e evitando a impotência e a fragilidade da coexistência em sociedade. Esse tipo de interesse “forma uma multidão de cidadãos corretos, temperantes, moderados, previdentes, senhores de si mesmos” (Tocqueville, 1977, p. 402), em função dos sacrifícios grandiosos e necessários aos seus semelhantes e, também, pelas grandes dedicações, que sugerem a cada dia pequenos sacrifícios. Assim, é possível transformar interesses egoístas e individualistas em interesses bem compreendidos, conciliando as esferas privada e pública.

Subjacente à “doutrina” do interesse bem compreendido há a noção de que ambos os interesses (particular e coletivo) são não apenas compatíveis, mas interdependentes, isto é, todos os homens sentem necessidade de seus semelhantes e, “sabendo que não poderão ganhar o seu apoio senão à condição de lhes emprestar seu concurso, não lhes será difícil descobrir que o seu interesse pessoal se confunde com o interesse geral” (Tocqueville, 1977, p. 16), sendo possível se desenvolver a virtude cívica,<sup>38</sup> que permite a realização do autointeresse na medida em que o indivíduo participa constante e efetivamente da esfera pública, resgatando um modelo de cidadania ativa.

O autor francês (*idem, ibidem*) parte da constatação de que os homens, ao mesmo tempo em que são livres e iguais, são também expostos a mil acidentes. A experiência não tarda a lhes ensinar que “embora não tenham necessidade habitual do socorro de outrem, quase sempre chega um momento em que não poderiam passar sem ele”: por meio do interesse bem compreendido os homens se auxiliam mutuamente, cooperando e melhorando a coexistência humana em sociedade.

Assim, não há incompatibilidade entre interesse próprio e coletivo, pois nenhuma sociedade bem-sucedida pode prescindir do poderoso estímulo do interesse próprio. Os cidadãos da comunidade cívica não têm que ser altruístas. Na comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de interesse próprio bem entendido, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, esclarecido e não míope, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros: “os cidadãos de uma comunidade

---

<sup>38</sup> Embora nem toda atividade política mereça ser qualificada como virtuosa, à medida que nem todas contribuem para o bem geral, o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica.

cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal” (Putnam, 2005, p. 101).<sup>39</sup>

Enfim, não se trata de eliminar os interesses particulares em prol dos interesses públicos, mas sim de conciliá-los, por meio da virtude cívica. Afinal, nos povos democráticos “todos os cidadãos são independentes e frágeis; quase nada podem sozinhos e nenhum dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar seu concurso. Por isso, caem todos na impotência, se não aprendem a se ajudar livremente” (Tocqueville, 1977, p. 392).

A ampliação do engajamento das pessoas no processo decisório não pode ser vista de forma isolada. Ela é fruto de um processo mais amplo, no qual a participação é valorizada não de forma instrumental, mas como elemento imprescindível da democracia, conforme veremos a seguir.

#### 2.2.7.4 A participação política como fim em si mesma

Em seu artigo “*Além da monocultura institucional*” Evans (2003, p. 22) defende a tese da eficácia das instituições deliberativas em engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social, aumentando a disposição dos cidadãos de investir em bens públicos e coletivos, melhorando a distribuição destes bens e levando, conseqüentemente, ao aumento da produtividade e, potencialmente, do próprio crescimento econômico a longo prazo, para o que tais bens coletivos (como, por exemplo, serviços de saúde e educação e infraestrutura do transporte) servem como pontos de apoio.

A participação política, além de ser importante, pode ser considerada como um fim em si mesma da democracia, por fazer com que o indivíduo exerça uma das mais importantes capacidades humanas, a de fazer escolhas. Processos de participação devem ser compreendidos em si como “partes constitutivas dos fins do desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 291).

Em que pese a relevância da participação para a manutenção da vida política, ela é abordada, não raras vezes, a partir de alguns mitos, conforme veremos a seguir.

---

<sup>39</sup> Embora em geral as teorias de ação social sempre se apóiem no axioma do interesse pessoal os homens não são sempre egoístas, mesmo na política: “eles freqüentemente fazem o que parece ser individualmente irracional porque acreditam que é socialmente racional - isto é, que beneficia outros mesmos que os prejudique pessoalmente. Por exemplo, os políticos no mundo real às vezes agem como acham melhor para a sociedade como um todo, mesmo quando sabem que com suas ações perderão votos. Em todos os campos, nenhuma descrição do comportamento humano está completa sem menção a esse altruísmo; aqueles que o possuem estão entre os heróis que os homens justificadamente admiram” (Downs, 1999, p. 49).

#### 2.2.7.5 Mitos acerca da participação política popular

Nas seções a seguir abordaremos alguns dos principais mitos que envolvem a participação política popular.

##### 2.2.7.5.1 A participação em massa *versus* a constatação da falta de interesse e de capacidade do homem comum em participar das coisas públicas

Ao se enfatizar a participação política e estabelecê-la como um dos parâmetros da democracia incorre-se em um dilema, pois ela é muito desigual entre os cidadãos e essa característica da participação diferenciada na política é um traço definidor da democracia, o que suscita a seguinte questão: como resolver o dilema democrático da desigualdade participativa?

Com a expansão das áreas que se tornaram políticas (saúde, educação, previdência social etc.), tais questões se distanciam da capacidade de resposta e resolução por parte do cidadão comum, acabando por se tornar tarefa de uma burocracia especializada, mais preparada, em princípio, para lidar com elas do que o indivíduo comum.

Decisões complexas requerem que seus autores tenham conhecimento prévio acerca das questões com as quais lidam para que sejam capazes de procurar alcançar os seus objetivos de uma forma sistemática. Por isso o Estado assume precipuamente o papel de administrar os interesses políticos dos cidadãos, cuja participação se reduz geralmente a reivindicações ligadas a determinados setores profissionais:

a relação do usuário com o Estado não é, em primeira linha, a participação política, mas um posicionamento genérico de demanda que espera atendimento sem querer propriamente, impor decisões. O contato com o Estado transcorre essencialmente nos quadros administrativos e de sua periferia; ele é apolítico e de uma indiferença repleta de pretensões (Habermas, 1984, p. 246).

Vários são os fatores que levam as pessoas à falta de interesse em participar das coisas públicas.

O fortalecimento do individualismo, a falta de tempo e de energia das pessoas foi a explicação de Tocqueville (1977, p. 515) para o fenômeno registrado por ele na sociedade norte-americana:

Como os homens que vivem nos países democráticos não têm nem superiores nem inferiores, nem associados habituais e necessários, eles de bom grado se volvem para si mesmos e se consideram isoladamente. [...] Por isso, somente com esforço esses homens se afastam dos seus afazeres particulares para cuidar dos assuntos comuns; a sua tendência natural é abandonar esse cuidado exclusivamente ao representante visível e permanente dos interesses coletivos, que é o Estado. Não só não possui o

gosto natural de se ocupar com o público, mas muitas vezes não tem tempo para fazê-lo. A vida privada é tão ativa nos tempos democráticos, tão agitada, tão cheia de desejos, de trabalhos, que quase não resta mais energia nem vagar a cada homem para a vida política.

A inabilidade é o fator levantado por Schumpeter (1984, p. 319) para explicar a falta de interesse das pessoas comuns em participar dos negócios públicos: “*o cidadão típico desce para um nível inferior de rendimento mental tão logo entra no campo político: argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo reconheceria como infantil em sua esfera de interesses reais*”. O autor de *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (p. 317) acredita que as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas quando estão em jogo questões públicas. Não há uma vontade do cidadão, só impulsos vagos, equivocados, desinformados. Em suma, o indivíduo sabe cuidar bem dos seus negócios pessoais, mas não sabe tratar de assuntos públicos.

Para Mills (1965, p. 26), algumas pessoas - denominadas por ele de inacionárias - perderam a fé nas crenças predominantes e não adquiriram novas convicções, deixando por isso de se preocupar com a política sob qualquer forma:

não são radicais, nem liberais, nem conservadores, nem reacionários. São inacionários. Estão desligados da ação. Se aceitarmos a definição grega do idiota como o homem totalmente ensimesmado, então teremos de concluir que muitos cidadãos [...] são, hoje, idiotas.

A falta de consciência para tratar das questões coletivas é a forma pela qual Michels (1997, p. 27) explica o desinteresse pelas questões políticas:

Não é exagero afirmar que entre os cidadãos dotados de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante. Na maioria dos indivíduos, é muito pouco desenvolvida a consciência das íntimas relações existentes entre o bem individual e o bem coletivo. A maior parte deles não tem a menor suspeita das influências e das relações que os assuntos desse organismo a que chamamos Estado podem exercer nos seus interesses particulares, na sua prosperidade e na sua vida.

Essas afirmações podem enfurecer aqueles que acreditam na participação como uma panacéia, mas elas devem ser levadas a sério.

Numa democracia geralmente constata-se uma atividade política limitada por parte da maioria dos cidadãos, juntamente com um alto grau de consciência do potencial de participação ativa, o que, conforme defende Almond e Powell (1972, p. 82), garante a capacidade de resposta do sistema sem submetê-lo às pressões e tensões de um envolvimento contínuo e ativo dos cidadãos no processo político, mantendo a consciência política vital, para o que contribuem as estruturas partidárias: “um nível contínuo de atividades partidárias, culminando no processo eleitoral periódico, mantém os cidadãos em contato constante com a

política, prontos para participar ativamente se houver necessidade”.

Trataremos, na seção a seguir, a respeito do que denominaremos, provisoriamente, de “reserva” de participação.

#### 2.2.7.5.2 Perigos do excesso de participação *versus* a necessidade do *slack* (“reserva” de participação)

##### a) Perigos do excesso de participação

Os eventuais riscos de uma excessiva participação popular são criticados por vários autores<sup>40</sup>, dentre os quais destacamos Samuel Huntington (1975), que apresenta a ideia da participação das massas como um ponto negativo no processo de desenvolvimento econômico de um país, pois a democracia seria ameaçada pela entrada dessas massas na arena política: recém liberadas dos laços de dependência pessoal que estruturavam sua experiência social e política no campo, elas levariam os líderes democráticos a atender às suas demandas, comprometendo a própria continuidade do processo de modernização, uma vez que a redistribuição de renda se faria à custa dos investimentos<sup>41</sup>. O aumento de participação política seria, assim, prejudicial à democracia por aumentar os conflitos sociais, colocando em risco a continuidade do sistema e gerando uma pressão irracional das massas sobre o sistema político ao impor um nível de demanda incapaz de ser assimilado pelo Estado.

Conforme nota Jaguaribe (1975, p. 28), um corolário importante da concepção institucional de Huntington, devidamente salientado por ele, é sua teoria sobre os efeitos negativos da mobilização social excessiva:

A mobilização torna-se ‘excessiva’, para uma dada organização ou instituição quando leve à participação de mais pessoas do que as que internalizaram os valores do sistema. Em outros termos, quando o processo de mobilização e participação política excede o processo de socialização política, sendo o sistema político relacionado submetido a pressões não controláveis que o façam entrar em decadência. O desenvolvimento político, portanto, implica ao mesmo tempo a institucionalização política e o refreamento da excessiva mobilização e participação política. Uma faceta é orientada para a criação e consolidação de instituições. A outra, para o retardamento da mobilização, particularmente através da institucionalização de estágios de admissão das massas aos centros de decisão, de modo que seja mantido o equilíbrio entre a participação no sistema e o ajustamento a ele.

<sup>40</sup> Além de Samuel P. Huntington (1975), outros estudiosos do desenvolvimento político também afirmam que a excessiva mobilização social e a participação política das massas reduzem a estabilidade e a eficácia das instituições governamentais, como, por exemplo, Joan M. Nelson, em *Political participation* (cf. Putnam, 2005, p. 245).

<sup>41</sup> Sobre o argumento da incompatibilidade entre democracia e desenvolvimento, ver Huntington (1975). De forma similar, Walter Galenson (*apud* Lipset, 1967, p. 47) assinala, também, que a democracia pode “pôr em perigo o desenvolvimento econômico, ao consentir que a pressão pública para o consumo desvie recursos do investimento”.

Para ambas as funções, o partido político é considerado por Huntington como o instrumento mais relevante.

O acúmulo e a sobrecarga do sistema político a partir de demandas da sociedade é abordado, também, por Almond e Powell (1972, p. 31):

É um fato geralmente reconhecido hoje que um problema básico das nações emergentes é o acúmulo de novas e revolucionárias demandas que deve enfrentar. O povo exige participação no processo de elaboração de decisões, exige unidade nacional, melhoramento econômico, lei e ordem - tudo ao mesmo tempo e imediatamente.

Um segundo fator são os recursos de que o sistema dispõe sob várias circunstâncias. Os suportes, assim como as demandas, podem aumentar ou diminuir e descer a níveis críticos. [...] outro fator que pode afetar o desenvolvimento político são os desdobramentos em outros sistemas sociais. A extensão até onde o sistema político é pressionado ou sobrecarregado com demandas variará de acordo com as capacidades de outros sistemas sociais [...] Quando uma economia desenvolve novas capacidades - novos sistemas de produção e distribuição - a sobrecarga do sistema político com demandas por bem-estar, ou distribuição de recursos, pode ser significativamente reduzida. [...] Por outro lado, um colapso nos sistemas familiar, religioso ou econômico pode criar descontentamento, desordens e, portanto, dar origem a novas demandas que irão pressionar e talvez sobrecarregar o sistema político.

A experiência mostra que quando uma localidade enfrenta, simultaneamente, todos os aspectos do desenvolvimento e promove as reformas estruturais necessárias à obtenção do desenvolvimento integral ocorrem, inicialmente, desajustamentos que dificultam a continuação do processo: “as injustiças e tensões sociais historicamente acumuladas manifestam-se em demandas para cujo atendimento são insuficientes os recursos internos” (Wolfe, 1976, p. 51).

A convicção de que um nível muito elevado de participação é sempre bom para a democracia não é válida, também, no entender de Lipset (1967, p. 33): “como os acontecimentos da década de 1930 na Alemanha demonstraram [...] um incremento no nível de participação pode refletir o declínio da coesão social e o colapso do processo democrático”.

O autor de *O homem político* defende a tese de que uma democracia estável se assenta na crença geral de que o resultado de uma eleição não fará grande diferença na sociedade<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Um problema principal para uma teoria dos sistemas democráticos é o seguinte: sob que condições pode uma sociedade ter participação “suficiente” para manter o sistema democrático sem introduzir causas de divergência que minem as bases da coesão? Lipset (1967, p. 33) dá a seguinte resposta a esta questão: “[...] quanto mais coeso e estável é um sistema democrático, tanto mais provável se torna que todos os setores da população reajam na mesma direção aos principais estímulos; isto é, se as condições facilitam o progresso de uma opinião esquerdista, os socialistas ganharão votos tanto entre as pessoas abastadas como entre os trabalhadores, embora se conservem relativamente mais fracos nos estratos superiores. Do mesmo modo, durante um período de

Embora a justificação dos níveis superiores de participação pareça ser quase autoevidente para os crentes na democracia, à medida que passamos a conhecer mais sobre as características do abstencionismo e a maneira como as nações garantem altos índices de comparecimento eleitoral, algumas pessoas acabam pondo em dúvida se a elevada participação será, realmente, uma boa coisa:

uma escola de pensamento acolhe jubilosamente um baixo índice de votação como prova evidente da satisfação básica do eleitorado com a maneira como as coisas estão correndo. Em 1936, o cientista político Francis Wilson [‘The inactive electorate and social revolution’, *Southwestern social science quarterly*, 16, 1936, p. 76] exprimiu-se da seguinte maneira: ‘Numa sociedade em que somente 50% do eleitorado participam, é óbvio que a política satisfaz de algum modo o desejo da grande massa de indivíduos no Estado. Quando a percentagem de participação ultrapassa, digamos, 90%, é sinal de que as tensões da luta política estão aproximando do ponto de ruptura a vontade orientada para a ordem constitucional’.

Essa mesma tese foi defendida, algum tempo depois, pelo preeminente analista dos determinantes da participação política, o sueco Herbert Tingsten, ao elaborar as conclusões de sua brilhante crítica às estatísticas eleitorais de todo o mundo. Tingsten salientou o fato de que as votações extremamente elevadas em várias nações, como a Alemanha e a Áustria, registraram-se no momento em que as suas democracias começavam a entrar em colapso, e sugeriu que uma votação elevada foi um sintoma do declínio do consenso. David Riesman também argumentou que a apatia pode refletir o fato de que as pessoas têm coisas mais interessantes a fazer com o seu tempo do que entregar-se à política, e sugere que os órgãos governamentais e as organizações em grande escala funcionam bem apesar da grande apatia (Lipset, 1967, p. 228).

Conclusões pessimistas sobre os efeitos de um aumento na participação podem ser também aduzidas da pesquisa sobre as características do abstencionismo eleitoral: “já em 1928 um cientista político norte-americano, W. B. Munro, argumentava que a crescente participação poderia ameaçar o funcionamento da democracia, visto que os não-votantes estavam largamente localizados entre os setores mais ignorantes do eleitorado” (Lipset, 1967, p. 228).

Em suma, grupos mais numerosos e mais fortes significariam um governo fraco: sociedade forte, Estado frágil, tese que Putnam (2005, p. 185-186) combate em seu estudo, tanto em termos empíricos quanto teóricos, afirmando que ao longo da história as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico, em vez de inibi-lo:

Tal efeito persiste até hoje. Nas duas décadas transcorridas desde a criação

---

ascendência das direitas, os votos conservadores aumentarão nos grupos mais pobres. Inversamente, um indicador de baixo consenso seria uma situação em que uma tendência política se desenvolvesse unicamente entre os grupos a quem primordialmente atraía – por exemplo, as esquerdas ganhando só entre os trabalhadores, enquanto uma tendência oposta se manifestasse apenas em outras camadas – isto é, as direitas ganhando só nas classes médias”.



dos governos regionais, as regiões cívicas [italianas] cresceram mais rápido do que as regiões onde há menos associações e mais hierarquias [...] existe uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. [...] o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte, Estado forte.

b) A necessidade da apatia (*slack*: reservas de participação)

É artigo de fé da teoria política que o funcionamento adequado da democracia requer um povo alerta, ativo. Porém, conforme Hirschman (1973, p. 41), nos Estados Unidos estudos empíricos do comportamento político e de votação demonstraram a existência de considerável apatia política em grande parte do povo por longos espaços de tempo, o que abalou esta crença.

Uma vez que, apesar da apatia, o sistema democrático sobrevive muito bem, está claro que a relação entre atividade política e estabilidade democrática é muito mais complexa do que se imaginava:

uma mistura de cidadãos alertas e cidadãos inertes, ou mesmo uma alternância de envolvimento e indiferença, talvez sirva melhor à democracia do que total e permanente interesse, ou apatia. Robert Dahl frisa um motivo para isso: é o fato de, comumente não usando seus recursos políticos ao máximo, os cidadãos terem possibilidades de reagir com vigor inesperado - utilizando reservas de influência e poder políticos - quando seus interesses vitais são diretamente ameaçados. (Hirschman, 1973, p. 41)

Solicitar uma participação intensa e engajada de todos os cidadãos nas questões públicas seria criar um princípio de frustração: “quem quer que entenda a democracia deste modo tem, de fato, que chegar à conclusão de que isso é incompatível com a racionalidade” (Luhmann, *Komplexitaet und Demokratie*, p. 319 *apud* Habermas, 1980, p. 166).

Nesta perspectiva, a apatia, a falta de participação dos cidadãos na política, poderia, inclusive, demonstrar a satisfação dos indivíduos com o sistema político, além de diminuir as pressões sobre o Estado, fazendo uma inversão de valores ao eleger a estabilidade como meta da política, no lugar do ideal democrático de participação política, autonomia e soberania popular<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Sobre a estabilidade como meta da política, Deutsch (1983, p. 34) lembra que a política assegura a direção e autodireção da sociedade e a alocação de valores dentro dela e opera fundamentalmente utilizando-se dos hábitos da grande massa da população de se submeter às leis e autoridade do governo: “esses hábitos de submissão são acentuados e fortalecidos pela probabilidade de execução da lei contra aqueles que a transgridem. Os hábitos de submissão são os associados invisíveis do governo, mas realizam mais de 90% da tarefa. [...] Para manter os hábitos de submissão da maioria não é necessário assegurar a aplicação das leis contra todos aqueles que as violam. [...] Quando os hábitos de submissão da população declinam ou desaparecem, as leis podem tornar-se inaplicáveis. Estas tornam-se, geralmente, de difícil execução quando menos de 90% da população lhes obedece voluntariamente”.

Baixos índices de participação não seriam, então, um fator negativo, visto que a existência de muitas demandas poderia levar a uma forma autoritária de limitá-las, pois o governo geralmente não tem condições de atender a todas simultaneamente.

Nem todos os indivíduos que se encontram dentro dos limites de um sistema político se ocupam com a vida política. Alguns lhe são indiferentes, enquanto outros se envolvem mais profundamente nas atividades políticas, conforme nota Dahl (1988, p. 97): “mesmo dentre estes últimos, só uns poucos estão ativamente empenhados na busca do poder - e destes alguns conseguem mais poder do que outros”.

Dahl (1988, p. 97) classifica os cidadãos em quatro grupos, com relação ao seu envolvimento nas atividades políticas: o apolítico, o político, os que buscam o poder e os que têm poder. Na maioria dos sistemas políticos os que estão informados sobre a vida política, e se interessam por ela, não representam uma proporção importante dos adultos.

Normalmente, em todas as poliarquias há um número considerável de cidadãos desinteressados pela política e relativamente inativos, em suma, apolíticos. O fato de que um número importante de cidadãos não aproveita as oportunidades de participar na vida política parece ser um fenômeno universal, conclui o autor de *Poliarquia*.

Por qual razão, mesmo nas sociedades modernas (onde a educação é amplamente difundida, existe o sufrágio universal e um sistema político democrático), o estrato apolítico é tão grande? Sem pretender esgotar a questão, é possível esboçar uma breve resposta, focada em seis fatores elucidados por Dahl (1988, p. 101-102):

- 1) o indivíduo se inclina menos a participar na vida política quando atribui um valor reduzido aos prêmios que pode esperar dessa participação, comparativamente aos que resultam de outros tipos de atividades;
- 2) As pessoas se inclinam menos ao envolvimento na política se pensam que não há diferenças significativas nas alternativas que se apresentam diante delas;
- 3) o indivíduo está menos inclinado a participar da política se acha que o que faz não tem importância, porque não pode alterar significativamente o resultado da vida política;
- 4) O indivíduo tenderá menos a se envolver na política se acredita num resultado relativamente satisfatório sem seu envolvimento. A confiança extrema na legitimidade, justiça, estabilidade e equidade das decisões tomadas dentro do sistema político podem fazer com que o indivíduo considere desnecessária sua participação;
- 5) o indivíduo se inclinará menos à participação política se achar que seu conhecimento é muito limitado, o que limita a eficácia da sua ação;

6) quanto maiores os obstáculos que se colocam diante do indivíduo, menor sua inclinação a participar da vida política.

Sharma & Sharma (2007, p. 355), a exemplo de Dahl, também apresentam um conjunto de fatores para explicar os motivos da apatia política<sup>44</sup>:

1. ausência de recompensa;
2. consciência da impotência política;

Essa é uma importante causa da apatia política, pois sempre que os cidadãos sentem que a sua atividade política não dá resultados significativos reduzem sua participação.

3. Satisfação com o sistema político

Uma pessoa satisfeita com o sistema político atual e que o considera absolutamente eficiente e eficaz pode ser apática à participação política devido à crença de que o sistema político vai continuar mesmo se ela não participar da atividade política.

Segundo uma interpretação difundida por Seymour Lipset (1967), os altos índices de abstenção não significam necessariamente uma demonstração de insatisfação com o sistema político. Ao contrário, revelariam o contentamento disseminado com as instituições, que estariam funcionando tão bem que nem seria necessário participar. Elogios similares às virtudes da apatia são encontrados, na mesma época, no livro de Almond e Verba (1963) sobre a cultura política: “[...] os grupos que menos participam [...] seriam aqueles que estariam mais satisfeitos com a própria condição”.

4. Insatisfação com o sistema político

Por outro lado, se algumas pessoas são absolutamente desiludidas com um sistema político, deixam também de participar politicamente. Em sua insatisfação absoluta, pensam que o sistema político é tão corrupto que não pode ser reformado ou que eles não têm poder para reformá-lo. Portanto, pensam que é melhor livrar-se da corrupção mantendo-se longe da política.

Assim, em que pese sua importância, é necessário que haja reservas de participação<sup>45</sup> nos sistemas políticos, que podem ser usadas pelos indivíduos em caso de necessidade, como reconhece Dahl (1961): “quase todo cidadão tem acesso a reservas políticas normalmente fora de uso”.

---

<sup>44</sup> Segundo Sharma & Sharma (2007, p. 354) podemos encontrar dois tipos de comportamentos politicamente apáticos nos sistemas políticos democráticos: “algumas pessoas não participam das atividades políticas devido à ausência de informação e falta de interesse no campo político. Essa apatia não é opcional. É geralmente encontrada em membros analfabetos, solitários e muito pobre da sociedade. No entanto, existe outra forma de apatia política, que é voluntária”.

<sup>45</sup> A participação é denominada por Hirschman (p. 1973, p. 76) de “uso da voz”.

Com a extensão da atividade essencialmente política a um número cada vez maior de cidadãos e, conseqüentemente, com o crescimento efetivo da participação política, embora de forma desigual, abre-se espaço para que o processo decisório incorpore visões que emergem de vários segmentos da sociedade.

Dessa forma, a desigualdade de participação política<sup>46</sup> é encarada com naturalidade por Hirschman (1973, p. 24), que defende a existência de fatores ociosos na economia, denominados por ele de *slack*, o que pode ser aplicado, também, à política:

Durante uma fase desfavorável, o *slack* age como reserva: os excessos de custo são cortados, inovações que já se encontravam ao alcance são afinal introduzidas, políticas de vendas esquecidas são retomadas com maior agressividade, e assim por diante. No sistema político, o *slack* tem sido racionalizado de maneira parecida. A descoberta de que, normalmente, os cidadãos não usam mais que uma fração de seus recursos políticos surpreendeu e desapontou os estudiosos de ciência política, sempre levados a crer que, para seu bom funcionamento, a democracia requer a maior participação possível de todos os cidadãos. Mas logo se notou que um grau de apatia tem certas vantagens compensatórias, contribuindo para a estabilidade e flexibilidade de um sistema político e provendo ‘reservas’ de recursos políticos que podem ser jogados em cena, em situações de crise.

Sobre o uso do termo *slack*, Hirschman (1973, p. 23) afirma que a proposta básica de sua obra *The strategy of economic development* (1958) era de que o desenvolvimento não dependeria tanto de achar combinações ideais para os recursos e fatores de produção dados, mas sim de trazer à tona e aplicar, para fins econômicos, recursos e habilidades inexplorados, dispersos ou mal utilizados. O autor revela: “o termo *slack* me veio à cabeça mais tarde...”

Se pensarmos em termos de cultura cívica, o modelo ideal<sup>47</sup> não se identifica com a participação constante dos cidadãos na vida política. Os elementos paroquiais e de sujeição também importam, por limitarem o grau de engajamento político e, portanto, a intensidade das clivagens. Convém encontrar um equilíbrio entre o poder dos governantes e o controle dos governados, entre os imperativos da ação e as exigências da democracia:

o cidadão modelo deve estar engajado, mas sem excesso, influente mas também deferente para com as autoridades, ativo mas também passivo. Na realidade, possui uma reserva de influência: é potencialmente ativo, mas não atua constantemente. Normalmente mantém-se passivo e só intervém ocasionalmente no *processus* político. Mas em momento de crise ou quando uma escolha fundamental deve ser exercida, torna-se um participante influente (Schwartzberg, 1979, p. 158).

---

<sup>46</sup> Olson (1999) explica a desigualdade política a partir das dificuldades de organização enfrentadas por determinados grupos, pelo acesso diferenciado à informação e ao governo ou pela exclusão de certos atores ou assuntos das arenas de ação e debate públicos.

<sup>47</sup> Para Almond e Verba (1963), a cultura cívica ideal – a que contribui para o bom funcionamento da democracia – é uma cultura mista, equilibrando de maneira harmoniosa elementos paroquiais, de sujeição e de participação. Analisamos esta questão na seção que trata da temática da cultura política brasileira.

Em síntese, índices altos ou baixos de participação e votação não são, em si mesmos, nem bons nem maus para a democracia. A extensão e a natureza da participação refletem outros fatores que determinam de um modo bastante decisivo a possibilidade do sistema desenvolver-se ou sobreviver, mas “[...] a amplitude da apatia e os vários níveis de participação dos diferentes setores da população esclarecem, de fato, o consenso e conflito, subjacentes no processo político” (Lipset, 1967, p. 230).

A confusão e a falta de clareza nos debates sobre a temática do desenvolvimento contribuem para a natureza confusa de muitas intervenções nesta área, principalmente no que tange ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, assunto que trataremos em seguida.

## 2.2.8 O papel do Estado na promoção do desenvolvimento

Por longa tradição o Estado foi definido, conforme Bobbio (1987, p. 79), como o portador de *summa potestas*; a análise do Estado se resolve quase totalmente no estudo dos diversos poderes que competem ao soberano:

A teoria do Estado apóia-se sobre a teoria dos três poderes (o legislativo, o executivo e o judiciário) e das relações entre eles. Para ir a um texto canônico dos nossos dias, *Poder e Sociedade*, de Lasswell e Kaplan [1952], o processo político é ali definido como “a formação, a distribuição e o exercício do poder”. Se a teoria do Estado pode ser considerada como uma parte da teoria política, a teoria política pode ser por sua vez considerada como uma parte da teoria do poder.

Essa definição tradicional enfatiza o Estado como um ordenamento coercitivo, detentor do monopólio da coação física legítima<sup>48</sup>: no seu nível mais geral, expressa a imposição de uma classe, ou de uma aliança de classes sobre outra. Ao mesmo tempo em que serve aos interesses sociais e econômicos nos quais se baseia, o Estado, para manter-se como uma relação estável de domínio, propõe medidas que dão verossimilhança à dimensão mistificadora de generalidade de interesses que ele necessariamente assume (povo, igualdade, nação, enfim, alicerçando-se numa ideologia assumida como de interesse comum).

Além de expressar tal relação, o Estado é, também, uma organização burocrático-regulativa e, no caso dos Estados modernos, ocupa muitas vezes o papel de uma organização

---

<sup>48</sup> Bobbio (1987, p. 82) cita teóricos clássicos que comungam com esta definição de Estado, dentre eles Kelsen (1945, p. 194): “o Estado é uma organização política porque é um ordenamento que regula o uso da força e porque monopoliza o uso da força”; Almond e Powell (1966, p. 55): “[...] a força física legítima é o fio condutor da ação do sistema político”.

econômica produtiva e implementa políticas que, além de responder ao pacto de dominação fundamental, pretendem atender, variável e assimetricamente, aspirações dos grupos dominados (Cardoso e Faletto, 2004, p. 217).

Toda a história do pensamento político está atravessada pela contraposição entre concepção positiva *versus* negativa do Estado. Existem duas concepções negativas do Estado: uma mais fraca (que considera-o como mal necessário) e outra mais forte (que considera-o como mal não necessário). A primeira concepção conduz ao Estado mínimo; a segunda, à ideia do fim do Estado (cf. Bobbio, 1987, p. 128).

A teoria de que um bom Estado deve governar o menos possível domina durante todo o espaço de tempo em que a sociedade burguesa se expande e em que triunfam as ideias do livre mercado interno e internacional. Esta visão da natureza negativa do Estado é consubstancializada na ideia geral apresentada por Thomas Paine<sup>49</sup> de que a sociedade é criada por nossas necessidades e o Estado por nossa maldade, pois o homem é naturalmente bom e toda sociedade, para conservar-se e prosperar, precisa limitar o emprego das leis civis impostas com a coação a fim de consentir a máxima explicitação das leis naturais que não carecem de coação para serem aplicadas.

Essa controvérsia entre sociedade e Estado foi solucionada pela Sociologia Política. A origem do dilema residia no fato de a questão ter sido formulada de maneira errada: tratar o Estado e a sociedade como independentes e indagar qual era mais importante ou preferível. O Estado, para a sociologia política, é apenas uma das muitas instituições políticas e estas, por sua vez, são unicamente um dos vários grupos de instituições sociais<sup>50</sup>.

De certa forma, o Estado vem sofrendo um processo de “socialização” por meio do desenvolvimento das várias formas de participação das organizações sociais, que passam a exercer, direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão “Estado social” pode ser entendida não só no sentido de “Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade” (Bobbio, 1987, p. 51).

Esta nova configuração de relação de forças entre Estado e sociedade resulta em uma perda de poder para o primeiro a partir do momento em que, com o processo de transferência de várias atribuições do Estado para grupos sociais, há também uma transferência de poder, vendo-se o Estado obrigado a compor um arranjo político-institucional com a esfera pública. Isso leva, por um lado, a uma colaboração extraoficial das associações, e, por outro lado, a

---

<sup>49</sup> Autor de célebre escrito exaltante dos direitos do homem (cf. Bobbio, 1987, p. 34).

<sup>50</sup> As relações entre as instituições constituem o tema da Sociologia em geral e a relação entre a instituição política e outras instituições é o campo especial da Sociologia Política (cf. Lipset, 1967, p. 23).

uma transferência regular de tarefas administrativas para a competência delas, pois amplos setores da administração são simplesmente retirados do Estado e transformados em “partes integrantes de um sistema administrativo de estamentos para-estatais” (Habermas, 1984, p. 231).

O Estado deixa, assim, de ser o único interlocutor nas iniciativas de desenvolvimento, causando, durante um período de transição, confusão e uma crise de liderança sobre qual deveria ser seu papel neste campo. A harmonização da coexistência do Estado com a sociedade no campo do desenvolvimento se dá quando há um senso de apropriação da população e dos beneficiários das ações do Estado, com a emergência de um novo tipo de relacionamento entre este e a sociedade (Lopes, 2001, p. 95-96).

Outra relação importante é entre Estado e mercado, uma vez que as empresas são determinantes para o controle das inovações (entendidas como a introdução de novos processos e novos produtos no mercado) nas economias nacionais, geração de empregos e divisas para os países, sendo responsáveis também por grande parte das transações internacionais, operando no mercado financeiro internacional sob orientação que escapa em grande parte à ação isolada de qualquer governo e mantendo uma grande liquidez fora do controle dos bancos centrais.

A crescente complexidade da sociedade e das relações sociais proporcionam, desse modo, muito poder às empresas e ao mercado, enquanto instituição independente do Estado, gerando uma crise de poder e de autonomia neste, tornando cada vez mais difícil o papel do Estado como “unidade decisional e de governabilidade, que o caracterizou de seu nascimento até hoje” (Bobbio, 1987, p. 126).

Isso não representa, em si, o declínio da atividade política, mas sim a “transformação das funções dos Estados e emergência de forma nova de organização política, cujo perfil ainda se está definindo” (Furtado, 1974, p. 35).

O Estado é a principal estrutura de referência dentro da qual objetivos e políticas de desenvolvimento são definidos e aplicados (cf. Wolfe, 1976, p. 81) e, se concordarmos com Sachs (2004, p. 27) que “o desenvolvimento foi a exceção no mundo, não a regra”, cabe ao Estado um papel imprescindível como indutor do processo de desenvolvimento, papel este muitas vezes desvalorizado pelas abordagens que pregam a ideologia do “Estado mínimo”, falhas em reconhecer que esforços de desenvolvimento bem-sucedidos em muitos outros países, até mesmo no mundo desenvolvido, envolveram um papel ativo dos Estados e que muitas sociedades nas décadas anteriores a essa atuação ativa do Estado falharam em se

desenvolver. Determinadas economias da era anterior ao maior envolvimento do Estado foram caracterizadas não apenas pelos elevados níveis de instabilidade econômica, como também pelos amplos problemas econômicos e sociais que excluíram de qualquer progresso vastos grupos sociais.

Nos países ricos, os gastos públicos têm sido crescentes, o que prova que a ideologia do Estado mínimo foi formulada para consumo exclusivo dos países pobres, visto que Estados nacionais frágeis facilitam a realização do propósito dos países ricos, com “o aprofundamento da dominação-exploração” (Saffioti, 2002, p. 34).

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2004) apresenta, em seu artigo 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma Sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ao lado da garantia do desenvolvimento nacional cabe ao Estado, também, “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar [...], a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”. (Brasil, 2004)

Para cumprir este papel o Estado deve lançar mão de mecanismos como regulação do crédito, implantação de infraestrutura básica, oferta de serviços sociais básicos (como saúde, educação e segurança), construção de um aparato burocrático eficiente para gerir as demandas sociais e ser capaz de trabalhar em sinergia com a sociedade, incentivando o incremento do capital social instalado, envolvendo as organizações sociais na discussão e implementação de políticas em prol do desenvolvimento (Evans, 1997, p. 178), ainda que a capacidade de iniciativa que emerge da dinâmica das forças sociais seja, de certa forma, obscurecida pela ênfase no Estado como polo ativo<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Essa é a opinião de Diniz (1978, p. 30), para quem, no caso do Brasil, o Estado assume papel principal no processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo industrial, caracterizando-se como núcleo dinâmico do sistema, como o principal agente do processo de modernização. O Estado nacional, por meio das medidas implantadas por Vargas (tais como a criação da indústria de base, da siderurgia, da petroquímica, e a intervenção direta nas relações de trabalho) dinamizou o processo de industrialização no Brasil. O projeto de colonização implementado por Vargas se inseriu em uma política mais ampla de desenvolvimento do país, constituindo-se em um elemento propulsor do desenvolvimento com a integração de regiões desabitadas, expansão de mercado, tanto de produção como de consumo, bem como de interiorização de populações.



Do ponto de vista da Sociologia, o debate entre os “adeptos” do Estado e os da sociedade encerrou-se. Embora, porém, os temas de controvérsia já não sejam referidos como “Estado” e “sociedade”, o dilema subjacente – o equilíbrio entre conflito e consenso – mantém-se (Lipset, 1967, p. 23-24).

Nesse sentido, Dahl (1988, p. 61) defende que conflito e consenso são aspectos importantes e complementares dos sistemas políticos: “as pessoas que vivem em comunidade nunca estão de acordo sobre tudo; contudo, se continuam a viver em comum, não podem ter objetivos inteiramente discordantes”.

O consenso é importante, pois ele maximiza as potencialidades do sistema em um triplo sentido, no entender de Jaguaribe (1975, p. 38):

Em primeiro lugar, por não desviar para lutas internas de facção as energias e recursos que podem ser inteiramente devotados para o atendimento das metas gerais do sistema. Em segundo lugar, por liberar a máxima criatividade, iniciativa e empenho dos membros do sistema de uma maneira essencialmente compatível com a conveniência coletiva do mesmo. Finalmente, em terceiro lugar, elevando o padrão de moral do sistema.

Trataremos, na seção a seguir, da efetividade do consenso para o desenvolvimento, tendo em vista que políticas apoiadas em um amplo consenso<sup>52</sup> “tem maior probabilidade de se realizarem com sucesso, e de permanecerem em vigor, do que as impostas por um governo ‘com grande poder de decisão’ contra os desejos de importantes setores da sociedade” (Lijphart, 2003, p. 294).

### **2.2.9 A importância do consenso para o desenvolvimento**

Que tipo de democracia é melhor? Qual modelo de democracia é “mais democrático”? Esta é uma questão que Lijphart<sup>53</sup> (2003, p. 22) expõe em *Modelos de democracia* após analisar 36 países durante um período de mais de meio século (de 1945 a 1996), avaliando qual modelo de democracia (majoritário ou consensual) apresenta melhor desempenho.

---

<sup>52</sup> Lipset (1967, p. 21), ao analisar as condições favoráveis a uma democracia estável, também ressalta a importância do consenso: “sem consenso – um sistema político que permite o ‘jogo’ pacífico do poder, a adesão dos de ‘fora’ às decisões tomadas pelos de ‘dentro’, e o reconhecimento pelos de ‘dentro’ dos direitos dos de ‘fora’ – não pode haver democracia”.

<sup>53</sup> Lijphart é famoso por seu trabalho sobre a política consensual, sobre os mecanismos institucionais pelos quais sociedades logram desenvolver uma democracia estável. Após comparar a organização política de 36 democracias em todo o mundo, ele conclui que o processo democrático (seu funcionamento e suas formas de organização) exerce influência sobre a situação social e econômica dos países observados.

Comparando o modelo majoritário<sup>54</sup> com o consensual<sup>55</sup>, Lijphart (2003, p. 22) demonstra que “a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos”, além de ser mais eficiente, em termos governamentais, apresentando resultados significativamente melhores no amplo quadro de indicadores, seja no âmbito econômico, seja em termos da qualidade democrática.

O modelo majoritário é considerado “exclusivo, competitivo e combativo” (*idem, ibidem*), enquanto o modelo consensual se caracteriza por sua “abrangência, negociação e concessão”, o que faz com que a democracia consensual seja denominada de “democracia de negociação”.

A superioridade do processo decisório de uma democracia baseada no consenso, na negociação ampla, na deliberação coletiva dos problemas públicos contrariava o senso comum, ao comprovar que a capacidade de elaborar e implementar programas de reforma pode ser aumentada - e não reduzida, como se afirmava frequentemente -, quando o poder executivo é menos concentrado e mais constrangido a levar em conta diversos atores políticos, prestando contas de suas decisões a estes grupos de veto dentro do governo ou mesmo na sociedade<sup>56</sup>.

A relação de causalidade entre desenvolvimento econômico e democracia é constatada

---

<sup>54</sup> A essência do modelo majoritário é que prevaleça a vontade da maioria, quando o povo estiver em desacordo e suas preferências divergirem sobre algo, o que tem um grande apelo, pois “o governo pela maioria, e de acordo com os anseios da maioria, deseja obviamente aproximar-se mais do ideal democrático do ‘governo pelo povo e para o povo’ do que o governo por uma minoria e comprometido com esta” (Lijphart, 2003, p. 17).

<sup>55</sup> O modelo consensual defende que deve prevalecer a vontade “do maior número de pessoas”. Concordando com o modelo majoritário em que é melhor o governo da maioria do que da minoria, o modelo consensual vai além, ao considerar a exigência de uma maioria como um requisito mínimo: ele busca ampliar o tamanho das maiorias. Suas regras e instituições visam a uma “ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que este deve adotar”.

<sup>56</sup> Os poderes executivos forçados a prestar contas a outras instituições estatais, responsabilizando-se politicamente não só no momento eleitoral, mas continuamente ao longo de seus governos, colocados em cheque por atores organizados na sociedade não são necessariamente executivos fracos. As políticas que implementam podem ser mais coerentes e efetivas, não sujeitas a mudanças abruptas ou descontinuidades. Além disso, ao serem constrangidos a debater suas propostas com outros atores, tais governos aumentam a compreensão dos problemas envolvidos e ampliam a capacidade de obter informações críticas, evitando erros que, na ausência destes debates, só apareceriam posteriormente. O presidencialismo de coalizão existente no Brasil estaria dentro do modelo consensual, na medida em que as reformas das políticas públicas devem passar por ampla negociação entre partidos, líderes subnacionais, grupos sociais e até mesmo o Judiciário. Na visão mais corrente da Ciência Política atual, dominada por variantes da Escolha Racional, este grande número de instâncias de veto dificultaria a governabilidade, gerando impasses decisórios. Novas pesquisas, todavia, começam a lançar um novo olhar sobre tal processo. Entre as várias diferenças entre o modelo majoritário e o consensual de democracia, Lijphart (2003, p. 213) destaca a característica da concentração do poder nas mãos da maioria, no modelo majoritário. O modelo consensual, por sua vez, se caracteriza pela não concentração do poder, que pode tomar as duas formas básicas, da distribuição e da divisão desse poder. Essas duas formas fornecem a estrutura teórica das duas dimensões do contraste majoritário-consensual. A distinção crucial é se na democracia de consenso o poder é disseminado pelos atores políticos que agem em conjunto, dentro das mesmas instituições, ou disseminado para separar as instituições políticas.

por vários autores de renome<sup>57</sup>, dentre os quais destacamos Lipset (1967, p. 49) que, em sua obra clássica *O homem político*, afirma que talvez a generalização mais comum, associando os sistemas políticos a outros aspectos da sociedade, seja a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico: “quanto mais próspera for uma nação, maior a probabilidade dela ser democrática”<sup>58</sup>. Mesmo autores que defendem que a democracia não aumenta as taxas globais de crescimento reconhecem seu papel e importância no aumento da qualidade do crescimento, como é o caso de Rodrik, citado por Evans (2003, p. 40): “regimes mais participativos produzem maior igualdade sem custos para o crescimento econômico ao mesmo tempo em que produzem maior estabilidade e capacidade de recuperação em geral”.

A respeito da relação entre democracia e desenvolvimento, Putnam (2005, p. 112) conclui que as regiões economicamente mais adiantadas têm governos mais eficientes porque nelas há mais participação cívica, comprovando a importância da ligação entre comunidade cívica e desenvolvimento econômico:

[...] o desempenho de um governo regional está de algum modo estreitamente relacionado com o caráter cívico da vida social e política da região. As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes.

Em que pese a cautela de Dahl (2005, p. 78-82) ao afirmar não ser possível sustentar a hipótese de que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico seja “uma condição

---

<sup>57</sup> Dahl (2005, p. 76-77), por exemplo, considera que quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível relativamente alto de desenvolvimento socioeconômico: “quanto maior o nível socioeconômico, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia. Se um regime é uma poliarquia, é mais provável que ele exista num país com nível de desenvolvimento socioeconômico relativamente alto do que num país de nível mais baixo”. A generalização mais comum, associando os sistemas políticos a outros aspectos da sociedade, é a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico, como afirma Lipset (1967, p. 49-50), para quem quanto mais próspera for uma nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustente a democracia: “desde Aristóteles até a atualidade, os homens tem argumentando que só numa sociedade abastada, em que relativamente poucos cidadãos vivam ao nível da pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe na política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis. Para testar esta hipótese de um modo concreto, usei vários índices de desenvolvimento econômico – riqueza, industrialização, urbanização e educação – e extraí médias para os países que foram classificados como mais ou menos democráticos no mundo anglo-saxônico, na Europa e na América Latina. Em cada caso, a riqueza média, o grau de industrialização e urbanização e o nível de educação são muito mais elevados para os países mais democráticos. Os principais índices de riqueza usados são a renda *per capita*, o número de pessoas por veículo motorizado e milhares de pessoas por médico, e o número de rádios, telefones e jornais por mil pessoas. As diferenças são flagrantes em todos os índices [...]”.

<sup>58</sup> No prefácio à obra *Poliarquia*, de Dahl (2005, p.14), Limongi comenta sobre o teste de correlação feito por Lipset, entre diversos índices de modernização e sua classificação dos regimes políticos, e sobre a comprovação da hipótese de que países modernos ou desenvolvidos tendem a ser democráticos, distinguindo dois grandes grupos de países: “os subdesenvolvidos, com regimes autoritários e os desenvolvidos, com regimes democráticos”.

necessária ou suficiente para a política competitiva, nem a hipótese inversa, que a política competitiva é uma condição necessária ou suficiente para um alto nível de desenvolvimento socioeconômico”, o autor de Poliarquia expressa a relação entre democracia e desenvolvimento econômico na forma de uma associação indubitavelmente significativa entre nível socioeconômico e desenvolvimento político: “[...] não pode haver qualquer dúvida de que política competitiva e nível socioeconômico tendem a avançar juntos. [...] quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior sua probabilidade de ter um regime político competitivo”. Não só a política competitiva em geral, mas a poliarquia, em particular, estão significativamente associadas com níveis relativamente altos de desenvolvimento socioeconômico: “as chances de competição política dependem efetivamente do nível socioeconômico da sociedade” (*idem, ibidem*).

Abordaremos, na seção seguinte, o desenvolvimento enquanto categoria filosófica, tendo como eixo de interpretação os conceitos de deliberação (ou decisão política).

#### **2.2.10 Abordagem filosófica do desenvolvimento, como processo de deliberação política**

Historicamente, a política tem sido pensada em termos de retidão ou de justiça, questionando quais poderes, responsabilidades e recompensas deveriam ser alocados na sociedade em prol do bem comum, o que pode ser percebido, conforme Deutsch (1983, p. 30), durante quase dois mil anos, desde o século V a.C. até o século XV.

A partir do século XVI, nomeadamente nas obras de escritores como Maquiavel e Thomas Hobbes, a política passou a ser concebida, de um modo geral, em termos de poder, ou seja, debatendo-se como eram alocados na sociedade os poderes, responsabilidades e recompensas, afirmando-se que o poder era o valor-chave por meio do qual se podia obter todos os outros valores.

Segundo Deutsch (1983, p. 30), nos séculos XIX e XX (depois da II Guerra Mundial), alguns escritores políticos tentaram encarar a política essencialmente como a busca da estabilidade - a tentativa de conservar cada sociedade e as relações entre sociedades como elas eram então, enquanto outros teorizadores viam a política como o estudo da mudança, crescimento e desenvolvimento.

Todas as tentativas de encarar a política em termos de um valor único e dominante foram, em geral, infrutíferas, pois não conseguem dar uma imagem adequada da riqueza do processo político e das suas surpresas sem fim, conforme lembra Deutsch (1983, p. 31).

Côncios disso abordaremos, a seguir, o conceito de deliberação, fundamental para o entendimento da política como meio de obtenção do desenvolvimento.

#### 2.2.10.1 Desenvolvimento como resultado de deliberação, de escolha política

*O desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra.*  
(Sachs, *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*, p. 27)

Com a frase que serve de epígrafe para o início desta seção, Sachs apresenta uma característica importante do desenvolvimento: o fato de ele, comumente, não acontecer espontaneamente, não ser fruto do *laissez-faire*, nem consequência do jogo livre das forças de mercado<sup>59</sup>.

Evidentemente, nada impede, em princípio, que o desenvolvimento possa ser deflagrado espontaneamente, independente da deliberada programação que vise a promovê-lo, embora a ocorrência espontânea do desenvolvimento seja uma hipótese estatisticamente remota e que dependa de peculiaridades e condições singulares, como ocorreu na história britânica, conforme relata Jaguaribe (1972, p. 17):

Mesmo antes de se ter encerrado, com a I Guerra Mundial, um ciclo histórico que era mais favorável que o atual ao desenvolvimento espontâneo, por causa da acentuadamente maior mobilidade dos fatores, apenas um número insignificante de países lograra atingir um razoável grau de desenvolvimento e, entre esses países, apenas a Grã-Bretanha e algumas de suas ex-colônias atingiram tal desenvolvimento sem qualquer esforço deliberado de programação.

Para o autor de *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, só em casos estatisticamente raros e historicamente quase irrepetíveis, como o da Grã-Bretanha e o de algumas de suas ex-colônias, o desenvolvimento se processa de modo totalmente espontâneo.

Sendo mais contundente do que Jaguaribe, Furtado (1974, p. 25) questiona os fatores que fazem com que um país ultrapasse a linha demarcatória e entre para o rol dos países desenvolvidos, problema cuja resposta, segundo ele, pertence mais à história do que à análise econômica, mas “em nenhuma parte essa passagem ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida com esse fim”.

Apresentando uma posição intermediária entre as possibilidades de surgimento

---

<sup>59</sup> Essa linha de pensamento (que defende a concepção do desenvolvimento como algo espontâneo), é herdada da doutrina liberal. A nosso ver, o mercado é apenas uma das muitas instituições que participam do processo de desenvolvimento e, embora seja instrumento poderoso na sua promoção, não basta, sozinho, para promover o desenvolvimento.

espontânea ou programada, Wolfe (1976, p. 24) diz que “em momentos distintos, o desenvolvimento pode ser mais ou menos espontâneo ou submeter-se a decisões políticas racionais e ao planejamento”.

Assim, o desenvolvimento, nesta perspectiva, é fruto de uma dinâmica social e política, de uma deliberação, de uma decisão, da vontade de uma comunidade ou de seus líderes, no sentido de agir concretamente para se desenvolver<sup>60</sup>.

Nos casos em que ocorre espontaneamente, não é o desenvolvimento como tal que é visado pelos agentes, mas seus respectivos interesses, conforme entende Jaguaribe (1972, p. 15): “o desenvolvimento é um resultado eventual, suscetível de se verificar, da procura, pelos agentes econômicos, do atendimento de seus interesses”.

Já no desenvolvimento programado, fruto de um processo de decisão, de deliberação, diversamente, a programação do desenvolvimento, enquanto tal, é o centro de concentração de todos os esforços, com vistas aos objetivos a alcançar<sup>61</sup>, sendo toda a programação para o desenvolvimento realizada, segundo Jaguaribe (1972, p. 25), em duas etapas: a da preparação dos planos e a da sua execução<sup>62</sup>.

O processo decisório político é, portanto, complexo. Seus limites são incertos. De algum modo, um conjunto intrincado de forças produz determinados efeitos (ou ‘políticas’), em função do que Lindblom (1981, p. 10) sugere se considerar governo e política integralmente “como um processo de decisão; deste modo, não incorremos no erro de ver a decisão política como um aspecto da política, quando a analisamos sob a forma de sequência de fases” e, nesta perspectiva, para se compreender o que se passa no processo de decisão política, precisamos entender a atividade política no seu conjunto.

É necessário entender a deliberação em um âmbito mais amplo, constituindo o processo principal pelo qual a política é determinada, posto que todas as decisões políticas

---

<sup>60</sup> Isso não significa que o desenvolvimento não possa ocorrer espontaneamente, embora isso não seja a regra geral. Interessa compreender que, em tomada de decisões por meio de deliberação, não se pode ficar indefinidamente à espera, pois à deliberação devem seguir a implementação de ações que visam transformar em realidade os objetivos definidos por meio do processo deliberativo.

<sup>61</sup> Com relação aos objetivos a serem alcançados por meio do processo de desenvolvimento, Jaguaribe (1972, p. 29) afirma que quanto mais desenvolvido for um país, tanto maior tende a ser a área de consenso em torno de seus principais objetivos: “o desenvolvimento já logrado constitui uma base de uniformização da condição das pessoas, em virtude de que os projetos sociais, como expectativas de cada indivíduo, tendem tanto mais a se aproximar uns dos outros quanto mais aproximados forem seus respectivos regimes de participação na sociedade. Diversamente, nos países subdesenvolvidos – que são exatamente os que, por hipótese, mais necessitam de planos de desenvolvimento – o subdesenvolvimento em que se acham reduz a muito pouco o que há de comum na condição das pessoas, tornando muito diferenciados seus respectivos regimes de participação na comunidade. Daí igual divergência quanto aos objetivos a ser perseguidos”.

implicam deliberação. É um processo contínuo de debate, que “permite a cada participante promover os seus próprios interesses e pontos de vista, bem como ajustar a sua própria visão da realidade e, até, mudar os seus valores, como resultado desse processo” (Deutsch, 1983, p. 206).

A participação ativa na vida política exige a tomada de decisões. Para Dahl (1988, p. 119), a “ação política”, como outras ações humanas, consiste em tomar decisões, em escolher entre alternativas e em efetivar a escolha feita: “assim, ao agir, somos obrigados a decidir que alternativa é melhor, ou menos insatisfatória”.

Esta oportunidade de poder participar dos rumos dos processos coletivos<sup>63</sup> é um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política, pois esta permite aos cidadãos “debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção desses valores” (Sen, 2000, p. 46).

A capacidade de fazer escolhas está ligada à liberdade, tanto no que diz respeito aos processos de tomada de decisão, quanto no que se refere às oportunidades de obter resultados considerados valiosos: “não podemos conceber processos como a participação em decisões políticas e escolha social como sendo [...] alguns dos meios de desenvolvimento (mediante sua contribuição para o crescimento econômico); esses processos têm de ser entendidos como sendo, em si, partes constitutivas dos fins do desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 329-330).

Embora mesmo as pessoas que participam das decisões governamentais possam ser prejudicadas por elas, os que não participam correm esse risco em grau mais elevado, como entende Dahl (1988, p. 83).

A importância das decisões no contexto da análise política já fora ressaltada por Dahl, ao publicar *Who governs?* (1961), importante contribuição aos estudos do poder local, obra na qual, além de criticar as duas abordagens aceitas nesta área (institucional e reputacional), inaugura a via do processo decisório na política local. Em outras palavras, se quisermos saber quem comanda a política numa localidade, não basta saber quem ocupa os cargos formais (institucionais) e/ou entrevistar a população quanto a sua percepção dos poderosos (reputacionais): “é necessário saber quais decisões políticas importantes para a cidade foram tomadas ao longo dos últimos cinco ou dez anos, e fazer uma pesquisa de ‘garimpagem’ histórica para descobrir quem teve influência sobre estas decisões [...]”

---

<sup>62</sup> Segundo Jaguaribe (1972, p. 25), a etapa de preparação dos planos se subdivide em três momentos “o da análise ou diagnóstico da situação, o da escolha dos objetivos a alcançar no quadro da situação, e o da determinação dos meios necessários para que, em tal situação, sejam alcançados os objetivos eleitos”.

<sup>63</sup> E, neste sentido, político, em função de seu caráter coletivo.

(Fleischer, 1988, p. 7).

Falar em desenvolvimento como fruto de uma dinâmica deliberativa significa falar sobre um processo voluntário, que depende de vontade e planejamento, situação que encontra eco em muitos países, cujos dirigentes políticos procuram arrancá-los da condição de subdesenvolvimento.

No desenvolvimento europeu do século XIX, o Estado era mais espectador do que ator. Agora, pelo contrário, tudo principia a partir dos Estados, a partir de governos constituídos por elites modernizantes, nitidamente avançadas em relação à sociedade tradicional, atribuindo-se o objetivo de fazer progredir o país inteiro: “o papel dessa camada social motora, inclinada para a modernização, ilustra a importância decisiva do fator político” (Schwartzberg, 1979, p. 217)<sup>64</sup>. Noutros termos, o fator político tem sido, em geral, o fator mais dinâmico da evolução econômica.

Ao se falar em deliberação, em que pese a importância do papel do Estado, a participação dos cidadãos é imprescindível<sup>65</sup>.

A capacidade de deliberar, de decidir é, pois, uma das características principais da política, terreno predileto de decisão. Uma forma de conceber um modelo de desenvolvimento sustentado na tomada de decisão e escolha dos cidadãos é o chamado “desenvolvimento deliberativo”, considerado por Evans (2003, p. 21; p. 51) como satisfatório para os cidadãos que dele participam, pois melhora a governança e aumenta a oferta de bens coletivos, além de emergir da dinâmica de políticas locais, de instituições deliberativas, eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social<sup>66</sup>, permitindo-lhes a realização de suas escolhas, dos caminhos que querem seguir rumo ao que eles entendem como sendo um patamar de desenvolvimento a ser atingido:

se um modo de vida tradicional tem de ser sacrificado para escapar-se da pobreza devastadora ou da longevidade minúscula (que é como vivem muitas sociedades tradicionais há milhares de anos), então são as pessoas diretamente envolvidas que têm de ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido. (Sen, 2000, p. 47)

O desenvolvimento, assim visto como um processo de transformação da sociedade, requer uma perspectiva que ofereça aos indivíduos e às sociedades mais controle sobre seus

---

<sup>64</sup> Conforme defende Souza (2005, p. 163), o problema do subdesenvolvimento só pode ser resolvido por vias políticas: “a questão não resulta da falta de capitais, mas do uso inadequado do excedente”.

<sup>65</sup> Esse argumento é defendido por Arthur Lewis (*apud* Lijphart, 2003, 51), prêmio Nobel de Economia: “o principal pressuposto da democracia é que todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer por meio de representantes escolhidos”.

<sup>66</sup> Este modelo satisfaz, também, o critério do “fim-em-si-mesmo” enfatizado pelo enfoque de desenvolvimento preconizado por Amartya Sen.



próprios destinos (Sen, 2000) e permita-lhes a ampliação de suas escolhas<sup>67</sup>.

Como lembra Arendt (1973, p. 200): “qualquer um que não esteja interessado em assuntos públicos terá simplesmente que se satisfazer com o fato de eles serem decididos sem ele. Mas deve ser dada a cada pessoa a oportunidade”<sup>68</sup>.

O envolvimento dos cidadãos nos processos e instituições deliberativas permite-lhes definir adequadamente os objetivos que desejam alcançar, seja no campo econômico, político, social ou noutro, pois as instituições fortemente democráticas de qualquer um desses campos oferecem a oportunidade de exercer “uma das mais importantes capacidades humanas: a de fazer escolhas” (Evans, 2003, p. 33).

A respeito da importância da decisão para a atividade política, Deutsch (1983, p. 199) afirma que “um dos mais difíceis e importantes aspectos de toda a política é o da forma como se tomam decisões – e, mais particularmente, decisões sobre política”.

O processo deliberativo, a capacidade humana de decidir, fazer escolhas, se refere à dimensão política do desenvolvimento, muitas vezes determinante para a dimensão econômica, aquela condicionando esta, em uma relação causal entre processo político-decisório e nível de desenvolvimento<sup>69</sup>.

Se, por um lado, é verdadeira a crença de que o desenvolvimento não é privilégio ou luxo de apenas alguns países, por outro lado é problemática e artificial a ideia de que ele pode ser atingido por todos: “o sistema global moderno requer acesso desigual aos recursos para poder funcionar. Sob o atual construto econômico, o desenvolvimento não pode ser atingido por todos – na realidade, a falta de desenvolvimento de uns é benéfica para outros” (Lopes, 2005, p. 111).

A tese que propugna que o desenvolvimento é alcançável por todos peca por sua simplicidade e por ignorar o fato de que os contextos sociais que condicionam o funcionamento das instituições desenvolvem-se ao longo da história, mas não atingem seguramente um único e eficiente equilíbrio e, ao mesmo tempo, a história nem sempre é

---

<sup>67</sup> O desenvolvimento, assim visto, consiste na multiplicação das escolhas quantitativas e qualitativas dos indivíduos.

<sup>68</sup> Isso coaduna-se com a constatação feita por Jaguaribe (1975, p. 13) sobre a relação entre os poucos formuladores, vários executores e muitos acatadores de decisão. Os atores políticos são formuladores, executores e acatadores de decisão. Importa dar a todos a chance de participar, debater, ter sua voz ouvida em público, determinar o curso político do local em que vive, como reconhece Arendt (1973, p. 200-201): “já que o país é grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo número de espaços públicos dentro dele”.

<sup>69</sup> Esse processo é assinalado por Perroux (*apud* Furtado, 2000a, p. 111), que reconheceu a importância de certos agentes na ordenação das atividades econômicas e na transformação das estruturas, pondo em evidência o fenômeno de poder que é subjacente às relações econômicas.

eficiente no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso.

Para explicar esta situação, teóricos da história econômica criaram o conceito de subordinação à trajetória:

o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico e político: se o processo pelo qual chegamos às atuais instituições é relevante e constringe as opções futuras, então não só a história é importante, como também o mau desempenho persistente e as tendências divergentes de desenvolvimento a longo prazo derivam de uma causa comum. (North, 1990a, p. 93)

O tão sonhado desenvolvimento, ou, traduzindo em outras palavras, “o lugar a que se pretende chegar”, como a meta do processo de desenvolvimento, deve ser, a rigor, definido pelas comunidades envolvidas no processo:

pretender identificar no desenvolvimento uma realidade em si mesma, de validade universal, tem o mesmo fundamento que atribuir a uma determinada escala de valores a mesma significação para todas as sociedades. [...] é na medida em que a quase totalidade das sociedades contemporâneas atribuem uma alta prioridade à disponibilidade de certa constelação de bens materiais, cujo acesso se confunde com a forma ‘moderna’ de vida, que o desenvolvimento econômico constitui hoje problema universal. Entretanto, como não é possível encontrar uma base que nos permita comparar dois conjuntos de bens materiais sem introduzir elementos subjetivos específicos de uma cultura, o desenvolvimento como aspiração universal somente pode ser definido de forma vaga (Furtado, 2000a, p. 96).

Da mesma forma como não é possível, portanto, determinar um padrão universal para o desenvolvimento, não é possível, também, desejar que os estágios pelos quais uma sociedade ou localidade deve seguir para se atingir o desenvolvimento sejam iguais, como se supunha nas décadas de 1950 e 1960, dominadas por um pensamento bastante simplista de que todo desenvolvimento seguia o mesmo padrão.

Poderíamos, destarte, nos perguntar: existe um estágio ideal de desenvolvimento? Para nos auxiliar a responder a esta questão devemos considerar os conceitos de sociedade subdesenvolvida, sociedade superdesenvolvida e sociedade em desenvolvimento adequado, como nos alerta Mills (1965, p. 63-70):

Há duas razões para isso: primeiro, se não agirmos dessa forma, haverá a tendência de considerar tudo como um processo de movimentação no sentido do Desenvolvimento - a velha noção do evolucionismo do século XIX, ideia essa que já não é muito proveitosa. Segundo, pensar nos tipos polares nos leva a pensar num terceiro tipo - ideal que devemos ter sempre em mente - o da sociedade em desenvolvimento adequado. Precisamos de todas as três formas, e não apenas das duas.

O problema da sociedade subdesenvolvida é alcançar um desenvolvimento material mais elevado, que lhe evite as tristes características da sociedade superdesenvolvida, e portanto possibilite uma variedade de seres humanos, de estilos de vida, talvez jamais vista antes na história humana.

No pouco tempo - e pela primeira vez - que passei na América do Sul, fortaleceu-se minha convicção de que ela pode perfeitamente ter uma parte da solução. Para ela, a resposta não está na Europa histórica nem na América do Norte ou Rússia. [...] Talvez seja útil que encontrem obstáculos a esses dois tipos de desenvolvimento. Minha esperança é de que liberem suas imaginações culturais de todos os outros modelos, especialmente o da América do Norte, pensem livremente sobre o que de fato desejam. Nesse caso, o 'pensamento utópico' significa simplesmente que imaginam todas as alternativas existentes, e em seguida consideram as condições de cada uma delas, e suas consequências psicológicas e humanas. Enquanto não se fizer isso, não me parece que possam considerar devidamente os obstáculos à realização do desenvolvimento industrial de um tipo humano.

Cada sociedade tem capacidades que correspondem às suas próprias funções e objetivos. Sociedades não industriais, por exemplo, têm poucas instituições formais, mas possuem habilidades altamente desenvolvidas e redes complexas de relações sociais e culturais que em geral pessoas de fora têm dificuldade para entender: “mais importante que tudo, por meio de um processo de aprendizado cooperativo e cumulativo, tipicamente transmitido de forma oral, elas encontram maneiras de sobreviver em condições muitas vezes difíceis e agressivas” (Lopes, 2005, p. 85).

Assim, pensando com North (1990a, p. 93), “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está”. Portanto, o importante é que cada sociedade ou comunidade tenha consciência da real situação em que se encontra, para, assim, definir sua meta de desenvolvimento, única, cujo teor deve fazer sentido para as pessoas que buscarão atingi-la.

Em síntese, a ideia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época: “nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo”. (Furtado, 2000b, p. 7)

Nesse contexto, em que o homem é encarado como um agente transformador do mundo, podemos também entender a política em uma acepção mais ampla, cuja função principal é a coordenação do processo de aprendizagem de toda uma sociedade. Quando um grupo social de considerável importância se defronta com um problema novo, e as velhas respostas já não satisfazem ou, ainda, quando se torna necessária uma nova resposta a um velho problema, então a sociedade tem de aprender uma série de hábitos novos e a política tem a importante missão de coordenar as expectativas humanas e a aprendizagem social de maneira a ajudar a sociedade a atingir seus objetivos:

O atingimento destes objetivos é, segundo o sociólogo Talcott Parsons, uma das funções fundamentais de cada sistema social. Porém, a sociedade não visa apenas alcançar os objetivos a que adere numa dada altura; ela pode estabelecer outros novos e tentar atingi-los. [...] os nossos objetivos sociais e políticos devem ser pensados, discutidos, reconsiderados dentro do processo político e mudados quando for conveniente [...]. (Deutsch, 1983, p. 39-40)

A política inclui, assim, a autodireção de comunidades, a alocação e a busca de padrões legítimos de valores e de programas de ação que lhes são compatíveis, a arte do possível e, por vezes, um reescalonamento fundamental de prioridades.

Evidentemente, deve-se sempre levar em conta que o processo decisório tem seus limites e, neste sentido, uma parte da “arte de governar”, no entender de Deutsch (1983, p. 202), consiste em reconhecer os limites da tomada de decisão, num dado momento e lugar, e em tirar o máximo partido das oportunidades dentro desses limites.

A atividade política implica, ainda, a coordenação da aprendizagem social, a prossecução dos objetivos de uma sociedade, a alteração deles, o estabelecimento de outros novos e, até, a “autotransformação de um país inteiro, de seu povo e de sua cultura. Mas todos eles são aspectos diferentes de um só processo: o das decisões comuns de homens e mulheres acerca de seus destinos” (Deutsch, 1983, p. 40).

A importância da política na vida cotidiana é tão intensa que ela pode provocar a “inflação e a deflação, determinando níveis de preços, os montantes das poupanças das pessoas, níveis e oportunidades de emprego, bem como as possibilidades de mobilidade vertical, dentro da sociedade”, conforme defende Deutsch (1983, p. 44), para quem a política também pode desencadear mais discriminação racial ou religiosa, ou mais igualdade:

A política afeta todos os aspectos da vida e, até, a própria vida. Afeta o aspecto e o cheiro de nossas cidades. Afeta a segurança e o respeito das pessoas nas ruas. Afeta nosso sentido de justiça ou de injustiça. Afeta nossos estilos e nossas expectativas de vida. [...] Todos estes resultados da política são produzidos pela interação do processo político com a sociedade em globo. O que acontece a todos nós, acontece por força da interação difundida e contínua do comportamento político e das decisões políticas com as componentes econômicas, sociológicas e culturais da sociedade – esses hábitos, usos e costumes que, tantas vezes, superficialmente consideramos ‘não-políticos’.

Em síntese, o processo de decisão política é basilar para a ação política e, como tal, é importante trazer pra a reflexão uma questão levantada por Lindblom em sua obra intitulada *O processo de decisão política* (p. 8): “qual a melhor forma de aprender as complexidades do processo decisório político?”

Uma resposta a esta indagação é um método bem aceito nos últimos anos, que consiste em separar a decisão política em seus componentes, analisando isoladamente cada

um deles, estudando-se, em primeiro lugar, como surgem os problemas de decisão política e como estes chegam à agenda<sup>70</sup> das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada.

### **Síntese do capítulo**

À guisa de conclusão deste capítulo, julgamos importante apresentar duas considerações sobre a questão conceitual que envolve o desenvolvimento político.

Em primeiro lugar, conforme já abordado, uma das principais críticas em relação ao desenvolvimento político refere-se à formulação de um conceito unitário ou complexo. Se, por um lado, a opção por um modelo unitário peca por defini-lo estreitamente, empobrecendo e mascarando um conceito complexo sob uma etiqueta unitária, por outro lado, ao abordar o desenvolvimento político como um conceito complexo, considerando as características multifuncionais da política e reconhecendo que nenhuma escala simples pode ser usada para a medição do grau de desenvolvimento político, corre-se o risco de elaborar uma definição imprecisa, posto que muito ampla, geralmente imensurável.

Optamos, nesta tese, por uma posição intermediária, na qual o desenvolvimento político é definido a partir de três componentes básicos (autogoverno, capital político e governança política), o que nos leva à consideração final deste capítulo, em que reconhecemos que talvez o mais correto fosse falar de “desenvolvimento democrático”, em vez de “desenvolvimento político”, pois a política envolve componentes como a dominação, a força e o controle do território nacional, dentre outros, além dos critérios por nós abordados (autogoverno, capital político e governança política), em função do que devemos reconhecer os aspectos etnocêntricos que permeiam nosso modelo, fruto da realidade na qual estamos inseridos (a democracia ocidental) tida, conscientemente ou não, como o protótipo do desenvolvimento político.

---

<sup>70</sup> Lindblom (1981, p. 9) chama a atenção para o fato de as agendas serem determinadas, em grande parte, pela interação das pessoas que disputam entre si a respeito dos termos da sua cooperação, afirmando que a maioria dos problemas de decisão política parece ter origem nessa etapa e destacando que na complexa atividade de solução dos problemas sociais as pessoas agem umas sobre as outras, em um processo contínuo de interação.

## **CAPÍTULO III - FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO**

*As nossas cidades são uma malha política. A água que bebemos, o ar que respiramos, a segurança de nossas ruas, a dignidade de nossos pobres, a saúde de nossos velhos, a educação de nossos jovens e a esperança para nossos grupos minoritários - tudo está em estreita ligação com as decisões políticas feitas na prefeitura, na capital do Estado ou no Distrito Federal.*  
(Deutsch, *Política e governo*, p. 21)

Este capítulo tem como objetivo analisar as seguintes definições, a partir das quais estruturaremos o conceito de desenvolvimento político proposto nesta tese:

a) *Governança política*

Abordada a partir dos seguintes componentes: ampliação dos espaços públicos de poder, associacionismo e cooperação e contestação;

b) *Capital político*

Cuja análise será feita a partir dos seguintes componentes: importância da confiança para a formação do capital social, recrutamento político e inclusão política (formação de novos líderes políticos);

c) *Autogoverno*

Abordado a partir dos seguintes componentes: empoderamento, protagonismo e responsividade.

As principais hipóteses e ideias centrais deste capítulo são as seguintes:

- a) entendimento do poder como uma experiência transformadora da realidade na qual os atores locais estão inseridos, por meio de seu protagonismo e empoderamento;
- b) importância dos ambientes de projetos, como espaços férteis para o desenvolvimento político, em função do exercício coletivo de criação de objetivos e propósitos de uma dada localidade ou setor econômico envolvido no projeto;
- c) destaque e relevância dos líderes políticos, e não das massas, para o desenvolvimento político, valorizando o aspecto qualitativo e não quantitativo da participação política popular;
- d) importância da interação entre atores endógenos e exógenos para a promoção do desenvolvimento político, visto que o contato entre ambos provoca, comumente, um amadurecimento sobre o tipo de objetivos e propósitos do desenvolvimento que se quer atingir.

### 3.1 A Governança política

O termo governança começou a ser utilizado pelo Banco Mundial no final da década de 1980 para pensar políticas de ajuste estrutural a serem implantadas nos países em desenvolvimento com a pretensa finalidade de auxiliar tais países a conseguir implantar uma gestão eficiente e, embora a palavra tenha sido aplicada, inicialmente, em países africanos, sua utilização se ampliou mundialmente.

O conceito de governança nasce, assim, em um período em que o papel do Estado passava por transformações (décadas de 1980 e 1990), sendo o setor público apontado como o principal responsável pelo baixo desempenho da economia mundial. Isso resultou, em vários países, na diminuição da interferência e participação do governo na atividade produtiva, com a delegação de poderes para níveis locais do governo, e em um processo de descentralização, ficando o conceito de governança associado à capacidade financeira e administrativa do Estado de efetivar políticas, mantendo-se dentro dos limites orçamentários e da responsabilidade fiscal.

No Brasil, o conceito de governança surge no âmbito do processo de consolidação da democracia, no final da década de 1980. Como parte do processo de democratização emergiu a descentralização político-administrativa, que significou uma progressiva reforma nas instituições locais de governo no Brasil em função do fortalecimento da esfera municipal de governo, resultando em uma presença maior de atores sociais na arena pública. Tal fato se consubstanciou em modelos de gestão municipal democrática e de valorização das instituições e dos mecanismos democráticos dos processos de tomada de decisões por meio de articulação entre governo local e sociedade (cf. Cruz e Freire, 1999, p. 82)<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> A visível ênfase dada à questão da participação popular no processo de gestão pública tem, entre suas motivações, a Constituição de 1988, instituída no mesmo período de difusão do conceito, pois a Carta Magna teria propiciado uma mudança institucional tanto na distribuição de poder como na relação entre as instâncias do Estado e a esfera da sociedade.

### Quadro 3 - Definições sobre governança na literatura

Referência	Definições de Governança
Azevedo e Abranches	A governança qualificaria o uso da autoridade política. Além das questões político institucionais do processo de tomada de decisões e da engenharia institucional, envolveria as formas de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas (AZEVEDO, Sérgio; ABRANCHES, Mônica. “Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. <i>Cadernos Metrôpole</i> , n. 7, p. 43, 2002).
Banco Mundial (World Bank)	A maneira pela qual o poder é exercido para a administração dos recursos sociais e econômicos de um país e para o seu desenvolvimento ( <i>in Managing development: the governance dimension</i> , 1991), implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.
Björk e Johansson	A governança é um conjunto de noções que formam a base para a sua teoria: (i) é uma teoria de nível macro e não normativa; (ii) é sobre o Estado ter ambições para governar e, em função disso, ser um ator mais ou menos importante; (iii) é sobre o Estado governar a sociedade com novos meios e métodos, que cria novos pré-requisitos de organização dos atores sociais; (iv) indica que os atores são coordenados de outras formas que não pelas hierarquias tradicionais; (v) não é fundamentalmente sobre resultado, mas sobre processos em um sistema político mais ou menos estático.
Boschi	Boschi utiliza a <i>governança</i> para definir um formato de gestão pública, fundado na interação público/privado, que tende a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas, justamente porque permite uma relação mais estreita entre sociedade civil e governo (BOSCHI, Renato. “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. <i>Revista de Ciências Sociais</i> , v. 42, n. 4, 1999).
Eli Diniz	Para Eli Diniz (1997), a “governança” deve ser entendida com base nos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e políticos, ultrapassando os aspectos ligados ao <i>modus operandi</i> das políticas.
Pierre	No debate público e político, a governança refere-se muito à manutenção da coordenação e coerência entre uma grande variedade de atores com diferentes propósitos e objetivos, tais como atores políticos e instituições, interesses corporativos, sociedade civil e organizações transnacionais.
Rosenau, James N.	Para Rosenau governança abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas (ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. <i>In</i> : ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. <i>Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial</i> . Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46).
Stoker	A governança é uma forma reinventada de governo que é melhor administrada [...] É mais do que um novo conjunto de ferramentas gerenciais; mais do que alcançar grande eficiência na produção de serviços públicos, a governança é um processo interativo que envolve várias formas de parcerias.
Wei	A governança do setor público é o conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e o setor privado, e como as políticas públicas são feitas.

Fonte: adaptado de Streit (2006, p. 25).



Como pode ser visto, “governança” é um conceito marcado por uma polissemia e ambiguidade de significados, em função do que, no âmbito desta tese, entenderemos a governança como um conceito que reúne as principais ideias apresentadas no quadro 2, de coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, por meio de parcerias e interações sociopolíticas entre diversos atores que atuam em uma dada localidade (governo e sociedade civil, por meio de organizações não governamentais e entidades do mercado), criando e fortalecendo espaços de discussão e deliberação (em diferentes arranjos institucionais, fóruns participativos, quaisquer que sejam suas denominações: fóruns, comitês, conselhos etc.), atuando coletivamente na resolução de problemas, conflitos, formulando e executando políticas e ações e objetivando promover o desenvolvimento e a autogestão local, de forma cooperativa.

Os diversos atores que interagem nas estruturas de governança se apresentam como agentes do desenvolvimento, podendo ser entes formais ou informais, atuando na ampliação dos espaços públicos de poder, ambiente no qual floresce a contestação e o associacionismo, conforme veremos a seguir.

### **3.1.1 O desenvolvimento político a partir da ampliação dos espaços públicos de poder**

O termo “público” vem do latim *publicus*, que deriva de *populus* (povo), ou seja, não se refere, originariamente, ao Estado, mas ao povo e, como tal, refere-se ao espaço em que as pessoas habitam, realizam seus negócios, isto é, o espaço do mundo, feito pelo homem.

Essa “con-vivência” das pessoas no mundo significa ter uma miríade de coisas interpostas entre os que nele habitam em comum. Como todo intermediário o mundo, ao mesmo tempo, separa e estabelece uma relação entre os homens:

A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fato fundamental; antes, é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las. (Arendt, 2000, p. 59-62)

A esfera pública é o espaço potencial da aparência entre homens que agem e falam, é o espaço que existe sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação, é o “modo de ser originário de onde brotam a política e o poder que mantém a existência da esfera pública” (Arendt, 2000, p. 212).

A esfera pública é, assim, o espaço da aparência<sup>72</sup>, *lato sensu*, o espaço no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens assumem uma aparência explícita, ao invés de se contentarem em existir meramente como coisas vivas ou inanimadas. É o espaço da ação e do discurso.

Na disputa dos pares entre si, os melhores se destacam e conquistam a sua essência: a imortalidade da fama, o que remete à época dos gregos, conforme lembra Arendt (2000, p. 65), em que os homens ingressavam na esfera pública por desejarem que algo seu, ou algo que tinham em comum com outros, fosse mais permanente que as suas vidas terrenas: “talvez o mais claro indício do desaparecimento da esfera pública na era moderna seja a quase completa perda de uma autêntica preocupação com a imortalidade”, o que é atestado pela atual identificação da busca da imortalidade com o vício privado da vaidade, segundo a autora.

No contexto grego cada um procurava destacar-se (*aristoiein*), ser virtuoso. As virtudes, cujo o catálogo de Aristóteles codifica, se mantêm apenas na esfera pública; somente lá elas encontram o seu reconhecimento.

Privar-se de participar deste espaço público significa, para Arendt (2000, p. 210) privar-se da realidade que, humana e politicamente, é o mesmo que a aparência. Para os homens, a realidade do mundo é constituída pela presença dos outros, pelo fato de aparecerem a todos, aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos: “chamamos de Existência àquilo que aparece a todos; e tudo o que deixa de ter essa aparência surge e se esvai como um sonho – íntima e exclusivamente nosso, mas desprovido de realidade” (Aristóteles, *Ética a Nicômaco*, 1172b36 *apud* Arendt, 2000, p. 10).

O espaço da aparência existe sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação e, portanto, precede toda e qualquer constituição formal da esfera pública, bem como as várias formas de governo, isto é, as várias formas possíveis de organização da esfera pública. Sua peculiaridade reside no fato de que desaparece com a dispersão dos homens e também com o desaparecimento ou suspensão das próprias atividades (cf. Arendt, 2000, p. 212).

É interessante lembrar que o termo “governo” está relacionado tanto com a antiga arte de dirigir, quanto de se autodirigir. A palavra grega para o piloto ou timoneiro de um

---

<sup>72</sup> Habermas (1984, p. 15-17), da mesma forma que Arendt, também ressalta a importância da esfera pública, como espaço de aparência: “só à luz da esfera pública, para os gregos, é que aquilo que é consegue aparecer, tudo se torna visível a todos. Na conversação dos cidadãos entre si é que as coisas se verbalizam e se configuram”.

barco era *kybernetes*. “Governador” e “governo” provêm deste termo, assim como a palavra para a ciência da comunicação e controle, *cibernética*<sup>73</sup>, em função do que se tem admitido a semelhança entre as tarefas de guiar e de governar, desde quase os primórdios do pensamento político<sup>74</sup> (cf. Deutsch, 1983, p. 23).

A construção de uma esfera pública não estatal é um espaço para a aprendizagem coletiva e para a participação efetiva da sociedade, que não deve se restringir a decisões pontuais. Essa esfera pública não estatal pressupõe a comunicação, o diálogo, a articulação das diferenças, com regras preestabelecidas para que a deliberação ocorra em bases iguais para todos os participantes. A emergência dessa esfera torna possível tratar dos conflitos e tensões comumente reprimidos ou anulados na história do Brasil (Lopes, 2001, p. 43), surgidos a partir dos irreconciliáveis interesses que, com a ampliação do público, afluem a essa esfera<sup>75</sup>.

No entender de Habermas (1984, p. 180), a “fuga” do Estado para fora do Direito Público, com a transferência de tarefas e competências da administração pública para empresas, estabelecimentos, corporações, encarregados de negócios semioficiais, resulta em um processo de “socialização do Estado e de estatização da sociedade”, ampliando a autoridade pública a setores privados e levando à substituição do poder público pelo poder social.

Surge assim uma nova esfera, que não pode ser entendida “nem como sendo puramente privada nem como sendo genuinamente pública” (Habermas, 1984, p. 170), fruto de uma interpenetração de Estado e sociedade, permitindo uma expansão da esfera pública.

A ampliação crescente da esfera pública<sup>76</sup> tem feito com que muitos assuntos que, no passado, eram de domínio particular e não constavam na pauta dos temas políticos, hoje se

---

<sup>73</sup> Deutsch (1983, p. 23) cita o *Third New International Dictionary*, de Webster, para explicar que a palavra *govern* vem do francês antigo *governer*, derivada do latim *gubernare* (guiar, pilotar, governar), que, por sua vez, vem do grego *kybernan*.

<sup>74</sup> Deutsch (1983, p. 23) refere-se, especificamente, à *A República*, de Platão, em que o filósofo grego desenvolve a analogia entre dirigir e governar em sua “parábola do navio”.

<sup>75</sup> Nesse sentido, Habermas (1984, p. 169) afirma: “a esfera pública burguesa desenvolve-se no campo de tensões entre Estado e sociedade”. A esfera pública pode ser compreendida, no sentido estrito, como campo de tensão entre mundo da vida, por um lado, e sistemas político e jurídico, por outro. Estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação permite que os representantes se informem sobre o estado de espírito do eleitorado. Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as consequências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário e tentar persuadir o público por meio de palavras e atos: “nesta interação, os setores do eleitorado que se preocupam com determinados temas conseguem influenciar de modo antecipado e prospectivo o curso político. Por meio da sociedade civil e da esfera pública a democracia recupera parte do seu caráter participativo que havia se perdido” (Arato, 2002, p. 96).

tornem públicos, além de envolver um número cada vez maior de pessoas no debate de temas como o meio ambiente, a água, a propriedade da terra ou o uso que dela é feito (cf. Campos, 2005, p. 19).

Alarga-se, pois, o conceito de esfera pública: entende-se que a cidadania não se restringe ao âmbito do Estado, que a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também de ações de grupos, instituições e indivíduos que têm por fim atender objetivos sociais. Essa nova concepção de cidadania se constitui num controle público não estatal sobre o Estado, o mercado e sobre a própria sociedade: “trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa, elementos reais da democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena política” (Silva, 2005, p. 400-401).

A ampliação da esfera pública significa, também, a ampliação da discussão e da ação coletiva pública, o que pode exercer grande influência sobre a formação de valores estabelecidos, validados e reconhecidos por meio da discussão social e criativa (cf. Sen, 2000, p. 310).

Estes âmbitos da ação e discurso, que expõem o indivíduo na esfera pública, estão imbricados com a liberdade, conceito entendido por Arendt (1997, p. 199) enquanto condição de agentes dos homens: “ser livre e agir são uma mesma coisa”. Por isso, o lado mais significativo da liberdade é a liberdade política, decorrente da possibilidade de ação entre os homens: “só onde há vida política há liberdade, e só onde há liberdade há vida política propriamente dita. A política e a liberdade têm uma origem comum, são um mesmo processo inseparável” (*idem, ibidem*).

A esfera política está incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto. Não existe decisão política que não esteja condicionada ou determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Portanto, ampliar a ação das pessoas no espaço público é, também, ampliar a democratização da sociedade, é permitir às pessoas a experiência da liberdade, condicionada à existência de um âmbito público politicamente assegurado sem o qual falta à liberdade o espaço concreto onde aparecer: “a liberdade como fato demonstrável e a política coincidem e são relacionadas uma à outra, como dois lados da mesma matéria” (Arendt, 1997, p. 195).

Em que pese sua importância, porém, nenhum homem pode viver permanentemente nesse espaço. Para Arendt (2000, p. 81), uma existência vivida inteiramente em público, na

---

<sup>76</sup> Não confundir aqui público com estatal. Observe-se que essa ampliação da esfera pública tem ocorrido mesmo

presença de outros, torna-se superficial, retém a sua visibilidade, mas perde a qualidade resultante de vir à tona a partir de um terreno mais sombrio, terreno este que deve permanecer oculto a fim de não perder sua profundidade num sentido muito real e não subjetivo: “o único modo eficaz de garantir a sombra do que deve ser escondido contra a luz da publicidade é a propriedade privada – um lugar só nosso, no qual podemos nos esconder”.

Sem uma esfera privada protetora e sustentadora o indivíduo “cai na torrente da esfera pública, que, no entanto, passa a ser desnaturada exatamente através desse processo” (Habermas, 1984, p. 188).

A distinção entre o privado e o público indica que “há coisas que devem ser ocultadas e outras que necessitam ser expostas em público para que possam adquirir alguma forma de existência” (Arendt, 2000, p. 83-84).

Outro aspecto que merece ser analisado em relação à ampliação dos espaços públicos de poder refere-se à institucionalização que tais espaços dão à vida política, transformando estruturas e sistemas políticos simples em complexos, pois quanto mais complexa é uma organização, mais institucionalizada ela se torna:

A complexidade pode envolver tanto a multiplicação de subunidades organizacionais em bases hierárquicas e funcionais, como a diferenciação entre os diversos tipos de subunidades. Quanto maior o número e a variedade de subunidades, maior a capacidade da organização de assegurar e manter a lealdade dos seus membros. [...] uma organização que possui muitos objetivos pode adaptar-se melhor à perda de um deles do que uma organização que possui apenas um objetivo. A corporação que diversificou suas operações é evidentemente menos vulnerável do que a que produz apenas determinado produto para determinado mercado. (Huntington, 1975, p. 30)

Os espaços públicos de poder e deliberação não-estatais fortalecem o desenvolvimento político de uma localidade, pois tornam mais complexas as relações de poder existentes.

A ampliação do espaço público reconfigura, então a estrutura de poder político local, por meio da criação de fóruns e arenas para a elaboração de diretrizes e possíveis consensos que permitam avançar no enfrentamento de problemas comuns da comunidade.

O debate sobre democracia deliberativa alcança novos contornos, já que, acusando as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do

pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

A democracia deliberativa constitui-se como processo de institucionalização de espaços e mecanismo de discussão coletiva e pública, tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal, em consonância com o princípio advogado por Bohman (1977, p. 57) de que “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”.

A ênfase na questão da participação está assentada, portanto, no critério de legitimidade: as decisões políticas devem ser tomadas por meio do debate público por aqueles que estarão submetidas a elas. A sociedade civil ocupa, então, lugar de destaque por impulsionar, reivindicar e mediar estes debates.

Transcorridas mais de duas décadas de implementação e institucionalização desses espaços participativos, como aponta Lüchmann (2008), surgem várias críticas endereçadas ao modelo da democracia deliberativa, com respeito aos riscos de populismo, elitismo, coerção da maioria, força e sobreposição dos interesses privados ou egoístas e manipulação das preferências por grupos com mais poder político e econômico.

No caso da realidade brasileira, acrescente-se a essa listagem o problema das desigualdades sociais, que interpela diretamente a dimensão (tão cara à democracia deliberativa) da igualdade política. Os mais pobres e destituídos de recursos políticos são também aqueles que mais provavelmente estarão ausentes de experiências participativas e deliberativas. E, mesmo presentes, suas condições subalternas na sociedade tendem a conferir menos eficácia discursiva frente aos setores dotados das ferramentas (linguagem e cognição) exigidas na comunicação pública plural.

Entretanto, como sabemos, inclusão política combina muito bem, na prática, com desigualdade política ou distribuição desigual de poder. No balanço geral, a conclusão é de que o pressuposto da participação (da democracia deliberativa) é viável e necessário se quisermos transcender o modelo democrático pautado exclusivamente na legitimidade eleitoral. Assim, inverte-se o argumento: a inclusão da população mais pobre nos espaços participativos, afora todos os riscos e as dificuldades, ao contrário de significar uma ameaça à democracia deliberativa, é condição *sine qua non* para a mesma.

A participação permite a exposição de relações de poder que de outra forma permanecem ocultas ou camufladas pelos discursos e mecanismos da política institucional (Lüchmann, 2008).

Na seção seguinte analisaremos o poder como um componente fundamental da política e das relações humanas na esfera pública.

### 3.1.1.1 O poder como elemento fundamental da Política

A política pressupõe decisão e ação, sendo, em parte uma ciência, em parte uma arte: “em certa medida é um dom e em parte um caso de decisão pessoal. A política é, em certo sentido, a tomada de decisões por meios públicos, em contraste com a tomada de decisões pessoais” (Deutsch, 1983, p. 21).

A política, entendida desta forma, não trata exclusivamente do poder, mas das maneiras variáveis que as pessoas encontram para trabalharem e viverem juntas: “um governo usa do seu poder para executar algumas das decisões que as pessoas querem que sejam executadas, mas, na verdade, o poder do governo provém do apoio da população” (Deutsch, 1983, p. 171)<sup>77</sup>.

A essência da política é, portanto, as relações humanas que se estabelecem entre-os-homens (cf. Arendt, 1999, p. 23), tanto que o idioma romano empregava como sinônimas as expressões “viver” e “estar entre os homens” (*inter homines esse*) e “morrer” e “deixar de estar entre os homens” (*inter homines esse desinere*)<sup>78</sup>.

Em resposta à pergunta “o que é a Política?” Arendt (1999, p. 21-23) responde: “a política baseia-se na pluralidade dos homens, trata da convivência entre diferentes”.

A dimensão política está sempre presente em toda ação, de forma que a esfera

---

<sup>77</sup> Sobre a relação entre política e governo, Deutsch (1983, p. 199) entende que se referem a um único complexo de atividades, encarado a partir de perspectivas diferentes, mas sobrepostas: “a política enfatiza as demandas competitivas e a alocação de valores, isto é, de resultados, recursos ou bens e oportunidades repartidos entre elas. O governo enfatiza a direção e o controle. A política ocupa-se da clássica pergunta de Harold Lasswell: - quem controla o que, quando e como?”.

<sup>78</sup> O homem não é um animal político, por natureza. A política, portanto, não é algo natural; ela nasce criada pela associação dos homens com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social (cf. Bobbio, 1987, p. 64). O caráter natural, presente na definição aristotélica do homem enquanto ser político, explica-se pelo fato de a *polis* ter determinado, de maneira decisiva, tanto em termos de idioma como de conteúdo, a concepção européia do que seria política originalmente e que sentido ela tem. Para Aristóteles, a palavra *politikon* era de fato um adjetivo da organização da *polis* e não uma designação qualquer para o convívio humano, não achava, de maneira nenhuma, que todos os homens fossem políticos ou que a política, ou seja, uma *polis*, existisse em toda parte onde viviam homens. De sua definição estavam excluídos não apenas os escravos, mas também os bárbaros asiáticos. Ele julgava ser apenas uma característica do homem o fato de poder viver numa *polis* e que essa organização da *polis* representava a forma mais elevada do convívio humano. Portanto, a política na acepção de Aristóteles não é algo natural e não se encontra, de modo algum, em toda parte onde os homens convivem. Ela existiu, segundo a opinião dos gregos, apenas na Grécia e mesmo ali num espaço de tempo

política resulta diretamente da ação em conjunto, da “co-participação de palavras e atos”. A ação não apenas mantém a mais íntima relação com o lado público do mundo, comum a todos nós, mas é a única atividade que o constitui: “é como se os muros da *polis* e os limites da lei fossem erguidos em torno de um espaço público preexistente, mas que, sem essa proteção estabilizadora, não duraria, não sobreviveria ao próprio instante da ação e do discurso”. (Arendt, 2000, p. 210-211)

A ação, única atividade que se exerce diretamente entre os homens, corresponde à condição humana da pluralidade. Todos os aspectos da condição humana têm alguma relação com a política; mas esta pluralidade é especificamente a condição de toda a vida política. Mais ainda, o agir em conjunto, típico da política, conduz a um dos elementos mais importantes da política: o poder, que só existe entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam (cf. Arendt, 2000, p. 212).

Usamos, nesta tese, o termo “poder” como Arendt (2000, p. 213) o concebe, resultante da ação em comum fundada na livre troca de opiniões divergentes: “O poder só pode ser gerado e atualizado a partir da potencialidade de um ser-com discursivo em que palavras e atos não se separaram, e na dependência de um ‘acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções’, correspondendo, portanto, à condição humana da pluralidade”.

O poder só pode surgir, assim, na convivência entre os homens, único fator material indispensável para a sua geração. O poder só subsiste quando há a coexistência das pessoas, vivendo tão próximas umas das outras que “as potencialidades da ação estão sempre presentes” (Arendt, 2000, p. 213). Todo aquele que, por algum motivo, se isola e não participa dessa convivência, renuncia ao poder e se torna “im-potente”, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam suas razões<sup>79</sup>.

O isolamento contradiz a condição humana essencial da pluralidade, o fato de os homens agirem em conjunto, requisito de todas as formas de organização política, razão de Arendt (2000, p. 214) ressaltar a importância de Montesquieu, a quem ela atribui ser “o último pensador político seriamente preocupado com o problema das formas de governo”, vez que percebeu que a principal característica da tirania era o fato de ela se basear no isolamento – o isolamento do tirano em relação aos súditos, e dos súditos entre si por meio do medo e da suspeita generalizada.

---

relativamente curto.

<sup>79</sup> Se o poder fosse algo mais que essa potencialidade da convivência, se pudesse ser possuído como a força ou exercido como a coação, ao invés de depender do acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções, “a onipotência seria uma possibilidade humana concreta”, afirma Arendt (2000, p. 213-214).



Em síntese, como elemento transformador, o poder produz domínios de objetos e rituais de verdade, possui uma eficácia produtiva, uma riqueza estratégica, uma positividade.

É necessário, entretanto, notar que, entre os meios predominantes do poder está o de controlar e manipular o consentimento dos homens, conforme alerta Mills (1965, p. 25), presente em quaisquer decisões tomadas pelo homem sobre as condições de sua vida e sobre os acontecimentos que constituem a história de sua época.

O poder, quando revelado em sua pura efetividade, no curso dos eventos históricos em que a ação conjunta mediada pelo discurso que expressa opiniões é elevada à sua máxima potência, revela aos homens aquilo que realmente são: seres essencialmente políticos (cf. Duarte, 1994, p. 94).

Além do agir coletivo, evidenciado por Arendt, outra faceta importante do poder é a tese do poder difuso, propugnada por Foucault (1998, p. 161), segundo a qual o autor não intentava minimizar o papel do Estado nas relações de poder existentes em determinada sociedade, mas pretendia se insurgir contra a ideia do Estado como o órgão central e único de poder<sup>80</sup>, ou de que a inegável rede de poderes das sociedades modernas seria uma extensão dos efeitos do Estado, um simples prolongamento ou uma simples difusão de seu modo de ação, como ele mesmo reconhece:

Não tenho de forma alguma a intenção de diminuir a importância e a eficácia do poder de Estado. Creio simplesmente que de tanto se insistir em seu papel, e em seu papel exclusivo, corre-se o risco de não dar conta de todos os mecanismos e efeitos de poder que não passam diretamente pelo aparelho de Estado, que muitas vezes o sustentam, o reproduzem, elevam sua eficácia ao máximo.

A análise ascendente de Foucault aborda o poder não como uma dominação global e centralizada que se pluraliza, difunde e repercute nos outros setores da vida social de modo homogêneo, mas como tendo uma existência própria e formas específicas ao nível mais elementar<sup>81</sup>, com mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano.

A ideia de um poder difuso, disperso, está presente em vários autores, embora

---

<sup>80</sup> Ideia que é explicitada na equação 'Estado = poder', errônea, dado que o Estado não é a única fonte do poder, embora talvez seja a principal.

<sup>81</sup> O Estado não é o ponto de partida necessário, o foco absoluto que estaria na origem de todo tipo de poder social e do qual também se deveria partir para explicar a constituição dos saberes nas sociedades capitalistas. Foi muitas vezes fora dele que se instituíram relações de poder, essenciais para situar a genealogia dos saberes modernos, que, com tecnologias próprias e relativamente autônomas, foram investidas, anexadas, utilizadas, transformadas por formas mais gerais de dominação concentradas no aparelho de Estado (cf. Machado, 1998, p. XI-XIV).

Foucault tenha se consagrado com seu conceito de microfísica do poder<sup>82</sup>.

Comentando sobre a linha geral de sua análise acerca do poder, e as precauções metodológicas que utilizou, Foucault alega não ter analisado as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro, no que possam ser seus mecanismos gerais e seus efeitos constantes. Ao contrário, analisou o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar, o poder presente nas suas formas e instituições mais regionais e locais, no ponto em que ultrapassa as regras de direito que o organizam e delimitam, e se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento.

O poder não pode ser pensado como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, de uma classe sobre as outras:

ele não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não o possuem e lhe são submetidos. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

Não se trata de conceber o indivíduo como uma espécie de núcleo elementar, átomo primitivo, matéria múltipla e inerte que o poder golpearia e sobre o qual se aplicaria, submetendo os indivíduos ou estraçalhando-os. Efetivamente, aquilo que faz com que um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos é um dos primeiros efeitos do poder. Ou seja, o indivíduo não é o outro do poder; é um de seus primeiros efeitos. (Foucault, 1998, p. 182)

Segundo o autor de *Microfísica do poder* (1998, p. 182) o poder não funciona partindo do centro, e se prolongando para baixo, até chegar aos elementos moleculares da sociedade. Antes, funciona de forma ascendente, partindo dos mecanismos infinitesimais que têm uma história, um caminho, técnicas e táticas.

---

<sup>82</sup> A título de exemplo citamos Tocqueville (1977, p. 61) que, comentando sobre o poder administrativo, nos Estados Unidos, dizia que ele não oferece, na sua constituição, “nada de central nem de hierárquico; é isso que faz com que não o percebamos nunca. O poder existe, mas não se sabe onde encontrar o seu representante”. David Riesman (*The lonely crowd*, 1952, p. 279 *apud* Schwartzberg, 1979, p. 679), expõe sua tese de que o poder não se concentra em uma única classe dirigente: desde o começo do *New Deal* observa-se o poder, anteriormente detido por certa classe dirigente, ou por uma hierarquia única, que agora encontra-se fracionado por numerosos grupos de pressão, de interesse, que ele denomina de “*veto groups*”. Esses grupos são compostos, sobretudo, por integrantes da classe média e, dado que nenhum deles pode impor sozinho a sua vontade, repartem o poder entre si: um poder disperso, distribuído. Esses grupos de pressão são os responsáveis pelas decisões políticas, resultado da momentânea relação de forças entre eles.

Mesmo em espaços como um exército ou uma oficina, ou outro tipo de instituição, a rede do poder possui uma forma piramidal: “existe, portanto um ápice; mas, mesmo em um caso tão simples [...], este ‘ápice’ não é a ‘fonte’ ou o ‘princípio’ de onde todo o poder derivaria como de um foco luminoso. O ápice e os elementos inferiores da hierarquia estão em uma relação de apoio e de condicionamento recíprocos; eles se sustentam” (Foucault, 1998, p. 221), embora exista, sim, uma relação desigual, uma diferença de potencial.

Ou seja, se, por um lado, existe o que poderíamos chamar de grandes estratégias de poder, por outro lado encontram-se as condições de exercício em microrrelações de poder, mas sempre há também movimentos de retorno, “que fazem com que as estratégias que coordenam as relações de poder produzam efeitos novos e avancem sobre domínios que, até o momento, não estavam concernidos” (Foucault, 1998, p. 249).

Em síntese, o poder não tem uma significação una, mas múltipla. É um rótulo que utilizamos para significar muitas coisas: recursos, probabilidades diferentes, relações, tudo relacionado à habilidade de mudar os resultados dos acontecimentos.

Para o filósofo francês (1998, p. 248), em qualquer teoria do poder haverá sempre a necessidade de considerá-lo como algo que surgiu em um determinado ponto, em um determinado momento, de que se deverá fazer a gênese e depois a dedução, mas o poder na realidade é um feixe aberto, mais ou menos coordenado de relações de poder, tão mais efetivas quanto menor for o tamanho dos grupos ou espaços onde elas ocorrem, conforme veremos a seguir.

### 3.1.1.2 Os pequenos espaços públicos como centros de deliberação e de poder

A ciência política acadêmica tomou emprestada da psicologia social a concepção de que a existência de grupos modela todo ser humano, como observa Lindblom (1981, p. 75):

Da sua participação em grupos variados como a família, a escola, a comunidade local, grupos ocupacionais e recreativos – bem como grupos mais amplos como a cidade e a nação – cada um de nós adquire uma série de habilitações e atitudes, bem como um respeito pelas normas que nos fazem participantes dessa grande entidade abstrata: a ‘sociedade’. Muitos cientistas políticos acreditam, assim, ser a vida política um produto da participação em grupos – ideia que deu novo valor aos grupos de interesse. ‘A base grupal da política’ tornou-se uma expressão corrente na ciência política, a qual provavelmente se enriqueceu com o interesse que passou a ter pelo impacto dos grupos na conduta e nas atitudes políticas.

A experiência de participação na esfera pública se dá de várias formas, geralmente por meio de pequenos grupos e pequenos espaços, dentre as quais se destacam, no último capítulo deste estudo, dois tipos específicos: fóruns de desenvolvimento local (ou comitês

gestores) e os projetos de desenvolvimento local, setorial ou regional.

Qualquer que seja a forma supracitada, nos endereçaremos a ela com o título genérico de “governança”, entendida como espaços de deliberação e de onde irradia o poder destes grupos, que se constituem como centros de decisões e deliberações.

O cuidado com as instituições de governança é importante não apenas porque instituições melhores aprimoram nossa capacidade de alcançar objetivos já estabelecidos pela teoria econômica, mas porque as instituições deliberativas democráticas fornecem o único meio de se definir adequadamente o que os fins econômicos desejados poderiam ser, de acordo com Evans (2003, p. 33-34).

A construção de regras e fóruns organizacionais que geram e recompensam expectativas compartilhadas com certo conjunto de cidadãos torna-se a tarefa fundamental do desenvolvimento, havendo preferência pelos modelos de pequenos grupos, ideia que desenvolveremos a seguir, a partir da tese defendida por Almond e Powell (1972, p. 68), de que o desenvolvimento de estruturas políticas menores, complexas e diferenciadas dentro do sistema político, seja para acomodar ou para controlar essa nova consciência e articulação, é típica dos sistemas políticos modernos.

Os grupos pequenos agem com mais decisão e utilizam seus recursos com mais eficiência do que os grupos grandes porque empregam todas as suas energias, ao passo que nos grupos grandes essas energias permanecem com muito mais frequência em estado potencial.

A ampliação de espaços de poder, ou a multiplicidade de pólos de poder é importante para uma democracia, pois impede que algum grupo ou facção imponha sua dominação a toda a sociedade, como bem sintetiza Miguel (2003b, p. 5): “em suma, se não podemos contar com o governo do povo ou mesmo com o governo da maioria, podemos ao menos ter um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias”.

Os pequenos grupos possuem, desta forma, papel importante na distribuição e no equilíbrio do poder. A propósito da importância da distribuição do poder, Ruttan (1989, p. 32) considera que o desenvolvimento político pode, inclusive, ser medido “em termos do crescimento e distribuição do poder”<sup>83</sup>.

Quanto mais líderes, espaços de deliberação e decisão existirem em uma sociedade, mais desenvolvida ela pode ser considerada, pois mais possibilidades de conexões existirão, como veremos nas próximas seções.

### 3.1.2 Associacionismo e cooperação

Os grupos (sejam de interesse ou de pressão) são imprescindíveis na ocupação dos espaços públicos, pois são determinantes fundamentais do comportamento político e econômico, tese aceita por muitos cientistas políticos, conforme defende Olson (1999, p. 131).

Adotaremos a definição de grupo sob duas perspectivas: de interesse e de pressão.

Os grupos de interesses são, no entender de Dahl (1961, p. 38) “a unidade básica da política”.

Truman (1958, p. 37) chama de grupo de interesse “qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes”<sup>84</sup>.

Berry (1989, p. 4), por sua vez, considera como grupo de interesse um corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas “muitas vezes, orientados por interesses estreitos ou específicos, geralmente de natureza econômica e dando pouca atenção ao impacto de suas agendas sobre o interesse geral”.

De forma geral, encontra-se implícita, na definição de grupo de interesse, a reunião de três elementos: a existência de um grupo organizado, a defesa de interesses e o exercício de pressão.

Já os grupos de pressão<sup>85</sup> são organizações constituídas “para defender interesses, exercendo pressão sobre os poderes públicos a fim de deles obter decisões conforme esses interesses” (Schwartzberg, 1979, p. 614).

---

<sup>83</sup> A respeito da importância do poder, Pye (1985 *apud* Ruttan, 1989, p. 21) argumentou que ele deveria servir como um conceito central para a revitalização da pesquisa no campo do desenvolvimento político.

<sup>84</sup> No original: “*interest group*’ refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes” (Truman, 1958, p. 37).

<sup>85</sup> A expressão “grupo de interesse” não é muito precisa no entender de Lindblom (1981, p. 76): “Alguns dos participantes da decisão política que executam o que chamamos normalmente de ‘atividades de grupo de interesse’ são indivíduos. Há pessoas de grande riqueza, ou com outras fontes de influência sobre o processo decisório, que equivalem a grupos de interesse. Por exemplo, nos Estados Unidos, Bernard Baruch, Howard Hughes, David Rockefeller, Albert Einstein, e outros, funcionaram como grupos de interesse, empregando seu patrimônio e sua voz para orientar políticas nas direções por eles desejadas; sua influência propõe os mesmos problemas das atividades de muito dos grupos organizados”.

Um grupo de pressão é, portanto, um grupo de interesse que exerce uma pressão. Assim, para David Truman (*apud* Olson, 1999, p. 137), um grupo de interesse só se torna grupo de interesse político ou grupo de pressão quando tenta influenciar as decisões dos poderes públicos. Caso contrário<sup>86</sup>, permanece como um simples grupo de interesse.

Implicitamente a atividade de pressão sobre o poder não é inelutável, embora os grupos de interesses recorram comumente à pressão. Em certo momento, qualquer organização pode ser tentada ou forçada a exercer pressão: “o que varia é simplesmente a frequência, a amplitude ou o estilo desse recurso à pressão. Mas qualquer grupo de interesse é virtualmente um grupo de pressão. Portanto, podem considerar-se as duas expressões como sinônimas” (Schwartzberg, 1979, p. 617).

Assim sendo, aceitando-se a premissa de que o grupo é uma forma política básica, tendo em vista o fato de a estrutura da sociedade ser associativa, é necessário que tais grupos sejam organizados, pois, de acordo com Michels (1997, p. 7), não se concebe democracia sem organização: “quer se trate de reivindicações econômicas ou políticas, a organização surge como o único meio de criar a vontade coletiva”.

Lindblom (1981, p. 76) chama a atenção para o fato de que a participação num grupo de interesse, via de regra, se limita a uma experiência superficial, comparativamente à da participação na família, num grupo étnico ou religioso. Para o autor, a teoria do grupo não nos diz muito a respeito dos grupos de interesse:

talvez possamos recorrer à teoria do grupo pelo menos para indagar se há certas experiências fundamentais nos grupos de interesse. Por exemplo: atitudes comuns compartilhadas devido à participação ou porque os membros criam vinculações entre si. Isso não acontece necessariamente.

Olson (1999, p. 136) relata a variante da teoria sociológica das associações voluntárias que David Truman desenvolveu, em seu livro *The governmental process*, para mostrar que as pressões grupais organizadas e eficientes emergirão sempre que forem necessárias: “à medida que uma sociedade se torna mais complexa [...] e as necessidades de seus grupos se tornam mais numerosas e variadas, ela tenderá naturalmente a formar associações adicionais para estabilizar as relações entre os vários grupos que a compõem”.

O processo de especialização e complexificação social auxilia, portanto, na transição dos grupos que passam de modelos informais para associações, cujo surgimento é uma

---

<sup>86</sup> É o caso de sindicatos patronais que se limitam a disciplinar a profissão, regulamentando a atividade dos seus membros e se mantendo, assim, como grupo de interesse. Os autores americanos falam preferentemente em grupos de interesses (*interest groups*) do que em grupos de pressão (*pressure groups*).

característica básica da vida social, objetivando a satisfação das necessidades da sociedade, processo muito evidente na esfera econômica (Olson, 1999, p. 136-137).

O aumento do número de associações tem um impacto sobre o governo, pois adquirem conexões com as instituições governamentais sempre que o governo for importante para os grupos em questão<sup>87</sup>, o que é explicado, por Almond e Powell (1972), como um processo de articulação de interesses mediante o qual os grupos de interesse formulam suas demandas para os decisores políticos, servindo de conexão entre a sociedade e o sistema político, tornando conhecidas suas reivindicações, recebidas pela classe política, exercendo, assim, uma função agregativa, harmonizando múltiplas reivindicações díspares e reduzindo a multiplicidade das exigências particulares a uns tantos objetivos coletivos<sup>88</sup>.

As associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático não só por causa de seus efeitos sobre o indivíduo (incutindo-lhe hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público),<sup>89</sup> mas também por causa de seus efeitos sobre a sociedade, intensificando a articulação e a agregação de interesses<sup>90</sup>, por meio de uma densa rede de associações.

Ao analisar as condições sociais que sustentavam a democracia na América, Tocqueville (1977, p. 513) atribuiu grande importância à propensão dos americanos para formar organizações civis e políticas:

Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. [...] o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram atualmente à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de

---

<sup>87</sup> Em sua obra *The process of government*, Arthur Bentley, por meio da abordagem em termos de grupos, estudou o *processus* político, considerado como resultante das interações de grupos e concluindo que as decisões tomadas pelos poderes públicos são a resultante de uma relação de forças entre os grupos interessados.

<sup>88</sup> Comentando este processo, Schwartzberg (1979, p. 650-651) relata que o exercício desta função agregativa será mais ou menos fácil conforme os modos de expressão das demandas utilizados pelos diversos grupos de interesses.

<sup>89</sup> Tocqueville (1977, p. 515) afirmou que “somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as idéias, engrandece o coração e promove o entendimento”. Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e “competência cívica subjetiva” (Almond e Verba, 1963, cap. 11). A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade, comuns para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político.

<sup>90</sup> O termo agregação de interesses é utilizado a partir da definição de Almond e Powell (1972, p. 69), como “função de converter demandas em alternativas políticas gerais”.

objetivos.

Como diz Tocqueville (*idem*, p. 190) “uma associação congrega as energias de espíritos divergentes e firmemente os orienta para um objetivo claramente definido”. De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social. Assim, numa comunidade cívica as associações contribuem para um governo democrático eficaz, sendo o associacionismo pré-condição necessária para o governo democrático.

Sintetizando os resultados de estudos de caso sobre desenvolvimento em alguns países, Milton Esman e Norman Uphoff (*apud* Lipset, 1967, p. 67) concluem que as associações locais têm papel crucial no combate à pobreza e nas estratégias de desenvolvimento bem-sucedidas, reconhecendo que, embora sejam necessários investimentos em infra-estrutura, políticas públicas subsidiárias, tecnologias apropriadas e instituições burocráticas e de mercado, “não é possível conceber nenhuma estratégia de desenvolvimento que combine aumento de produtividade com ampla distribuição de benefícios na qual as organizações participativas locais não tenham papel destacado”<sup>91</sup>.

Embora não existam dados idôneos sobre as relações entre os padrões nacionais de organização voluntária e os sistemas políticos nacionais, de acordo com Lipset (1967, p. 67) as provas fornecidas por estudos do comportamento individual demonstram que, independente de outros fatores, os homens que pertencem a associações tem mais probabilidades do que outros de darem a resposta democrática a questões referentes à tolerância e aos sistemas partidários, a exercerem o direito de voto e a participarem ativamente na política.

As associações têm importante papel na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontrar-se-ia sub-representada. A atuação desse associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum, embora essa mediação associativa não implique automaticamente em igualdade política no interior dos espaços participativos<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Do ponto de vista da engenharia social, Esman e Uphoff constatam que as organizações locais “implantadas” de fora apresentam elevado índice de fracasso. As organizações locais mais bem-sucedidas representam iniciativas autóctones participativas em comunidades locais relativamente coesas (cf. Putnam, p. 103).

<sup>92</sup> Em análise acerca do conceito de capital social de Putnam, Frey (2000, p. 5), por exemplo, ressalta que, não obstante sua importância, “particularmente nos países em desenvolvimento, as associações civis tendem a reforçar as desigualdades existentes, as estruturas paternalistas e hierárquicas e privilégios sociais e até conviver com a corrupção”. Além disso há, também, problemas e limites que dizem respeito às desigualdades



As organizações sociais e políticas criam espaços públicos e estruturas de oportunidade para a deliberação sobre questões coletivas e para aprender sobre política, e fazem com que o associativismo auxilie na ruptura com o clientelismo e o autoritarismo.

Por mais particularidades e diferenças que os autores tenham entre si, eles tendem a concordar com a tese Tocquevilleana de que a participação em grupos apolíticos ativa o engajamento político<sup>93</sup>, amplia a capacidade de tomada de decisão do cidadão e faz com que a própria sociedade se torne uma fonte tão importante quanto o Estado na solução de conflitos ou demandas sociais, causando uma saudável descentralização do poder.

A história mostra que países que possuem poderes centralizados, sem organizações relativamente independentes do poder central do Estado, dispõem de um elevado potencial tanto ditatorial quanto revolucionário, vez que tais organizações inibem o Estado ou qualquer grupo singular de poder privado de dominarem todos os recursos políticos:

são uma fonte de novas opiniões; podem ser o meio de comunicarem ideias, especialmente as ideias de oposição, a um vasto setor da cidadania; exercitam os homens nas habilidades políticas e, portanto, ajudam a aumentar o nível de interesse e participação na política. (Lipset, 1967, p. 67)

A dispersão de recursos políticos<sup>94</sup>, ao lado da igualdade de condições são fundamentos da democracia pluralista, pois recursos difusos impedem que algum grupo político se estabeleça perenemente como elite de poder.

É comum alguns autores, como Deutsch (1983, p. 82), por exemplo, relegarem os grupos de interesse a uma posição inferior em relação aos partidos políticos, ainda que reconheçam a importância de tais grupos e seu papel de provocar exigências e demandas. Assim, tais autores consideram caber aos partidos políticos transformarem essas exigências em ação, vez que são organizações-chave para a obtenção de resultados sociais e políticos:

---

internas, a corporativismos e à manutenção, em muitos casos, de relações clientelistas com partidos e lideranças políticas.

<sup>93</sup> A importância que Maciver (*apud* Olson, 1999, p. 31) dá às associações é tamanha que ele afirma que “a mais marcante distinção estrutural entre uma sociedade primitiva e uma sociedade civilizada é a escassez de associações na primeira e a sua multiplicidade na segunda”.

<sup>94</sup> Calcada na noção de recurso econômico, a noção de “recurso político” foi imaginada por Dahl (1988), para designar os instrumentos da influência política, para nomear “o meio pelo qual uma pessoa pode influenciar o comportamento de outrem”. O que inclui: o dinheiro, o tempo, o saber, a informação, as relações, a posição social, o direito de voto etc. Se a repartição desses recursos políticos é muito desigual, cada cidadão disporá de poder de influência muito dessemelhante. O jogo democrático correrá risco. Os teóricos políticos sublinharam-no frequentemente: uma relativa igualdade sócioeconômica é condição prévia necessária da democracia. Assim, no *Contrato Social* (livro II, cap. XI), Rousseau escreveu: “Se quereis dar consistência ao Estado, aproximai os degraus tanto quanto possível; não tolereis nem gente opulenta nem mendigos. Estes dois estados, naturalmente inseparáveis, são igualmente funestos ao bem comum; de um saem os fautores da tirania, e do outro os tiranos: é sempre entre eles que se faz o tráfico da liberdade pública: um compra, e o outro vende”. Ora, precisamente, segundo Dahl (2005, p. 38), “a repartição dos recursos políticos e, por consequência, as oportunidades da poliarquia, variam com o nível de desenvolvimento sócio-econômico”. É certo que em todos os sistemas os recursos políticos são repartidos desigualmente, mas essa desigualdade varia de sistema para sistema.

“para esse fim, eles agregam vários grupos de interesses diferentes em uma coalizão estável, que é mais forte e poderosa do que qualquer grupo de interesses individualmente o é” (*idem, ibidem*).

Um ponto a ser ressaltado em favor dos grupos de articulação e de interesse é que eles geralmente têm uma atuação constante junto à comunidade, ao contrário dos partidos políticos que, não obstante serem os principais instrumentos da representação política, são “máquinas intransitivas para a conquista do poder”, como os nomeia Jaguaribe (1972, p. 75) e, passadas as eleições, praticamente desaparecem, “mergulhando em longa hibernação, até as eleições seguintes”.

Uma característica dos ambientes prósperos em associações e fortes laços de conexões entre os atores sociais é a troca de informações e experiências que favorecem o desenvolvimento político, o que pode ser entendido tomando-se emprestado uma propriedade que o conhecimento<sup>95</sup> possui, que o torna propenso a “vazar” e, assim o fazendo, beneficia a sociedade.

Na seção seguinte analisaremos em que medida os grupos organizados vêm ocupando, de forma crescente, papéis na estrutura política.

### 3.1.2.1 Os grupos organizados como espaços de deliberação e de poder

Os grupos e as associações (enfim, o que nesta tese denominamos de *governança*) possuem um importante papel, funcionando como fóruns de discussão pública e, como tal, sendo “veículo de mudança social e progresso econômico” (Sen, 2000, p. 11).

Os grupos estudados nesta tese, na pesquisa de campo, após o processo de discussão pública e de planejamento, constroem um *Acordo* ou *Pacto de resultados*, mediante o qual os atores envolvidos nos projetos se comprometem em implementar ações, cada um no âmbito de sua atuação, com a finalidade de transformar e desenvolver o setor e o local em que atuam, participando da tomada de posições públicas e exercendo funções da esfera política pública, estando sujeitos a seu princípio básico de legitimar a pressão social exercida sobre o poder do Estado, transcendendo uma mera relação de força.

Nos grupos organizados em ambientes de projetos de desenvolvimento, observa-se a existência de um processo deliberativo e voluntário, fruto da ação coletiva, principalmente na

---

<sup>95</sup> Easterly (2004, p. 193-194) assinala algumas propriedades do conhecimento, como o fato de ele poder ser utilizado por mais de uma pessoa ao mesmo tempo (ao contrário de uma máquina), e a sua susceptibilidade para “vazamentos”: “o conhecimento novo vem complementar o conhecimento existente. Em outras palavras, quanto mais informação uma sociedade já possui, mais valiosa é para ela uma nova idéia”.

construção de planos estruturados de desenvolvimento, em que devem estar contemplados os objetivos prioritários e específicos que deverão ser perseguidos por seus formuladores.

Tais planos de desenvolvimento devem ser elaborados considerando-se a necessidade de orientar ações de consenso e proporcionar uma imagem de solidez, clareza e complementaridade de todas as ações operativas desenvolvidas. Dessa forma, evita-se o desestímulo típico dos objetivos com um grande conteúdo de abstração:

Previamente, a qualquer projeto específico existe a necessidade de reforçar o quadro institucional local, criando redes mais sólidas entre os vários atores, e também canalizando os diversos atores orientados a uma estrutura de decisão e operativa eficaz.

É então necessário, inicialmente, construir o pacto territorial que assuma o objetivo de uma ação decisiva para o desenvolvimento.

Os atores locais devem ser envolvidos nesse pacto territorial que corresponde às diversas tipologias de interesses econômicos e sociais e às diversas entidades institucionais com objetivos específicos. Especificamente, podemos classificar os seguintes grupos:

1. as associações de interesse econômico, com referência a determinadas categorias econômicas e determinados territórios, interessados em manter a sobrevivência econômica e aumentar a renda de seus associados;
2. as administrações municipais, interessadas na manutenção e promoção de satisfatórias condições de equilíbrio social e territorial;
3. as instituições do 'saber', que têm como tarefa difundir conhecimentos de técnicas produtivas ou legal-administrativas às empresas e a formar recursos humanos;
4. as instituições de serviços, que têm condições de oferecer assistência técnica especializada e redes de *experts*;
5. os bancos de desenvolvimento, especialmente de caráter regional, que devem assumir o papel propulsor e fornecer recursos à economia e capacidade de produção de riqueza em nível local;
6. as instituições e organizações sociais dos mais diversos setores de interesse, que sejam efetivamente representativas em nível regional e, se necessário, capazes de estimular a superação da fragmentação excessiva.

Os projetos individuais, uma vez iniciados, terão gerenciamento e desenvolvimento autônomos, mas, obviamente, com um mecanismo de coordenação entre os diversos projetos para garantir sua integração e seus efeitos sinérgicos (Casarotto Filho e Pires, 2001).

Na construção dos planos de desenvolvimento deve-se considerar a identidade cultural e os interesses comuns dos atores envolvidos. Para este fim, Sachs (2004, p. 61) defende que se devem criar espaços para o exercício da democracia direta, na forma de fóruns de desenvolvimento local de caráter consultivos ou deliberativos, empoderando as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro.

Assim, os grupos ou associações que desenvolvem tais projetos conseguem transformar interesses privados de muitos indivíduos “em um interesse público comum, na representação e demonstração do interesse da associação como sendo confiavelmente universal” (Habermas, 1984, p. 234).

A capacidade que um projeto tem de transformação da realidade está ligada, diretamente, à confiança que os atores locais depositam no sucesso do projeto:

é absolutamente plausível e quase banal dizer que todos os projetos vêm ao mundo acompanhados por dois conjuntos de fatores potenciais, parcial ou totalmente compensadores: 1) um grupo de possíveis e insuspeitadas ameaças à sua lucratividade e existência; 2) um conjunto de atos corretivos insuspeitados, que podem ser praticados em todos os casos em que as ameaças se materializam. (Hirschman, 1969, p. 23)

A confiança é um fator imprescindível para se obter o comprometimento e a adesão de atores locais a um projeto:

Diz-se amiúde que a principal necessidade nas fases iniciais é que os empreendimentos tenham o mais absoluto êxito a fim de disseminar e fortalecer o espírito de iniciativa. A objeção a este remédio, naturalmente, é que ele em nada nos ajuda, porquanto são inevitáveis as decepções e constitui mesmo uma façanha a sobrevivência nessa fase. o que, então, tornará possível o desenvolvimento? talvez o fato de que, entre os empreendimentos sobreviventes [...] a experiência dos promotores terá sido pior do que se esperava (o aparecimento de dificuldades insuspeitadas) e melhor (solucionando-as), e, mesmo que o sucesso financeiro não seja espetacular, a resultante instilação de confiança e, talvez, a descoberta de um sistema mais interessante de vida fortaleça o espírito de iniciativa. (Hirschman, 1969, p. 38)

Estes grupos constituem-se como centros autônomos de deliberação e decisão, tão fundamentais quanto a constituição de novas estruturas institucionais para a governabilidade da complexidade, pois nestes grupos se dá a construção de contextos públicos de tematização dos problemas comuns (Habermas, 1998).

As governanças analisadas nesta tese se constituem como uma instituição e, como os ritmos da mudança institucional são lentos, seu desenvolvimento e fortalecimento requerem tempo, como compartilhado no seguinte relato de Putnam (2005, p. 74), para quem, não raro, é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se percebam claramente seus efeitos sobre a cultura e o comportamento:

Por vezes, nos primeiros anos de nossa pesquisa regional, julgávamos ter percebido sinais de alguma mudança importante, mas eis que nossas expectativas não se confirmavam na visita seguinte. Os que edificam novas instituições e os que as avaliam precisam ser pacientes – eis uma das mais importantes lições que pudemos tirar da experiência regional italiana.

Uma das lições da pesquisa realizada na Itália, segundo Putnam (2005, p. 193), é que “a história institucional costuma evoluir lentamente. No que se refere ao fortalecimento das instituições [...], o tempo é medido em décadas”.

Um fator que contribui para o fortalecimento das instituições é a interação entre os atores endógenos e exógenos a uma dada localidade, conforme veremos a seguir.

### 3.1.2.2 Cuidados na criação de governanças em função da assimetria entre agentes de desenvolvimento: atores endógenos *versus* atores exógenos

Um paradoxo do desenvolvimento é que, se por um lado ele deve ocorrer de forma endógena, isto é, os próprios atores que residem na localidade alvo do processo de desenvolvimento devem ser autores do processo, e não sujeitos passivos, por outro lado, porém, a intervenção e a interação com atores exógenos auxilia na catalisação do processo, podendo os agentes estrangeiros atuarem tanto na aceleração quanto no retardamento dos efeitos do desenvolvimento econômico e social (cf. Huntington, 1994, p. 91).

A interação entre os elementos endógeno e exógeno constitui um fenômeno de aculturação, no qual há que se cuidar dos perigos oriundos da relação assimétrica existente entre as entidades de apoio ao desenvolvimento e os atores locais: “as relações tendem a ser assimétricas, descontínuas e distorcidas. As agências de desenvolvimento operam como burocracias de tamanho e complexidade diferentes que exercem poder e dominação sobre os atores locais” (Lopes, 2005, p. 89).

Isso demonstra a importância das interações institucionais entre as entidades que compõem a governança (agentes de desenvolvimento e pessoas da comunidade local que implantam projetos de desenvolvimento) e o cuidado que se deve ter nas dinâmicas de cooperação técnica entre os atores.

No processo de desenvolvimento de uma localidade geralmente há a interferência de agentes exógenos, ponto de partida, muitas vezes, para o fortalecimento da governança, provocando mudanças nas estruturas que levam à reconfigurações do poder local, tese que se alinha ao propugnado por Almond e Powell (1972, p. 123), de que a iniciativa da mudança política pode vir de três fontes: do próprio sistema político (de suas elites), de grupos sociais no ambiente doméstico e de grupos externos ao ambiente político onde ocorre a mudança.

A propósito da mutabilidade dos sistemas políticos, Dahl (1988, p. 67) afirma que esta é uma característica de todos os sistemas políticos, pois todos são passíveis de mudanças.

Especulando sobre as condições que deve reunir um país para que sua economia se desenvolva de forma rápida e estável, Furtado (2000a, p. 140) retoma a ideia de Rostow,<sup>96</sup> segundo a qual o desenvolvimento se concretiza pela superação de uma série de fases, como numa carreira de obstáculos, que necessita de uma “decolagem” (*take-off*) dada por um impulso brusco, geralmente exógeno ao sistema econômico, impulso este que faz com que o

---

<sup>96</sup> Cf. *The process of economic growth*, Oxford, 1953 *apud* Furtado (2000a, p. 140).

papel do fator exógeno seja bem mais como o de um agente catalisador que intervém no momento oportuno.

Dessa forma, em que pese a relevância dos atores locais (endógenos) no desenvolvimento, os agentes externos (exógenos) podem ter importante papel como catalisadores do processo, gerando inovações, introduzindo novas competências, alavancando recursos e assumindo responsabilidades, desde que sejam respeitadas as vocações, as idiosincrasias, o protagonismo e o empoderamento dos atores locais, elementos imprescindíveis ao desenvolvimento do capital político, conforme veremos mais adiante.

### **3.1.3 A importância da contestação**

Os conflitos são importantes para a democracia, o que é reconhecido por vários autores, dentre os quais citamos Tocqueville, que defendeu a ideia de que a democracia envolve um equilíbrio entre as forças de conflito e consenso.

A seguir, citamos exemplos de outros autores que valorizam o papel do conflito para a consolidação da democracia e do desenvolvimento de uma localidade:

a) Dahl (2001, p. 167) chamou a atenção para o fato de que, em num processo democrático pacífico, “a solução de conflitos políticos, em geral, requer negociação, soluções conciliatórias”. Conflito e consenso são, desta forma, aspectos importantes e complementares dos sistemas políticos: “as pessoas que vivem em comunidade nunca estão de acordo sobre tudo; contudo, se continuam a viver em comum, não podem ter objetivos inteiramente discordantes” (Dahl, 1988, p. 61).

As pessoas têm uma crença sobre as perspectivas de cooperação e conflitos entre atores relevantes da vida política (sejam eles indivíduos, organizações ou outros), sendo possível distinguir três maneiras diferentes de se observar a cooperação e o conflito entre atores políticos, segundo Dahl (2005, p. 149-151):

a.1) jogo de soma zero, no qual a relação entre atores é vista como um jogo estritamente competitivo: o que você ganha, eu perco, e o que eu perco, você ganha. Como temos tudo a perder e nada a ganhar na cooperação, acreditamos que a melhor estratégia para um ator é a competição estrita, ou seja, nunca cooperar ou fazer acordos, mas tentar ganhar completamente, sempre;

a.2) cooperação total, cujas relações entre os atores podem ser vistas como estritamente cooperativas, cuja regra central é: não só não há qualquer conflito entre nós, mas também

nossos interesses são idênticos e tão entrelaçados que nos propomos a ganhar ou a perder juntos. Daí que a melhor estratégia é cooperar totalmente e evitar qualquer conflito;

a.3) um terceiro ponto de vista considera as relações como cooperativo-competitivas. Conflito, competição e cooperação são considerados aspectos normais das relações sociais que contribuem para uma sociedade vigorosa e saudável. Desse ponto de vista, grandes benefícios podem ser auferidos mediante cooperação, mas como ninguém pode concordar sempre com todos ou com todas as coisas, alguns conflitos são inevitáveis. O conflito não é necessariamente ruim; ele faz parte de um processo maior em que os atores em conflito acabam todos melhor do que estavam. A estratégia importante num conflito<sup>97</sup> é buscar soluções mutuamente benéficas<sup>98</sup>.

Em síntese, a contestação pública, ao lado do direito de participação, configura-se como dimensão imprescindível à democracia, na obra de Dahl.

b) Sen (2000) defende a participação e a dissensão política “como partes constitutivas do próprio desenvolvimento”.

c) Pye (1967, p. 23) ressalta a importância dos conflitos e tensões para um sistema, alegando que o estado de saúde ótimo de um sistema não é a ausência total de tensão, mas, antes, uma tensão ‘suficiente’: “como uma ausência de tensão provavelmente resultaria na estagnação, falta de alerta e falta de transformação adaptativa, certo volume de tensão continuada provavelmente é necessário para a sobrevivência na sociedade”.

### 3.1.3.1 Síntese desta seção: poder como transformação

Em resumo, podemos entender o poder como capacidade de realização, de transformação de metas e objetivos em realidade, como a capacidade humana de transformar a realidade, passando de uma dada situação, que requer melhorias e transformações, para uma realidade construída a partir da materialização do querer coletivo de um grupo de pessoas.

Em outras palavras, “[...] o poder político ou social deve ser definido como a capacidades para agir dos agentes sociais” (Ruttan, 1989, p. 22), a capacidade de alterar a probabilidade dos resultados a obter, ou como a participação nas decisões acerca de sanções

---

<sup>97</sup> Kant (*apud* Bobbio, 2000) afirma que os conflitos sociais são a grande energia criadora que impulsiona a mudança e a evolução das sociedades humanas: o homem é um ser “socialmente insociável” e o meio empregado pela natureza para promover o desenvolvimento das disposições humanas é o seu antagonismo em sociedade.

<sup>98</sup> Longe de ser uma traição ao princípio, o acordo que visa soluções mutuamente benéficas aos atores envolvidos no processo é uma coisa essencialmente boa: “a crença nas virtudes e nas possibilidades de relações cooperativo-competitivas é fundamental para o pensamento liberal inglês. Ela estava no cerne tanto da noção

graves, ou seja, das principais recompensas ou privações. Em qualquer dos casos, poder

é a capacidade de fazer que aconteçam coisas que de outro modo não aconteceriam. Neste sentido, é parecido com causalidade, isto é, com a produção de uma mudança na distribuição das probabilidades dos acontecimentos, no mundo. E já que o mundo está em mudança, o poder lida com a alteração dela – ou mudança de segunda ordem. Assim, o poder envolve a nossa capacidade para alterar as mudanças que já estão em marcha e que assim prosseguiriam sem a nossa intervenção. (Deutsch, 1983, p. 45)

Estando o poder vinculado à questão da transformação, da mudança, a política pode ser compreendida a partir de sua vinculação à questão da transformação:

a política pode modificar as coisas. Determina grande parte da alocação de recursos e de oportunidades, mais de um terço, ou o equivalente à metade da riqueza de muitas nações, e a participação correspondente em outros valores. Cada valor importante pode ser posto em causa pela política: poder, respeito, retidão, riqueza, saúde, educação, capacidade e afeição. E a política pode ter uma grande influência sobre o modo como gozamos de nossos valores – se em segurança, liberdade, ou não. (Deutsch, 1983, p. 60)

Na seção seguinte analisaremos a conversão entre capital social, político e econômico, e como isso contribui para os processos de transformação e mudança no cenário político.



## 3.2 O Capital político

### 3.2.1 Do capital social ao capital político

Antes de tratar do conceito de capital social convém destacar que vários teóricos (dentre os quais destacamos Tocqueville) enfatizaram longamente a importância da sociedade civil e das associações voluntárias como vitais para a consolidação da democracia, preparando o terreno para o conceito de capital social desenvolvido posteriormente.

As primeiras referências ao termo “capital social”, no sentido geral em que é atualmente utilizado, para designar a fonte dos benefícios individuais ou coletivos derivados da participação em redes sociais, remontam a um artigo publicado em 1916, de autoria de Lyda Judson Hanifan, intitulado “*The Rural School Community Center*”, no qual a autora se refere a ativos intangíveis que contam para a maioria das pessoas na vivência diária: confiança, companheirismo, simpatia e relacionamento social entre os indivíduos e famílias que compõem uma unidade social.

Três autores são considerados referências obrigatórias na divulgação e popularização do conceito de capital social:<sup>99</sup>

- a) Pierre Bourdieu (2003), que define o capital social como o conjunto de recursos atuais ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas 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. 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 de capital - econômico, cultural ou simbólico - que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado);
- b) James Coleman (1990), para quem o capital social é entendido como o conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado: o capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que se encontram imersos em tais relações;
- c) Robert Putnam, para quem o capital social é o envolvimento individual em atividades

---

<sup>99</sup> Na área de sociologia destaco, principalmente, Bourdieu e Coleman. Na área de Ciências Políticas Putnam se destaca, principalmente com sua obra *Comunidade e democracia*.

coletivas, construção de redes de confiança recíproca, construção de virtudes cívicas que possibilitam o fortalecimento da democracia.

Em que pese as diferenças de abordagens e concepções entre os três autores supracitados<sup>100</sup>, em linhas gerais eles fazem referência ao conceito de capital social como um valor da comunidade, gerador de bens públicos, relacionado a normas e valores de reciprocidade, relações de confiança presentes nas redes sociais desenvolvidas pelos indivíduos em sua vida cotidiana.

De forma geral, o capital social diz respeito a características da organização social, relacionadas a conexões voluntárias, baseadas em confiança, reciprocidade, cooperação, solidariedade, normas e cadeias de relações sociais, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas<sup>101</sup>.

O conceito de capital social ganhou popularidade entre os sociólogos e os cientistas políticos desde que foi introduzido por Pierre Bourdieu e James Coleman em 1980. Porém, foi Robert Putnam, com sua pesquisa sobre a Itália, o principal divulgador deste conceito, responsável por “*stimulated a flurry of research and writing, including efforts to apply the notion of social capital in disciplines as disparate as criminology, epidemiology, and economics, not to mention sociology and political science*” (Edwards e Folew, 2001, p. 1).

---

<sup>100</sup> Aquino (2000) enuncia algumas diferenças importantes entre os três autores citados, iniciando por Bourdieu, que foca o conceito de capital social nos benefícios revertidos para os indivíduos decorrentes da participação nos grupos e sobre a construção deliberada de sociabilidade. Em síntese, capital social é considerado um ativo individual que determina as diferenças de vantagens extraídas do capital econômico que um indivíduo possui, adquirido por meio das redes de conhecimentos e de influências. O conceito de capital social elaborado por Bourdieu é centrado no indivíduo, tendo o sociólogo francês direcionado suas pesquisas para a compreensão do sucesso e do fracasso de indivíduos. Já para Coleman o capital social não pertence exclusivamente às elites, sendo um bem público que pode trazer importantes ganhos para as comunidades pobres. Em sua visão (otimista) do capital social, este seria responsável pela criação de um conjunto de normas e sanções que trabalharão para que os indivíduos cooperem em benefício mútuo, percebendo o capital social como um bem público. O sociólogo norte-americano procurou uma resposta para a velha questão da produção de bens coletivos: por que comunidades com recursos econômicos e humanos semelhantes têm capacidades diferentes de resolver seus próprios problemas pela ação coletiva? A resposta, implícita na teoria de Coleman, seria que as comunidades com nível mais elevado de capital social são compostas de indivíduos que confiam mais uns nos outros, facilitando a ação coletiva e permitindo um melhor aproveitamento dos recursos econômicos e humanos à sua disposição. Ao contrário de Bourdieu e Coleman, cujas ideias tiveram uma abrangência basicamente acadêmica, Putnam, cientista político da Universidade de Harvard, difundiu o conceito de capital social e sua importância social e econômica para além do meio intelectual, atingindo o grande público não especializado por meio da utilização da mídia de massa. Putnam (2005, p. 175) afirma que o capital social é um tipo de capital produtivo que “facilita a cooperação espontânea”, mas, ao contrário dos demais tipos de capital, possui como uma de suas características o fato de que seu uso continuado o faz multiplicar-se e o seu desuso o conduz impreterivelmente ao desaparecimento. O capital social é crucial para instituições democráticas e para o desenvolvimento econômico e um forte capital social implica em maior desenvolvimento econômico.

<sup>101</sup> Putnam (2005, p. 180) lembra que a confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma confiança cega: ela implica uma previsão do comportamento de um ator independente. Você não confia que uma pessoa (ou uma entidade) fará alguma coisa simplesmente porque ela disse que irá fazer. Você só confia porque, conhecendo a disposição dela, as alternativas de que dispõe e suas consequências, a capacidade dela e tudo o mais, você espera que ela *preferirá* agir assim.

A partir da pesquisa e da obra de Putnam, pela primeira vez aparecia um nexo entre desenvolvimento e organização da sociedade civil.

Assim como outras formas de capital<sup>102</sup>, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis caso ele não existisse:

Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança [...] Numa comunidade rural [...] onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamentos. (Coleman, 1990, p. 302)

### 3.2.1.1 A importância da confiança para a formação do capital social

Muitas formas de capital social existentes, como a confiança, por exemplo, foram denominadas por Hirschman (1988) de “recursos morais”, cuja oferta aumenta com o uso, em vez de diminuir, e se esgotam se não forem utilizados: quanto mais duas pessoas confiam uma na outra, maior a sua confiança mútua. Por outro lado, uma profunda desconfiança dificilmente é eliminada, vez que ela impede as pessoas de terem a experiência social adequada, ou, o que é pior, valoriza a própria desconfiança: uma vez instalada a desconfiança, logo se torna impossível saber se era de fato justificada, pois ela tem a capacidade de se satisfazer.

A confiança social é um componente básico do capital social<sup>103</sup>, fundamental para a sustentação do dinamismo econômico, pois ajuda a promover a cooperação: quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. De sua parte, a cooperação também possui a capacidade de gerar confiança em um círculo virtuoso<sup>104</sup>.

Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída sem

---

<sup>102</sup> Além do capital social, existem outros tipos de capitais, como mencionados por Boisier (*Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Editorial de la Universidade de Talca, 2000 *apud* Caporali e Volker, 2004, p. 146-147): capitais intangíveis, capital cultural, capital cognitivo e capital simbólico. Principais formas de capitais intangíveis: capital institucional (as instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu número, o clima de relações interinstitucionais, tais como cooperação, conflito e neutralidade, o seu grau de modernidade); capital humano (estoque de conhecimento e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los); capital cívico (práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas); capital sinérgico (capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular, de maneira democrática, as diversas formas de capitais intangíveis disponíveis).

<sup>103</sup> A incerteza é o inverso da confiança: “a incerteza é qualquer falta de conhecimento seguro sobre o curso de acontecimentos passados, futuros ou hipotéticos” (Downs, 1999, p. 97).

<sup>104</sup> Os estoques de capital social acumulados por longos períodos de tempo são um ingrediente crucial na criação de um “círculo virtuoso” no qual o engajamento cívico prepararia o “bom governo” e este, por sua vez, favoreceria o engajamento cívico (cf. Lima, 2001, p. 46).

que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver cooperação social:

Por outro lado, o intercâmbio contínuo ao longo do tempo costuma incentivar o estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada. Além disso, certos sistemas de intercâmbio social por si mesmos facilitam a solução dos dilemas da ação coletiva. Mark Granovetter assinalou que a confiança é incentivada e a má conduta desestimulada, quando os acordos estão ‘inseridos’ numa estrutura mais ampla de relações pessoais e intercâmbios sociais. A interação pessoal é um meio econômico e seguro de obter informações acerca da confiabilidade dos demais atores. Como nos lembra o teorema popular da teoria dos jogos, as relações sociais existentes fomentam a confiança. Além disso, as relações continuadas ‘frequentemente se revestem de um significado social que encerra fortes expectativas de confiabilidade e abstenção de oportunismo [...]’. Pela ótica da inserção, a combinação de ordem e desordem, de cooperação e oportunismo numa sociedade irá depender dos intercâmbios sociais preexistentes. (Putnam, 2005)

Uma dimensão das relações sociais muitas vezes desconsideradas são as redes sociais informais estabelecidas entre os atores sociais e as normas construídas como resultado dessas relações, assim como a importância de elementos subjetivos como confiança na compreensão da ação social: “as relações de confiança estabelecidas informalmente pelos indivíduos em suas redes sociais - e seu incremento na sociedade mais ampla - podem resultar em benefícios coletivos” (Lima, 2001, p. 46).

As normas e as cadeias de relações sociais multiplicam-se com o uso e minguam com o desuso, o que levou Putnam (2005, p. 177) a dizer que o capital social facilita a cooperação espontânea e que criá-lo não é fácil, embora seja fundamental para fazer a democracia funcionar.

Assim, a criação e a dilapidação do capital social se caracterizam por círculos virtuosos e círculos viciosos.

Uma característica específica do capital social é o fato de ele normalmente se constituir em um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado: “por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam” (Coleman, 1990, p. 38).

Assim como todos os bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados e, à diferença de outras formas de capital, geralmente tem que ser gerado como subproduto de outras atividades sociais.

Quanto mais as pessoas solicitam ajuda mútua, maior a quantidade de capital social gerada: “as relações sociais se extinguem se não forem mantidas; as expectativas e as obrigações se esvanecem com o tempo; e as normas dependem da comunicação sistemática”

(Coleman, 1990, p. 321). Por isso, “o capital social não se produz automaticamente nem espontaneamente” (Ostrom, 1992, p. 26).

Segundo Sachs (2002), capital social diz respeito aos níveis de organização social, confiança, cooperação e empoderamento de uma dada sociedade, à boa governança – a capacidade gerencial do governo e os níveis de participação e controle social. O capital social pode ser entendido como resultado da relação entre os graus de associativismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada: altos níveis de desenvolvimento correspondem, assim, a um alto estoque de capital social. Baixos níveis de desenvolvimento significam baixo estoque de capital social<sup>105</sup>.

Em suma, podemos entender o capital social como um conceito político, ligado ao poder de empreender, um poder criativo, que emana das relações sociais. Trata-se de um recurso potencial, pois sua existência na sociedade não significa, necessariamente, sua utilização, ou o êxito de políticas públicas nele baseadas: elas podem funcionar num lugar e não funcionar em outro, dependendo da forma de como esse capital é mobilizado ou construído.

Analisando o caso italiano, Putnam (2005) demonstrou, a partir do estudo das diferenças políticas e econômicas entre norte e sul, a relevância do *engajamento cívico*<sup>106</sup> na criação de uma comunidade cívica<sup>107</sup>, caracterizada por elevados estoques de capital social,

---

<sup>105</sup> Para Putnam (2005), a existência de altos níveis de capital social é fundamental para a criação de uma sociedade civil forte, uma cultura cívica e cidadã, além de ser fator indispensável à prosperidade econômica e à boa governança.

<sup>106</sup> Engajamento cívico considerado como a participação cívica dos cidadãos nas várias instâncias organizacionais da sociedade, promovendo cooperação e compondo o estoque de capital social de uma comunidade (cf. Putnam, 2005, p. 185).

<sup>107</sup> O conceito de comunidade cívica é associado, em Putnam (2005, p. 124), ao de virtude cívica (que envolve elementos como honestidade, confiança e observância da lei): “na comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. Numa tal comunidade, diz Benjamin Barber (*Strong democracy: participatory politics for a new age*, p. 179), ‘os cidadãos não fazem nem podem fazer o que bem entendem, pois sabem que sua liberdade é uma consequência de sua disposição para deliberar e agir de comum acordo’. Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maioriais, são feitas para ser desobedecidas. Essa descrição de comunidade cívica é talvez grandiloquente, mas também irrealista e até mesmo piegas, como se fora o eco de algum compêndio cívico escolar há muito esquecido. Embora não seja fácil obter indicadores ‘objetivos’ da honestidade política, em nossas sondagens nacionais pedimos aos líderes comunitários que dissessem se a política em suas respectivas regiões era mais honesta ou mais corrupta do que o normal. Os líderes das regiões menos cívicas mostraram-se muito mais inclinados a definir como corrupta a sua política regional do que os líderes das regiões mais cívicas. O mesmo contraste pôde ser observado nas pesquisas de opinião pública que realizamos em toda a península em 1987 e 1988 [...]. Nas regiões cívicas os cidadãos demonstraram maior confiança social e maior fé na disposição de seus concidadãos para obedecer à lei do que nas regiões menos cívicas. Por outro lado, os cidadãos das regiões menos cívicas foram os que mais insistiram em que as autoridades deveriam impor maior respeito à lei e à ordem em suas comunidades” (Putnam, 2005, p. 124).

como confiança, cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar coletivo, normas e sistemas de participação.

O capital social é, enfim, uma forma de resolver os dilemas da ação coletiva, presentes em todas as sociedades, auxiliando-as a cooperar em benefício mútuo, seja na política, na economia ou em outras instâncias.

As regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura: “a própria confiança é uma propriedade do sistema social, tanto quanto um atributo social. Os indivíduos podem ser confiantes (e não simplesmente crédulos) por causa das normas e dos sistemas em que se inserem seus atos”. (Putnam, 2005, p. 187)

Na seção seguinte analisaremos como o capital social e alguns de seus componentes (como confiança e prestígio) são convertidos em capital político.

### **3.2.2 O conceito de capital político<sup>108</sup>**

O capital político, ao contrário do capital social, é um conceito pouco explorado pelos pesquisadores sendo, até mesmo, mal definido e pouco compreendido, não obstante sua importância na compreensão das trocas e relações na arena política, conforme defende Casey (2008, p. 1), para quem o capital político pode ser associado com uma ampla variedade de tipos de interpretações anteriores sobre outros tipos de capitais.

O termo “capital político” foi cunhado por Pierre Bourdieu como uma forma de capital simbólico<sup>109</sup>, uma variação do capital social e consiste em ser reconhecido socialmente pelos demais como capaz de exercer poderes em nome destes.

O capital político representa, portanto, um crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa - ou a um objeto - os próprios poderes que eles lhes reconhecem, sendo, portanto, uma espécie de capital reputacional, conforme entende Bourdieu (2003, p. 188).

Sendo possivelmente a forma mais imperativa de capital devido à sua natureza

---

<sup>108</sup> Para a elaboração desta seção nos baseamos no trabalho de Miguel (2003a), que versa sobre o tema do capital político.

coletiva e sua associação com o poder (cf. Casey, 2008, p. 6), o capital político indica o reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente<sup>109</sup> (cf. Miguel, 2003a, p. 3).

Trata-se, portanto, da legitimidade que um indivíduo adquire para agir na política e, como tal, baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (dispor de recursos necessários à prática política).

O homem político retira sua força política da confiança depositada nele ou, em outros termos, seu capital político, extremamente vulnerável, vez que é constituído por um valor fiduciário que depende da representação, da opinião, da crença, tornando-o especialmente vulnerável às suspeitas, às calúnias, ao escândalo, em resumo, a tudo o que ameaça a crença, a confiança: “[...] este capital supremamente lábil só pode ser conservado mediante o trabalho constante que é necessário não só para acumular o crédito como também para evitar o descrédito”. (Bourdieu, 2003, p. 188)

Como toda forma de capital, o capital político está desigualmente distribuído na sociedade: na base da pirâmide estão os eleitores, que podem apenas optar por uma entre as alternativas propostas, geralmente com pouca voz ativa na vida política; no topo situam-se os líderes, autores das alternativas em jogo, reconhecidos como representantes dos diversos segmentos sociais. Uma importante categoria intermediária é formada pelos “analistas políticos”, que interpretam o jogo político para os leigos.

O controle sobre os recursos políticos é distribuído desigualmente, por quatro razões, segundo Dahl (1988, p. 59): 1) especialização de funções; 2) diferenças herdadas, com relação ao acesso aos recursos (as pessoas começam sua vida com diferentes acessos aos recursos e, em geral, aqueles que têm um ponto de partida melhor tendem a aumentar sua vantagem inicial); 3) diferenças de herança biológica e social, juntamente com diferenças de experiências, que levam à variação dos objetivos e incentivos dos diferentes indivíduos na sociedade; 4) diferenças de incentivos e objetivos, normalmente encorajadas nas sociedades a fim de equipar os indivíduos para trabalhar em diferentes funções.

Na alocação de renda, riqueza, *status*, saber, ocupação, posição na organização, popularidade e diversos outros valores, cada sociedade aloca também recursos políticos com

---

<sup>109</sup> O capital simbólico é uma espécie de *crédito* social, no sentido preciso do termo, isto é, algo que depende fundamentalmente da *crença* socialmente difundida na sua validade.

<sup>110</sup> Poder-se-ia fazer uma analogia entre capital político e carreira política, pois em ambos os casos é necessário uma aceitação para se galgar níveis mais elevados. No caso da carreira política, a ocupação de cargos mais elevados na hierarquia representa uma ampliação do capital.

os quais um ator pode influenciar o comportamento de outros atores, pelo menos em algumas circunstâncias:

os atores que influenciam ou controlam o Estado podem usar os diversos poderes do Estado para reordenar a distribuição inicial de recursos políticos resultantes dos processos das instituições socioeconômicas: por meio do imposto de renda, por exemplo, ou impondo limites à contribuição para campanhas políticas; ou podem efetivamente criar e alocar novos recursos políticos, como o sufrágio. As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder. (Dahl, 2005, p. 91)

A concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo se torna mais provável de ocorrer, segundo Bourdieu (2003) principalmente no contexto de pessoas despossadas de instrumentos materiais e culturais necessários à participação ativa na política, principalmente tempo livre e capital cultural, levando à concentração do capital político nas mãos de parcelas reduzidas da população.

Alguns membros do sistema político procuram ganhar influência sobre as políticas, as regras e as decisões governamentais - isto é, influência política. As pessoas usam a influência política que têm não necessariamente por si mesmas, mas porque o controle sobre o governo as ajuda a alcançar alguns dos seus objetivos: “o controle do governo é um modo tão conhecido de fazer prevalecer os objetivos e os valores do indivíduo que é difícil imaginar um sistema político em que as pessoas não procurassem aumentar seu poder”. (Dahl, 1988, p. 59)

Algumas pessoas se empenham mais ativamente do que outras na busca da influência sobre o governo em função de três fatores, basicamente, segundo Dahl (1988, p. 109): busca do poder para alcançar o bem comum; busca de poder em benefício próprio e, por último, há também pessoas que procuram o poder levados por motivos inconscientes<sup>111</sup>.

A influência política é distribuída desigualmente entre os integrantes de um sistema político:

O fato de que algumas pessoas têm mais recursos do que outras para influenciar o Governo facilita seu objetivo de conseguir tal influência. Por

---

<sup>111</sup> No que se refere à busca inconsciente pelo poder, Dahl (1988, p. 109) cita Harold Lasswell, porta-voz de uma das mais reputadas explicações contemporâneas, que pode ser resumida como segue: as pessoas que buscam o poder querem compensar privações psicológicas da infância. Privações típicas que provocam este efeito são a carência de afeição e de respeito, que prejudica a personalidade infantil, fazendo com que o indivíduo não se valorize suficientemente. Mais tarde, a busca pelo poder vai representar uma compensação para esta falha. O modo como Lasswell caracteriza o homem que busca o poder merece, porém, certas qualificações, algumas das quais o próprio Lasswell registrou: a pessoa que busca o poder nem sempre o procura no governo; pode procurá-lo em outras instituições, tais como a Igreja, a Universidade, ou então no mundo dos negócios.



outro lado, as pessoas que têm maior influência sobre o Governo podem usar essa influência para obter mais recursos políticos. (Dahl, 1988, p. 60)

Dada a importância da influência para a compreensão do capital político, este termo é definido por Schugurensky (2003, p. 4) como a “capacidade de influenciar decisões políticas”, proposta que parte do pressuposto de que a capacidade de influenciar tais decisões não é privilégio de políticos profissionais. Destarte, uma vez que todos os cidadãos possuem esse potencial, variando apenas em grau, o capital político é compreendido como a capacidade de influenciar decisões políticas, revelando-se como um conceito de utilidade e importância na aplicação da análise do capital ao campo político.

Ao acumular popularidade, seguidores e votos, os líderes podem compensar alguns dos efeitos potenciais das diferenças de riqueza e *status*, e usar os poderes reguladores do Estado para reduzir essas diferenças ou suas consequências na vida política, segundo Dahl (2005, p. 95): “em linguagem livre, pode-se dizer então que, à proporção que um país se aproxima de níveis elevados de industrialização, diminuem as desigualdades extremas em recursos políticos importantes; apesar de este processo não gerar igualdade, ele gera uma maior paridade na distribuição dos recursos políticos”<sup>112</sup>.

Destacamos aqui dois tipos de capitais políticos básicos, conforme a classificação feita por Bourdieu (2003)<sup>113</sup>:

- a) capital político adquirido pelo indivíduo (ou capital político pessoal): fruto de notoriedade e popularidade, fundamentadas por uma pessoa ser conhecida e possuir uma boa reputação. Este tipo de capital é produto de uma acumulação lenta e contínua e desaparece com o desaparecimento físico do seu titular;
- b) capital político adquirido por delegação da autoridade política: resulta da transferência limitada e provisória de um capital detido e controlado por alguma entidade ou instituição (por exemplo, um partido político ou um sindicato), que acumulou capital simbólico de reconhecimento e de fidelidade, e que transfere este capital coletivo para alguém (um padre,

---

<sup>112</sup> As sociedades industriais se caracterizam por mudar seu padrão de desigualdades de uma outra maneira ainda: apesar de não impedirem inteiramente a acumulação de valores - particularmente de riqueza, renda e *status* -, em comparação com uma sociedade camponesa tradicional, elas reduzem drasticamente a acumulação de recursos políticos e criam, em seu lugar, um sistema de desigualdades dispersas por cujo intermédio os atores excluídos de um tipo de recurso político têm uma grande oportunidade de acesso a algum outro recurso político parcialmente compensador (Dahl, 2005, p. 95).

<sup>113</sup> O terceiro tipo de capital político, denominado por Bourdieu (2004, p. 191) de “capital heróico”, não nos interessa aqui. Para efeito de registro mencionaremos a definição que o pesquisador francês dá a este tipo de capital, considerado por ele como um subtipo do capital convertido. Ou seja, se esse último “é uma espécie de capital pessoal de notável, produto de uma acumulação lenta e contínua, a qual leva em geral toda uma vida, o capital pessoal a que se pode chamar heróico e profético e no qual pensa Max Weber quando fala de ‘carisma’, é produto de uma ação inaugural, realizada em situação de crise”.

um professor ou qualquer agente, por exemplo), como contrapartida de um investimento de tempo, de trabalho, de dedicação, de devoção à instituição, filtrando os dignos de receber a investidura.

Por meio desse processo o capital é parcialmente transformado de coletivo para pessoal. O capital político é institucionalizado em cargos e posições e aqueles que o recebem são seus delegados.

Esse tipo de capital “é produto da reconversão de um capital de notoriedade acumulado em outros domínios e, em particular em profissões que, como as profissões liberais, permitem tempo livre e supõem um certo capital cultural” (Bourdieu, 2004, p. 191).

Exemplo de capital delegado é o possuído por um sacerdote, professor, ou um funcionário de uma empresa, produto da transferência limitada e provisória (apesar de renovável, por vezes vitaliciamente) de um capital detido e controlado pela instituição.

Trata-se de um capital relacionado ao prestígio do qual se beneficiam os ocupantes de cargos institucionais, geralmente relacionados a posições de relevo. O capital delegado da autoridade política é produto de um capital detido e controlado pela instituição, que acumula o capital simbólico de reconhecimento e de fidelidade por meio da ação de seus quadros.

O capital delegado é originário do próprio campo político ou estatal, isto é, a notoriedade advinda de mandatos eletivos anteriores, da ocupação de cargos públicos no Poder Executivo e da militância partidária<sup>114</sup>, conforme entende Miguel (2003a).

O capital convertido é a popularidade conseguida em outros campos e deslocada para a política e também a transferência do capital econômico, por meio de campanhas eleitorais dispendiosas<sup>115</sup>. Para “delegar” o capital político é preciso materializá-lo em instituições permanentes como as “máquinas” políticas, postos, cargos, o que garante certa independência da sanção eleitoral.

Os indivíduos que detém cargos eletivos devem, acima de tudo, “temer o julgamento retrospectivo dos grupos organizados” (Arato, 2002, p. 96), pois os tais grupos afetam a

---

<sup>114</sup> Para o político do tipo “capital delegado” a carreira política faz-se paulatinamente, começando com o cargo eletivo mais baixo (vereador), ou após longas estadas em cargos públicos ou partidários, que lhe permitem algum tipo de notoriedade e prestígio junto à população.

<sup>115</sup> O político do tipo “capital convertido”, por outro lado, possui grande capital não-político e busca convertê-lo de modo a logo alcançar uma posição mais elevada. Como exemplos, Miguel (2003a) cita os sociólogos Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes, o repórter Celso Russomano, o sindicalista Jair Meneguelli, dentre outros. Em cada um desses casos é possível estudar a “taxa de conversão” do capital. Afinal, os diferentes tipos de capital migram de um campo para outro, mas com eficácia diferenciada. O capital econômico transforma-se com relativa facilidade em capital escolar, graças à compra de educação; sua transmutação em capital artístico é mais difícil, pois depende dos dotes e habilidades da pessoa. Da mesma maneira, o campo político tenta impor diferentes taxas de conversão às diferentes formas de capital.

orientação política por sua capacidade para retirarem ou contribuírem com apoio eleitoral para as diferentes burocracias que concorrem pelo poder.

No que se refere à possibilidade de conversão de outros tipos de recursos em capital político, Abranches (1985, p. 46) alerta que a correlação política de forças entre as classes é tal que os setores populares tem sido, aparentemente, capazes de acumular recursos de poder e realizá-los na prática política, conquistando espaço próprio na estrutura política e forçando as classes dominantes a admitir a negociação em torno de um amplo espectro de demandas: “o resultado é que, dependendo [...] da dinâmica política específica, estes setores são capazes de ampliar sucessivamente o conjunto de *issues* em princípio negociáveis politicamente”.

A ocupação de postos e cargos políticos ou, em outros termos, o recrutamento político, é importante, pois permite àqueles que o exercem possibilidades efetivas de modificar a realidade (cf. Furtado, 2000b, p. 44), tema sobre o qual falaremos a seguir.

### 3.2.2.1 O recrutamento político

O contínuo recrutamento político de indivíduos para papéis políticos, preenchendo os cargos disponíveis, é inerente a todo sistema político (cf. Almond e Powell, 1972, p. 20) e, por isso, o recrutamento político pode ser visto como um desdobramento da participação política e pode ser definido como o processo institucional pelo qual os cargos políticos são preenchidos, ou seja, o processo pelo qual os indivíduos são recrutados abertamente por meio de mecanismos institucionais de seleção ou eleição (cf. Sharma & Sharma, 2007, p. 364).

É necessário, entretanto, notar que vários atores que se inserem na arena política não tem como meta alcançar o poder político diretamente. Os grupos de pressão, por exemplo, não se propõem a conquistar eles próprios o poder:

procuram apenas exercer influência sobre os detentores do poder, fazer ‘pressão’ sobre eles: daí o seu nome. Numa palavra, os partidos procuram o poder; ao passo que os grupos de pressão procuram atuar sobre o poder, influenciá-lo, permanecendo fora dele. (Schwartzberg, 1979, p. 488)

A luta pelo poder e, especificamente, pelo poder político, traduzido pela investidura em cargos e postos importantes, é inerente às democracias e muitas vezes leva à clivagem e conflitos entre os diversos grupos que compõem a sociedade, pois nem todos os que procuram o poder o alcançam:

por que razão alguns indivíduos conseguem obter mais poder do que outros? [...] De modo geral [...] algumas pessoas utilizam mais recursos para conquistar o poder do que outras porque têm acesso a mais recursos; e é razoável admitir que os que têm mais recursos conseguirão mais poder. Até certo ponto, pois, as diferenças em poder, e na busca do poder, se relacionam com diferenças em circunstâncias objetivas. (Dahl, 1988, p. 111)

Dependendo da cultura, sociedade, economia e sistema político, o poder pode ser utilizado para adquirir fama, reverência, segurança, respeito, afeição, riqueza e muitos outros valores. Não deve surpreender, portanto, que os homens busquem o poder. Como lembra Dahl (1988, p. 110), não devemos presumir, necessariamente, que a procura do poder seja anormal ou patológica:

no seu caráter instrumental, o poder é como o dinheiro. Algumas pessoas se esforçam mais para ganhar dinheiro do que outras; mas não o fazem, necessariamente, porque atribuem mais valor ao dinheiro em si mesmo – podem considerar o dinheiro mero instrumento para outros fins.

A propósito, uma das principais atribuições da Sociologia Política é a análise das condições sociais favoráveis à democracia. Por surpreendente que pareça, uma democracia estável requer a manifestação de conflito ou clivagem, de modo que haja luta pelas posições dominantes, desafios aos partidos no poder e mudança de partidos no governo, mas é necessário também o consenso, fundamental para a existência de uma democracia.

Sem um sistema político que permita o jogo pacífico do poder, a adesão dos “de fora” às decisões tomadas pelos “de dentro”, e o reconhecimento pelos “de dentro” dos direitos dos “de fora” não pode haver democracia, conforme defende Lipset (1967, p. 21).

O estudo das condições que encorajam o estabelecimento e a manutenção da democracia deve, por conseguinte, focalizar as fontes tanto da clivagem como do consenso.

Na disputa por poder e por recursos políticos<sup>116</sup> deve-se evitar que algum grupo social tenha acesso exclusivo aos recursos, de forma a garantir que nenhum grupo social prepondere sobre os demais, preservando a liberdade política em função da contraposição de inúmeros poderes sociais independentes, o que é típico do pluralismo societal, em que regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia e “[...] aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas” (Dahl, 2005, p. 36).

Em uma sociedade complexa, a democracia define-se como um sistema político que fornece oportunidades constitucionais regulares para a mudança dos governantes e um mecanismo social que permite à maior parte possível da população “influir nas principais

---

<sup>116</sup> Uma boa definição de recursos políticos é dada por Dahl (2001, p. 195): “recursos políticos abrangem tudo o que uma pessoa ou um grupo tem acesso, que pode utilizar para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas. Variando com o tempo e o lugar, um número imenso de aspectos da sociedade humana pode ser transformado em recursos políticos: força física, armas, dinheiro, riqueza, bens e serviços, recursos produtivos, rendimentos, *status*, honra, respeito, afeição, carisma, prestígio, informação, conhecimento, educação, comunicação, meios de comunicação, organizações, posição, estado jurídico, controle sobre doutrinas e convicções religiosas, votos e muitos outros”.

decisões mediante a sua escolha entre os contendores para cargos políticos” (Lipset, 1967, p. 45).

Infelizmente, nem todo ator que objetiva alcançar o poder o faz com o intuito de realizar o bem comum. A este propósito, a hipótese básica de Downs (1999, p. 117) é de que “os partidos políticos estão interessados em ganhar o poder *per se*, não em promover uma sociedade melhor ou ideal”.

Numa visão convergente com a de Downs (1999, p. 34), para quem a meta comum do ator que já conquistou o poder, que está no governo “é ser reeleito, quer o governo seja de uma nação, de um Estado ou de uma municipalidade”, Lipset (1967, p. 66) afirma que, se a perda do cargo significar graves prejuízos para os principais grupos detentores do poder, “eles tratarão de reter ou garantir o exercício do cargo por todos os meios de que dispõem”.

### 3.2.2.2 Interconvertibilidade de capitais

Toda forma de capital pode ser convertida em outro tipo de capital. Esta interconvertibilidade é uma forma simples e específica de capital alterado para criar um tipo diferente de capital (cf. Casey, 2008, p. 4), o que torna possível converter capital econômico em capital político, capital político em capital econômico, e assim por diante.

Muitos recursos que fluem direta ou indiretamente da posição de alguém na ordem econômica podem ser convertidos em recursos políticos: “recursos econômicos são continuamente traduzidos em recursos políticos e muitos recursos políticos são empregados pela maioria das sociedades para obter maior acesso aos recursos econômicos” (Ruttan, 1989, p. 32)<sup>117</sup>.

No campo da atividade política chama a atenção a influência de muitos políticos, decorrente, em parte, da acumulação de amplo estoque de obrigações políticas, mediante favores prestados<sup>118</sup>.

Há sete tipos principais de capitais que fornecem recursos para o capital político, conforme elenca Casey (2008, p. 11): capital institucional, capital humano, capital social, capital econômico, capital cultural, capital simbólico e capital moral.

A conversão de algum tipo de capital em capital político requer liderança, conforme veremos a seguir.

---

<sup>117</sup> Ruttan (1989, p. 23) salienta que essa interpenetração entre economia e política desempenha um papel fundamental na expansão dos recursos políticos ou de poder.

<sup>118</sup> Lindblom (1981, p. 44) compara tais obrigações a operações bancárias, afirmando que elas “podem ser utilizadas, como o dinheiro que se tem no banco”.

### 3.2.3 A inclusão política: formação de novos líderes políticos

O conceito de liderança tem sua etimologia ligada ao verbo agir, que possui, tanto no idioma grego quanto no latino, ao contrário das línguas modernas, duas palavras totalmente diferentes, mas correlatas, para designá-lo, conforme postula Arendt (2000, p. 203): “aos dois verbos gregos *archein* (‘começar’, ‘ser o primeiro’ e, finalmente, ‘governar’) e *prattein* (‘atravessar’, ‘realizar’ e ‘acabar’) correspondem os dois verbos latinos *agere* (‘pôr em movimento’, ‘guiar’) e *gerere* (cujo significado original é ‘conduzir’)”.

Agir, no sentido mais geral do termo, significa “tomar a iniciativa”, “iniciar” (como indica a palavra grega *archein*, “começar”, “ser o primeiro” e, em alguns casos, “governar”), imprimir movimentos a alguma coisa (significado original do termo latino *agere*): “por constituírem um *initium*, por serem recém-chegados e iniciadores em virtude do fato de terem nascido, os homens tomam iniciativas, são impelidos a agir” (Arendt, 2000, p. 190)<sup>119</sup>.

O fato de liberdade de agir ser equivalente a estabelecer um início e começar alguma coisa é ilustrado, da melhor maneira dentro do âmbito político grego, porque a palavra *archein* tanto significa “começar” como “dominar”. Esse duplo significado indica que, originalmente, “era chamado de guia (líder) aquele que começava uma coisa, procurava companheiros a fim de poder levá-la a cabo; e esse levar a cabo e levar-ao-fim-a-coisa-começada era o significado original da palavra para agir, *prattein*” (Arendt, 1999, p. 57).

O agir jamais pode realizar-se em isolamento, porquanto aquele que começa alguma coisa só pode levá-la a cabo se ganhar a confiança de outros que o ajudem. Nesse sentido, todo agir é um agir em conjunto, mas isso mesmo é apenas uma fase do agir, embora politicamente seja a mais importante, em suma, aquela que determina no final o que será feito dos assuntos dos homens e que aspecto terão: “precede-lhe o começar, o *archein*; essa

---

<sup>119</sup> É característico do agir a capacidade de desencadear processos, cujo automatismo depois parece muito semelhante ao dos processos naturais, conforme Arendt (1999, p. 43): é característico do agir, inclusive, “o poder impor um novo começo, começar algo novo, tomar iniciativa ou, adotando-se o estilo de Kant, começar uma cadeia espontaneamente. O milagre da liberdade está contido nesse poder-começar que, por seu lado, está contido no fato de que cada homem é em si um novo começo, uma vez que, por meio do nascimento, veio ao mundo que existia antes dele e vai continuar existindo depois dele. Essa concepção de que a liberdade é idêntica ao começar ou, falando de novo à maneira de Kant, à espontaneidade, é-nos bastante estranha porque faz parte do caráter e das características de nossas tradições do pensamento, identificar liberdade com livre-arbítrio e entender como livre-arbítrio a liberdade de escolha entre coisas dadas – grosso modo, entre o bem e o mal, mas não a liberdade; simplesmente querer que isso ou aquilo seja assim ou de outra maneira. Essa tradição tem, é claro, suas boas razões [...] e foi extraordinariamente fortalecida pela convicção espalhada desde o final da Antiguidade de a liberdade não estar no agir e na coisa política, mas somente ser possível quando o homem renuncia ao agir, quando se retira do mundo para si mesmo e evita a política”.

iniciativa, que decide quem será o guia ou *archon*, o *primus inter pares*, cabe ao indivíduo e sua coragem de se envolver num empreendimento” (Arendt, 1999, p. 58-59).

O papel do iniciador ou, em outras palavras, do líder, passou a ser o papel do governante; a interdependência original da ação - a dependência do iniciador e líder em relação aos outros no tocante a auxílio, e a dependência de seus seguidores em relação a ele no tocante a uma oportunidade de agir - dividiu-se em duas funções completamente diferentes: a função de ordenar, que passou a ser prerrogativa do governante, e a função de executar, que passou a ser o dever dos súditos:

o governante está só, isolado contra os outros por sua força, tal como o iniciador estava, a princípio, isolado por sua própria iniciativa, até encontrar a adesão dos outros. Contudo, a força do iniciador e líder reside apenas em sua iniciativa e nos riscos que assume, não na realização em si. (Arendt, 2000, p. 203)

Como a ação atua sobre seres que também são capazes de agir, a reação, além de ser uma resposta, é sempre uma nova ação com poder próprio de atingir e afetar os outros. Assim, a ação e a reação jamais se restringem, entre os homens, a um círculo fechado, e jamais podemos, com segurança, limitá-la a dois parceiros: “o menor dos atos, nas circunstâncias mais limitadas, traz em si a semente da ilimitação do inter-relacionamento humano, pois basta um ato e, às vezes, uma palavra para mudar todo um conjunto” (*idem, ibidem*).

É como se toda ação estivesse dividida em duas partes: o começo, feito por uma só pessoa, e a realização, à qual muitos aderem para “conduzir”, para levar a cabo um empreendimento:

não só as palavras se correlacionam de modo análogo, como a história do seu emprego é também semelhante. Em ambos os casos, as palavras que originalmente designavam apenas a segunda parte da ação, ou seja, sua realização – *prattein* e *gerere* – passaram a ser os termos aceitos para designar a ação em geral, enquanto as palavras que designavam o começo da ação ganharam significado especial, pelo menos na linguagem política. *Archein* passou a significar, principalmente, ‘governar’ e ‘liderar’, quando empregada de maneira específica, e *agere* passou a significar ‘liderar’, ao invés de ‘pôr em movimento’. (Arendt, 2000, p. 203)

Em resposta à pergunta “por que os líderes lideram?” Downs (1999, p. 108) assevera que todos os líderes são motivados pelo desejo de melhorar suas próprias posições na sociedade, ressaltando que, ao atribuir, assim, toda ação humana ao egoísmo, não a estamos limitando ao sentido estrito daquela palavra: “também incluímos um sentido amplo que pode requerer grande sacrifício de si mesmo. Todavia, a maioria dos líderes serão, pelo menos em parte, motivados pela possibilidade de obter algum benefício direto para si próprios -

econômico, político ou social”.

A capacidade de influenciar as demais pessoas e o processo decisório é também um pré-requisito para a participação política, no entender de Arato (2002, p. 100), que assinala que “ninguém se dispõe a participar politicamente ou fazer pressão se não tiver nenhuma chance de gerar certa influência”. Afinal, a discussão sobre o surgimento e funcionamento de determinadas estruturas políticas envolve o papel de indivíduos que podem utilizar seus talentos, recursos e energias para moldar o rumo dos acontecimentos políticos.

O fato de alguns líderes serem mais eficientes na ação política do que outros intrigou Dahl (1988, p. 112), que considera a existência de três causas possíveis que explicam a diferença de eficácia na ação de duas pessoas (qualquer que seja a ação considerada): “1) diferenças genéticas; 2) diferenças em oportunidades de aprendizado; 3) diferenças em incentivos ao aprendizado. As duas primeiras são diferenças de situação; a terceira, diferença em motivação”.

O termo líder político pode ser atribuído a indivíduos que têm grande influência política e, nesse sentido, podemos encontrar líderes em todos os sistemas políticos.

Em sua obra *The governmental process*, o cientista político norte-americano David Truman (1958) assinala que escritores das mais diferentes posições políticas, e usando os mais diversos métodos de observação, chamaram atenção para a existência, em quase todos os grupos, de “uma minoria ativa, identificada por termos condenatórios tais como ‘oligarquia’ ou ‘velha guarda’, ou por termos de aprovação, tais como ‘liderança cívica’ e ‘cidadãos de espírito público’”. Tais indivíduos, uma minoria, são o que podemos denominar de líderes políticos.

A liderança política remete a um conceito mais amplo, o da influência,<sup>120</sup> entendida como uma relação na qual um ator induz outros a agirem de um modo que, caso contrário, não agiriam:

quando isolamos a “influência” de todos os demais aspectos de uma interação humana, dando-lhe importância especial, o que nos interessa mais é o fato de que um dos participantes dessa interação consiga o que deseja (ou pelo menos se aproxime disso) fazendo com que a outra aja de determinada maneira. (Dahl, 1988, p. 33)

Embora esteja ligada à capacidade de induzir a ação de outras pessoas, qualquer afirmativa sobre a influência que não indicar claramente o domínio e o escopo a que se refere correrá o risco de não ter sentido, segundo Dahl (1988, p. 39):

---

<sup>120</sup> Para Dahl (2005, p. 33) os cientistas políticos empregam uma variedade de termos (poder, domínio, dominação, autoridade, controle, persuasão, força, coerção etc.) que, por conveniência, podemos entender como



Quando ouvimos dizer que “A é muito influente”, vale a pena indagar: “influente sobre que atores, com respeito a que assuntos?” Muitas vezes os observadores se equivocam porque não formulam esta pergunta essencial. Assim, estudos pioneiros sobre a questão do poder nas comunidades não deram atenção à possibilidade de que os líderes comunitários pudessem exercer influência em alguns terrenos, mas não em outros. À medida que os investigadores passaram a se preocupar com as diferenças no ‘escopo’ de influência, começaram a perceber que a influência de um líder de comunidade é frequentemente especializada. Uma certa pessoa influencia as decisões a respeito do sistema escolar, mas não sobre o zoneamento urbano, por exemplo.

Influência e poder são temáticas intrinsecamente interligadas, a ponto de Deutsch (1983, p. 45) afirmar que lado a lado com o tema de poder, está o da influência:

Se perguntarmos quem tem poder em política, fazemos de igual modo a interrogação acerca de quem goza de mais influência. Lasswell define a política como o “estudo da influência e do influente” e define influência como a participação nas decisões de sanções relativamente mais suaves. Baseados nesta definição, temos então que influência é uma forma de poder mais ampla e moderada. Autores há que usam os termos “influência” e “poder” quase como sinônimos. [...] Embora nem todos os que têm influência disponham também de poder, todos os que têm poder têm também influência.

Os líderes (reais ou potenciais) são, para Dahl (2005, p. 129), pessoas envolvidas na ação política e possuidoras de grande poder manifesto (no caso dos líderes reais) ou implícito (nos casos dos líderes potenciais).

De qualquer forma, o poder, ou, neste caso mais específico, a autoridade<sup>121</sup>, torna mais fácil o ato de governar: “é muito mais econômico governar por meio de autoridade do que mediante a coerção” (Dahl, 1988, p. 63) e, por isso, num sistema político os líderes esposam, ordinariamente, um conjunto de doutrinas integradas, mais ou menos persistentes, convertendo sua influência política em autoridade e explicando, justificando e legitimando sua liderança.

Os líderes políticos procuram a eficácia e a influência concedida pela legitimidade, o que lhes permite governar sem dispender muitos recursos e, neste processo, frequentemente tentam dar a aparência de governarem com a participação e o controle popular. Aliás, o controle popular sobre os líderes políticos é o mito sustentador da democracia, que pressupõe que o “povo” pode transmitir seus desejos aos titulares de cargos políticos e, periodicamente, eleger novos representantes se o trabalho não estiver sendo executado adequadamente (cf.

---

“influência”.

<sup>121</sup> Quando a influência de um líder se reveste de legitimidade, esse fenômeno é ordinariamente denominado de “autoridade”. Autoridade, portanto, é um tipo especial de influência - a influência legítima. Por isso “[...] num sistema político, os líderes procuram converter sua influência em autoridade. Como isso acontece muitas vezes, os fenômenos da legitimação são importantes”. (Dahl, 1988, p. 62)

Almond e Powell, 1972, p. 119).

Na prática, porém, parece que os líderes políticos são mais propensos a acumularem o poder de influenciar a vontade e a opinião pública, em vez de se sujeitarem ao controle popular.

Aliás, sempre que um homem pode ser influenciado aparecem outros homens, cuja especialidade é influenciá-lo, o que levou Downs (1999, p. 108) a definir a liderança política como a habilidade de influenciar os eleitores a adotar certas opiniões como expressão de sua vontade: “os líderes são homens com influência sobre os eleitores - geralmente não com controle total sobre seus eleitores, mas pelo menos com algum impacto nas opiniões deles sobre as melhores políticas para os partidos adotarem”.

Durante conjunturas relativamente favoráveis ao desenvolvimento, a liderança política representativa dos elementos mais dinâmicos de uma determinada sociedade ocupará lugar de destaque e atuará com base em alguma estratégia de desenvolvimento, explícita ou implícita. Entretanto, de uma liderança assim não pode ser exigido que só se ocupe com o desenvolvimento: “sua preocupação primeira será a consolidação de seu controle do poder e a própria sobrevivência, o que requererá uma combinação de ações que, em parte e do ponto de vista estrito do desenvolvimento, são pouco pertinentes, dispersivas e danosas”. (Wolfe, 1976, p. 26-27)

Os líderes capazes de analisar pontos de discórdia, identificar interesses coletivos e persuadir grupos discordantes a perseguir objetivos comuns assumem muitas vezes a posição de grandes figuras políticas na história do seu tempo, conforme nota Lindblom (1981, p. 30).

Os ambientes nos quais são implantados projetos de desenvolvimentos são profícuos para o aparecimento de novas lideranças, pois são excelentes centros de aprendizado, de descentralização de processos decisórios, além de propiciar rica interação e articulação entre os agentes que atuam nos projetos (público-alvo, parceiros, fornecedores e comunidade em geral), consistindo-se em celeiros de renovação de lideranças políticas, que emergem localmente para o cenário da política local, estadual e, algumas vezes, até nacional, por meio das práticas políticas pluralistas (cf. Dias, 1996, p. 4).

Uma das características mais comuns dos sistemas políticos é a distribuição desigual da influência. As diferenças no nível de influência exercida pelas pessoas podem ser atribuídas diretamente a três fatores fundamentais, na assertiva de Dahl (1988, p. 41):

1) diferenças na distribuição de recursos políticos, entendidos como o meio pelo qual uma pessoa pode influenciar o comportamento de outra (dinheiro, informação, alimentos, ameaça

do uso da força, emprego, amizade, situação social, a habilidade legislativa etc.);

2) variações na eficácia com que os indivíduos usam seus recursos políticos resultantes de diferenças em dotes, oportunidades e incentivos para aprender e praticar métodos de ação política;

3) variações na amplitude do uso de recursos com objetivos políticos (isso pode ocorrer, por exemplo, entre duas pessoas de igual riqueza, em que uma pode utilizar seu patrimônio sobretudo para adquirir influência, e outra para ter êxito nos negócios. Estas variações podem ser atribuídas a diferenças de motivação, experiência e qualificação).

Na seção seguinte analisaremos como esta distribuição desigual do poder pode ser alterada, em ambientes em que se implementam projetos de desenvolvimento local.

### 3.2.3.1 A formação de novas lideranças políticas a partir das rupturas e perturbações do equilíbrio da estrutura de poder

A perturbação no equilíbrio de um sistema como um fator relevante para o desenvolvimento foi defendida por Schumpeter (1982, p. 47), cuja teoria se aplicava, notadamente, ao campo do desenvolvimento econômico, entendido como uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, alterando e deslocando para sempre o estado de equilíbrio previamente existente<sup>122</sup>.

Defendemos, nesta tese, o princípio da perturbação do equilíbrio como um dos fatores desencadeantes do desenvolvimento no campo político e, no caso aqui estudado, no campo da formação de novas lideranças em ambientes de projetos.

A ruptura do equilíbrio foi postulada também por Jaguaribe (1972, p. 37) ao defender que uma sociedade estagnada não oferece condições para uma programação do desenvolvimento:

em tais sociedades faz-se mister que algum novo fator rompa o referido equilíbrio de estagnação, seja o contato com outras sociedades, seja a alteração, por causa, inclusive, do processo involutivo, das relações entre as condições de subsistência e a população.

Ao romper com a estagnação em um dos subsistemas sociais, causando mudanças e transformações estruturais provoca-se também mudanças nos outros subsistemas, devido à congruência existente entre eles.

---

<sup>122</sup> A referência é feita quanto a mudanças revolucionárias, que alteram de uma vez por todas a situação anterior. Esse foi o caso, por exemplo, das ferrovias surgidas no século XIX, em substituição das diligências, ou ainda o caso do carvão coque e da máquina a vapor, deslocando o carvão vegetal e a energia hidráulica. Essas mudanças surgem na órbita da produção e não na do consumo. Schumpeter (1982, p. 47) nega a importância das alterações

Em que pese o fato de a natureza política inerente aos projetos de desenvolvimento ter sido negligenciada desde há muito tempo (cf. Lopes, 2005, p. 69) não se pode negar que o ambiente de projetos é propício à geração de relações de natureza política e a mudanças nas estruturas de poder das localidades onde tais projetos são executados.

Os projetos de desenvolvimento causam um desequilíbrio no sistema de forças e na estrutura do poder político local, vez que são cenários<sup>123</sup> propícios ao surgimento de novas lideranças, o que se reflete na reconfiguração do poder político local, pois muitos destes novos atores acabam adentrando na vida política profissional, o que auxilia na redução dos custos e barreiras de entrada neste segmento.

Empregando o termo “instituição” em sentido amplo para designar as regras do jogo numa sociedade, North (1990b) assinala que os modelos institucionais tendem a se autorreforçar, mesmo quando são socialmente ineficientes, fato explicado, por quase sempre, ser mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que tentar modificá-las.

Tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições e, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. As regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais como tendem a remodelá-las, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes.

James March e Johan Olsen sustentam, em *Rediscovering institutions* (1989, p. 159), que a política é estruturada pelas instituições políticas<sup>124</sup> e as decisões tomadas no âmbito dessas instituições modificam a distribuição de interesses e recursos políticos na medida em que criam novos atores e identidades e lhes conferem autoridade e recursos.

---

dos gostos dos consumidores para deslocar a função de produção para um novo patamar. Tais mudanças constituem simples adaptações e não um processo de desenvolvimento.

<sup>123</sup> A importância do ambiente cultural e político para a cultura política é ilustrada por Douglas North (1990b, p. 101-117) ao remontar as experiências pós-coloniais das Américas do Norte e do Sul aos seus legados coloniais: após a independência, tanto os Estados Unidos quanto as repúblicas latino-americanas dispunham de cartas constitucionais, recursos abundantes e oportunidades para se desenvolverem, mas os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de civismo, descentralização e parlamentarismo, enquanto os latino-americanos foram prejudicados pelo legado de tradições de dependência vertical, exploração, autoritarismo centralizado e clientelismo, herança da Espanha medieval.

<sup>124</sup> Tais instituições influenciam o fluxo da história e a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, afetando também o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade política, o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade.

Nessa perspectiva, podemos concluir que a inserção desses novos atores, muitos deles pessoas simples, oriundas de camadas populares, possibilita uma renovação democrática nas estruturas de poder local: “ao reclamarem seu potencial democrático de função, as pessoas são habilitadas a renovar o político, ao contestar as formas de poder desigual que a liberdade e a igualdade democrática tornaram possíveis” (Dallmary, 2001, p. 38).

Apesar de possível, o processo de renovação das lideranças políticas, deve ser visto com ressalvas<sup>125</sup>, uma vez que os membros dos partidos são motivados por um desejo pessoal de obtenção de renda, prestígio e poder que advêm da ocupação do cargo. Dessa maneira, desempenhar sua função social é, para eles, um meio de alcançar suas ambições privadas e, “embora esse arranjo possa parecer estranho, é encontrado do princípio ao fim da divisão do trabalho por causa da prevalência do interesse pessoal na ação humana”, como pondera Downs (1999, p. 56).

### 3.2.3.2 As novas lideranças políticas e a democracia

A liderança política torna real a democracia, cujo procedimento central é a seleção de líderes, por meio de eleições competitivas, consoante a tese defendida por Huntington (1994, p. 307), cujo ponto de partida é o conceito de democracia, reformulado por Joseph Schumpeter em 1942, em seu estudo pioneiro intitulado *Capitalismo, socialismo e democracia*, no qual são apresentadas as pretensas deficiências da teoria clássica que definia a democracia em termos da vontade do povo (fonte) e do bem comum (propósito), em resposta ao que Schumpeter apresenta sua teoria da democracia, cujo método se caracteriza pelo arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir via luta competitiva pelos votos do povo.

A competição política, combinada com a participação ampliada, provoca uma mudança na composição da liderança política, conforme defende Dahl (2005, p. 42), particularmente entre aqueles que conseguiram cargos públicos por meio de eleições.

Depois da Segunda Guerra Mundial travou-se um debate entre os teóricos que definiam democracia à maneira clássica (ideal da busca do bem comum, do governo do povo e para o povo etc.) e o crescente número de pesquisadores que aderiam ao conceito processual de democracia, à maneira schumpeteriana, tendo sido o debate vencido, na década de 70,

---

<sup>125</sup> Outra ressalva que podemos apontar quanto à possibilidade de renovação das lideranças políticas, inspirando-nos em Downs (1999, p. 56) refere-se à natureza dos partidos políticos, considerado como “um grupo de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo por meio da obtenção de cargo numa eleição, formulando e executando políticas governamentais sempre que conseguem chegar ao poder”.

pelos seguidores de Schumpeter, no entender de Huntington (1994, p. 16):

cada vez mais os teóricos estabeleciam distinções entre definições racionalistas, utópicas e idealistas de democracia, por um lado, e definições empíricas, descritivas, institucionais e processuais, por outro, concluindo que somente a última definição permitia a precisão analítica e os referenciais empíricos que tornam utilizável o conceito .

A relação entre liderança e democracia ou, mais especificamente, poder político local, é também apontada por Putnam (2005, p. 116) ao reconhecer que os locais onde as associações prosperam, onde os cidadãos se interessam pelas questões comunitárias e votam por convicção e não por clientelismo são os mais propícios para se “encontrar líderes que acreditam na democracia e não na hierarquia social e política”<sup>126</sup>.

Abordaremos, a seguir, os conceitos de protagonismo e empoderamento dos atores locais como componentes do autogoverno, importante dimensão do desenvolvimento político.

### **3.3 Autogoverno como resultante da democracia participativa via empoderamento e protagonismo dos atores políticos locais**

Para contextualizar essa seção faço uso da transcrição da entrevista realizada com o consultor do Sebrae Nacional, Juarez de Paula Ferreira Filho (2011), na qual ele lembra a importância da temática do autogoverno, uma vez que temos, no Brasil, uma herança histórica muito complicada contra o empoderamento da população, uma herança colonialista em função da qual “*desde a época do império, nós nos acostumamos a achar que tudo o que era bom vinha de fora, e isso está impregnado na nossa cultura, pois nós não valorizamos as nossas coisas*”.

Aliada a essa herança de colonialismo coexiste a herança escravista, elemento que, segundo Juarez de Paula, atrapalha avançarmos para uma cultura de autogoverno e de empoderamento local:

*Nós somos um país de 500 anos que conviveu 400 anos com a escravidão e o escravo era um objeto, parte da propriedade, como o gado, por exemplo. Ele não era reconhecido como gente e o dono tinha o direito de vida e de morte sobre os escravos. Então você conviver tanto tempo com a escravidão, inclusive estando a maioria da população na condição de escravidão, pois a população escrava era maior do que a população liberta, isso deixa uma herança cultural, que faz com que, ainda hoje no Brasil, algumas pessoas achem que as pessoas não são todas iguais, que algumas têm mais direitos do que outras. Isso afeta o nosso empoderamento.*

Uma terceira herança que afeta o empoderamento e o autogoverno, na opinião de

---

<sup>126</sup> Os líderes políticos das regiões cívicas também se mostram mais propensos a transigir do que os líderes das regiões menos cívicas, segundo Putnam (2005, p. 119): “nada prova que a política nas regiões cívicas esteja menos sujeita a conflitos e controvérsias, mas seus líderes estão mais dispostos a dirimir seus conflitos. As

Juarez de Paula, é a herança estatista, a presença demasiadamente forte do Estado sobre a sociedade:

*Isso tem a ver com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil, onde a elite européia se depara com uma colônia no fim do mundo onde não havia nada e o governo toma providências de criar tudo (escolas, biblioteca, parques públicos etc.). O Estado cria o hábito de fazer tudo, e isso deixou uma herança até hoje, de algumas pessoas pensarem que o governo é que deve fazer todas as coisas, e à sociedade não cabe fazer nada [...]. Nós temos de inverter toda essa lógica e afirmar a autoestima e autoconfiança do povo brasileiro. Estamos vivendo um momento dessa transição. A eleição do Lula, pelo caráter simbólico, um nordestino, retirante, operário, que chega à Presidência da República e consegue fazer um bom governo, incluindo, que distribui renda e que tira da miséria 40 milhões de brasileiros, isso tudo é um momento muito especial da história do Brasil. Não estou fazendo apologia nem ao PT nem ao Lula, mas do ponto de vista simbólico isso é uma ruptura com uma certa tradição do passado, que jamais imaginou que uma pessoa vinda das classes mais baixas da sociedade pudesse chegar ao cargo máximo e pudesse fazer um bom governo, e tudo isso aumenta a autoestima das pessoas, de que elas podem vencer, podem realizar seus sonhos.*

Utilizamos este depoimento para instigar a discussão sobre protagonismo e empoderamento dos atores locais, a seguir.

### **3.3.1 Empoderamento dos atores locais**

O termo empoderamento (*empowerment*) designa, segundo Caporali e Volker (2004, p. 78), o processo contínuo de fortalecimento da autoconfiança de grupos desfavorecidos, por meio do qual eles se capacitam para a articulação de seus interesses, participando do processo político na comunidade em que vivem e tendo acesso aos recursos disponíveis a fim de poderem levar uma vida autodeterminada e autoresponsável.

Uma forma eficiente de empoderamento dos atores locais é mediante a implementação de projetos de desenvolvimento, por sua capacidade de beneficiar a comunidade local atendida, resultando comumente na formação de novas lideranças políticas e na criação ou fortalecimento de instâncias de governança, uma vez que os ambientes de projetos, quando geridos de forma participativa e democrática, “expandem o que o desenvolvimento oferece, dando aos cidadãos a oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas” (Evans, 2003, p. 23).

Assim, as instâncias locais, se bem estruturadas, se tornam mais “empoderadas”, reduzindo seu grau de dependência em relação a estruturas externas.

Um erro frequente das entidades que atuam na área de desenvolvimento local é partir do pressuposto equivocado de que é possível simplesmente ignorar as capacidades existentes

---

regiões cívicas se caracterizam não pela falta de partidarismo, mas por um partidarismo aberto”.

em locais com baixo nível de desenvolvimento e substituí-las por conhecimento e por sistemas produzidos em outros lugares, uma forma de “desenvolvimento como substituição, em vez de desenvolvimento como transformação” (Lopes, 2005, p. 84).

Nesse sentido, é essencial a abordagem que trata as pessoas como participantes ativos de mudanças, em vez de recebedores passivos de instruções ou de auxílio externo, como aponta Sen (2000, p. 25), para quem existe uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo de agente livre e sustentável:

Oportunidades sociais adequadas permitem aos indivíduos efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros: não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento.

Outro autor que também elogia o empoderamento das comunidades é Sachs (2004, p. 62), apontando que a abertura de espaços para a democracia direta constitui a chave para as políticas de desenvolvimento que pressagiam um novo paradigma de economias que funcionam mediante o diálogo, as negociações e os vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento.

Em síntese, o protagonismo, no âmbito desta pesquisa de Doutorado, é de grande importância para os integrantes das comunidades locais, pois a ideia de que a vida pode ser substancialmente melhorada por meio de seus esforços tem consequências importantes, incentivando-os a participar cada vez mais da atividade política e do processo local de tomada de decisões.

### **3.3.2 Protagonismo dos atores locais e autogoverno (governo civil)**

Os homens são livres para fazer a história, mas “certos homens são de fato muito mais livres do que outros, e a razão disso é que tal liberdade exige o acesso aos meios de decisão e de poder pelos quais a história pode, na atualidade, ser feita”, conforme propugna Mills (1965, p. 27).

Se os homens não fazem a história, tendem cada vez mais a tornar-se instrumentos dos fazedores de história, objetos dela, e não seus “protagonistas”, termo de origem grega, junção de *proto* (o primeiro, o principal) e *agon* (luta, disputa, daí “agonista”, lutador), cujo significado é, literalmente, “o lutador principal”.



A temática do protagonismo<sup>127</sup> nos remete ao conceito de “autogoverno” ou de “governo civil”, expressão cunhada por Tocqueville para designar a capacidade que os atores locais possuem de gerar ordem espontaneamente a partir da cooperação.

A capacidade de se governar a si mesmos (autogoverno) talvez seja, inclusive, a mais notável de todas as propriedades dos sistemas políticos e, como salienta Deutsch (1983, p. 176): “é esta capacidade de autodireção, de autonomia, que torna os governos e as comunidades políticas importantes e eficazes”.

Na acepção geral do termo, a palavra “autogoverno” tem dois significados. Refere-se, por vezes, a uma unidade que se governa a si mesma em todos os aspectos, inclusive nas suas relações com o mundo exterior, mas, como nos lembra Deutsch (1983, p. 177) em outros casos, “pode querer dizer respeito a qualquer unidade que decida acerca de seus assuntos internos por processos próprios, mesmo se os seus negócios externos são dirigidos por algum sistema político maior”.

Uma pergunta se faz necessária, ao enveredarmos na questão do autogoverno: o que leva as pessoas a tomarem para si a responsabilidade acerca do governo e da direção de suas vidas, em vez de apelarem para o Estado ou alguma outra entidade?

Em resposta a esta questão Deutsch (1983, p. 197) argumenta que as pessoas se juntam para resolver os problemas coletivos, bem como para definir objetivos e metas a serem alcançadas pelo grupo, comunidade, localidade, por quererem exercer sua capacidade de estabelecer objetivos e de mantê-los, de tomar decisões e implementá-las, por meio da ação, aspecto intrinsecamente ligado ao autogoverno.

Comparando a realidade que vivenciara na Europa àquela que conhecera na América do Norte, Tocqueville (1977, p. 76) responderá a seus contemporâneos europeus, partidários da centralização, que acreditam que o poder governamental administra melhor as localidades do que elas próprias o poderiam fazer:

isso talvez seja verdadeiro, quando o poder central é esclarecido e as localidades não têm o mesmo saber, quando ele é ativo e elas inertes, quando tem o hábito de agir e elas o de obedecer. [...] De qualquer forma, quanto mais aumenta a centralização, mais cresce essa dupla tendência: mais se tornam evidentes a capacidade de uma parte e a incapacidade da outra. Nego, porém, que tal se dê quando o povo é esclarecido, despertado para os seus interesses e habituado a meditar, como se faz na América.

---

<sup>127</sup> Apesar de Tocqueville não falar utilizar o termo “protagonismo”, ele ressalta a importância da ação humana no mesmo sentido em que utilizamos o termo protagonista nesta tese.

O autor de *A democracia na América*<sup>128</sup>, entretanto, se diz convencido de que “a força coletiva dos cidadãos terá sempre mais poderes para produzir o bem-estar social do que a autoridade do governo” (p. 76).

Tocqueville não apenas cunhou uma nova expressão (“governo civil”), mas também abriu uma linha de pensamento e uma nova visão sobre a sociedade civil, uma sociedade que subsiste por si mesma<sup>129</sup>.

Várias análises de Tocqueville são ainda hoje corroboradas pelos teóricos modernos, como Dahl (2005, p. 149), que chama a atenção para a importância das ações cooperativas e relaciona a confiança com a capacidade de um povo de engajar-se livre e facilmente em ações cooperativas e com as chances de se construir uma poliarquia: “o que nos interessa são as crenças que as pessoas têm sobre as perspectivas de cooperação e conflito entre atores relevantes da vida política, sejam eles indivíduos, organizações ou outros”<sup>130</sup>.

Segundo Limongi (2005, p. 22), o autor de *Poliarquia* abre espaço para que estes atores políticos passem a fazer parte do quadro explicativo da política, vez que valoriza seu papel, suas escolhas e suas decisões: “[...] esses atores tomam decisões, antecipam as consequências de seus atos, escolhem instituições; em uma palavra, agem politicamente. E a maneira como atuam desempenha um papel decisivo na obtenção e na manutenção da democracia”.

Na abordagem do protagonismo dos atores locais as pessoas são ativamente envolvidas, tendo a oportunidade de criar seu próprio destino, não sendo vistas como beneficiárias passivas das ações do Estado ou dos agentes de desenvolvimento. Nesta perspectiva, Estado e sociedade têm papéis igualmente importantes na definição dos rumos que as pessoas e a vida em conjunto devem tomar.

Em razão disso, a abordagem do protagonismo contribui para a revitalização e

---

<sup>128</sup> Obra de Tocqueville que apresenta as observações feitas pelo autor em sua viagem para conhecer a experiência de democracia da Nova Inglaterra (EUA), tendo vindo à luz, originariamente, na segunda metade da década de 1830.

<sup>129</sup> Esse modelo de sociedade, que subsiste por si mesma, é o contrário do modelo hobbesiano de Estado (cf. Hobbes, 1997), no qual é necessária a presença do monopólio do uso da força, pelo Estado, para resolver os dilemas da ação coletiva, sem o que os seres humanos, deixados à sua própria sorte, acabariam travando uma guerra de todos contra todos.

<sup>130</sup> Outro autor que em vários pontos se alinha a Tocqueville é Lipset que, em seu *O homem político* (1967, p. 67) arrola estudos do comportamento individual para demonstrar uma clássica tese tocquevilleana segundo a qual “os homens que pertencem a associações têm mais probabilidade do que outros de participarem ativamente na política”. Segundo Lipset, o estudo feito por Tocqueville sugeriu ao autor francês duas instituições que poderiam combater o novo Leviatã: o autogoverno local e as associações voluntárias, em função do envolvimento e participação popular em tais instituições, o que constituía uma condição para a estabilidade do sistema democrático, por disseminar ideias e fomentar o consenso entre os seus integrantes, e, no decorrer de tal processo, limitando, igualmente, o poder central.

consolidação da democracia, além de fortalecer a própria comunidade local, desfazendo a ideia de que a vida política, com seus problemas e soluções é dever exclusivo dos políticos profissionais.

A pergunta que se coloca, portanto, é a seguinte: como despertar as pessoas para que exerçam tal protagonismo?

A “dispersão do poder” na comuna americana, relatada por Tocqueville (1977, p. 59), apresenta-se como fundamental para se despertar o interesse das pessoas pela coisa pública, pois as pessoas se interessam por aquilo que elas podem influenciar<sup>131</sup>. Ao se criar novos e autônomos “centros de poder”, no qual cidadãos comuns se sentem protagonistas de seus destinos, este modelo acaba por ajudar a “treinar líderes potenciais de oposição no exercício das habilidades políticas” (Lipset, 1967, p. 24).

O estímulo ao protagonismo favorece a condição de “agente” dos indivíduos, termo que, na acepção usada por Sen (2000, p. 32), significa “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos”. Os indivíduos, assim se portando, entendem que as condições de vida não são fixadas inevitavelmente, e percebem que podem alterá-las por meio de sua ação, uma vez que agindo coletiva e coordenadamente, podem solucionar os problemas que enfrentam, pois tais problemas são passíveis de serem resolvidos por meio de sua ação e “[...] não mais precisam ser deixados por conta do destino” (Almond e Powell, 1972, p. 67).

Um dos fatores que estimulam a ação humana é a responsividade do sistema político, tema que trataremos na próxima seção.

### **3.3.3 A responsividade do sistema político**

A responsividade do sistema político consiste em sua capacidade de, continuamente, “dar resposta” às demandas e preferências dos cidadãos, considerados como politicamente

---

<sup>131</sup> Aludimos aqui a reflexão feita por Deutsch (1983, p. 177) a respeito da capacidade de influenciar os rumos a serem seguidos no âmbito de organismos dotados de autogoverno: “a diferença entre autogoverno e dependência política assemelha-se à que existe entre conduzir um automóvel e ser rebocado. Um carro com o seu próprio volante e um motorista pode ir em muitas direções; um carro rebocado, em compensação, vai para onde o rebocador o levar. Da mesma forma, um bocado de madeira tem de flutuar com a corrente; mas já um barco a motor pode deslocar-se através ou contra ela. Juntamente com os seus operadores humanos, ou por vezes, com os seus mecanismos de pilotagem automática, com os seus automóveis, barcos a motor [...] todos constituem exemplos de sistemas autodirigidos. Normalmente, o seu rumo não pode ser predito conhecendo-se-lhes apenas o meio ambiente. Para lhes conhecermos o rumo temos, também, de conhecer alguma coisa acerca do que se passa dentro deles”.

iguais, sendo elencada como um dos seis aspectos do desenvolvimento político, para Jaguaribe (1975, p. 22)<sup>132</sup>, e característica essencial da democracia, para Dahl (2005, p. 28):

Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. [...] gostaria de reservar o termo ‘democracia’ para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. de formular suas preferências; 2. de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da coletiva; 3. de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

O desenvolvimento da responsividade do sistema político aumenta sua representatividade e legitimidade, correspondendo ao desenvolvimento do conjunto do consumo político e do consenso social por meios políticos:

como aspecto e consequência de um processo do desenvolvimento, a capacidade política aumentada é sempre associada, necessariamente, de uma maneira ou de outra, com o segundo e terceiro aspectos do desenvolvimento político: incremento da contribuição política ao desenvolvimento global da sociedade e aumento do consenso político e social. (Jaguaribe, 1975, p. 34)

Analisaremos, nas próximas seções, em que medida é possível a mensurabilidade do desenvolvimento político e, para tanto, apresentamos os esforços elaborados pela tradição de pesquisadores neste sentido, culminando na elaboração do Índice de Desenvolvimento Político (IDP), criado pelo autor desta tese, bem como sua forma de cálculo.

### **3.4 Mensurabilidade do desenvolvimento político**

A mensurabilidade do desenvolvimento político afigura-se como um empreendimento que comporta mais dificuldades do que a escolha de um índice de desenvolvimento econômico, como assinala Schwartzberg (1979, p. 245) ao relatar o ensaio feito por Bruce W. Russett para medir o desenvolvimento político por meio da combinação de seis índices socioeconômicos (rendimento por habitante, alfabetização, escolarização, industrialização, urbanização e difusão da imprensa) e três índices políticos (taxa de

---

<sup>132</sup> Os outros aspectos do desenvolvimento político, segundo Jaguaribe (1975, p. 22), são os seguintes: 1. Modernização política (Bendix, Pye, Packenham, Eisenstadt e Almond); 2. Institucionalização política (Deutsch, Pye e Huntington); 3. Desenvolvimento da capacidade do sistema político (Diamant; Pye; Almond e Apter,

participação eleitoral, percentagem dos efetivos militares em relação à população total e montante das despesas públicas):

esta experiência, como outras, mostra como os critérios escolhidos refletem o modelo selecionado, isto é, a democracia ocidental tida, conscientemente ou não, como o protótipo do desenvolvimento político. A abordagem quantitativa como a abordagem qualitativa podem ser alvo do mesmo reparo de etnocentrismo: a modernização política é frequentemente assimilada à ocidentalização considerada como termo natural de toda a evolução política. (Schwartzberg, 1979, p. 245)

A mensuração da dimensão político-institucional do desenvolvimento é feita por Silva Filho *et al.* (2010, p. 4) a partir do conjunto de variáveis que compõe o nível de socialização de um território, englobando as características de politização de uma comunidade, capaz de interferir no processo de construção do espaço, via conscientização cidadã representada no processo de participação política, por meio das decisões que norteiam, sobretudo, as relações existentes entre os agentes da mesma comunidade, sendo mensurada pelos seguintes indicadores: a) “comparecimento de jovens de 16 e 17 anos nas eleições” (como forma de exercer a cidadania por meio do voto); b) “número de conselhos municipais” (visto como forma de descentralização de atividade de assistência à população); c) “acesso à justiça” (como forma de representatividade perante a comunidade); d) “transferências intergovernamentais da União” (caracterizando o poder político do território ou sua dependência de recursos do Governo Federal).

Esses exemplos mostram a complexidade de um índice que tenha a pretensão de medir o desenvolvimento político, tarefa esta que não encontrou consenso na academia nem nas agências que tratam da temática do desenvolvimento, o que nos estimula no esforço que envidamos nesta tese na formulação de um índice que trate adequadamente desta questão.

### **3.5 A formulação do Índice de Desenvolvimento Político (IDP)**

O Índice de Desenvolvimento Político (IDP) que formulamos nesta tese tem como finalidade medir o grau de contribuição do Sebrae para o desenvolvimento político de uma dada localidade, mais especificamente focado no incremento do capital político.

Nossa intenção é testar o IDP empiricamente, de forma estrita, para que, posteriormente, seja possível aperfeiçoá-lo e utilizá-lo na medição do desenvolvimento político de forma mais ampla, seja na análise de um município, região, país ou de outros

espaços geográficos delimitados, e, nesse sentido, ampliar sua aplicabilidade, como unidade de análise complexa que é, uma vez que envolve a combinação de três componentes básicos, cada qual desdobrado em variáveis específicas:

a) Governança política

Para a medição desse componente utilizamos as seguintes variáveis: ampliação dos espaços públicos de poder, associacionismo e cooperação, importância da contestação e voto sem constrangimento ou coerção.

b) Capital Político

As variáveis usadas na medição deste componente são as seguintes: confiança nos políticos e nos demais atores sociais, recrutamento e inclusão política (formação de novos líderes políticos).

A dimensão da confiança no cálculo do IDP é relevante, pois atitudes de desconfiança com relação ao governo restringem, quase sempre, a articulação por meio dos canais legais (cf. Almond e Powell, 1972, p. 66).

No processo de ação coletiva é preciso considerar que um dos objetivos a serem alcançados é a “igualdade política”, importante indicador de qualidade da democracia, mensurado, nesta pesquisa, por variáveis como a igualdade de acesso a cargos políticos.

c) Autogoverno

A medição desse componente foi feita utilizando-se as seguintes variáveis: empoderamento, protagonismo dos atores políticos locais e responsividade.

A escolha das variáveis aqui utilizadas para medir o IDP (ou seja, governança política, capital político e autogoverno) se deu em função de sua relevância conceitual para o tema abordado e por apresentarem características de comparabilidade e mensurabilidade.

É importante ressaltar que as alterações ocorridas em um componente interferem nos demais, posto que eles interagem entre si, a exemplo do que ocorre no desenvolvimento econômico, em que a evolução em um setor estimula o desenvolvimento de outros, em uma cadeia de interações na qual a educação, a indústria, a urbanização, a renda nacional, a participação política e os meios de comunicação em massa avançam todos juntos, estimulando-se mutuamente<sup>133</sup>, como ocorre em um sistema<sup>134</sup>, até mesmo porque muitos

---

(Pye); 5. Modernização e institucionalização política (Pye; Weiner e Horowitz e Apter).

<sup>133</sup> Como lembra Pye (1967, p. 27), “na transformação social a que damos o nome de desenvolvimento ‘econômico’, o desenvolvimento numa linha jamais pode adiantar-se muito em relação ao desenvolvimento de outras áreas”.

<sup>134</sup> Um sistema implica, segundo Almond e Powell (1972, p. 17-18) a interdependência das partes e uma fronteira entre si e seu ambiente: “Por ‘interdependência’ queremos dizer que quando mudam as características

indivíduos que desempenham papéis no sistema político fazem-no também em outros sistemas sociais, como na economia, na comunidade religiosa, na família e nas associações de voluntários (cf. Almond e Powell, 1972, p. 18).

A formulação de um Índice de Desenvolvimento Político foi motivada pela necessidade de se mensurar a dimensão política do desenvolvimento, cuja medida de efetividade tem sido relegada a segundo plano em função do foco na medição da dimensão econômica do desenvolvimento.

Nossa intenção foi criar um índice que nos permitisse, nesse primeiro momento, utilizá-lo como uma forma de mensurar os impactos do Sebrae no desenvolvimento local, avaliando a diferença entre a autopercepção (como o Sebrae se vê, no tocante aos impactos que provoca no desenvolvimento político) e a heteropercepção (como os líderes, os parceiros e o público-alvo do Sebrae o percebem nesse sentido).

### **3.6 Forma de Cálculo do Índice de Desenvolvimento Político (IDP)**

O Índice de Desenvolvimento Político proposto nesta tese é calculado a partir de três componentes (governança, capital político e autogoverno) e de oito variáveis, que se desdobram a partir destes componentes, conforme elucidado a seguir:

---

de uma parte do sistema, todas as outras partes e o sistema como um todo são afetadas. [...] quando uma parte, ou uma variável, de um sistema muda, em quantidade ou qualidade, as demais sofrem tensões e são transformadas. O sistema altera seu padrão de desempenho, ou então a parte rebelde é reconduzida à ordem por meio de instrumentos reguladores. Um segundo aspecto do conceito de 'sistema' é a noção de fronteira. Um sistema começa em algum lugar e termina noutro. O problema de fronteira não é fácil quando se considera

#### Quadro 4 - Variáveis utilizadas no cálculo do Índice de Desenvolvimento Político

Componente	Variável*
1. Governança política	<p>1. Ampliação dos espaços públicos de poder: “conheço ou participo de algum comitê gestor, fórum ou governança organizada, no qual eu posso expressar minhas opiniões, necessidades e reivindicações para o setor em que atuo e encaminhá-las com efetividade”.</p> <p>2. Voto sem constrangimento ou coação: “nos períodos eleitorais, sinto-me livre para votar no candidato que escolho e sei que não sofrerei constrangimento, coação ou perseguição em função de minhas escolhas”.</p> <p>3. “Sei que posso criticar abertamente as autoridades e as lideranças políticas do local onde moro, sem receio de sofrer represálias ou punições por isso” (Contestação).</p>
2. Capital político	<p>Igualdade de oportunidades políticas:</p> <p>4. Ocupação de cargos políticos: “de forma geral, considero que os cargos políticos do local onde moro são acessíveis a qualquer pessoa que queira a eles concorrer, não estando restrito apenas à integrantes de famílias tradicionais ou pessoas com muitos recursos financeiros”.</p> <p>5. Formação de novas lideranças: “conheço pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou trabalho feito em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança, Presidente de alguma Cooperativa, Associação, Comitê, Conselho, Sindicato, Grupo, etc.” (Conversibilidade de capital social em capital político).</p> <p>6. “Confio nos políticos de minha cidade, quanto à honestidade, cumprimento de promessas de campanha, transparência e competência administrativa” (Confiança).</p> <p>7. “Em geral, confio nas pessoas que atuam no mesmo grupo que eu e sei que posso contar com elas quando necessitar” (Confiança e cooperação).</p>
3. Autogoverno	<p>Protagonismo local:</p> <p>8. “Conheço algum grupo de pessoas, empresários, lideranças, organizadas na forma de comitê gestor, fórum, conselho, associação, sindicato ou outro tipo, com capacidade de resolver muitos problemas sem ficar dependendo inteiramente do Governo, da Prefeitura, do Estado”.</p>

Fonte: material elaborado pelo autor.

\*Observação: para cada um dos indicadores supracitados, ao se aplicar a pesquisa de campo solicita-se que o entrevistado manifeste seu grau de concordância quanto à afirmativa, por meio de uma nota variando de 0 (discordância total) a 10 (concordância total). Após a nota, o entrevistado justifica a sua resposta, de forma a permitir qualificar os motivos de sua nota.

O IDP é calculado pela média aritmética simples dos componentes supracitados (governança política, capital político e autogoverno), sendo todas as variáveis resultantes destes componentes de mesmo peso<sup>135</sup>.

O cálculo do IDP é feito via pesquisa primária, realizada em campo com amostra representativa da população da localidade ou do setor no qual se deseja fazer a medição,

---

sistemas sociais ou políticos. Os sistemas sociais não são constituídos por indivíduos, e sim por papéis”.

<sup>135</sup> Temos consciência de que a utilização de média aritmética simples não é a opção mais recomendada, matematicamente, mas utilizaremos esta alternativa em detrimento de outras que poderiam tornar o Índice de Desenvolvimento Político mais consistente matematicamente, como é o caso de funções que utilizam ponderações entre os vários componentes e variáveis utilizadas para o cálculo do IDP, em função de se tratar de um primeiro esboço desse índice, cuja validade deverá ser testada em campo.



aplicando-se o roteiro apensado a esta tese, aplicado em campo, com as lideranças, parceiros e gestores, adequando-o à realidade a ser pesquisada.

Após a aplicação dos questionários processa-se a média aritmética simples de cada variável apresentada no quadro 3, supracitado.

Para cada variável pesquisada obtém-se dos entrevistados uma nota, transformada em média aritmética simples, ao término da pesquisa, referente ao grau de concordância quanto à afirmativa enunciada no instrumento de coleta de dados, variando de 0 (discordância total) a 10 (concordância total).

As notas intermediárias devem ser dadas em função do seu grau de concordância com a frase elaborada nos roteiros (*vide* apêndices): se aproximando de 0 quanto mais o entrevistado discordar e se aproximando de 10 quanto mais ele concordar com a frase<sup>136</sup>.

Quanto menor a concordância dos entrevistados com as afirmativas de cada variável, tanto menor será o Índice de Desenvolvimento Político e, conseqüentemente, quanto maior sua concordância, tanto maior será o IDP aferido.

Ao final, somam-se as médias obtidas a partir de cada variável (cuja nota varia de 0 a 10 pontos) e extrai-se a média aritmética simples, dividindo-se o total obtido pelo total de variáveis pesquisadas, obtendo-se um valor enquadrado em alguma das três classificações a seguir<sup>137</sup>:

- a) baixo IDP: de 0 a 49;
- b) médio IDP: 50 a 79;
- c) alto IDP: de 80 a 100.

Nossa intenção, ao formular o IDP, é que ele tenha aplicações empíricas e possa contribuir para a formulação de políticas públicas e ações concretas que melhorem os componentes e quesitos por ele analisados. Afinal, uma boa teoria de desenvolvimento político deve contribuir para a melhoria dos resultado de programas de investimento para metas como a democracia, o bem-estar e a estabilidade:

tal teoria de desenvolvimento político deve permitir-nos enfrentar as conseqüências, para o sistema político, de diferentes padrões de investimento em outros sistemas que não o político. Os *inputs* de demanda e suporte ao sistema político são afetados por diferentes planos de investimento em educação, industrialização, estrutura e organização familiar e no planejamento urbano e local. Precisamos ter condições de relacionar os programas não-políticos de desenvolvimento aos programas políticos. Em

---

<sup>136</sup> Nesta fase de validação da metodologia, ao se aplicar a pesquisa pede-se que o respondente justifique cada nota dada.

<sup>137</sup> Para efeito da classificação do IDP inspiramo-nos nos parâmetros de enquadramento do IDH: a) baixo: entre 0 e 0,499; b) médio: entre 0,500 e 0,799; c) alto: entre 0,800 e 1 (cf. PNUD, 2011).

outras palavras, um programa de investimento político, para ser efetivo, deve levar em conta os programas de investimento que estão sendo executados em outros elementos da sociedade. (Almond e Powell, 1972, p. 205)

Analisaremos, no próximo capítulo, em que medida a pesquisa de campo que desenvolvemos apresenta dados que corroboram o impacto da atuação do Sebrae em Goiás no desenvolvimento político das localidades atendidas pela entidade, tendo como eixo de análise a tríade conceitual a partir da qual o desenvolvimento foi pensado nesta tese, sendo nosso foco a questão do capital político (embora levando-se em consideração os outros dois aspectos abordados, quais sejam: a governança política e o autogoverno).

A pesquisa de campo por nós realizada restringiu-se a um número de entrevistas que nos impossibilita o teste empírico do IDP em sua plenitude, de forma que nossa contribuição aqui será a de apresentar um índice que deverá ser submetido à prova empírica e ser aperfeiçoado por outros pesquisadores. Entendemos que a formulação do IDP ora apresentado contribui para fazer avançar os estudos no campo do desenvolvimento político, cômnicos das limitações desta contribuição por se tratar de um ensaio preliminar, um desdobramento do conceito de desenvolvimento político abordado nesta tese, mais do que um índice pronto.

## **CAPÍTULO IV - ESTUDO DE CASO: OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO SEBRAE EM GOIÁS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO**

*Essa monarquia, acostumando o povo a servir, habituando-o à inércia de quem espera tudo de cima, obliterou o sentimento instintivo de liberdade, quebrou a energia das vontades, adormeceu a iniciativa. [...] Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes [...]*  
(Raymundo Faoro, *Os donos do poder*)

Este capítulo tem como objetivo apresentar casos concretos de desenvolvimento político promovidos pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás (Sebrae em Goiás) e, para tanto, analisaremos os impactos da atuação deste agente em cada um dos três eixos que, nos capítulos anteriores, consideramos como estruturantes do conceito de desenvolvimento político:

### **a) governança política**

Neste contexto, analisaremos o reposicionamento do Sebrae como agência de desenvolvimento, bem como sua atuação no campo das políticas públicas, investigando a contribuição desta entidade para a ampliação dos espaços públicos de poder<sup>138</sup>, para o incremento dos níveis de associacionismo e cooperação e para o fomento à capacidade de contestação dos atores locais.

Neste sentido, acreditamos poder situar um ponto de inovação desta tese ao abordar os impactos políticos da atuação do Sebrae, assunto a respeito do qual consideramos não haver estudos acadêmicos, tendo em vista que esta entidade, assim como as demais do Sistema 'S', comumente são analisadas apenas por suas contribuições para a dimensão econômica do desenvolvimento. A tese central que defendemos aqui, no contexto da governança, é que não apenas existe um importante impacto da atuação do Sebrae no campo do desenvolvimento político, como também, na prática, a própria entidade comumente não tem consciência da sua importância no que se refere aos impactos de sua atuação nesse campo.

### **b) capital político**

---

<sup>138</sup> Por meio da execução de projetos de desenvolvimento, local, setorial e territorial, via criação de fóruns e comitês locais de gestão destes projetos, auxiliando no processo de criação de governanças sustentáveis.

Com relação a este segundo eixo de sustentação do conceito de desenvolvimento político, analisaremos os impactos da atuação do Sebrae em Goiás na formação de novas lideranças políticas a partir dos ambientes de projetos, avaliando o lado político da atuação da entidade e sua contribuição para a reconfiguração do poder nas localidades em que atua, principalmente pela formação de governanças locais e pelo recrutamento político de lideranças que inoculam na comunidade local a confiança e a imagem de provedores de soluções para os problemas locais.

### **c) autogoverno**

Por fim, a temática do autogoverno é analisada na presente pesquisa, do ponto de vista do apoio do Sebrae para a criação e fortalecimento de entidades associativas e cooperativas, formação de lideranças políticas e promoção de processos de empoderamento e de protagonismo nas localidades atendidas por meio de cursos, capacitações e criação de ambientes nos quais estes conceitos podem ser empiricamente vivenciados<sup>139</sup>.

Este capítulo explora a hipótese inicial da pesquisa referente à relevância do Sebrae no campo do desenvolvimento político, além de abordar, também, sua atuação como uma agência de desenvolvimento, considerada com frequência pelos empresários e lideranças em várias localidades como a principal entidade de referência na indução e promoção do desenvolvimento local e setorial, espaço até então comumente ocupado pelo próprio Estado, uma vez que a inserção do Sebrae em Goiás no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local e setorial são fatores que fortalecem seu papel institucional e corroboram a hipótese da pesquisa quanto às implicações políticas de sua atuação.

A escolha do Sebrae como objeto para a pesquisa empírica se deu em função da importância de sua atuação no campo do desenvolvimento político (conceito abordado aqui a partir da governança, capital político e autogoverno), vez que, conforme foi corroborado pela pesquisa empírica, esta entidade tem relevante contribuição em cada uma dessas dimensões e ajuda a entender o processo de desenvolvimento político que vem sendo promovido não apenas pelo governo, mas, também, por outras entidades não governamentais.

A discussão aqui levantada nos auxilia a compreender uma faceta do Sebrae ainda

---

<sup>139</sup> A formação de lideranças é analisada nesta tese tendo como base o levantamento *in loco* dos principais atores que ascendem à posição de liderança, a maioria deles representada por empresários de segmentos econômicos apoiados pelo Sebrae, embora tenha sido registrado, também, casos de líderes que eram, originalmente, trabalhadores, empregados nesses segmentos e que pela sua postura proativa acabaram galgando cargos

inédita, do ponto de vista da pesquisa acadêmica, qual seja, a sua atuação como agente de desenvolvimento político (em que pese seu foco seja a promoção do empreendedorismo, da cultura e inovações empresariais).

A tese nos auxilia a compreender a contribuição do Sebrae para a formação de lideranças que passaram a ocupar espaço na vida política das localidades pesquisadas, conforme explicitaremos aqui.

#### **4.1 O Sebrae, no âmbito do Sistema ‘S’ (Contextualização)**

A epígrafe deste capítulo retrata alguns traços tradicionais da cultura política brasileira, impregnada de apatia e inércia, na qual o cidadão, tutelado pelo Estado, espera que todos os seus problemas sejam resolvidos pelo governo, pelo Estado.

Ao analisar a atuação do Sebrae em Goiás como estudo de caso, demonstraremos como essa entidade vem contribuindo com o processo de desenvolvimento político, influenciando na alteração deste quadro de cultura política de apatia e sujeição, auxiliando a implantar uma cultura de participação, de autogestão e autogovernança e empoderamento dos atores locais.

##### **4.1.1 As origens do Sistema ‘S’**

Para compreender a atuação do Sebrae é importante contextualizar o ambiente no qual ele está inserido, o denominado Sistema ‘S’, assim intitulado pelo fato de a maioria das entidades a ele pertencente iniciarem seus nomes com a letra “S”<sup>140</sup>, conforme descrito a seguir, por área de atuação:

- a) agricultura: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- b) comércio: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Social do Comércio (Sesc);

---

expressivos na política local. Como o foco do Sebrae é o trabalho com o empresariado, é normal que a maioria das lideranças mapeadas tenha, de fato, esse perfil.

<sup>140</sup> Cf. Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2009/02/06022009/00191.pdf>) e Receita Federal ([http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/1999/SistemaS.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm)). A adequação do termo Sistema ‘S’ é questionável, uma vez que essas organizações não constituem propriamente um sistema. No entanto o termo se popularizou e é utilizado mesmo pelo Governo Federal que, por exemplo, define o Sistema ‘S’, no documento *Nova Política Industrial* (Governo Federal, 2002), como um “Sistema formado por Senac, Sesc, Senai, Sesi, Sebrae, Senar, Senat e Sest”.

- c) cooperativas: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop);
- d) defesa: Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC) e Fundo Aeroviário (vinculado ao Ministério da Aeronáutica);
- e) exportação: Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil)<sup>141</sup>;
- f) indústria: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social da Indústria (Sesi);
- g) micro e pequenas empresas: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);
- h) transporte: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Social do Transporte (Sest).

A montagem da estrutura corporativa iniciou-se durante o Governo de Getúlio Vargas com o Decreto n. 19.770 (de 19 de março de 1931), que regulamentou a sindicalização das associações patronais e operárias.

O controle do Estado sobre as entidades de classe com personalidade jurídica de direito público foi arquitetado com o argumento de que os interesses nacionais, articulados pelo Estado, deveriam se sobrepor a quaisquer outros interesses (cf. Lopes, 2001, p. 26).

Após Vargas, os sucessivos governos mantiveram o Sistema 'S' em funcionamento, realizando algumas alterações, mas mantendo sua função principal de atuar nas dimensões educacional e cívica do trabalhador brasileiro.

Antes do advento da Constituição Federal de 1988, as contribuições arrecadadas destinavam-se a sete entidades, criadas pelos Decretos-Leis n. 8.621/46 e 9.853/46. Após sua promulgação este número aumentou para treze instituições, conforme descrito anteriormente.

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 149, a possibilidade de a União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, com base no que se criou um conjunto de contribuições parafiscais instituídas por diferentes leis, compondo o chamado Sistema 'S':

Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente. As receitas das contribuições ao Sistema S são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal que repassa os recursos a entidades de natureza privada, que prestam serviços considerados de interesse público. Esses recursos têm a finalidade de financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional (educação) e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer). (Brasil, 2004)

---

<sup>141</sup> Baptista (2009) insere, no rol do Sistema 'S', a Agência de Promoção de Exportações do Brasil.

A contribuição das empresas para as entidades do Sistema 'S' é feita a partir de seu enquadramento na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Desta forma, uma empresa do segmento industrial contribuirá para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e para o Serviço Social da Indústria (Sesi), e assim por diante.

#### **4.1.2 A classificação jurídica das entidades ligadas ao Sistema 'S'**

De acordo com o artigo 8º da Lei n. 8.029, de 12/4/1990, o Sistema 'S' é composto por pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da administração pública federal (nem direta, nem indireta), se caracterizando como um ente paraestatal, serviço social autônomo, ente de colaboração da administração pública<sup>142</sup>.

Juridicamente, reconhece-se a existência legal das entidades que não são autarquias nem entidades estatais e que recebem a denominação de paraestatais por não serem nem estatal nem particular: justapõe-se ao Estado, sem o integrar como o autárquico, ou alhear-se, como o particular.

A categoria paraestatal<sup>143</sup> caracteriza-se, desta forma, como um gênero, com as seguintes espécies: empresas públicas, sociedades de economia mista (mais autarquias, constituindo a administração indireta), fundações instituídas pelo poder público e serviços sociais autônomos<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> De acordo com as normas do direito administrativo, a administração pública é subdividida em direta e indireta. As ações da administração direta são aquelas realizadas pelo próprio Estado e abrangem os órgãos hierarquizados do Poder Executivo. A administração indireta, por sua vez, aceita a interposição, no desenvolvimento da atividade, de outra pessoa, seja de direito público ou de direito privado (concessões de serviços públicos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

<sup>143</sup> São entidades paraestatais os serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado. Serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no art. 240 da Constituição. As entidades paraestatais devem observar os princípios de legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade, e atender às normas constitucionais, legais, regulamentares, estatutárias e regimentais aplicáveis. As entidades paraestatais não se submetem às normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, devendo adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos, publicando anualmente suas demonstrações financeiras e prestando contas nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição, as quais devem ser apreciadas, pelo Tribunal de Contas da União, dentro dos limites determinados pelo respeito à autonomia que lhes foi conferida por lei (cf. [www.gespublica.gov.br/anteprojeto-de-lei-organica](http://www.gespublica.gov.br/anteprojeto-de-lei-organica), acesso em 2/2/2011 às 9h).

<sup>144</sup> Os serviços sociais autônomos são assim definidos por Meirelles (2004, p. 309): “Os serviços sociais autônomos [...] constituem uma peculiaridade brasileira, e formam uma espécie distinta de entidades paraestatais, com características próprias e finalidades específicas de assistência à comunidade ou a determinadas categorias profissionais. [...] Estas instituições têm personalidade jurídica de direito privado,

### 4.1.3 A natureza das ações das entidades do Sistema ‘S’

Pelo Acórdão n. 199/2001<sup>145</sup> os entes ligados ao Sistema ‘S’ são caracterizados como serviço social autônomo, prestam serviços de interesse público ou social, em função do que são beneficiados com recursos oriundos de contribuições parafiscais, o que lhes permite agilidade e eficiência na prestação de seus serviços.

Em função desta relação, em que pesem não serem entes estatais, devem prestar contas à sociedade, com a finalidade de dar transparência à gestão dos recursos públicos recebidos.

Os serviços prestados por essas entidades variam conforme sua área de atuação (agricultura, comércio, cooperativas, indústria, transporte, dentre outras).

### 4.1.4 A origem dos recursos do Sistema ‘S’

O financiamento do Sistema ‘S’ ocorre por meio de um percentual incidente sobre a folha de pagamento, montante recolhido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e repassado às entidades. São tributos parafiscais que financiam as atividades paralelas àquelas que compõem as que estão sob responsabilidade estatal (cf. Lopes, 2001, p. 31).

A contribuição compulsória é recolhida pela empresa ao INSS por meio da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), eletrônica, na qual são declarados os códigos do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS) e Terceiros ou outras Entidades e da Guia da Previdência Social (GPS), na qual é anotado, no campo 9, o valor a ser recolhido para as entidades do Sistema ‘S’, conforme o percentual calculado sobre a folha de pagamento, de acordo com os códigos FPAS declarados na GFIP.

No caso do Sebrae, seus recursos se constituem das seguintes fontes:

- a) adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o Artigo 1º do Decreto Lei nº 2.318, de 30/12/1966;

---

patrimônio próprio e direção particular. [...] Não se integram no serviço público centralizado, nem se confundem com as autarquias. Vicejam à margem do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica ao Poder Público. Organizam seus serviços nos moldes das empresas privadas; compõem suas diretorias sem ingerência estatal; administram desembaraçadamente seu patrimônio; aplicam livremente suas rendas, mas prestam conta *a posteriori* à entidade pública a que se vinculam”. As entidades do Sistema ‘S’ têm a maior parte dos seus recursos advindos do recolhimento de alíquota sobre a folha de pagamento dos setores a que visam prestar serviço. Uma contribuição definida como paraestatal é um recurso recolhido por um órgão estatal, mas que não entra na contabilidade do orçamento da União e é repassado diretamente do INSS às entidades do Sistema ‘S’.

<sup>145</sup> Acórdão n. 199/2001, aprovado em sessão ordinária do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria-Geral das Sessões (Ata n. 33, de 15/8/2001, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha). Cf. <http://www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/802469.pdf>.



- b) subvenções e auxílios financeiros;
- c) produto da prestação dos seus serviços;
- d) doações;
- e) outras rendas de origens diversas. (Sebrae, 2007, p. 26)

Os recursos recebidos pelo Sebrae do Governo Federal são oriundos da contribuição compulsória feita por empresas<sup>146</sup>, com alíquota de 0,3% sobre a folha de pagamento, recolhida pelo INSS. Essa contribuição, no ano de 2009, totalizou cerca de R\$ 1,5 bilhão, recolhido pelo INSS e repassado ao Sebrae Nacional, de acordo com o artigo 8º, parágrafo 3º da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Desse total, 65% são aplicados diretamente nas programações orçamentárias das Unidades do Sebrae nos Estados<sup>147</sup>.

A natureza jurídica da contribuição do Sistema ‘S’ é de tributo, previsto pela própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 149, que institui a contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas e determina a competência exclusiva da União:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Esta contribuição se aplica às empresas dos ramos definidos e incide sobre o valor da folha de pagamento dos empregados. O valor arrecadado se destina à manutenção da entidade, que visa proporcionar uma melhora na qualidade de vida do empresário, por meio de palestras, eventos, aperfeiçoamento profissional etc.

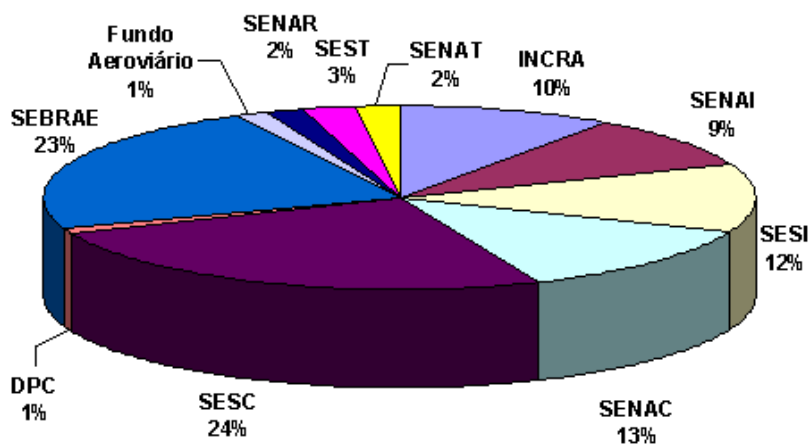
De acordo com o artigo 8º, parágrafo 3º, da lei 8.029, de 12 de abril de 1990, os recursos do Sistema Sebrae são distribuídos da seguinte forma: 55% para o Sebrae Nacional e 45% para os Sebraes estaduais (sendo metade proporcional ao ICMS e o restante proporcional ao número de habitantes).

Dados da Receita Federal de 1998 mostram que o Sebrae recebeu R\$ 571.921.000,00, o que corresponde a 23% do total das contribuições sociais destinadas ao Sistema ‘S’ e arrecadadas pelo INSS, só ficando atrás do Sesc, com R\$ 615.261.000,00 (24%) do total, conforme gráfico abaixo:

#### Gráfico 1: contribuições destinadas ao Sistema ‘S’ (1998)

<sup>146</sup> Os recursos são oriundos, principalmente, das grandes empresas dos setores industrial e comercial.

<sup>147</sup> São os chamados “recursos ordinários” (cf. [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)).



Fonte: [http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/1999/SistemaS.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm).

### Quadro 5 - Contribuições dos componentes do Sistema 'S'

Entidade (lei de criação)	Finalidade	Alíquota e incidência	Arrecadação no ano de 1998 (R\$ mil)
Senai Lei n. 4.048, de 22/01/42	Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às de transporte e comunicações.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados.	232.753
Sesi Lei n. 9.403, de 25/06/46	Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às de transporte e comunicações.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês.	299.063
Senac Lei n. 8.621, de 10/01/46	Financiamento de atividades de organização e administração de escolas de aprendizagem comercial.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês.	311.009
Sesc Lei n. 9.853, de 13/08/46	Aplicação em programas que contribuam para o bem-estar social dos empregados e suas famílias, das empresas relacionadas.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais aos empregados e avulsos que lhe prestem serviços.	615.261
Incra Lei n. 2.613, de 23/09/55	Aplicação na prestação de serviços sociais, no meio rural e em programas de aprendizado das técnicas no campo.	Contribuição Básica: 2,5% paga pelas indústrias relacionadas no art. 2º do Dec-Lei 1.146/70, inclusive cooperativas de cana-de-açúcar, laticínios, beneficiamento de café e de cereais.	241.013
DPC Lei n. 5.461, de 25/06/68	Financiamento de atividades de ensino profissional marítimo.	2,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor marítimo aos empregados e avulsos.	19.920
Fundo Aeroviário Dec. Lei n. 1.305, de 08/01/74	Financiamento de atividades de ensino profissional aeronáutico, de tripulantes, técnicos e de especialistas civis.	Alíquota básica: 2,5% incidente sobre o total de remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor aeroviário aos empregados e avulsos que lhe prestem serviço em cada mês.	35.622
Sebrae Lei n. 8.029, de 12/04/90	Aplicação em programas de apoio ao desenvolvimento das pequenas e micro empresas.	Alíquota básica: 0,3% sobre o total das remunerações pagas pelas empresas contribuintes do Sesi/Senai e Sesc/Senac aos seus empregados.	571.921
Senar Lei n. 8.315, de 23/12/91	Organização, administração e execução de ensino, da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural.	Alíquota básica: 2,5% incidente sobre o total de remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas que exercem as atividades agroindustriais, agropecuárias, sindicatos, federações e confederações patronais rurais, empresa associativa sem produção rural, agenciadora de mão-de-obra rural.	38.773
Sest Lei n. 8.706, de 14/09/93	Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança do trabalho.	1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.	45.289
Senat Lei n. 8.706, de 14/09/93	Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança do trabalho.	1,0% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,0% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.	45.289
<b>TOTAL</b>			<b>2.478.516</b>

Fonte: adaptado de [http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/1999/SistemaS.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm).

Segundo texto analítico constante do site da Receita Federal, na análise e diagnóstico da estrutura tributária brasileira é imprescindível explicitar a existência dessas contribuições

de natureza parafiscal que, se por um lado impõem um ônus extra ao sistema produtivo nacional, por outro lado buscam aumentar a qualificação profissional e melhorar o bem-estar do trabalhador, vez que a manutenção desses institutos no sistema tributário depende, basicamente, da percepção de toda a sociedade dos benefícios resultantes da aplicação de suas receitas em relação ao custo suportado para obtê-las<sup>148</sup>.

#### **4.1.5 O Sebrae no contexto do Sistema ‘S’**

O Sebrae diferencia-se das outras entidades do Sistema ‘S’ por não ser vinculado a nenhuma confederação empresarial em especial, embora seu Conselho Deliberativo, responsável pelas elaboração de suas estratégias e ações, seja composto, conforme descrito a seguir, por várias confederações do setor produtivo (juntamente com órgãos governamentais).

#### **4.2 O Sebrae: entidade privada de interesse público**

Assim como as demais entidades ligadas ao Sistema ‘S’, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é um serviço social autônomo, presta serviços de interesse público ou social, em função do que é beneficiado com recursos oriundos de contribuições parafiscais, constituindo-se em uma imbricação entre público-estatal-privado, tanto em sua organização interna como nas relações estabelecidas entre Sociedade-Sebrae-Estado (cf. Lopes, 2001, p. 13).

Assim, o Sebrae tem características de ente do setor público (dado seu papel na sociedade e devido também ao fato de a maior parte do seu Conselho Deliberativo ser formado por órgãos estatais e de a maior parte de sua receita ter origem também estatal), embora tenha, por outro lado, características de empresa privada (uma vez que a iniciativa privada é representada, na entidade, por meio das associações e confederações).

Instituição híbrida, o Sebrae não é, portanto, nem privado, nem estatal, nem um órgão apenas técnico, nem político, embora tenha incorporado em sua atuação parte destas duas vertentes:

o Sebrae é um órgão interessante do ponto de vista técnico e político. Movimenta um orçamento bilionário, tem vários projetos e programas em

---

<sup>148</sup> cf. [http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/1999/SistemaS.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm).

execução, e está presente em todos os Estados da federação. Sua característica marcante, o hibridismo, se não é fator explicativo por si, é relevante à medida que desvenda um pouco as complexas relações entre setor privado/setor governo/setor da sociedade civil, via associações de classe. São interesses em jogo, correlações políticas que são estabelecidas, arranjos que se dão em esferas relativamente ocultas, que só vêm à tona superficialmente. (Lopes, 2001, p. 101)

O Sebrae tem como missão “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte e fomentar o empreendedorismo”<sup>149</sup>, atuando com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com setores público e privado, programas de capacitação, acesso ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo, feiras e rodadas de negócios<sup>150</sup>.

Os principais eixos de atuação do Sebrae são os seguintes: a) orientação empresarial (atendimento individual e coletivo, nas diferentes áreas de gestão), promoção da competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte, b) educação e desenvolvimento da cultura empreendedora (fortalecimento do empreendedorismo e a aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado), c) capacitação, d) orientação no acesso a crédito e serviços financeiros, e) estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, f) acesso a mercado (principalmente por meio de feiras e rodadas de negócios e missões empresariais), g) inovação tecnológica: aproximação da micro e da pequena empresa dos centros geradores de tecnologia, h) desenvolvimento territorial: projetos que visem o desenvolvimento sustentável dos territórios, buscando a competitividade e o fomento ao empreendedorismo, i) articulação institucional de políticas públicas.

---

<sup>149</sup> Cf. <http://www.sebrae.com.br/uf/para/sebrae/trabalhe-conosco/processo-seletivo>.

<sup>150</sup> Cf. site do Sebrae Nacional: <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos/sebrae-um-agente-de-desenvolvimento>.

#### 4.2.1 Histórico do Sebrae: em busca de sua legitimação e institucionalização<sup>151</sup>

O objetivo desta seção é tratar da transição do Cebrae (com ‘C’) para Sebrae (com ‘S’), mostrando as continuidades e descontinuidades sofridas desde um órgão vinculado à Administração Pública Federal para uma entidade da iniciativa privada.

O Sebrae é uma entidade privada sem fins lucrativos<sup>152</sup>, cuja história tem início no ano de 1964, quando o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>153</sup> cria o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme) e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec), atual Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

O que viria a ser, posteriormente, o Cebrae nasce, então, a partir de iniciativas de concessão de crédito aos pequenos empresários e das relações entre mercado de crédito e o Estado, bem como das primeiras iniciativas de desenvolvimento de atividades de produção de pequeno porte, gestadas, nos anos 60, na Sudene e no BNDE.

Tanto a Sudene quanto o BNDE, cada um a seu modo, atuavam de forma a financiar as pequenas indústrias, a Sudene visando o desenvolvimento e a geração de renda no Nordeste e o BNDE visando desenvolver o mercado consumidor das grandes empresas.

Parte dos recursos do Fipeme era oriundo do Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID (49 milhões de dólares) e outra parte do Banco alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau*/KfW (62 milhões de marcos) e, dessa forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) exigiu a criação de um Grupo Executivo para gerir o Fipeme, com o intuito de tutelar a aplicação dos recursos destinados por eles às pequenas e médias empresas, por meio do Fipeme.

O Fipeme tinha como objetivo a “aquisição de equipamentos, instalação e montagem, obras de construção civil e assistência técnica, até o limite de 500 mil dólares, com longo prazo de pagamento e juros mais baixos do que os oferecidos pelo mercado à Época” (Lopes, 2001, p. 72). Além de disponibilização de crédito, o Fipeme destinava parte de sua contribuição financeira ao atendimento de serviços técnicos para elaboração de projetos industriais e de assistência técnica para fomentar a produtividade, atividades que eram feitas por um grupo de trabalho que acompanhava o desenvolvimento das empresas,

---

<sup>151</sup> Esta seção usa como fonte de referência o texto *Programa Sebrae de Capacitação em Atendimento Individual* (Sebrae, 2007), bem como as obras de Melo (2008), Cypriano (2004) e Lopes (2001), aos quais rendemos nossos agradecimentos e a autoria dos textos aqui parafraseados.

<sup>152</sup> Síntese do relato elaborado pelo Sebrae, disponível no site <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/>.

além da prestação de serviços informacionais.

Surgiam, assim, as primeiras consultorias sistematizadas às pequenas e médias empresas, que serviam (de forma implícita) para avaliar a capacidade de cumprimento das obrigações e acompanhar o desenvolvimento das pequenas empresas, seu aumento de produtividade, de racionalidade etc., trabalho que, mais tarde, passaria a ser responsabilidade do Cebrae.

Os grupos de trabalho do Fipeme deslocavam-se até os pequenos e médios empreendimentos para oferecer aos empresários assistência nos aspectos financeiros e administrativos.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) identificou a necessidade de criar um programa especial para a promoção das pequenas e médias indústrias da região, tendo em vista sua contribuição ao produto industrial e sua relevância na absorção de mão-de-obra.

Além disso, o Fipeme não incluía em sua área de atuação os estados nordestinos, na suposição de que estes contavam com os programas e recursos da Sudene.

É a experiência do BNDE, mais do que a da Sudene, que influenciou as medidas do governo. O BNDE manteve um grupo de trabalho para estudar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e, em 1960, enviou ao governo um memorando contendo um diagnóstico do setor e propondo formas de apoio às médias empresas. Conhecido como “Documento 33”<sup>154</sup> (ou “Problemas da Pequena e Média Empresa”, cf. Brasil, 1960), propunha a criação do Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (Geampe) e anexava um anteprojeto de decreto encaminhado à Presidência da República. O Geampe foi criado em 1960, porém, não chegou a sair do papel.

No “Documento 33” encontrava-se a seguinte referência:

Determinados aspectos do desenvolvimento industrial do país estão a indicar, de modo inequívoco, a conveniência e oportunidade de vigorosa e disciplinada ação protetora do Estado em favor da pequena e média indústria nacional [...] Com efeito, o problema da pequena e média empresa só se apresenta em um dado sistema econômico a partir de certo nível de desenvolvimento, isto é, quando atinge expressão relevante e teor de concentração de capital em grandes empresas, atuando em diferentes setores, nos quais passam a exercer ponderável e crescente influência, lançando na

---

<sup>153</sup> Atualmente denominado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

<sup>154</sup> Já no Governo de Juscelino Kubstcheck se percebia a situação de desigualdade de condições entre empresas nacionais e estrangeiras, reconhecida oficialmente. Por isso, foi elaborado e divulgado no Governo de JK o “Documento 33”, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, o mesmo organismo que planejava e coordenava a execução do Plano de Metas ([http://www.sebrae-sc.com.br/novos\\_destaque/opportunidade/default.asp?materia=4334](http://www.sebrae-sc.com.br/novos_destaque/opportunidade/default.asp?materia=4334)).

faixa de marginalidade os pequenos e médios empresários. (Mancuso, 2002, p. 30)

Não existia ainda, à época, a categoria microempresa e mesmo a classificação por porte (pequena, média e grande) não tinha uma definição reconhecida legalmente. Esta classificação por porte somente tinha utilidade dentro das instituições de crédito, sendo incorporada pelas medidas estatais a partir do “Documento 33”. Os programas de crédito não eram contínuos e os recursos destinados a estas empresas eram “o que restava” dos recursos para financiamento.

Em 1966, o Fipeme fez um levantamento dos principais problemas empresariais das pequenas e médias empresas, com destaque para a falta de preparo do empresariado, deficiências na estrutura empresarial e contábil e falta de informações sobre o mercado (cf. Mancuso, 2002), bem como um balanço de suas atividades, e enumerou os problemas na realização do Programa, advindos do fato de que ele partia da concepção de que as pequenas empresas deveriam ser tratadas sob os mesmos critérios que as grandes, só que em escala menor.

O relatório elaborado pelo Fipeme teria sido o primeiro diagnóstico feito sobre as características das pequenas e médias empresas (cf. Melo, 2008, p. 41). Em função disso, o BNDE buscou nos bancos de desenvolvimento estaduais formas de garantir assistência gerencial. Após, firmou convênio com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e disso resultou o Sistema de Informações Gerenciais para as Pequenas e Médias Empresas (Sipeme), primeiro documento a sistematizar os fatos importantes de uma pequena empresa, se tornando o “livro de ouro” dos consultores de então, utilizado, principalmente, pelas entidades credenciadas do Cebrae no sul do país.

Melo (2008, p. 41) relata que, a partir deste relatório, o BNDE criou o Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro), para promover a produtividade destas empresas, destinando recursos à modernização nas áreas de administração, produção e mercado, fundo este que auxiliava o Fipeme.

Em 1967, a Sudene instituiu, nos Estados do Nordeste, os Núcleos de Assistência Industrial (NAI), por meio de convênios com universidades federais, federações das indústrias, bancos, companhias estaduais, secretarias de indústria e comércio, além do acordo de cooperação firmado entre a Sudene e o *Research Institute for Management Science*, da Holanda, e com o *United States Agency for International Development*, para formar



consultores especializados em assuntos das pequenas empresas para atuarem nos NAI<sup>155</sup>.

Os NAI tinham como função a prestação de assistência técnica às empresas de pequeno porte, a elaboração de projetos para a obtenção de financiamento e incentivos fiscais, o treinamento de recursos humanos e a elaboração de estudos e pesquisas setoriais<sup>156</sup>.

Em uma pesquisa realizada naquela época identificou-se que a má gestão dos negócios estava diretamente relacionada com os altos índices de inadimplência nos contratos de financiamento celebrados com o banco. O Fipeme e o Funtec formavam o Departamento de Operações Especiais do BNDE, no qual foi montado um sistema de apoio gerencial às micro e pequenas empresas.

Em 1971, o BNDE levou ao governo a proposta de criação do Centro Brasileiro de Apoio Gerencial às Pequenas e Médias Empresas (Cebrae), conforme relatado no discurso do primeiro Diretor-Presidente do Cebrae, João Lourenço Corrêa do Lago Filho, datado de 1972 (*apud* Mancuso, 2002, p. 33),

A criação do Cebrae é uma consequência de uma série de experiências ocorridas nestes últimos 7 anos, dentro do NBDE. Como sabem, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico foi criado em 1952, com a função específica de promover e ampliar o desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil. [...] Em 1964, chegou-se à conclusão, dentro do Banco, de que as indústrias mecânicas pesadas estavam passando por uma crise de mercado, para a colocação de seus produtos. Não tanto por falta de demanda, mas por falta de financiamento. [...] Qual é o mercado da indústria pesada? É a pequena e média empresa. Então, começou o apoio à pequena e média empresa, dentro do BNDE. Esse apoio surgiu de um sentimento profundamente egoístico. Simplesmente nós precisávamos criar condições para que aquelas empresas, que já havíamos financiado, pudessem nos pagar. [...] A lei do Banco não permitia que financiássemos determinados setores industriais... A saída que se conseguiu foi a criação de um fundo especial. Surgiu, então, o FIPEME. [...] Dentro do FIPEME tínhamos que fazer um certo tipo de assistência técnica. Procurávamos encorajar o empresário a fazer o seu próprio projeto... Isso evoluiu e não tínhamos mais recursos humanos para dar esse tipo de assistência... Então, no ano passado (1971), foi feito um memorando à direção do BNDE para que se criasse dentro do Departamento de Operações Especiais um núcleo de assistência. Esse memorando foi muito bem-recebido pela administração e mostrado pelo presidente do BNDE ao Sr. Ministro do Planejamento. Ele se entusiasmou pelo assunto e, de um simples memorando propondo um núcleo, surgiu o Cebrae.

Em 17 de julho de 1972, por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento, foi criado o Centro Brasileiro de Apoio Gerencial às Pequenas e Médias Empresas (Cebrae),

---

<sup>155</sup> Vários dos NAIs existentes em todos os Estados do Nordeste se tornaram, posteriormente, parte do corpo organizacional do Cebrae.

<sup>156</sup> Os NAI foram embriões do trabalho que futuramente seria realizado pelo Sebrae. Até então, o Cebrae credenciava entidades estaduais para operacionalizar os projetos, sendo os NAI, com origem na Sudene, as mais importantes. Neste sentido, poder-se-ia dizer que o Cebrae constituía-se, em nível nacional, mais um órgão coordenador do que executor.

juridicamente caracterizado como sociedade civil sem fins lucrativos e vinculada à Administração Pública (com recursos oriundos de transferências do governo, não havendo regularidade no repasse). A medida atendia a disposição do governo federal de fortalecer o poder de competição da indústria nacional, vez que cabia à recém-criada entidade os seguintes objetivos, conforme estatuto original:

- Prestar assistência gerencial às pequenas e médias empresas em aspectos tecnológicos, econômicos, financeiros e administrativos;
- Assistência para o crédito via preparação de projetos, assessoria financeira, articulação entre empresas e bancos de desenvolvimento, acompanhamento na aplicação de recursos financeiros;
- Assistência técnica (diagnóstico, estudos de localização, leiaute, contabilidade, assessoria fiscal etc.);
- Treinamentos de dirigentes, executivos e de pessoal de nível técnico-administrativo, mediante utilização de ensino e convênios com universidades e outras instituições;
- Realização de pesquisas;
- Implantação de um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa.

Faziam parte do Conselho Deliberativo do Cebrae o BNDE, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE).

Nos anos seguintes à sua criação o Cebrae busca treinar e capacitar pessoal para prestar assistência e consultoria e, até meados dos anos 1970, atravessa uma fase de afirmação de seu papel institucional, com experimentação e aprendizado, buscando desenvolver processos de massificação da assistência gerencial com a utilização de mídias de grande penetração, como a televisão, o jornal e o rádio (cf. Cypriano, 2004)<sup>157</sup>.

Instalado o Cebrae, sua Diretoria baixou as primeiras normas operacionais estabelecendo o modelo a ser adotado pelas entidades executoras, isto é, os agentes do Sistema. Inicialmente, as ações do Cebrae eram fragmentadas, uma vez que atuava por meio de inúmeras entidades credenciadas, entre as quais estavam os Núcleos de Assistência vinculados à Sudene e os Institutos de Assistência Gerencial dos Estados da Região Sul.

---

<sup>157</sup> Segundo depoimento coletado por Cypriano (2004) um ex-colaborador do então Cebrae diz que “a ênfase era muito centrada na questão do conteúdo, de modernizar a gestão das pequenas empresas. Naquele momento estávamos formando essa massa crítica, pois o Cebrae era praticamente uma grande empresa de treinamento e consultoria”.

A implantação da rede de agentes começou com o credenciamento de entidades parceiras nos Estados, o que foi facilitado pela existência, em alguns deles, de estruturas montadas em condições de integrarem o Sistema.

A seguir, apresentamos a lista das entidades que foram, cumulativamente, agregadas como credenciadas no Cebrae, conforme listado por Mancuso (2002, p. 48):

- No ano de 1972: Instituto de Desenvolvimento do Estado da Guanabara (IDEG-RJ), Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC), Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (CEAG/MG), Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDEIS/ES), Fundação Centro de Desenvolvimento Industrial (CEDIN/BA), Núcleo de Assistência Empresarial do Ceará (NAE/CE), Instituto Paranaense de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (IPAG) e Núcleo de Assistência Industrial da Paraíba (NAI/PB).
- No ano de 1973: Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE), Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Rio Grande do Sul (IDERGS), Núcleo de Assistência Industrial (NAI/PE), Núcleo de Assistência Empresarial do Maranhão (NAE/MA), Centro Goiano de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEGEM), Centro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa do Estado de São Paulo (CEAG/SP), Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEAMA) e Núcleo de Assistência Gerencial do Piauí (NAG/PI);
- No ano de 1974: Núcleo de Assistência Empresarial do Rio Grande do Norte (NAE/RN), Centro de Assistência Gerencial do Pará (CEAG/PA) e Centro de Assistência Gerencial do Acre (CEAG/AC).

Entre 1972 e 1974 o governo Médici desenvolveu o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que tinha como objetivo fortalecer o poder de competição da indústria nacional “equiparando as condições em que opera, em face da empresa estrangeira” (Mancuso, 2002, p. 40). Em sua obra *Sebrae 30 anos* (p. 45) Mancuso cita o depoimento do então ministro do Planejamento Reis Velloso sobre a criação do Cebrae:

Ao lado de uma reestruturação setorial, surgiu principalmente a ideia de dar capacidade gerencial à pequena empresa, para que ela se tornasse competitiva e pudesse crescer. O objetivo, de então, era que a pequena empresa se tornasse uma média empresa, e passasse a ter, dessa forma, expressão dentro da economia brasileira. E, com isso, nós criamos o novo instrumento, que foi o Cebrae [...] para dar o apoio à pequena empresa para que ela adquirisse melhores estruturas, melhores condições de competir, principalmente do ponto de vista de capacidade gerencial, de se organizar melhora para absorver métodos de gestão mais modernos.

Até 1974, dois anos após sua criação, o Cebrae passou por uma fase de consolidação do Sistema<sup>158</sup>. A partir daí, e até 1977, foi o período de criação dos programas específicos para as pequenas e médias empresas, tais como programas de tecnologia e gerenciamento empresarial.

Uma fase marcante foi certamente a luta já empreendida entre 1975 a 1979, quando a ênfase, no país, era dada aos grandes projetos e às grandes empresas, e o Cebrae, com pouco mais de cinco anos, volta-se para a empresa de micro e pequeno porte, provocando uma mudança de mentalidade no mundo acadêmico (escolas e universidades) que, naquele período, enfatizava os grandes empreendimentos em detrimento dos pequenos negócios<sup>159</sup>.

A este respeito, o ex-Presidente do Sebrae, Paulo Lustosa (*apud* Lopes, 2001), diz que “o foco do Cebrae nas políticas públicas provoca o surgimento de grande espaço na mídia para a questão das pequenas empresas [...] um dos marcos significativos de nossa atuação no Cebrae foi colocar a questão da microempresa no dia-a-dia das pessoas”<sup>160</sup>.

A partir desse momento, a intenção do Cebrae é fazer com que as pequenas empresas se tornem o elemento central de qualquer política de desenvolvimento que se instale no país, e criar uma imagem de equivalência entre pequena empresa e ação empreendedora, por meio da mídia (principalmente televisão) e de publicações especializadas.

Ainda segundo Lustosa (*idem, ibidem*), “criou-se naquele tempo, a mística da pequena empresa. Ficava bem às pessoas falar sobre a pequena empresa, usá-la como bandeira política. Isso nós capitalizamos demais. O que fez do Cebrae uma máquina de sonhos, uma luta permanente”. Pela primeira vez forma-se uma opinião pública sobre os pequenos negócios, segundo Mancuso (2002), fazendo largo uso de uma linguagem figurativa e empregando estratégias eufemizadoras na sua comunicação simbólica.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1975 a 1979, consolidou o Sistema Cebrae, uma vez que propunha sua atuação em todos os Estados, abarcando não só

---

<sup>158</sup> Em 1974, o Cebrae já contava com 230 colaboradores, dos quais apenas sete no núcleo central, e estava presente em dezenove Estados. Ainda no ano de 1974, o Fipeme é finalizado e o BNDE implanta o Programa de Operações Conjuntas (POC), que abarcava grandes empresas. Até este momento, conforme nota Melo (2008, p. 42), temos o princípio da institucionalização das pequenas e médias empresas a partir de atores de mercado de crédito, a saber, a Sudene e, principalmente, o BNDE e os bancos de desenvolvimento regional e, juntamente com o crédito, surgem as primeiras formas de consultorias às pequenas empresas.

<sup>159</sup> A partir dos anos 1970 o tema das pequenas empresas adquire relevância no âmbito governamental. Até então, o projeto de industrialização inaugurado por Getúlio Vargas, na década de 1930, e os governos posteriores, viam nos grandes empreendimentos o caminho para um projeto nacional de desenvolvimento rápido e efetivo (cf. Lopes, 2001, p. 72).

<sup>160</sup> Hoje nos parece trivial esse discurso de apoio aos pequenos negócios, mas é preciso levar em consideração que ele teve de se firmar contra uma característica da realidade brasileira, a cultura da “grande empresa”, o que dificultou a institucionalização do conceito de empreendedorismo a partir dos pequenos negócios.

setores da indústria e comércio, como também exportação e agricultura, tendo significado histórico, pois, pela primeira vez, o apoio às pequenas e médias empresas é inserido em um plano de governo, tendo no Cebrae o principal órgão executor dos programas governamentais (cf. Melo, 2008, p. 44).

O terceiro estatuto do Cebrae, aprovado pelo Conselho Deliberativo em 7 de dezembro de 1976 (cf. Mancuso, 2002, p. 56), estabelece nova denominação para o Cebrae, sem alterar a sigla: “em vez de Centro Brasileiro de Assistência Gerencial, a entidade passa a se chamar Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa”. O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), de acordo com o documento, passa a integrar os “membros instituidores” do Cebrae e o presidente do IPEA passa a presidir o Conselho Deliberativo da entidade.

Além disso, o Cebrae absorve o Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE) da Secretaria de Planejamento, herdando a Central Brasileira de Casos, mecanismo criado para registro e difusão de casos concretos exemplares e de interesse didático.

Ainda no ano de 1976, a estrutura do Cebrae foi alterada, absorvendo a quase totalidade dos Agentes Estaduais, que passaram a se denominar Centro de Assistência Gerencial (Ceag), tendo como membros instituidores e participantes dos Conselhos Deliberativos os bancos de desenvolvimento dos Estados, federações de indústrias, federações e associações comerciais, universidades e outras instituições relacionadas com as atividades das empresas de pequeno porte.

Assim, as entidades credenciadas no Cebrae nos vários Estados da Federação (que antes apenas executavam os programas do Cebrae, embora com autonomia administrativa), passaram a fazer parte do corpo do Cebrae.

Segundo Melo (2008, p. 45), a ideia de consolidar e ampliar o Cebrae significava buscar a unificação do sistema, uma vez que as entidades credenciadas até então tinham formas de atuação próprias, sem programas comuns, embora coordenados pelo mesmo órgão central.

Portanto, ampliar o Sistema Cebrae significava, em alguma medida, ampliar a atuação do governo federal nos Estados:

Os CEAGs sobreviviam mais às custas do governo estadual do que do governo federal. Todos tinham interesse pelo Cebrae, todos brigavam pelo Cebrae regional. Convivi com eles todos, no Mato Grosso, no Rio Grande do Sul, na Bahia... aí, entra o chamado governo democrático. Eles entraram logo cortando o orçamento dos CEAGs. Então, já no início do mandato da

nova safra de governadores (eleitos em 1986), o Cebrae afundou. (Guarino *apud* Mancuso, 2002, p. 80)

Apesar da existência de uma rede de troca de informações e experiências entre os CEAGs, a ampliação do Cebrae pelo país teve que superar resistências de alguns Estados, como Pernambuco, por exemplo, onde o NAI resiste à mudança, bem como o governo estadual, que não queria renunciar ao controle de um órgão que passaria, então, a ser comandado pelo governo federal. A solução foi, em Pernambuco, a criação de um Ceag coexistindo com um NAI e um acordo que o transformava em em órgão executor do Ceag, situação só resolvida em 1980, com o esvaziamento da Sudene e a incorporação do NAI ao Ceag.

Em outros Estados também houve resistência por parte das entidades da classe empresarial. No Pará, as federações questionavam o caráter de sociedade civil do Cebrae, já que o governo tinha peso muito grande na sua administração.

Segundo Lopes (2001, p. 75), o Cebrae foi, gradativamente, se consolidando, estabelecendo convênios com órgãos da Administração Pública Federal, tendo promovido, em 1977, o 1º. Simpósio Latino-Americano e do Caribe da Pequena e Média Empresa, evento que debateu políticas em prol das pequenas e médias empresas em vários países: “ao término do Simpósio, o Ministro Reis Velloso anuncia o Promicro, Programa Nacional de Apoio à Microempresa, com recursos a serem geridos pelo Cebrae e seus agentes”.

O Promicro foi o primeiro programa nacional desenvolvido pelo Cebrae, que se firma enquanto um sistema presente em todo o território nacional<sup>161</sup>.

Em 1977, as ações do Cebrae eram estritamente técnico-gerenciais, voltadas primordialmente aos pequenos e médios empresários. Seus recursos, nesse momento, advêm de “contribuições e doações de entidades públicas e privadas, dotações orçamentárias de pessoa jurídica de direito público, transferências específicas da União e outras entidades públicas destinadas ao Programa Nacional de Treinamento Empresarial, dentre outras fontes” (Lopes, 2001, p. 82).

Ao Promicro seguiram-se outros programas de crédito vinculados a segmentos empresariais específicos e, a partir de 1980, conforme revela Mancuso (2002, p. 68), “o Cebrae começa a operar sua linha própria de crédito, com a criação do Programa Seplan/Cebrae”, tendo como agentes financeiros os bancos estaduais de desenvolvimento.

---

<sup>161</sup> O Promicro, no âmbito do qual pela primeira vez se utiliza o termo “microempresa”, consistia em linhas de crédito orientado (isto é, associado a assistência gerencial) do BNDE e bancos regionais de desenvolvimento e, para a sua execução, negociou-se com os governos e bancos estaduais a criação de linhas de crédito de acesso facilitado em acréscimo aos recursos do BNDE.

A partir de 1980, um programa que se tornou carro-chefe é o Pronaex, com a finalidade de financiar empresas exportadoras. Em 1983 foram intensificadas as medidas pró-exportação pelo governo federal.

Até 1985 outros programas de desenvolvimento setorial são executados pelo Cebrae em parceria com ministérios, como é o caso do Programa de Geração de Emprego e Renda (Progerar), Cidades de Porte Médio (ligado ao Ministério do Interior, tendo o Cebrae como um dos órgãos executores), Programa Nacional de Apoio à Empresa Rural (Pronagro), Programa Nacional de Serviço à Pequena e Média Empresa (Pronac), Bolsa de Negócios, Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresa (Patme).

Junto a todos esses programas cresce o trabalho de consultoria, o que exigia a formação de consultores pela própria organização<sup>162</sup>, nas diversas áreas de atuação (como tecnologia, crédito e mercado).

O período de 1980 a 1982 foi marcado como a fase de institucionalização e divulgação do Sistema Cebrae, sendo também importante para a sua consolidação nacional e internacional. É nesse período que a entidade toma corpo e se torna mais conhecida dentro do próprio governo, articulando propostas para melhorar a produtividade das empresas (cf. Sebrae, 2007, p. 7).

A década de 1980 consolida vários arranjos organizacionais (cooperativas, incubadoras, APL's etc.) que dão base para se pensar os pequenos negócios de forma positiva, e deles esperar o desenvolvimento social, já que as grandes empresas não são mais estáveis para os trabalhadores, como bem nota Cypriano (2004, p. 118): “com isso, as MPE passam ao pólo positivo do pensamento social e, portanto, para o Cebrae apoiar-se sobre essa convenção cognitiva é institucionalizar-se no pólo positivo, por uma metáfora naturalizadora entre as MPE e a organização do Sebrae”.

A partir de 1982, o Cebrae passou a ter uma atuação mais política. Nessa época, surgem as associações empresariais, com prestígio junto ao governo, e as micro e pequenas empresas passam a reivindicar mais atenção governamental para seus problemas. O Cebrae atua no encaminhamento das demandas empresariais para os demais órgãos públicos. É também desse ano a criação dos programas de desenvolvimento regional, no âmbito dos quais se investiu muito em pesquisa para elaboração de diagnósticos setoriais que fundamentassem a ação nos Estados.

---

<sup>162</sup> Em 1979, o Cebrae havia formado 1.200 consultores especializados em micro, pequenas e médias empresas.

Em 1984, sob a égide do Programa Nacional de Desburocratização<sup>163</sup>, é criado o Estatuto da Microempresa e apresentado o Projeto de Lei que lhe assegura tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativos, tributário, trabalhista, previdenciário e creditício. Mesmo assim o setor continua não obtendo do poder legislativo e executivo as merecidas e necessárias medidas que pudessem garantir sua viabilidade.

As reformas promovidas no setor público a partir de 1984 repercutiram sobre o Cebrae, que deixou de ser ligado ao Ministério do Planejamento e passou a se vincular ao Ministério da Indústria e Comércio e a abarcar expressamente, em seu âmbito de atuação, a microempresa. Nessa época, o Conselho Deliberativo da instituição foi ampliado, absorvendo vários órgãos e entidades governamentais, que passaram a ter predominância no colegiado.

Segundo Melo (2008, p. 54), a estrutura orçamentária da entidade foi vinculada à administração pública e passou de sociedade civil a autarquia. Os recursos advinham de orçamentos anuais e plurianuais da União e de créditos orçamentários, principalmente, tendo sido criado o Conselho de Desenvolvimento da Micro, Pequena e Média Empresa (Copeme) para gerir seu orçamento.

Até então, os recursos do Cebrae eram extraorçamentários, recebidos como doação, transferência de recursos a uma sociedade civil, mas, por meio do Copeme, o Cebrae se tornou unidade orçamentária da administração pública, o que lhe garantiria mais estabilidade financeira, não fossem os cortes que se seguiram nos anos posteriores.

A partir de 1985 se delineiam as grandes áreas de atuação do Cebrae: a) capacitação gerencial (linha tradicional de ação); b) instrumentos de mercado que se consubstanciam como geradores de oportunidades de negócios; c) desenvolvimento tecnológico (objetivando a modernização do parque industrial das pequenas empresas, articulado com os organismos de geração e desenvolvimento tecnológico); d) acesso a crédito e serviços financeiros, de forma orientada, em articulação com agentes financeiros (cf. Cypriano, 2004).

Ao mesmo tempo em que estava vinculado ao governo federal, o Cebrae posicionava-se contra uma política propugnada por esse mesmo governo (no caso, o Plano Cruzado)<sup>164</sup>, extrapolando há muito o papel de entidade de assessoria técnica, visto que já na década de 1980 “inicia um trabalho de acompanhamento e de assessoria próximo ao

---

<sup>163</sup> O Programa Nacional de Desburocratização foi lançado em 1979 pelo governo federal, implementado sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário Hélio Beltrão, que já havia exercido o cargo de Ministro do Planejamento no governo Costa e Silva e que, posteriormente, exerceria papel fundamental na aprovação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa/Lei n. 7.256, de 1984 (cf. Lopes, 2001, p. 76).

<sup>164</sup> O Plano Cruzado foi decretado pelo então Presidente José Sarney em fevereiro de 1986, criando uma nova moeda e o “congelamento” de preços.



Legislativo de modo a viabilizar, na prática, tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas” (Mancuso, 2002, p. 49).

Conforme relata Lopes (2001, p. 80), a transferência da sede do Rio de Janeiro para Brasília, em 1986, também pode ser considerada como um fator importante na nova postura adotada pelo Cebrae. Embora o primeiro estatuto da entidade determinasse a sede em Brasília, na capital federal funcionava apenas um escritório de representação. Sua sede funcional era a Associação Comercial do Rio de Janeiro, o que dificultava as relações com o Governo Federal e as articulações políticas necessárias à defesa de seus objetivos.

O Cebrae não restringiu a sua atuação à assessoria técnica, articulando-se como entidade que demandava políticas para o segmento, o que, de alguma forma, pressupunha certa representatividade, real ou suposta.

No cenário internacional, o Brasil sofria fortes pressões do FMI para reduzir os gastos públicos e, em fevereiro de 1986, quando é lançado o Plano Cruzado (sob a gestão do então Presidente José Sarney), com a criação de uma nova moeda e o “congelamento” de preços, o Cebrae entra em conflito com o governo federal, considerando as medidas perniciosas ao segmento dos pequenos empreendimentos e alertando os pequenos empresários dos riscos de se obter empréstimos, já que os juros eram baixíssimos (cf. Melo, 2008, p. 55).

Na observação de Melo (2008, p. 51), a administração do Diretor-Superintendente Paulo de Tarso Lustosa da Costa (1987-1989) marca a passagem de uma atuação essencialmente técnica para uma atuação que colocou as políticas na agenda do Cebrae, que passou a se envolver efetivamente, junto aos órgãos públicos, na formulação e proposição de políticas públicas em prol das MPE, em especial da simplificação da legislação.

A partir de pesquisa realizada por Lopes (2001, p. 80) no acervo da Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen) identificou-se uma série de discursos parlamentares, por diferentes partidos, principalmente a partir de 1987, que enfocaram a defesa do capital privado nacional e a crescente relevância da temática das micro e pequenas empresas, bem como a necessidade de o Estado intervir, implementando políticas voltadas para este segmento.

Três referências chamam a atenção na análise dos discursos parlamentares compreendidos até o início da década de 1990, sobre a participação do Cebrae junto ao Congresso:

Em 24/05/88 o Deputado Érico Pegoraro, do PFL/RS, comentava sobre a solicitação do Cebrae relativa à inclusão, no texto constitucional, do tratamento diferenciado à pequena empresa. O Deputado Carlos Vinagre, do

PMDB/PA, em 29/06/88 discursava sobre o elenco de medidas elaboradas pelo Cebrae em favor das micro, pequenas e médias empresas. E, por fim, o Deputado Marcos Formiga, PL/RN, em 27/11/89, por sua vez, criticava a política econômica do governo e a luta do Cebrae para reverter esse quadro, citando a tentativa de privatização do órgão. (Lopes, 2001, p. 81)

Em que pese o fato do Cebrae, em um espaço de dez anos, não ter sofrido alterações enquanto pessoa jurídica, ele passou, porém, por modificações no que concerne à sua composição interna, origem dos recursos e objetivos institucionais.

Lopes (2001, p. 81) aponta para uma mudança fundamental que concerne ao campo de atuação do órgão, deslocando-se de uma atuação técnica para o âmbito político:

- a) Juridicamente o Cebrae constituiu-se em entidade civil sem fins lucrativos, ainda que vinculado ao aparato estatal;
- b) Não sendo órgão da Administração Pública, esteve a ela vinculado por meio do BNDE, Seplan e MIC, respectivamente. O exercício das funções mais importantes da entidade era efetuado por nomeação governamental. Os espaços e funções do Executivo (federal e estadual) e iniciativa privada não estavam delimitados;
- c) O discurso institucional do Cebrae, de cunho técnico e com funções de assessoria, não condiz com suas práticas, voltadas também para tentativas de influenciar o processo decisório das políticas públicas;
- d) O Cebrae se constitui como Sistema à medida que os Ceag vão ampliando e consolidando seu campo de ação. Essa expansão conferiu-lhe capilaridade e, por meio de ações voltadas à adesão da opinião pública para a defesa dos pequenos empreendimentos, o órgão adquiriu maior força política e, conseqüentemente, maior poder de barganha do ponto de vista político;
- e) O Cebrae era um órgão híbrido, já que não apresentava estatuto de agência estatal e nem de entidade privada, articulando-se de modo mais ou menos intenso com um ou outro, conforme a correlação de forças estabelecida, característica estas que serão mantidas na atuação do Sebrae.

Chama a atenção, também, o fato de que as várias mudanças em relação aos vínculos do Cebrae com a burocracia estatal, contudo, não impediram a contínua redução em seus recursos, surgindo propostas que variavam desde a defesa da extinção da entidade até uma forma alternativa de seu financiamento, via porcentagem incidente no montante destinado aos serviços sociais autônomos.

No período de 1987 a 1990<sup>165</sup>, o Cebrae enfrenta a chamada “Operação Desmonte”, que consistiu, segundo reportagens publicadas pelo jornal *Folha de São Paulo* (28/8/1988), na tentativa de extinção de vários órgãos vinculados ao aparato estatal com o objetivo de conter o *déficit* público. Previa-se a extinção de três ministérios e catorze órgãos federais, dentre os quais o Cebrae, com o argumento de que a Constituição promulgada em 1988 transferia

---

<sup>165</sup> Período que compreende os governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Melo (1990-1992). Em 1990 ocorre a queda do Muro de Berlin, e o mundo passa por forte impulso do processo de globalização das economias. Como lembra Mancuso (2002, p. 91), “informações tecnológicas, até então mantidas em segredo

recursos da União a Estados e municípios, sendo inviável a manutenção do aparato estatal em vigor.

As alternativas dadas pelo Governo Federal ao Cebrae eram a extinção ou a “privatização”<sup>166</sup>, já que a partir de 1989 os órgãos listados não receberiam mais recursos. Nesse mesmo ano o Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas foi extinto e cogitou-se, no governo, a proposta de criação de um órgão de natureza pública, a Fundação Centro de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa, para substituir o Cebrae.

Tentativas sistemáticas de desmantelamento do Cebrae são localizadas principalmente a partir de 1988 (cf. Mancuso, 2002).

Nesse período em que o Cebrae se desvincula do Planejamento e passa a se vincular ao Ministério da Indústria e Comércio, sofrendo grande instabilidade orçamentária e perdendo muitos técnicos com o enxugamento significativo de seu quadro de funcionários, entre os anos de 1988 e 1990 (Mancuso, 2002), chega (no ano de 1990) a demitir 110 profissionais, o que correspondia a 40% do seu pessoal.

Houve cortes no orçamento do Cebrae tanto no nível federal quanto dos governos estaduais e, inclusive alguns Ceags não sobreviveram. Diante desse cenário, e como forma de reação política os dirigentes dos Ceags criaram a Associação Brasileira dos Agentes do Cebrae (Abace), em fevereiro de 1985, com a presença de 25 dirigentes de CEAGs, reunidos no prédio do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) em Brasília: “a Abace passa a exercer importante papel na luta pela manutenção e fortalecimento do sistema nacional de apoio às pequenas empresas”, segundo relata Mancuso (2002, p. 81).

À época, o contexto era desfavorável à manutenção do Cebrae enquanto órgão vinculado ao governo. O Ministério da Indústria e Comércio, órgão ao qual o Cebrae subordinava-se, divulgou o seguinte informe à imprensa:

não se compraz em manter um órgão dependente, deficitário e subordinado ao Estado. [...] o Ministério estimulará a reformulação do Cebrae como órgão de representação de classe e instrumento ágil, eficaz e independente em defesa dos interesses legítimos das médias, pequenas e microempresas. (Roberto Cardoso Alves, ministro da Indústria e Comércio *apud Folha de*

---

como armas da guerra fria, subitamente são incorporadas à produção, gerando o *boom* tecnológico do final do século”.

<sup>166</sup> Segundo Pereira (*apud* Lopes, 2001, p. 135), há que se fazer uma distinção entre privatização, publicização e terceirização, cujos limites são muito tênues, mais significativos no plano conceitual do que no plano empírico: “publicizar” diferencia-se de “privatizar”, já que o financiamento das organizações sociais, sem fins lucrativos, continua, em tese, sendo de responsabilidade estatal. São, portanto, recursos públicos (embora não exclusivamente) os fundos geridos pelas entidades publicizadas que, na composição de seus Conselhos Administrativos, devem ter membros do governo e de entidades da sociedade civil, como forma de promover a transparência na gestão destes recursos e propiciar mais controle social na determinação das políticas e na execução administrativo-financeira.

São Paulo, 30/08/88)<sup>167</sup>

Fernando Collor de Mello, Presidente da República entre março de 1990 e outubro de 1992, logo após assumir o exercício de sua função, e sem articulação com os partidos que compunham o Poder Legislativo, determinou a extinção de vários órgãos da administração pública federal, dentre os quais o Cebrac<sup>168</sup>, justamente no momento em que a pequena empresa passa por um período crítico, com a abertura da economia brasileira e quando a questão da competitividade torna-se palavra de ordem (cf. Sebrae, 2007, p. 7).<sup>169</sup>

A conjunção de vários fatores pode ser apontada como forma de se compreender as motivações dessa medida do Governo Federal (na época, do então Presidente Fernando Collor), de transformar o Cebrac em serviço social autônomo, dentre os quais citamos as mudanças da perspectiva governamental, que visa a diminuição do tamanho do Estado, transferindo para a iniciativa privada o custeio e a gestão de determinadas funções: “[...] para imprimir um novo formato nas relações público-estatal-privado foi concebido a criação de organizações sociais [...], bem como o fim do monopólio estatal em várias atividades e a busca de contenção do *déficit* fiscal, priorizando-se o combate à inflação, dentre outros aspectos” (Lopes, 2001, p. 24).

No plano internacional, a idealização da dimensão da esfera pública não estatal foi amparada em experiências de outros países, como a Inglaterra, cuja expressão maior seriam as organizações sociais, referenciada a uma forma de propriedade que estaria entre a privada e a estatal, conforme explica Lopes (2001, p. 25):

Assim, a construção e ampliação dessa esfera pública não-estatal deve ocorrer a partir de duas dimensões: da sociedade, que cria entidades no formato já citado, e do Estado, que publiciza serviços sociais e científicos. As atividades públicas não-estatais, quando publicizadas, são típicas das organizações sociais, que diferenciam-se daquelas relativas ao processo de

---

<sup>167</sup> Para Lopes (2001, p. 50), “os motivos que levam à formação do grupo de interesse Sebrae são originários de mudanças da perspectiva governamental, que visa a diminuição do tamanho do Estado, transferindo para a iniciativa privada o custeio e a gestão de determinadas funções [...]. Apesar da redemocratização da sociedade nos anos 80, e do fim da estrutura corporativista como base para a tomada de decisões, os resquícios de décadas de Estado centralizado e autoritário ainda permanecem. Com eles, a institucionalização seletiva dos grupos de interesse, que permite que as ações dos grupos de pressão sejam legitimadas por um novo discurso, que estimula a participação da sociedade, onde as organizações da sociedade civil [...] atuam de modo a limitar as ações estatais [...]. Os grupos de pressão caracterizam-se pelo exercício de práticas que não visam estimular a construção de espaços públicos, antes são marcados por ações e objetivos corporativos. A categoria grupo de pressão, se não encerra em si mesma uma teoria explicativa para determinadas formas de atuação, situa a organização Sebrae em um referencial que atesta ações que se dão para além do âmbito formal e legal, que não tem por objetivo o exercício direto do poder [...]”.

<sup>168</sup> A “privatização” do Cebrac, transformado em Sebrae, situa-se neste contexto de corte dos gastos governamentais para conter a crise fiscal.

<sup>169</sup> A conjuntura pós-Plano Cruzado, na qual milhares de pequenos negócios encontravam-se falidos ou à beira da falência, resulta, em 1988, no dispositivo constitucional que prevê tratamento diferenciado à pequena empresa, garantindo, com isso, evidentemente, a necessária existência de um organismo que trate da questão.

terceirização, identificadas com as atividades de apoio e situadas no âmbito do mercado.

O modelo proposto para o setor público não-estatal, viabilizado por meio da ‘publicização’ é interessante. À sociedade, articulada em torno de entidades privadas sem fins lucrativos, cabe a execução de serviços supostamente com maior eficiência e eficácia do que o Estado. Este, por sua vez, transfere recursos e, ao mesmo tempo em que não é mais responsável diretamente pela qualidade e amplitude destes serviços, participa da administração dessas organizações, entidades civis sem fins lucrativos.

Observa-se que este modelo não é muito diferente daquele expresso pelo Sistema S, e pelo Sebrae, em particular, entidades voltadas a serviços sociais: gestão privada, sem fins lucrativos e a utilização de recursos públicos que visam a conferir agilidade e eficiência a alguns tipos de serviços, trazendo maior transparência à gestão da coisa pública - e não necessariamente estatal. (Lopes, 2001, p. 25)

Do ponto de vista legal, a medida provisória 151, decretada pelo Governo Collor, culminou na Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, que determinou a extinção de várias entidades de Administração Pública Federal, autorizou a desvinculação do Cebrae do poder público, transformando-o em serviço social autônomo, indicando-se o acréscimo às contribuições patronais para o novo serviço em formação (Atos Legais, 1995 *apud* Lopes, 2001).

Assim, o Cebrae, que acumulava passivos trabalhistas e estava sem recursos para manter seus programas, se desvincula efetivamente do Governo Federal, e é transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), passando a fazer parte do Sistema ‘S’ com o decreto n. 99.570, de 9/10/1990, em complemento à Lei 8.029<sup>170</sup>.

O Decreto n. 99.570, de 9 de outubro de 1990, regulamentou a organização interna e a competência do Sebrae, em seu art. 2º, da seguinte forma: “compete ao Sebrae planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica” (Atos Legais, 1995, p. 17 *apud* Lopes, 2001, p. 86).

A defesa do Cebrae no Congresso Nacional é forte e conta com o firme apoio das entidades de classe empresariais e da associação dos funcionários da entidade, culminando com a transformação da entidade em serviço social autônomo (Sebrae com ‘S’). O envolvimento dos funcionários do então Cebrae foi fundamental, nesta transição e, sobre este momento, um funcionário declara (*apud* Mancuso, 2002, p. 94): “fizemos um *lobby* muito simpático, porque tínhamos resultados a apresentar. Foi muito gratificante observar que

---

<sup>170</sup> A Lei n. 8.029, de 12/4/1990, foi alterada em 8/12/1990 pela lei n. 8.154. Nesse ínterim, as sedes físicas do Cebrae se mantêm e iniciam os devidos ajustamentos, visando a adequação ao novo formato.

deputados e senadores reconheciam a importância do trabalho do Cebrae local, em seu Estado. A realidade mostra que estávamos certos, pois, agora, todas as instituições voltam seus olhos para as pequenas empresas. Nós sempre tivemos uma visão de futuro”.

Dessa forma, o Sebrae desvincula-se da administração pública e transforma-se em serviço social autônomo, uma entidade privada sem fins lucrativos e de utilidade pública, mantida por repasses de recursos arrecadados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), oriundo de tributos arrecadados das folhas de pagamento das empresas, se tratando, portanto, de contribuições compulsórias, abarcando principalmente os grandes empreendimentos da indústria e do comércio (cf. Lopes, 2001, p. 91).

A partir de então o Sebrae atuou na transformação dos Ceags em agências estaduais do Sebrae e traçou estratégias de ações a médio e longo prazos, por meio do Plano Diretor, expressão do planejamento organizacional da entidade e em cuja “Introdução” o Sebrae é caracterizado do ponto de vista institucional como “entidade paraestatal, compõe um Sistema, que se irradia do centro das decisões nacionais para as unidades federativas” (Atos Legais, 1995, p. 93 *apud* Lopes, 2001, p. 89), devendo ainda o Sebrae, com predominância de representatividade das entidades privadas, exercer um papel de “apoio ao Poder Público na consecução de suas políticas de desenvolvimento econômico e social” (*idem, ibidem*).

Analisando a trajetória do Sebrae é possível delinear três fases bem distintas em seu desenho institucional:

a) fase inicial (1972 a 1990): como Cebrae, entidade ligada ao Governo Federal, se caracteriza pela assistência na resolução da problemática gerencial da MPE, apoiando a ideia da capacidade desta categoria empresarial na geração de emprego, renda e como indutora do processo de desenvolvimento econômico.

Juarez de Paula (2011) faz a seguinte leitura desse contexto:

*esse primeiro momento é de afirmar uma idéia, um conceito, de que o desenvolvimento econômico do país não pode prescindir das MPE. Ou seja, não são apenas as grandes empresas que são importantes. Elas são importantes, elas cumprem um papel, mas as MPE tem um outro papel, tão relevante quanto. Então esse é o primeiro momento, de construir o conceito da relevância da MPE, do porque o governo tem que se ocupar e da importância para o país de contar com algum órgão voltado para as MPE. Esse é o momento seminal, de plantar a semente, de fazer ela começar a brotar.*

Nessa primeira fase a entidade não criava seus próprios produtos e serviços e se caracterizava por ser uma executora de programas criados pelo governo federal, principalmente oriundos do BNDE, conforme nota Cypriano (2004, p. 118).

A mobilização da opinião pública foi intensificada durante a gestão de Paulo Lustosa na presidência do Cebrae: “criei o Programa de TV Pequenas Empresas, Grandes Negócios.

Criei também a revista com o mesmo nome. O grande objetivo era fazer com que a instituição fosse questionada, cercada, demandada e cobrada por aqueles que deveriam ser os beneficiários de sua ação” (Lustosa *apud* Mancuso, 2002, p. 89).

b) fase intermediária (1990 a 1998): mudança de Cebrae para Sebrae, deixando de ser um órgão governamental e se transformando em uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, caracterizada como serviço social autônomo e mantida com recursos de contribuição social das empresas, o que acarretou uma autonomia e fortalecimento da entidade, que passou a contar com um orçamento mais sólido e consistente. É uma fase de crescimento da entidade, adquirindo uma identidade de natureza empresarial, desenvolvendo produtos variados e adaptados à realidade das MPE e da peculiaridades da economia brasileira.

Essa fase é caracterizada da seguinte forma, por Juarez de Paula (2011):

*Esse momento é muito importante porque desvincula o Sebrae de uma lógica meramente governamental, passando de uma política de governo para uma política de Estado, uma coisa permanente: independente de quem for o governo, a instituição vai existir, com dotação orçamentária que lhe dá autonomia e, portanto, reconhecimento de que esse tema é muito importante e que precisa de uma instituição estruturada, com recursos e meios para atender a essa demanda. Esse segundo momento é de consolidação do Sebrae como uma instituição importante para a causa das MPE, um coroamento do êxito do momento anterior, de criação do conceito, que se tornou tão consensual e importante que se cria uma instituição para trabalhar por ele, ou seja, para o apoio aos pequenos negócios.*

c) fase atual (a partir de 1999): projetada a partir da “Reinvenção” do Sebrae e chegando até os dias atuais, em que a entidade se consolida e se reposiciona como agência de desenvolvimento, passa a atuar na articulação de políticas públicas e criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento dos pequenos negócios e do empreendedorismo e ampliação do alcance dos seus atendimentos, como bem caracteriza Juarez de Paula (2011): “vivemos um momento em que o Sebrae se coloca como uma agência de desenvolvimento, com autonomia, estrutura, recursos suficientes, e começa a se ocupar em não atingir apenas um pequeno número de empresas que buscam a entidade”, deixando de ter uma atitude passiva, de atendimento de balcão, e passando a ir até o empresário que, às vezes, nem sabia que o Sebrae existia ou não se reconhecia como seu cliente.

Essa ampliação da capacidade de atendimento, a política de “sair dos milhares para os milhões”, como o processo é denominado internamente, “busca sair de um patamar de atendimento que beira hoje 20% das MPE brasileiras e se buscando chegar a 80% desse público, invertendo essa estatística, fazendo com que os produtos e serviços cheguem de forma massificada para a grande maioria dos empresários de MPE” (*idem, ibidem*).

A partir de sua “privatização”, em 1990, o Sebrae torna-se entidade autônoma face

ao Estado<sup>171</sup> e, de lá para cá, o Sistema Sebrae passou por uma intensa transformação, ampliando e consolidando sua estrutura de atendimento para todos os Estados do país, modernizando seus produtos e serviços e introduzindo novos conceitos e estratégias de gestão com fundamento da qualidade total, passando a atuar na capacitação e no fomento à criação e desenvolvimento de micros e pequenos negócios por todo o país.

Conforme Cypriano (2004, p. 237), 1991, ano posterior a sua transformação, é considerado como um “marco da reconstrução do Sistema de Apoio às MPE”, tornando necessária a conquista de credibilidade perante a sociedade e os pequenos negócios como “instituição capaz de dar respostas às demandas deste segmento”, à medida que estabelece como função própria o “papel de agente de desenvolvimento”. Suas ações, concebidas a partir da “identificação de demandas”, se desdobram entre atendimentos, consultorias, cursos, feiras e diagnósticos de empresas.

A entidade assumiu, então, uma postura mais assertiva em relação a seu papel político, buscando se firmar perante a opinião pública como entidade de apoio aos pequenos negócios, investindo muito em mídia e passando, a partir de 1991, a adotar uma estratégia de intensa propaganda de suas ações na mídia, tornando-se nacionalmente conhecido, por meio de sua presença massiva na mídia, característica marcante da ação institucional da agência a partir desse momento: “ao divulgar a pequena empresa a agência, concomitantemente, se autopromove” (Cypriano, 2004, p. 237).

Nesse momento o Sebrae institucionalizava, de fato, a pequena empresa brasileira, atuando na promoção de sua competitividade. Os “Balcões Sebrae”, áreas de atendimento empresarial, eram implantados intensivamente: no ano de 1992 já existiam quase trezentos balcões e, em 1994, o Sistema já contava com dois mil e quinhentos funcionários, cifra bastante diferente dos cento e sessenta funcionários do Cebrae de 1990.

A entidade conseguiu ampliar e diversificar o leque de sua clientela, ao tempo em que se posicionou institucionalmente como gestora de políticas públicas voltadas para as micro e pequenas empresas (cf. Cypriano, 2004, p. 240-242), processo mediante o qual buscou legitimar-se perante a sociedade como sendo a principal agência de defesa das pequenas empresas, acumulando crescente capital simbólico.

---

<sup>171</sup> Apesar da aparente autonomia face ao Estado, segundo Lopes (2001), isso parece não se concretizar, de fato, pois, das treze entidades que integram o Conselho Deliberativo do Sebrae, seis possuem vínculos estreitos com o governo. Além disso, a presidência do Conselho Deliberativo, e a Diretoria Executiva, responsáveis pela gestão de mais de R\$ 1 bilhão (orçamento de 2000), dependem da anuência governamental, quando não entrando no rol das nomeações feitas diretamente pelo Presidente da República.



Como parte da estratégia de se legitimar perante a sociedade, a entidade apresenta um discurso que estimula a formalização dos pequenos negócios, em função do que vem atuando no apoio a estes negócios para que se consolidem e se estruturam formalmente, reforçando o papel do Sebrae como incentivador do empreendedorismo: “nosso papel é mostrar aos milhões de micro e pequenos empresários deste País as vantagens de se ter um negócio formal, apontando caminhos e soluções, com o objetivo de facilitar o acesso aos serviços financeiros, à tecnologia e ao mercado, sempre com foco na competitividade empresarial”<sup>172</sup>.

Assim, o Sebrae atingiu o objetivo de conquistar uma visão favorável tanto dos empresários quanto da sociedade, com relação ao papel desempenhado pela entidade, além de outras estratégias de *marketing* e propaganda, criadas com o auxílio de profissionais da área, onde expressões tais como “o Sebrae é o grande agente de desenvolvimento”, “o cliente do Sebrae está em todas as esquinas e é o grande gerador de empregos”, “Sebrae: parceiros dos brasileiros”, “o novo Sebrae articula e faz acontecer” e “o Sebrae para todos” são comumente utilizadas (cf. Lopes, 2001, p. 91).

De acordo com Cypriano (2004), o Sebrae inicia um novo período de atuação, demarcado pelas seguintes características: a) estabelecimento de uma atuação voltada para a modernização da gestão empresarial, fomento da capacitação tecnológica e difusão de informações empresariais para a cooperação<sup>173</sup>; b) incremento da competitividade das pequenas empresas; c) expansão do escopo de atuação institucional do Sebrae: geração e disseminação do conhecimento da realidade das MPE; d) articulação do sistema Sebrae no campo das políticas públicas, com entidades de apoio às MPE e desregulamentação e tratamento jurídico diferenciado que, finalmente, ganha o *status* de linha de ação permanente da agência, pois até então ações relacionadas eram desenvolvidas de forma pontual e não específicas:

Isto significa que apenas ao fim de quase duas décadas de existência, questões relacionadas a políticas compensatórias (tributária, fiscal e creditícia) ganham densidade suficiente para serem institucionalizadas

---

<sup>172</sup> Cf. <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos>.

<sup>173</sup> O “Sebrae para todos” estabelece algumas prioridades entre as quais podemos salientar a “educação empreendedora para milhões”, onde não apenas se intenta preparar pequenos empresários ou estimular a formação de pequenas empresas, mas estabelecer “empreendedorismo como qualidade essencial” de um novo mundo no qual o emprego não estará disponível e a capacitação para trabalhar por conta própria será a única saída para a sobrevivência. “Ampliar a cooperação” se fundamenta na ideia de que é possível cooperar e competir a partir da racionalização e cálculo dos interesses. A concepção de “redes solidárias” parte do pressuposto que “não há quem não tenha algo em comum com a causa da pequena empresa”, enquanto “tratamento diferenciado” se baseia no princípio que os pequenos negócios trazem resultados diretos e sustentáveis mais do “que política alguma de promoção social consegue alcançar” (Cypriano, 2004 p. 211-214).

enquanto princípios de ação da agência, o que ainda não significa a convergência efetiva de esforços, nem a produção de resultados efetivos relacionados a esse tipo de ação. (Cypriano, 2004, p. 239)

A partir de então, o Sebrae passa a mobilizar e articular politicamente a sociedade em prol das micro e pequenas empresas como ação institucionalizante que marca profundamente sua “nova fase institucional”.

Ao longo de sua existência, o Sebrae vem buscando se afirmar como entidade imprescindível para a defesa das micro e pequenas empresas, no cenário nacional, trabalhando inclusive para valorizar sua imagem institucional perante a sociedade e, principalmente, posicionando-se como a entidade defensora desse segmento empresarial, em função de sua importância para o desenvolvimento da economia brasileira<sup>174</sup>, tornando-o foco das atenções nacionais.

O Sebrae, em função de sua capilaridade e presença em todo o país, com uma rede nacional de técnicos, orçamento robusto, superior ao de muitos ministérios, na esfera federal (cf. Souza, 1996), e superior ao de muitas secretarias (na esfera estadual) e com capacidade de mobilizar parceiros locais, tem sido uma entidade recorrentemente utilizada pelos governos, seja em âmbito federal, seja estadual ou municipal, para auxílio na implementação e articulação de programas e projetos de desenvolvimento, tal como ocorreu na época do Governo Fernando Henrique com o Programa Brasil Empreendedor, ou com o Comunidade Ativa, cujo objetivo era criar uma rede de agentes de desenvolvimento local em todo o país, ou, mais recentemente, no Governo Lula, com a atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APL), estratégia utilizada pelo Governo Federal em sua política industrial.

Embora o Sebrae tenha saído da esfera governamental, a sua vinculação ao processo de desenvolvimento continua clara, pois compete a ele planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica, em atendimento às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país.

No entender de Lopes (2001, p. 26), a “privatização” do Sebrae consistiu mais em uma questão formal, “não implicando em mudanças de gestão e objetivos”, nem em modificações substanciais. Essas continuidades, por sua vez, são “encobertas por um discurso estatal que se pretende expressão de uma nova sociedade”, de um novo Estado e de um tipo

---

<sup>174</sup> Em seu *Direcionamento Estratégico* 1999-2000, por exemplo, cita-se “a importância do Sebrae participar na formulação das estratégias do país” (Sebrae, 1999a, p. 5). No *Guia da Reinvenção – 2001-2002* (Sebrae, 1999b) cita-se, como propósito, razão de ser do Sebrae a “contribuição para o desenvolvimento do país como um todo”.

de relacionamento entre ambos pautado por maior controle público sobre o aparato estatal. Com exceção dos recursos, agora garantidos por lei e girando em torno de 1,5 bilhão de reais por ano (dados de 2009), a estrutura, a proposta e as ações da entidade não apresentam rupturas com o padrão anterior, quando o então Cebrac era vinculado à Administração Pública Federal:

a ambigüidade do Cebrac, ora voltando-se para o mercado, ora para o Estado, ora para a sociedade, é que faz dele um objeto privilegiado na compreensão das bases que o sustentam e, que por sua vez, têm relação direta com a sua forma de ação. Ao que tudo indica, é o governo o real dirigente da entidade, em que pesem a sua privatização e a sua condição de sociedade civil sem fins lucrativos. (Lopes, 2001, p. 102)

#### 4.2.1.1 Linha do tempo do Cebrac em Goiás

Apesar de todas as mudanças de nome e de organização que fizeram parte da história da instituição, o Sistema Cebrac manteve sempre o propósito de auxiliar as micro e pequenas empresas de todo o país, conforme listamos na linha do tempo a seguir, enfatizando acontecimentos referentes ao Cebrac em Goiás:

## Quadro 6 - Linha do tempo do Sebrae

Ano	Caracterização / Descrição
1972	<p>CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio Gerencial às Pequenas e Médias Empresas) Em 17 de julho de 1972, por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento, foi criado o Cebrae, vinculado ao Ministério do Planejamento.</p> <p>Menos de cinco meses depois de criado o Cebrae em nível nacional, Goiás já contava com o primeiro Agente vinculado a este Sistema. Em 11 de dezembro de 1972 era fundado o Cebrae-GO, tendo como fundadores as seguintes instituições: Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (Codeg), Banco do Estado de Goiás (BEG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Católica de Goiás (UCG), Federação das Indústrias do Estado de Goiás e Distrito Federal (Fieg-DF), Federação do Comércio do Estado de Goiás (FCG), Federação das Associações Comerciais do Estado de Goiás (Faciég), Associação Comercial e Industrial de Goiás (Acieg), Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL).</p> <p>Elaboração do 1º Estatuto do Cebrae.</p>
1973	<p>CEGEM (Centro Goiano de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa) Por decisão administrativa (não poderiam existir duas instituições com a mesma denominação, devendo prevalecer a de âmbito federal), quatro meses depois de instalado o Cebrae-GO recebeu a sua primeira alteração de nome, passando a se chamar Centro Goiano de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cegem).</p>
1975	<p>CEAG-GO (Centro de Assistência Gerencial de Goiás) Em 1975, o Centro Goiano de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cegem) muda de nome seguindo o padrão estabelecido em todos os Estados brasileiros para instituições agregadas ao Cebrae. Surge, então, o CEAG-GO, mantendo-se a mesma composição das entidades fundadoras do original Cebrae-GO e do Cegem, que o sucedeu.</p> <p>Elaboração do 2º Estatuto do Sebrae.</p>
1976	<p>Elaboração do 3º Estatuto do Sebrae, mudando o nome para Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (mantendo a sigla Cebrae), e recebendo o IPEA como membro do Conselho Deliberativo, ficando estipulado que cabia ao IPEA a Presidência do CDN e ao BNDE a presidência das diretorias.</p> <p>4o. Estatuto: 1979: estabelece que o Secretário do Ministério Público passa a presidir o CDN e nomear o Diretor-Presidente do Cebrae e, com isso, a atuação do Cebrae se altera devido a tal aproximação.</p> <p>De 1972 a 1975 o Cebrae atuou por meio de outras entidades situadas nos estados da federação que se credenciavam para operar os programas de crédito orientado sob sua supervisão. Em 1976, por recomendação do governo federal, o Cebrae é unificado em sistema, incorporando as várias entidades antes credenciadas à sua estrutura organizacional, passando a operar programas de crédito orientado em nível nacional. Várias das antigas entidades associadas ao antigo Cebrae se transformaram em CEAGs, que, por sua vez, vieram a ser os Sebraes estaduais atuais, em 1990.</p>

Fonte: adaptado de Mancuso (2002), Melo (2008) e <http://www.sebrae.com.br/uf/goias/sebrae-go/historia>.

Ano	Caracterização / Descrição
1984	<p>O Cebrae passa à administração do Ministério da Indústria e Comércio e assim permaneceu até 1990. Ainda em 1984 (no dia 27 de novembro) a Lei n. 7.256 institui o primeiro Estatuto da Microempresa, que faz com que no ano seguinte sejam criadas 600 mil novas empresas no país, um acréscimo de 40% em relação às estatísticas de crescimento anual até então em vigor (cf. Mancuso, 2002, p. 72).</p> <p>Elaboração do 5º Estatuto do Sebrae, acrescentando as MPE no campo de atuação do Cebrae e estabelecendo que o Cebrae executaria as diretrizes do Conselho de Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa (Copeme) e assessoraria o Ministério, alterando, também a composição do CDN, que passou a abarcar: MIC, Seplan, BNDES, IPEA, ABDE, CEF, BB, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Conselho Governamental da Indústria e do Comércio (Consic). Para gerir o Sebrae foi criado o Copeme. Desvinculação do Sebrae do Ministério do Planejamento, passando a ser vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio.</p>
1987	<p>Elaboração do 6º Estatuto do Sebrae, mantendo praticamente inalterado o estatuto anterior, mas incluindo entre os membros a Associação dos funcionários do Sebrae (Abace).</p>
1988	<p>Após intensa articulação do Cebrae é inserido na Constituição Federal de 1988 o artigo 179, que garante tratamento diferenciado e favorecido às MPE: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução dessas por meio de lei”.</p>
1990	<p>De Cebrae para Sebrae</p> <p>No contexto do Programa Nacional de Desestatização, que visava afastar do Estado as atividades que poderiam ser melhor conduzidas por organizações não governamentais, a Lei 8.029 (de 12/4/1990) desvincula o Cebrae da administração pública e, no dia 9 de outubro do mesmo ano, o Decreto 99.570 (de 9 de outubro de 1990) transformou o Cebrae em serviço social autônomo, mudando a sua denominação para Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e inserindo a entidade no Sistema S (com características afins às já existentes Sesi, Senai, Senac etc.).</p> <p>O Decreto n. 99.370 (de 9/10/1990) definiu seu objetivo, forma de custeio e composição do Conselho Deliberativo e Diretorias.</p> <p>A partir de 1990, as unidades operacionais dos Sebraes estaduais são dotadas de personalidade jurídica própria e correspondem a mesma estrutura organizacional do Sebrae Nacional. No entanto, em cada Estado há certa autonomia organizacional e de atuação, de acordo com as recomendações dos governos estaduais e municipais, assim como há possibilidade de efetuar parcerias com entidades de classes locais, universidades, prefeituras, institutos de pesquisas, escolas técnicas etc.</p>

Fonte: adaptado de Mancuso (2002), Melo (2008) e <http://www.sebrae.com.br/uf/goias/sebrae-go/historia>.

[Continuação - Quadro 6]

Ano	Caracterização / Descrição
1991	Os antigos Ceag de cada Estado da Federação tiveram que aderir ao novo modelo deste Sistema e à sua Estrutura organizacional. Em Goiás, o Ceag foi transformado em Sebrae/GO no dia 5 de fevereiro de 1991, data em que entrou em vigor o seu Estatuto Social.
1993	Fase de implantação dos “Balcões” Sebrae (até 1996).
1995	Fase da Qualidade Total no Sistema Sebrae.
1996	Aprovação da “Lei do Simples”, regulamentação tributária e previdenciária para micro e pequenas empresas, que teve o Sebrae como seu principal articulador.
1999	Processo de “Reinvenção” do Sebrae, estratégia de articular a atuação da entidade alinhada com as políticas dos governos federal, estadual e municipal. Esse processo, coordenado por Oscar Motomura (da empresa de consultoria Amana-Key), nas palavras de Sérgio Moreira, Diretor-Presidente do Sebrae naquele período, levou a entidade a sair da “ <i>abordagem individual das pequenas empresas e passar a tratar do seu ambiente</i> ”, se posicionando como “ <i>uma agência de desenvolvimento da pequena produção no País</i> ” (Mancuso, 2002, p. 147).
2006	Em 14/12/2006 o governo federal sanciona a “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas” (Lei Complementar Federal n. 123/2006), após um longo processo de articulação realizado pelo Sebrae.
2007	O Sebrae completa 35 anos de existência.
2008	Em 19/12/2008 entra em vigor a Lei Complementar Federal n. 128/2008, implementando a figura do Empreendedor Individual.
2011	O mandato da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo Nacional e do Conselho fiscal, no Sebrae Nacional e em todo o Sistema Sebrae (Conselhos Deliberativos Estaduais, nos casos dos Sebraes Estaduais) passa de 2 para 4 anos de duração.
2012	O Sebrae completará 40 anos.

Fonte: adaptado de Mancuso (2002), Melo (2008) e <http://www.sebrae.com.br/uf/goias/sebrae-go/historia>.

A entidade, predominantemente administrada pela iniciativa privada, formou-se a partir de uma decisão política da cúpula empresarial e do Estado, que se associaram para criá-la e cooperaram na busca de objetivos comuns, administração esta que é feita mediante um Conselho Deliberativo, conforme elucidado a seguir.

#### 4.2.2 Gestão do Sebrae

O Sebrae é organizado na forma de um sistema nacional, fundado pela parceria entre Estado e iniciativa privada, constituindo-se de uma unidade central de coordenação, sediada em Brasília, denominada Sebrae Nacional, e de 27 unidades instaladas em cada Estado e no Distrito Federal, denominadas de Sebraes estaduais, Sebrae/UF ou Agentes Sebrae.

As unidades do Sebrae nos Estados e no Distrito Federal têm autonomia administrativa e flexibilidade no direcionamento de projetos e programas, de acordo com os interesses regionais. São orientadas por um Conselho Deliberativo próprio, conforme diretrizes do Conselho Deliberativo Nacional (CDN), sendo este de composição híbrida<sup>175</sup>, abrangendo treze entidades representativas da iniciativa privada (oito representantes, na maioria, de confederações patronais), juntamente com órgãos governamentais (cinco, no total), ligados ao Governo Federal, conforme descrito a seguir<sup>176</sup>:

- Associação Brasileira dos Sebrae Estaduais (Abase);
- Associação Brasileira das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE);
- Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei);
- Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec);
- Banco do Brasil (BB);
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB);
- Caixa Econômica Federal (CEF);
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC);
- Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep);
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Conforme relata Melo (2008, p. 30), o CDN constitui-se num amplo fórum nacional de debate entre governo e iniciativa privada em defesa de uma causa comum: o estímulo e o

---

<sup>175</sup> Por ser uma instituição plural na sua composição, o Sebrae responde a interesses variados e apresenta uma pluralidade de visões que, por vezes, dificulta sua categorização como instituição: “ao constituir-se em parceria público-privado, o Sebrae é público e é privado, mas, ao mesmo tempo, não é nem uma coisa nem outra” (Canani, 2008, p. 150).

fortalecimento das micro e pequenas empresas, sendo que a autora destaca, ainda que, pelo estatuto do Sebrae as entidades que integram o CDN não são obrigadas a contribuir com prestações periódicas para o custeio das atividades do Sebrae e não são titulares de quota do seu patrimônio.

Os conselheiros indicados pelas entidades que compõem o CDN não são remunerados, cumprem mandatos que, até 2011, eram de dois anos e, de 2011 em diante, passaram a ser de quatro anos, com direito à recondução, tendo como uma de suas atribuições a eleição do presidente do Conselho Deliberativo e, também, dos membros do Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva do Sebrae (composta por um Diretor-Presidente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo e Financeiro, no caso do Sebrae Nacional e, no caso dos Sebraes estaduais, composta geralmente por um Diretor-Superintendente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo e Financeiro).

Embora os membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, segundo o estatuto, não possam ser remunerados, essa proibição não se aplica aos Diretores, e sabe-se que, por meio de notícia publicada no jornal *Folha de São Paulo* de 22/08/2004, o salário do Diretor-Presidente do Sebrae era, naquela época, de R\$ 24.263,80 (cf. Melo, 2008, p. 31).

Conforme informa o próprio Sebrae<sup>177</sup>, o Conselho Deliberativo Nacional é o órgão colegiado de direção superior, detentor do poder originário e soberano da entidade, e funciona como sua assembleia geral, cabendo-lhe a responsabilidade de gerir os recursos financeiros, decidir sobre políticas, diretrizes e prioridades na aplicação destes recursos, bem como promover ações de orientação e fiscalização das diversas ações da instituição, tudo em conformidade com as normas aplicáveis, em especial com o Estatuto Social do Sebrae.

O Colegiado, composto por treze Conselheiros titulares e respectivos suplentes, pertencentes ao segmento público e privado, discute e delibera sobre as matérias submetidas e acolhidas para apreciação, com o propósito de estimular e desenvolver as micro e pequenas empresas brasileiras.

O presidente do Conselho Deliberativo é eleito pelo próprio conselho, sendo escolhido entre seus integrantes para um mandato de quatro anos, renováveis por igual período. Este conselho elege também uma Diretoria Executiva, igualmente para um mandato

---

<sup>176</sup> Cf. Sebrae, <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos/conselho-deliberativo-nacional>.

<sup>177</sup> Cf. Sebrae: <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos/conselho-deliberativo-nacional>.



de quatro anos, também renováveis<sup>178</sup>.

A composição do Conselho Deliberativo Nacional (CDN) é alvo de crítica de vários pesquisadores, em função da ausência de uma representação direta do segmento empresarial, que se constitui na razão de existência do Sebrae.

Cypriano (2004, p. 230), por exemplo, alega que em um país marcado por relações sociais com viés fortemente hierárquico e evidente desigualdade de acesso a bens e oportunidades, apenas a representação por intermédio das entidades corporativas da categoria empresarial, como as confederações nacionais da indústria e comércio, para citar as mais destacadas, não contribui para a organização da pequena empresa:

Isso se torna menos defensável ainda quando existe dispositivo de lei desde 1988 que obriga a existência de três assentos no CDN a serem ocupados por representantes do segmento e, finalmente, fica pior quando o argumento usado para justificar a não deliberação do assunto arroga em sua defesa a questão da representação cartorial por parte de uma suposta representação direta da pequena empresa, evidenciando os interesses corporativos em jogo e possibilitando o questionamento quanto à natureza e sentido que orientam as altas deliberações da agência.

Oliveira (2005, p. 29) também critica a ausência de micro e pequenas empresas na composição do Conselho Deliberativo e afirma que esta determinação consta na Lei 8.029, de 12/4/1990:

O Estatuto Social do Sebrae Nacional, em seu artigo 35, assegura três vagas para representantes de entidades de Micro e Pequenas Empresas Nacionais: “Art. 35 – Para dar cumprimento ao disposto no art. 10 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, com a redação da Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990, o CDN constituirá comissão de conselheiros com o objetivo de promover estudos e propor medidas que possibilitem a inclusão no quadro de associados do Sebrae, com direito à participação naquele colegiado, de três (03) entidades cujos estatutos prevejam como exclusivo objeto a representação das microempresas e empresas de pequeno porte respectivamente nas seguintes áreas: I – da indústria; II – do comércio e serviços e; III – da produção agrícola”.

Lopes (2001, p. 51) também critica a composição do CDN, por entender que o Sebrae é regido por padrões monológicos em sua organização interna:

Os interesses transmitidos são articulados pelas Confederações, juntamente com órgãos da administração pública que, por meio do Conselho Deliberativo, traça as políticas e estratégias do órgão [...]. Essa ‘troca’ possibilita, de um lado, que as Confederações sejam responsáveis pela gestão de um órgão que não está a elas formalmente submetido, formulando programas e decidindo pela aplicação de recursos. De outro, o governo, por meio de uma entidade privada, o Sebrae, executa

---

<sup>178</sup> A partir do ano de 2010 o mandato do Conselho Deliberativo Nacional, dos Conselhos Deliberativos Estaduais, bem como das Diretorias Executivas do Sebrae Nacional e dos demais Agentes Sebrae, que até então era de dois anos, passou a ser de quatro anos.

políticas que considera pertinentes a um determinado segmento, podendo utilizar esses recursos públicos para programas que não estão voltados exclusivamente para o segmento, bem como utilizar a entidade para contemplar a sua base governista, por meio da lógica das nomeações.

Outra crítica endereçada ao Sebrae refere-se à falta de autonomia da entidade face ao aparato estatal. As entidades do CDN compartilham de uma mesma orientação política e não geram condições de autonomia, segundo Lopes (2001, p. 135), que considera, ademais, que o fato de o Sebrae ser, formalmente, uma entidade privada de apoio aos micro e pequenos empresários, por definição “não o situa autonomamente face ao Executivo, e nem exclusivamente com funções técnicas. Ou seja, estruturas e configurações formais são insuficientes para a compreensão de certos processos”. Para a autora, caracterizar o Sebrae como grupo de interesse que atua como grupo de pressão possibilita referenciá-lo e vinculá-lo a um “padrão histórico de funcionamento do aparato estatal, e lança luzes sobre uma forma de relacionamento entre sociedade e Estado que tem sido veiculada, na última década, como nova, diferente e propulsora de uma esfera pública não-estatal” (Lopes, 2001, p. 71).

No entender de Cypriano (2004, p. 235) a constituição do Sebrae requereu uma “engenharia institucional” capaz de agradar aos segmentos corporativos que se beneficiavam das políticas executadas pela entidade:

a composição do Conselho Deliberativo da entidade é objeto de intensa negociação, gerando disputas que ainda mais recentemente evidenciam o caráter corporativo que orienta as deliberações emanadas por esta instância institucional, configurando em boa parte sua ação institucional.

Em que pese o fato da desvinculação do Cebrae da Administração Pública Federal, com a sua “privatização” em 1990, e sua transformação em Sebrae, a entidade não obtém autonomia para agir independentemente do governo, tanto é assim que as eleições para as diretorias executivas em 1994, 1996, 1998 e 2000 sofreram interferência direta do Presidente da República na indicação dos quadros da entidade, conforme argumenta Lopes (2001, p. 120).

Embora seja uma entidade privada, que atua como serviço social autônomo, o Sebrae é frequentemente percebido por algumas pessoas como sendo um órgão público, interpretação equivocada que acontece devido ao fato de o Sistema Sebrae ter sua origem quando ainda se chamava Cebrae e era vinculado ao Governo Federal, bem como pelo fato de o Conselho Deliberativo da entidade ser composto por representantes não apenas de segmentos empresariais, como também de órgãos e instituições governamentais.

Além do Conselho Deliberativo o Sebrae/NA, bem como os agentes Sebraes estaduais possuem também um Conselho Fiscal, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar

a execução orçamentária e as contas da entidade.

#### **4.2.3 Natureza jurídica do Sebrae**

O arcabouço jurídico que legitima o Sebrae tem como fundamento a Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a desvinculação do então Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae) do poder público, transformando-o em serviço social autônomo<sup>179</sup>, e o Decreto n. 99.570, de 9/10/1990, em complemento à Lei 8.029, regulamentando o dispositivo anterior, alterando a denominação da entidade de Cebrae para Sebrae, tendo o art. 2º, § 1º, normatizado a criação dos Sebraes estaduais.

O Sebrae passou a ser, então, uma sociedade civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica, entidade associativa de direito privado, integrante do Sistema ‘S’, ente de cooperação do Estado e paraestatal, por receber recursos públicos.

O Sebrae não é uma entidade estatal (ou governamental), pois não faz parte da estrutura do Estado, não integrando a administração pública direta ou indireta.

Embora os serviços sociais autônomos sejam entidades privadas, desvinculados da administração pública, eles devem se submeter aos princípios típicos da administração pública, pois recebem contribuições sociais compulsórias e servem à administração do país, de modo que é necessário que os requisitos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade), que regem a estrutura governamental, se apliquem também aos serviços sociais autônomos (como é o caso do sistema ‘S’).

Desta forma, o Sebrae, assim como as demais entidades do Sistema ‘S’, não tem liberdade para dispor de recursos públicos como se estivesse utilizando de recursos privados, visto que toda entidade que gere recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar seu correto emprego, observando os princípios que regem a administração pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (Senai, Senac, Sesc, Sesi), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras (cf. Meirelles, 2004, p. 363).

<sup>180</sup> Os serviços sociais autônomos sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme dispõe o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos”. Assim, mesmo os entes paraestatais encontram-se subordinados ao princípio do controle público,

#### 4.2.4 A estrutura do Sebrae

Organizado sob a forma de Sistema, o Sebrae é composto por uma unidade nacional (denominada Sebrae Nacional, núcleo central do sistema, com sede em Brasília), coordenadora, e por unidades estaduais (Sebrae/UF), operacionais e executoras, vinculadas à unidade nacional, estando presente em todas as unidades da Federação, possuindo o Sistema Sebrae, em torno de 4.500 empregados.

##### 4.2.4.1 O Sebrae Nacional

O Sebrae é uma entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos, transformado em serviço social autônomo pelo Decreto n. 99.570, de 9 de outubro de 1990.

Inscrito no CNPJ/MF sob o n. 00.330.845/0001-45, o Sebrae está sediado em Brasília (DF) no Setor de Grandes Áreas Sul (SGAS), 604/605 - Módulos 30 e 31 - Asa Sul - 70200-645 - Brasília - DF.

A estrutura básica do Sebrae Nacional é constituída pelo Conselho Deliberativo Nacional/CDN (que funciona como uma assembleia geral da entidade, tendo como atribuições básicas decidir sobre as políticas, diretrizes e prioridades, bem como aprovar o regimento interno do Sebrae), um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva<sup>181</sup>, composta por um Diretor-Presidente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo-Financeiro, assessorados por técnicos responsáveis pelo desenvolvimento dos programas e atividades do Sebrae.

Esta estrutura reproduz-se nas unidades estaduais, que contam com seus respectivos Conselhos Deliberativos Estaduais<sup>182</sup>, Conselhos Fiscais e Diretoria Executiva (composta geralmente por um Diretor-Superintendente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo-Financeiro).

As Unidades Sebrae nos Estados e no Distrito Federal possuem autonomia no desempenho de suas funções, cabendo ao Sebrae Nacional o papel de orientador e

---

sujeitos à fiscalização, conforme *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988, que determina sobre quais âmbitos deve ser exercida a fiscalização (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial) e sobre quais aspectos (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas).

<sup>181</sup> As principais competências da Diretoria Executiva do Sebrae/NA são aprovar os planos de trabalho das áreas de supervisão de cada Diretoria e promover a articulação interinstitucional e definir padrões para as ações de atendimento às empresas de micro e pequeno porte.

<sup>182</sup> Os Conselhos Deliberativos Estaduais são formado por entidades da indústria, comércio, agricultura e serviços, por representantes do poder público estadual e federal e por entidades técnico-científicas.

coordenador da atuação do sistema, estabelecendo normas e estratégias e incumbindo-se das atividades de articulação política em âmbito nacional.

#### 4.2.4.2 O Sebrae em Goiás

O Sebrae em Goiás possui um Conselho Deliberativo Estadual (CDE), composto por representantes de treze entidades e uma Diretoria Executiva, composta por um Diretor-Superintendente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo-Financeiro.

Listamos, abaixo, as entidades que compõem o CDE<sup>183</sup>:

1. Agência de Fomento de Goiás S/A (Goiás Fomento);
2. Associação Goiana da Micro e Pequena Empresa (AGPE);
3. Banco do Brasil (BB);
4. Caixa Econômica Federal (CEF);
5. Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás (Sectec);
6. Federação da Agricultura do Estado de Goiás (Faeg);
7. Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Estado de Goiás (Faciég);
8. Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Estado de Goiás (FCDL);
9. Federação das Indústrias do Estado de Goiás (Fieg);
10. Federação do Comércio do Estado de Goiás (Fecomércio);
11. Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Goiás (Seplan);
12. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);
13. Universidade Federal de Goiás (UFG).

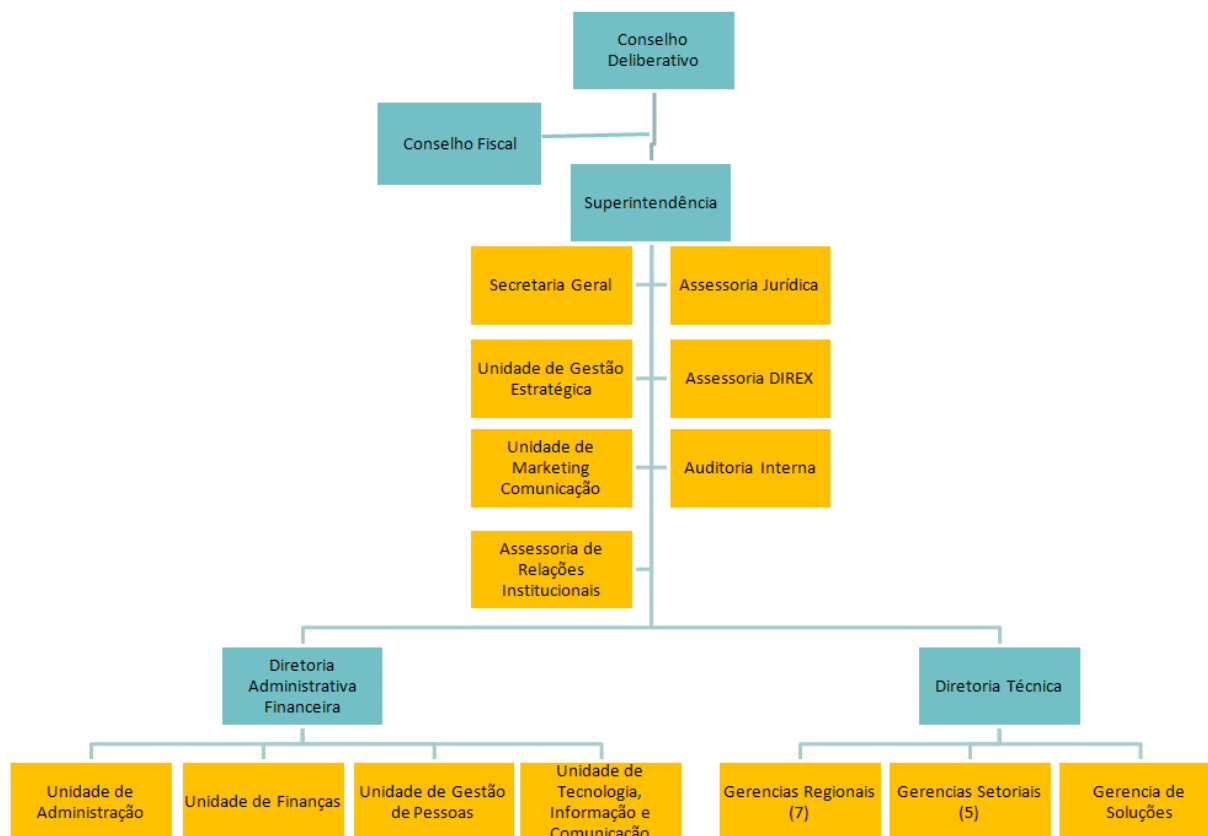
Além do Conselho Deliberativo Estadual (CDE) e da Diretoria Executiva, o Sebrae em Goiás possui, também, Assessorias técnicas e Unidades responsáveis pelo suporte, gestão e desenvolvimento e disponibilização de metodologias, referenciais, métodos, produtos e serviços, prestação de serviços e de suporte necessários às áreas finalísticas do Sebrae e o desenvolvimento e disponibilização de instrumentos e métodos adequados ao ambiente corporativo, além de sete unidades, denominadas “Regionais”, distribuídas por todas as regiões do Estado de Goiás: Metropolitana, Centro-Norte, Centro-Nordeste, Entorno do DF, Oeste-Noroeste, Sudoeste e Sul-Sudeste, responsáveis pela elaboração, gestão, monitoramento e avaliação de projetos e carteira de projetos orientados para resultados

---

<sup>183</sup> Cada um dos treze conselheiros que representam as entidades do CDE não são remunerados pelo exercício desta função. Apenas em casos excepcionais, como de viagens a serviço do Sebrae, eles recebem diárias para custeio de suas despesas com hotéis, transporte e alimentação.

finalísticos junto ao público-alvo.

**Figura 1 - Estrutura organizacional do Sebrae em Goiás (Gestão 2011-2014)**



Fonte: Sebrae/GO (2011, p. 9).

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás é vinculado ao Sistema Sebrae, com sede na Av. T-3 n. 1000 – Setor Bueno, Goiânia-Goiás, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 01.269.984/0001-73.

Em sua gestão, o Sebrae em Goiás utiliza os seguintes instrumentos de natureza normativa e executiva:

- Direcionamento estratégico;
- Planejamento plurianual (PPA), elaborado com horizonte de quatro anos;
- Diretrizes orçamentárias;
- Orçamento anual do Sebrae e do Sistema Sebrae;
- Resoluções da Diretoria Executiva;
- Portarias;
- Instrução normativa;
- Manual de orientação.

A partir de 2009 o Sebrae em Goiás intensificou o processo de interiorização de suas ações, por meio da criação de Escritórios Regionais e de Agências de Atendimento nos principais municípios goianos.

A partir desse processo de expansão, interiorizando suas ações em todas as regiões do Estado<sup>184</sup>, o Sebrae em Goiás conta atualmente com a seguinte estrutura:

a) Sede: em Goiânia, capital do Estado de Goiás.

b) Escritórios regionais: estrutura que permite ao Sebrae em Goiás ampliar sua presença nos municípios do interior do Estado. Para coordenar suas ações neste novo modelo foram criados sete Escritórios regionais, unidades instaladas em municípios-polo do Estado: 1) Regional Centro-Nordeste (Anápolis: atua em 29 municípios); 2) Regional Centro-Norte (Goianésia: abrange 48 municípios); 3) Regional Entorno do DF (Luziânia: atende dezenove municípios); 4) Regional Oeste-Noroeste (São Luís de Montes Belos: atua em 56 municípios); 5) Regional Sul-Sudeste (Catalão: abarca 48 municípios); 6) Regional Sudoeste (Rio Verde: atua em 26 municípios); 7) Regional Metropolitana (Goiânia: abrange vinte municípios).

Cada Escritório possui estrutura própria, sendo administrado por um gerente, com uma apoio de uma equipe de empregados do Sebrae, atuando nos municípios sob a área de influência do município-polo, abrangendo, desta forma, os 246 municípios do Estado de Goiás.

c) Agências Sebrae: funcionam por meio de parcerias com entidades locais dos municípios onde as Agências são instaladas, geralmente Prefeitura, Associação Comercial-Industrial, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), Sindicato Rural ou outra entidade representativa de algum segmento econômico de importância no município. O Sebrae possui Agências instaladas nos seguintes municípios: Águas Lindas, Caldas Novas, Ceres/Rialma, Cristalina, Formosa, Goiânia, Goiatuba, Itaberaí, Jaraguá, Jussara, Morrinhos, Niquelândia, Palmeiras de Goiás, Planaltina de Goiás, Porangatu, Quirinópolis, São Miguel do Araguaia, Uruaçu e Valparaíso.

A expansão da presença do Sebrae no interior faz parte da estratégia intitulada “Revolução do atendimento ao empreendedor”, posicionando-se mais próxima de seu cliente, o empresário e o candidato a empresário para, desta forma, tornar o atendimento mais eficaz.

Os serviços disponibilizados pelo Sebrae nas novas agências atendem às demandas e

---

<sup>184</sup> A escolha dos municípios nos quais se implanta um Escritório Regional tem como critério sua representatividade no PIB do Estado, população, número de empresas existentes e disponibilidade do poder público local em efetivar parcerias para implantação do Escritório Regional.

particularidades de cada localidade, identificadas junto ao público-alvo.

### **4.3 O reposicionamento do Sebrae como agência de desenvolvimento**

Até o ano de 1999 o Sebrae era reconhecido como empresa ofertante de cursos e consultorias, focando sua atuação, basicamente, no treinamento gerencial direcionado a empresários e executivos e no apoio creditício (que compreendia desde a preparação de projetos até a sua intermediação com instituições financeiras e acompanhamento executivo).

A partir de 1999-2000, a entidade passa por um processo de redirecionamento estratégico, intitulado pelo próprio Sebrae de “Reinvenção”, cujo principal objetivo foi o reposicionamento da entidade, antes conhecida como ofertante de cursos e consultorias e, agora, desejosa de se posicionar como uma agência de desenvolvimento, processo este que foi concebido pelo Sebrae Nacional e que teve a adesão de todos os Sebraes estaduais.

A “Reinvenção” do Sebrae é fruto de uma autocrítica da entidade, que revela entre outras coisas que os instrumentos tradicionais de promoção da pequena empresa são insuficientes para provocar impacto junto à sua clientela heterogênea.

O processo de reinvenção consiste, segundo relata Mancuso (2002, p. 142) em uma aproximação maior do Sebrae de sua clientela, na atuação em articulação e parceria com a sociedade, se organizando como agência de desenvolvimento e buscando um cenário para os pequenos negócios sustentado pelo dinamismo de uma cultura empreendedora.

As palavras de Sérgio Moreira (*apud* Mancuso, 2002, p. 147), ex-Diretor-Presidente do Sebrae, sob cuja gestão foi conduzido esse processo resume o que foi a “Reinvenção” do Sebrae:

Somos uma instituição irrequieta, eternamente insatisfeita com nossos resultados, porque é sempre possível fazer mais, fazer melhor e mais barato, atingir mais pessoas, mais clientes, enfim, gerar mais satisfação. Por isso optamos por um processo que se chamou de “Reinvenção” do Sebrae, um redirecionamento estratégico. Saímos da abordagem individual das pequenas empresas e passamos a tratar do seu ambiente. Hoje [...] o Sebrae é uma agência de desenvolvimento da pequena produção do país. Tem atuado como tal, tem buscado atuar como tal, e como tal se prepara para contribuir com os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Mas não apenas com o governo, também com a sociedade, representada pelas organizações não-governamentais, cada vez mais numerosas e importantes, pelas entidades empresariais e pela própria iniciativa privada, objeto final do nosso trabalho.

Juarez de Paula Filho, em entrevista concedida em 2011, dá o seu depoimento sobre esse momento de transição e reposicionamento vivido pelo Sebrae:



*Na gestão do Sérgio Moreira foi que aconteceu essa transição. O Sebrae contratou uma empresa de consultoria muito renomada, a Amana Key, que trabalha com grandes empresas brasileiras, na linha que eles chamam de reinvenção estratégica, que é o repensar a empresa como um todo: qual é a missão dela, qual é o seu papel. No caso do Sebrae, a Amana-Key (que tem no Oscar Motomura como seu principal dirigente) propôs essa reflexão: quem é o cliente do Sebrae? O que esse cliente deseja? Como o Sebrae deve se reposicionar estrategicamente no mercado para atender a esse cliente? O Sebrae, na época, já tinha os seus 30 anos de existência, então já tinha passado por uma evolução muito grande, desde a sua criação. E esse processo de reinvenção estratégica levou o Sebrae à conclusão de que o mercado esperava que ele fosse não apenas mais uma empresa de consultoria, porque existiam, inclusive, empresas privadas de consultoria que poderiam suprir esse papel. Então não era isso que justificava a existência do Sebrae. Isso foi justificado no início, quando não existia ninguém para dar consultoria para as MPE, pois nenhum economista ou administrador de empresas iria montar um escritório para prestar serviços para micro ou pequenas empresas porque ele não iria ganhar dinheiro. Hoje, com o crescimento da economia do país, já existe um mercado que atende esse segmento. O Sebrae não seria mais necessário se existisse só para isso. A “Reinvenção” levou o Sebrae a se perguntar: então qual é a nossa missão, para além disso, de dar consultoria? E daí nós chegamos à conclusão de que a grande missão do Sebrae é ajudar no desenvolvimento do país, a partir das micro e pequenas empresas, ou seja, é de se ver como uma agência de desenvolvimento, voltada para as MPE. Então é isso que o Sebrae é hoje; ele se assumiu então nessa condição e adotou como missão promover o desenvolvimento, a sustentabilidade e a competitividade das MPE, contribuindo para o desenvolvimento do país como um todo. A partir desse reposicionamento estratégico é que foi criada uma unidade de políticas públicas (UPP), porque aí passou a fazer sentido para o Sebrae olhar a melhoria do marco legal que impacta a vida das MPE.*

A reinvenção do Sebrae passa pelo reconhecimento de que a instituição, embora não-governamental, é de caráter público por utilizar recursos parafiscais, espírito este materializado por meio do Plano Integrado para Implementação das Prioridades do Sistema Sebrae, no ano de 2002, traduzidos, conforme registra Mancuso (2002, p. 150), nos seguintes itens: 1) desenvolvimento de arranjos produtivos em todo o país; 2) potencialização e difusão de experiências de sucesso; 3) Educação empreendedora para milhões; 4) fomento e disseminação da cultura de cooperação; 5) universalização do crédito e da capitalização; 6) articulação em prol da redução de tributos e da desburocratização; 7) articulação de rede de apoio às MPE.

Alguns slogans que nascem a partir deste momento de “Reinvenção”<sup>185</sup> reforçam o “Sebrae que faz”, dos anos 1990, e inserem a entidade na nova diretriz de atuação, como agência de desenvolvimento da pequena produção no país, sustentada pelo dinamismo de uma cultura empreendedora.

Várias etapas foram vivenciadas pelo Sebrae até que a entidade assumisse esse novo posicionamento, como agência de desenvolvimento, discurso este incorporado em sua comunicação e relacionamento com a sociedade, conforme exemplos abaixo:

---

<sup>185</sup> Tais como “Sebrae para todos” e “Sebrae: parceiro dos brasileiros”.

Estamos convictos de que, com a metodologia Geor – um modelo de gestão que, além de possibilitar mais envolvimento dos parceiros nos projetos apoiados pelo Sebrae, permite explicitação transparente dos resultados e ainda amplia a capacidade de gerenciamento em tempo real –, iremos consolidar a instituição como uma das maiores agências de desenvolvimento do País. (Sebrae, 2006b, p. 14: fala do Diretor-Presidente do Sebrae Nacional, Paulo Okamoto)

O Sebrae, uma entidade privada e de interesse público, apóia a abertura e expansão dos pequenos negócios e transforma a vida de milhões de pessoas por meio do empreendedorismo. Estas são algumas das razões pelas quais o Sebrae tem uma missão clara e focada no desenvolvimento do Brasil via geração de emprego e renda pela via do empreendedorismo. (<http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae>)

Temos uma responsabilidade muito grande, pois o Sebrae é uma agência de desenvolvimento que fomenta a geração de trabalho e renda por meio dos micro e pequenos negócios. É preciso buscar inovação, conhecimento e informação, trabalhando a cultura empreendedora no Estado”, analisa o Diretor-superintendente do Sebrae no Piauí, Delano Rodrigues Rocha. ([sebraepi.achanoticias.com.br/noticia\\_pdf.kmf?cod=7746883](http://sebraepi.achanoticias.com.br/noticia_pdf.kmf?cod=7746883))

Na prática, o Sebrae é uma Agência de Desenvolvimento dos Pequenos Negócios. Como tal, tem como principal missão produzir e distribuir conhecimento permanentemente. (<http://www.mi.gov.br/comunicacao/clipping/corpo.asp?id=39164>).

A proposta em elaboração, que contará com a participação de empresários dos diferentes elos da cadeia e de todas as regiões do País, busca, em primeiro lugar, o envolvimento de entidades oficiais, a exemplo do Mapa e do Inmetro, como organismos regulamentador e acreditador, respectivamente, além do Ibraflor, como representante do setor e do Sebrae, como agência de desenvolvimento, articulação e capacitação, cujo objetivo é a construção de um programa com critérios técnicos baseados nas condições locais e harmonizados com as exigências internacionais. Em segundo lugar, a avaliação da conformidade será feita em cada um dos elos da cadeia produtiva e não apenas da produção, uma vez que os elos têm um papel fundamental para a manutenção da qualidade do produto até o consumidor. (<http://asn.interjornal.com.br/noticia.kmf?noticia=5597975&canal199>)

A ascensão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um ex-operário metalúrgico que chegou à Presidência da República, foi usado como exemplo de mobilidade social que o Sebrae pode proporcionar pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), deputado federal Armando Monteiro Filho (PMDB-PE), ao assumir ontem o Conselho Deliberativo Nacional (CDN) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. “Essa mobilidade social que o Brasil apresentou nas últimas eleições tem que ter correspondente mobilidade empresarial, permitindo que muitos possam atuar em atividades produtivas e o Sebrae, como agência de desenvolvimento, tem um importante papel econômico e político de apoiar o desenvolvimento do País por meio da capacitação de agentes empreendedores”, disse Monteiro Neto. (<http://indexet.investimentosenoticias.com.br/arquivo/2003/01/15/44/Sebrae-Presidente-da-CNI-assume.html>. título “Sebrae: Presidente da CNI assume”. Autor: Gazeta Mercantil).

O Sebrae se transformou, na prática, em uma agência de desenvolvimento da pequena empresa. Presente no País inteiro, com mais de 450 pontos de atendimento. ([www.sebrae.com.br/customizado/.../diretoria-executiva](http://www.sebrae.com.br/customizado/.../diretoria-executiva))

Uma organização como o Sebrae, com suas características de agência de desenvolvimento, reúne todas as condições, inclusive e principalmente o seu poder de capilaridade, para contribuir com a implementação de projetos que sejam multiplicadores de ocupações produtivas em diversos pontos do território nacional. Cabe lembrar ainda que o Sebrae tenha o credenciamento necessário para patrocinar projetos direcionados para uma agenda de desenvolvimento local, em suas ações imediatas previstas no seu processo de reinvenção. ([www.mauronunes.com.br/download.php?arquivo...doc](http://www.mauronunes.com.br/download.php?arquivo...doc))

O Sebrae tornou-se uma agência de desenvolvimento que dissemina o conhecimento. Sua missão é informar e capacitar empreendedores para que as milhões de empresas tenham vida longa e tornem-se mais competitivas. (<http://www2.uol.com.br/pagina20/07102007/sebrae20.htm>; Sebrae celebra Dia da Micro e Pequena Empresa – Viagem através do conhecimento)

O Sebrae deseja ser reconhecido como importante instituição indutora do desenvolvimento do país, no âmbito de seu objetivo (enquanto sistema), de atuar como agente catalisador de iniciativas para melhorar a competitividade das Micro e Pequenas empresas, gerando resultados crescentes e de impacto para o desenvolvimento sustentável do Brasil. (Sebrae, 2008a, p. 15)

No atual contexto nacional, o Sebrae tem um triplo papel: o de prestador de serviços empresariais às micro e pequenas empresas, desenvolvendo o mercado de serviços para essa clientela; o de agência de desenvolvimento ou de articulação estratégica para a construção de ambientes favoráveis aos pequenos negócios; e, finalmente, o de gerador de conhecimento sobre esse relevante segmento do setor empresarial. (Sebrae, 2007, p. 9)

A partir dos depoimentos que coletamos na pesquisa de campo realizada em 2011 com o corpo técnico e com lideranças e parceiros do Sebrae em Goiás, pode-se perceber que o novo papel então assumido pelo Sebrae, como agência de desenvolvimento, já está incorporado seja internamente, seja pelo público-alvo atendido pela entidade:

*É verdade, nós deixamos a função de empresa de consultoria caso a caso e passamos a atuar como uma agência de desenvolvimento, pensando em desenvolvimento empresarial e, mais recentemente na história do sistema Sebrae, passamos a ter uma atuação de desenvolvimento local e territorial que deu uma dimensão diferenciada do que vinha acontecendo ao longo dos últimos 30 anos do sistema Sebrae. O Sebrae passou a olhar o desenvolvimento como um fenômeno mais holístico; não adianta nós fomentarmos um desenvolvimento de uma mercearia numa comunidade, se aquela comunidade não estiver pronta pra ter aquela mercearia dentro; é preciso que haja consumo, educação, qualidade de vida pra que um empreendimento seja criado e permaneça firme em uma comunidade. (Oliveira, 2011)*

*Eu acho que o Sebrae tem ainda essa dificuldade de identidade. Mas hoje eu vejo o Sebrae mais como uma agencia de desenvolvimento do que mera uma instituição realizadora de cursos ou de consultorias. (Aires, 2011)*

*O Sebrae, nos últimos 10 anos, evoluiu bastante nessa transformação, de ser a empresa de consultoria e de curso pra se tornar uma agência de desenvolvimento. Em 1999, quando foi criado o Proder especial (o programa de desenvolvimento de renda), especificamente pra um programa do Governo Federal que se chamava Comunidade Ativa, que tinha como objetivo promover desenvolvimento em localidades de baixo IDH (levantamento de necessidade, vocações, problemas, criação de agência de desenvolvimento) então já naquela época havia um programa do Sebrae criado especialmente pra isso, já deixando de ser uma mera empresa de consultoria e cursos, já passando a ter um formato de agência de desenvolvimento que foi evoluindo, retraiu, recuou um pouco, após a ruptura do Governo Federal para com esse tipo de iniciativa, quando houve a mudança de poder, em 2002 (saindo o Fernando Henrique Cardoso e entrando o Lula), em que você tinha um governo que trabalhou bastante o aspecto do desenvolvimento local, onde entrou um novo governo que trabalhou mais as políticas de transferência de renda (Fome Zero, Bolsa Família etc.) e olhou muito mais pra isso do que para os processos de desenvolvimento, que eu acho que foi uma perda muito grande, pois antes a estratégia do Governo Federal (FHC) era de desenvolver as comunidades pelas potencialidades, pelo protagonismo, pela atuação mais efetiva de quem mora lá, que era, a meu ver, uma condição muito mais ativa e participativa, passando pra uma condição, de 2002 pra frente, muito mais passiva, em que as pessoas, em vez de se tornar independentes, se tornaram cada vez mais dependentes dos programas de transferência de renda. (Moura, 2011)*

*A atuação do Sebrae como agência de desenvolvimento, isso inclusive foi verbalizado pelo ex- superintendente Dr. João Bosco Umbelino no encontro de turismo de Goiânia, de sair de demandas pontuais e trabalhar como agência de desenvolvimento. O Sebrae é o único ente do Sistema 'S' que atua transversalmente, pois cada uma das outras entidades atua especificamente e hoje existe uma lacuna muito grande no Estado de Goiás em torno de uma agência de desenvolvimento. Se você pega o Estado da Bahia, você tem lá o Banco do Nordeste que faz esse papel, e nós aqui não temos quem faz esse papel de desenvolvimento, pelo Estado. Então, o Sebrae incorporou isso, até porque está presente em 100% nos 246 municípios que nós temos, em alguns lugares mais intensamente, em outros mais timidamente, mas o Sebrae está presente em todos os municípios. (Gomes, 2011)*

*O Sebrae foi uma instituição que teve coragem de começar a lidar com desenvolvimento, mexendo em uma tradição, num regime que vinha de assistencialismo, de programas que chegavam de cima pra baixo nas comunidades. Isso incomodou muita gente. O Sebrae é um pioneiro e realmente é um agente de desenvolvimento e hoje tem o respeito e respaldo das três instâncias governamentais (municipais, estaduais e federais), pois realmente faz acontecer nas comunidades. (Luz, 2011)*

*O Sebrae tem como diretriz não só oferecer cursos, mas também acompanhar o desenvolvimento daquela atividade, atuar como entidade que ajuda no desenvolvimento do município como um todo. (Souza, 2011)*

O processo de redirecionamento estratégico realizado pelo Sebrae no ano de 1999 visava cumprir adequadamente sua missão institucional de apoiar as micro e pequenas empresas, investindo nos ambientes locais e setoriais mais amplos onde surgem as iniciativas empresariais.

Em janeiro de 1999, com a autorização do Conselho Deliberativo Nacional (CDN), iniciou-se um trabalho de consulta a todas as entidades participantes do Sistema Sebrae, à direção dos Sebraes estaduais e aos consultores externos do Sistema, com o objetivo de traçar

as diretrizes para a atuação do “novo Sebrae”, aprovadas em reunião do CDN em julho deste mesmo ano.

Em linhas gerais, propõe-se a explicitação do papel do Sebrae no campo político, enfocando a sua atuação não restrita à dimensão técnica, mas contribuindo para o desenvolvimento do país e o bem-estar da população:

a reinvenção passa pelo reconhecimento de que a entidade, embora não-governamental, é de caráter público, por utilizar recursos parafiscais. Isto acentua suas responsabilidades perante a sociedade. Num outro plano, a reinvenção é consequência da mudança do papel do Sebrae, que deve ser vanguarda não só do conhecimento, mas, também, detentor de grande capacidade de articulação. (Sebrae, 1999b, p. 7)

Enquanto instituição de caráter público, apesar de não governamental, o Sebrae possui um papel fundamental para a dinamização da economia do país: “ao prestar serviços de orientação para micro e pequenos empresários, e, principalmente, pensar e estruturar estratégias que buscam ambientes mais favoráveis aos pequenos negócios, tal instituição assume naturalmente a função de uma agência de desenvolvimento”. (Sebrae, 2008a, p. 11)

Ao se posicionar como agência de desenvolvimento dos pequenos negócios, atuando de forma descentralizada, não apenas por meio de seus entes estaduais, mas também mediante as inúmeras parcerias e formas similares de associação de objetivos, o Sebrae busca contemplar o desejo de seu primeiro Diretor-Presidente de que a entidade atuasse como uma “ponte”, liderando pelo conhecimento e sendo o “pólo catalisador, disseminador e de transferência de experiências” (Cypriano, 2004, p. 249).

A seguir relatamos algumas áreas de atuação do Sebrae, em consonância com esse novo posicionamento estratégico que a entidade assume.

#### **4.3.1 A atuação do Sebrae na área de desenvolvimento<sup>186</sup>**

Em meados de 1990, o Sebrae passa a atuar sistematicamente na implementação de projetos de desenvolvimentos (setorial, local e territorial).

A entidade iniciou sua atuação no segmento de desenvolvimento, estimulada a potencializar e cumprir sua missão de fortalecer a competitividade empresarial no país, com foco no empreendedorismo.

---

<sup>186</sup> Para a redação desta seção utilizou-se a transcrição de trechos da publicação intitulada *Metodologias de capacitação de agentes de desenvolvimento local* (Sebrae, 2008a).

Desde o início desta empreitada o Sebrae posiciona-se como “agente indutor do desenvolvimento”, possuidor de um papel fundamental para a dinamização da economia do país, ao prestar serviços de orientação para micro e pequenos empresários, e, principalmente, pensar e estruturar estratégias que buscam ambientes mais favoráveis aos pequenos negócios, assumindo a “função de uma agência de desenvolvimento” (Sebrae, 2008a, p. 9).

Atento às práticas adotadas por diversas formas de representações da sociedade, no intuito de apoiá-las ou, eventualmente, estruturar programas e projetos alinhados à promoção do desenvolvimento local, o Sebrae adota o conceito de desenvolvimento local que, apesar de heterogêneo, é entendido, nesta tese, como a concepção que traz em seu cerne uma abordagem integral e sistêmica do desenvolvimento a partir do fortalecimento das bases territoriais:

De maneira geral, podemos dizer que o desenvolvimento local é caracterizado pela superação da visão que atrela o desenvolvimento exclusivamente a aspectos econômicos, ligado à expansão do estoque de capital presente em determinado território (municipal, regional, etc.). [...], trata-se de um processo que integra várias dimensões, espaciais, econômicas, sociais, culturais e políticas que, por meio de seu conjunto dinâmico, podem produzir uma prosperidade sólida e durável que não se reduz somente à taxa de crescimento do PIB. (Sebrae, 2008a, p. 4)

O Sebrae possui, por meio de seus instrumentos de atuação, uma forte vinculação com o tema do desenvolvimento local, visto que suas atividades perpassam o fortalecimento do capital empresarial e humano, na medida em que realiza inúmeros serviços de capacitação profissional e técnica, além de ser propagador da cultura empreendedora.

Além disso, a entidade apresenta uma forte capacidade de se articular com diversas instituições no país, contribuindo para a criação de redes que venham a potencializar o desempenho de atores e seus territórios. Também não se pode deixar de mencionar o trabalho que realiza, buscando fortalecer o associativismo e a cooperação.

O estímulo ao empreendedorismo em regiões e municípios, e a identificação de potencialidades, vocações e vantagens comparativas de desenvolvimento expressam o objetivo geral delimitado no Programa de Desenvolvimento de Emprego e Renda (Proder), elaborado pelo Sebrae em 1994. Iniciava-se na instituição a cultura que adotava instrumentos inerentes ao desenvolvimento local focados no surgimento de novos negócios.

Avaliações realizadas após a conclusão do Proder apontaram algumas lacunas do Programa, tais como: a) ausência de componentes fundamentais para a continuidade exigida pela prática do desenvolvimento local; b) dificuldade na arregimentação de novos investimentos para a sua expansão, o que era agravado pela falta de instrumentos de

monitoramento e avaliação dos resultados; c) incapacidade de articular esforços com outras iniciativas que já tratavam a questão do desenvolvimento local, desperdiçando oportunidades para alavancar recursos financeiros e criar uma rede institucional que pudesse contribuir para a replicabilidade de experiências exitosas em outros territórios; d) foco excessivo no fomento ao capital empresarial nos territórios em que foi implantado, em detrimento de outras premissas básicas do desenvolvimento local, que ficaram relegadas a segundo plano. Não havia, por exemplo, ações bem definidas que tratassem do capital social, do melhoramento na utilização do capital natural e que propiciassem ganhos de habilidades e competências para os envolvidos no processo.

Desta forma, uma reformulação do programa foi realizada pelo Sebrae Nacional, incorporando ao Proder conceitos centrados no caráter mais sistêmico do desenvolvimento local. Aspectos sociais, culturais, ambientais, político-institucionais e físico-territoriais passaram a ter destaque na pauta do Proder-Especial, novo mecanismo por meio do qual o Sebrae somou esforços com outras iniciativas<sup>187</sup> que experimentavam a implantação do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).

Após dois anos de atuação, o Proder-Especial alcançou cento e cinquenta e sete municípios, nos quais foram realizadas as seguintes etapas e ações: sensibilização dos agentes sociais; constituição de Fóruns de Desenvolvimento Local; elaboração de Planos de Desenvolvimento; celebração de Pactos de Desenvolvimento Local e implantação de Agendas Locais com a esfera governamental.

Em suma, além dos avanços significativos que foram atingidos no que tange à formulação de parcerias institucionais e ao reforço do protagonismo e empoderamento local, o Sebrae pôde contribuir para a criação de um ambiente mais favorável para seu público-alvo.

Na medida em que as iniciativas apoiadas pelo Sebrae se ampliavam, e ao mesmo tempo em que o próprio conceito da estratégia DLIS evoluía, a Unidade de Desenvolvimento Local criada no Sebrae Nacional avaliou que o Sebrae teria espaço para se tornar, de maneira mais intensa, um parceiro difusor das práticas orientadas pelo DLIS. Uma nova equipe de trabalho foi constituída, resultando na elaboração do Programa Sebrae de Desenvolvimento Local (PSDL)<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Tais como o Programa Comunidade Ativa, Programa Regional de Estratégias em Desenvolvimento Local Sustentável e Programa Paraíso Agora.

<sup>188</sup> O PSDL é composto pelas seguintes fases (Sebrae, 2008a): 1) mobilização, sensibilização e capacitação da comunidade local para a gestão participativa do processo de desenvolvimento local; 2) constituição de um fórum de desenvolvimento local (que pode ser também um conselho ou agência de desenvolvimento local); 3) escolha de uma equipe gestora local que funcione como uma comissão executiva do fórum; 4) elaboração, pelo fórum,

O marco diferencial do PSDL com relação às experiências anteriores está no fato de este apresentar uma metodologia mais consistente, fruto do amadurecimento do Sebrae ao lidar com a temática em questão. O programa foi estruturado em dez passos, que envolvem a construção de uma agenda de ações prioritárias a ser executada em cada território.

O PSDL incorporou também uma base institucional mais sólida, representada por uma nova forma de gestão que incluía os seguintes atores: Coordenação Nacional; Sebrae Estadual; Coordenador Estadual; Supervisores; Consultores; Gestor Local (obrigatoriamente integrante da comunidade).

A atuação do Sebrae na área de desenvolvimento local alcançou, somando o PSDL e o Proder Especial, aproximadamente mil e seiscentos municípios brasileiros, que adotavam os preceitos de DLIS, estimulando o desenvolvimento local, direta ou indiretamente, alcançando, em termos proporcionais, 29% do total dos 5.560 municípios do país e gerando, aproximadamente, vinte mil novos empregos no interior do País, conforme Mancuso (2002, p. 131).

Em entrevista que nos concedeu em maio de 2011, Juarez Ferreira de Paula Filho resume a trajetória do Sebrae na área de Desenvolvimento Local:

*Em 1999 o Sebrae Nacional (na época presidido pelo Sérgio Moreira) contratou o Augusto de Franco como consultor para ajudar a criar uma política de apoio ao desenvolvimento local. Criou-se uma equipe multidisciplinar de consultores para elaborar uma metodologia de trabalho (da qual eu participei, juntamente com Edgar Bastos e Evandro Nascimento, dentre outros). Fizemos uma avaliação da abordagem que o Sebrae tinha para a questão do desenvolvimento, no caso o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proder), que já existia desde 1986 e, nessa avaliação, foram observadas algumas falhas, tais como o caráter estritamente municipal e a falta de envolvimento da comunidade local.*

*Como é que funcionava o Proder? O Sebrae contratava um consultor que ia ao município, fazia um diagnóstico, identificava as potencialidades econômicas do município, as lacunas, os elos faltantes da cadeia produtiva que significavam oportunidades de novos negócios. Fazia parte desse diagnóstico uma proposta de plano de trabalho, que era entregue à Prefeitura. Então, o que a gente criticava é que, primeiro, faltava um envolvimento maior da comunidade local nesse processo, ou seja, ainda que o consultor externo entrevistasse as pessoas e se informasse com os atores locais, não era um trabalho participativo. Era o consultor que avaliava e propunha um plano de trabalho e deixava a ideia para o Prefeito de criar uma agência de desenvolvimento municipal ou que implementasse aquele plano de trabalho. A crítica maior nossa era essa, de que faltava o protagonismo local. A coisa ficava*

---

de um diagnóstico participativo local, no qual se identificam os problemas e fatores restritivos do desenvolvimento, as potencialidades e as vocações locais; 5) construção, pelo fórum, de forma participativa e compartilhada, de uma visão de futuro que identifique os vetores de sustentabilidade do desenvolvimento local; 6) formulação, de forma participativa, de um plano de desenvolvimento local, no qual se materialize a visão de futuro, traduzida em desafios, metas e propostas de ação; 7) definição e negociação de uma agenda local que estabeleça as prioridades a partir do plano de desenvolvimento local; 8) celebração de um pacto de desenvolvimento local que torne públicos os compromissos assumidos pelos diversos parceiros, governamentais e não governamentais, comprometidos com o processo de desenvolvimento local integrado e sustentável; 9) implantação dos projetos contidos na agenda local; 10) avaliação e monitoramento dos resultados de forma sistemática.



*muito em torno do consultor contratado pelo Sebrae e dependente da iniciativa da Prefeitura. Ou seja, não empoderava os atores locais para que eles mesmos fossem os condutores do seu processo de desenvolvimento, embora tivesse todo um lado positivo, com a valorização do planejamento, ou seja, partia da ideia de que é necessário ter um planejamento do desenvolvimento. A outra crítica é a questão de ser restrito ao município, deixando de enxergar as conexões com os municípios vizinhos. É muito difícil você ter soluções de desenvolvimento em municípios isolados, sem a perspectiva territorial, regional. A partir dessas críticas que nós fizemos ao Proder, sobre como ele vinha sendo implementado pelo Sebrae (mas reconhecendo que era um produto de êxito do Sebrae, pois os Prefeitos queriam, pois ajudava o município), começamos a bolar uma coisa que nós chamamos de Proder Especial, que era uma nova metodologia, em que o trabalho seguia mais ou menos a mesma lógica, mas introduzia coisas novas. Então a ideia era de formar um fórum de desenvolvimento local, com lideranças locais, que esse fórum fizesse esse trabalho que antes era feito pelo consultor, isoladamente, ainda que o fórum pudesse ser ajudado por um consultor, também, mas você tinha as próprias lideranças da comunidade local, que iam fazer o diagnóstico e o plano de desenvolvimento, e depois tirar do âmbito estritamente municipal, ou seja, se fazia essa etapa do plano no município, mas depois juntava os municípios próximos, de uma mesma microrregião e compartilhavam, um apresentava para os outros o seu plano, viam o que havia de comum e daí saía um plano de desenvolvimento regional, a partir dos pontos em comum, e com isso a gente achava que dávamos um passo adiante, em relação à experiência do Proder, que era, primeiro, fortalecer o protagonismo local, ou seja, ter lideranças locais como atores do processo, e sair do aspecto meramente municipal e ter uma visão mais regionalizada, microrregional que seja, ou territorial. Então a gente começou o Proder Especial, essa equipe de consultores acabou virando a coordenação executiva do Proder Especial, então nós fomos contratados, primeiro, apenas para elaborar a metodologia e, depois que concluímos essa etapa, nós fomos contratados para implementar essa metodologia, com um projeto piloto, que começou com cem municípios e daí foi ampliado para mil municípios, no final nós chegamos a cerca de 1.800 municípios e, depois, acabou ficando o nome de DLIS (Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável), que na verdade para nós, formuladores, DLIS era o nome da metodologia, e não do Projeto, mas ficou muito identificado no Sebrae como DLIS. O Projeto se chamava PSDL (Programa Sebrae de Desenvolvimento Local). Depois esse programa acabou sendo encerrado nas gestões seguintes, depois que o Sérgio Moreira concluiu o mandato dele.*

O depoente, Juarez de Paula Filho, foi Gerente da Unidade de Desenvolvimento Local (UDL), criada no Sebrae Nacional no ano de 2000 (sob a presidência do Sérgio Moreira).

Em 2004 a nova direção que assumiu o Sebrae (sob a presidência do Paulo Okamoto) decidiu fazer uma reestruturação interna e a UDL foi fundida com a unidade de Agronegócios, se transformando na Unidade de Agronegócios e Territórios (Uagro), pois, segundo a Diretoria que propôs a mudança, os territórios nos quais o Sebrae atuava eram territórios pouco desenvolvidos, onde predominava a atividade agrícola, o que fazia com que houvesse uma proximidade muito grande da carteira de projetos da UDL com a carteira de projetos de agronegócios, o que justificaria a fusão sob uma mesma gerência.

Em 2008 a Diretoria do Sebrae Nacional fez uma reestruturação das Unidades e resolveu recriar a UDL, com o nome de UDT (Unidade de Desenvolvimento Territorial), tendo como gerente o técnico Juarez de Paula Filho, que nos relata esse momento (2011):

*[...] aí já havia uma ênfase muito forte da Diretoria em torno da Lei Geral, ou seja, não era mais aquela visão anterior, de projetos, que eu considero mais sistêmica, de desenvolvimento de territórios, mas era uma visão mais focada na aplicação da Lei Geral nos municípios, que é como ela (UDT) tá até agora, com um foco muito dirigido para o trabalho da Lei Geral nos municípios e o apoio às políticas públicas do Governo Federal nos Territórios da Cidadania. Nós já estamos com mais da metade dos municípios com a Lei Geral implementada e a ideia é chegar à totalidade dos municípios. Então, muito rapidamente essa foi a trajetória do Sebrae na área de desenvolvimento local: começa com o Proder, depois o Proder Especial, a criação da UDL, que depois vira Unidade de Agronegócios e Territórios (UAGRO), depois UDT, que é como está hoje.*

Juarez de Paula Filho, que acompanhou todas as etapas de atuação do Sebrae na área de desenvolvimento, destaca uma mudança significativa na abordagem do Sebrae, antes e após o Proder/Proder Especial, que é a transição para um modelo de atuação como agência de desenvolvimento:

*Eu acho que começou uma transição de um modelo digamos assim ofertista, em que o Sebrae tinha um produto e ele ofertava para o município, para um modelo em que você tem uma metodologia de trabalho conjunta, em que o Sebrae se propõe, a, junto com as lideranças locais, construir um planejamento para o desenvolvimento e empoderar esses líderes para que eles sejam os implementadores desse planejamento. Ou seja, o Sebrae não se vê mais indo aos municípios oferecer alguma coisa, mas se vê como um parceiro, catalizador de um processo em que os atores locais é que vão fazer, e o Sebrae vai ajudar. Então, essa é a primeira mudança no Proder Especial e na UDL, essa visão do Sebrae se ver não apenas como um órgão de consultoria, que vai ofertar alguma coisa, mas ele se ver como uma agência de desenvolvimento, como um catalizador de um processo, liderado pelos próprios atores locais. Essa é, para mim, uma mudança muito significativa, pois reconhece os territórios como sujeitos: o próprio território, os atores locais, fazem sua política de desenvolvimento, apoiada pelo Sebrae e por outros parceiros. Então o Sebrae não tem uma visão de que é ele que vai fazer, nem tem uma visão de que ele vai fazer sozinho. Ele reconhece que precisa de vários parceiros para que um processo de desenvolvimento possa ser desencadeado e quem lidera isso é a própria população local, por meio de seus líderes.*

Além dos projetos elaborados e executados de forma sistemática, em cada Estado, o Sebrae vem desempenhando um papel institucional de destaque no que diz respeito ao apoio e estímulo às experiências de desenvolvimento local realizadas pelo país. A proposta da adoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Local, entregue à Presidência da República em 2007, contou com o importante trabalho de mobilização e articulação para a realização de eventos e plenárias que resultaram na elaboração de oitenta e nove propostas concretas que potencializariam o desenvolvimento local.

Ainda no que se refere ao seu importante peso institucional, o Sebrae apoia, desde 2002, a realização da Expo Brasil de Desenvolvimento Local (Expo-DLIS), evento que reúne palestras, painéis temáticos, debates, apresentação de experiências exitosas, oficinas e cursos

ligados à temática do desenvolvimento local. Em tais oportunidades, ocorrem valiosos intercâmbios de iniciativas inovadoras que buscam dinamizar territórios específicos, o que credencia a Expo-DLIS como um importante espaço de promoção do tema em questão.

Atentando para dois dos principais entraves à expansão da prática do desenvolvimento local (financiamento e tecnologia), o Sebrae elaborou, no ano de 2008, dois editais: o primeiro para projetos de difusão de tecnologias sociais e o segundo para apoio técnico e financeiro a projetos dispostos nos sessenta territórios selecionados pelo Programa Territórios da Cidadania. Ambos apresentam como ponto chave a melhoria das condições de sustentabilidade de produtores rurais e de micro e pequenos empreendimentos locais, por meio do fomento ao empreendedorismo e à criação de novos negócios.

Analisando o conjunto de iniciativas apresentadas até aqui, fica clara a relevância do Sebrae para a articulação e expansão das iniciativas que apoiam o desenvolvimento local. Todavia, há espaços e oportunidades para a construção, em parceria com diversas instituições pelo país, de um ambiente mais propício para que agentes locais possam protagonizar o processo de desenvolvimento de seus territórios, conforme pode ser constatado nos depoimentos colhidos na pesquisa de campo que realizamos, em 2011, com lideranças e parceiros do Sebrae:

*De tudo aquilo que nós temos participado com o Sebrae através dos fóruns municipais e regionais, sem dúvida nenhuma o Sebrae foi um grande incentivador e um grande auxílio pra esses municípios, principalmente no desenvolvimento do turismo. (Sparapani, 2011)*

*O município de São Simão era conhecido pelo grande carnaval. Hoje em São Simão tem duas festas com muito mais rentabilidade e sucesso do que o Carnaval, com muito mais sucesso que o carnaval, que é o Festival Gastronômico, que o Sebrae foi pioneiro com a gente, acho que se não fosse o Sebrae nem teria dado certo, e o Encontro da Pesca, dos Amigos da Pesca de São Simão, que agora nós estamos indo para o terceiro ano do evento. E fora outros inúmeros eventos (o Rodeio Praia Show, o Réveillon no final de ano, em que a gente faz todos os anos), então todos esses eventos teve uma ajuda muito forte do Sebrae, mas, nenhum como o nosso Festival Gastronômico. Os facilitadores do Sebrae, todas às vezes em que a gente vai eles estão prontos, o Sebrae sempre foi parceiro da gente: já tivemos palestras para criação de peixes em tanques-redes, todos os pleitos que a gente tem levado para o Sebrae temos tido algum tipo de encaminhamento. Eu inclusive levei coisas do Sebrae até para municípios que não eram meus. (Peixoto, 2011)*

*Em 1999 Colinas não tinha nenhuma associação. Naquela época para a gente criar o Banco do Povo na cidade precisaria de uma associação. Então, a gente criou uma primeira associação, que foi a associação de guias. E daí veio muitas outras, como associação de artesãos, associação comercial, associação de moradores. Então, foi tudo criado com o suporte do Sebrae, explicando que isso seria bom. Fizemos vários cursos de cooperativismo, associativismo, liderança. Hoje, temos muitas associações fruto do trabalho feito naquele tempo; na época, a gente nem sabia o que era isso. Hoje Colinas faz parte do Projeto Territórios da Cidadania da Chapada dos Veadeiros, do Governo Federal. O apoio do Sebrae nos ajudou a desenvolver, também, a Caçada da Rainha (festa que é em homenagem ao Divino Espírito Santo e à Nossa Senhora do Rosário). A festa a cada dia crescendo mais,*

*sabe? Antes, era uma festa que atingia aí talvez, quinhentas pessoas. Hoje ela é uma festa de até sete mil pessoas. O Sebrae foi muito importante para nós, porque sempre tem nos apoiado muito, na área de cultura e turismo. (Passos, 2011)*

*Há muitos anos que o Sebrae atua em Bonfinópolis. A gente tem depoimentos de pessoas que já se estabilizaram no mercado de trabalho graças aos cursos do Sebrae. (Silva, 2011)*

*O Sebrae tem uma importância fundamental na formação empresarial, porque oferece consultoria e treinamento pra que as pessoas possam avançar, é uma peça fundamental pras pessoas que querem iniciar uma empresa. Antes, o Sebrae chegava, oferecia curso e ia embora, mas tivemos oportunidade de ter em Jaraguá uma experiência única, foi a Gestão Estratégica Orientada para Resultados, com um acompanhamento, diagnóstico, curso, acompanhamento pós-curso, para ver o andamento das atividades. Então eu tenho no Sebrae um parceiro, de Jaraguá, e também dos brasileiros. O Sebrae mudou sua metodologia de trabalho e facilitou e humanizou a oferta de serviço e a facilidade da população chegar nele. O Sebrae pra mim tem importância e na minha formação também como pequeno, micro empresário e hoje Prefeito, formador de políticas públicas empresariais. O Sebrae foi um importante parceiro, contribuiu até pra que eu estivesse hoje no cargo de prefeito, porque foi através da parceria que nós desenvolvemos com o Sebrae com o arranjo produtivo, com o plano de desenvolvimento de Jaraguá, que nós conseguimos ter um reconhecimento da classe empresarial e da população de Jaraguá. Então o Sebrae teve uma contribuição muito significativa na minha trajetória política. Quando terminei o curso de engenharia, atuei na atividade de engenharia um grande período, depois ingressei na atividade pública como Secretário de Obras no município e logo em seguida no setor de confecções de Jaraguá. Nós começamos um relacionamento estreito com o Sebrae e isso nos ajudou a desenvolver o setor de confecção de Jaraguá, fazer estudos, desenvolver assistência empresarial, o plano Desenvolvimento de Jaraguá e na Geor colocamos grande parte desse planejamento em prática. Grande parte das agressões ambientais que nós tínhamos em Jaraguá já foram corrigidas. O Sebrae foi o parceiro número um que tivemos, porque desenvolvemos projetos pra melhoraria do sistema de tratamento de resíduos, de conscientização dos empresários e de formação técnica dos operadores no processos da tinturaria. (Souza, 2011)*

*O Sebrae trabalhou muito em Cavalcante desenvolvendo o segmento do turismo. O Sebrae foi a primeira instituição que trabalhou a qualificação do condutor do quilombola pra receber o turista na região, a gente já tinha uma demanda, já existia a visitação, só que ainda não existia nenhuma infraestrutura, nenhum preparo. Então o Sebrae esteve presente na comunidade, treinando a primeira turma de condutores de guias no Território Quilombola Calunga. E a partir daí não parou mais de atuar lá: cursos, implementação da Lei Geral das micro e pequenas empresa, cadastrando os empreendedores individuais lá de Cavalcante. (Santos, 2011)*

*A atuação do Sebrae na microempresa, nos arranjos produtivos, nas confecções, nas feiras, é significativa: tá junto, é claramente visível, é uma marca, uma organização muito respeitada, tanto local, como estadual, como nacionalmente. Com certeza uma parceria com o Sebrae abre portas pra você, qualquer projeto que você tenha em parceria com o Sebrae abre portas claramente. O Sebrae tem uma dimensão nacional, acho que ele tá bem, a partir do momento que você conhece acho que você deve usar as ferramentas que ele oferece, é uma organização a serviço da população, um parceiro efetivo que tem toda uma ferramenta de desenvolvimento local para os municípios, Estado e para o país. (Montelo, 2011)*

*O Sebrae é um forte parceiro das entidades de Tecnologia da Informação (T.I.), principalmente da Comunidade Tecnológica (Comtec) e do Sindicato de Informática e ele tem apoiado os projetos e planos que estas entidades tem apresentado, visando promover o crescimento destas empresas através da qualificação, acesso a novos mercados e inovação,*

*soluções para mercado e captação de recursos. O apoio do Sebrae é fundamental para as empresas de T.I. de Goiás. O Sebrae foi, também, o patrono e criador da Comtec, entidade que foi concebida dentro do próprio Sebrae, comunidade única a nível nacional, veio de uma APL e se transformou numa entidade com CNPJ, algo até então inédito no Brasil. De todos os projetos de APL do Brasil na área de T.I. a Comtec foi a única realmente que transformou num identidade forte, expressiva no nosso segmento e nós devemos muito isso ao Sebrae. Vou lembrar uma frase que foi dita no momento de criação da Comtec, criada dentro do Sebrae, falada pelo então Superintendente do Sebrae, Gilvane Felipe. Ele disse que o setor de T.I. não se conhecia e não se reconhecia! Ou seja, até a criação da Comtec as empresas não tratavam as outras como parceiras ou concorrentes, era mais como inimigas. Elas não se relacionavam, não tinham reuniões, não tinham aproximação pra fazer bons negócios. As empresas de T.I. não se reconheciam, os próprios empresários davam mais valor ao que vinha de fora, então era um setor que não se conhecia, não sabia valorizar sua importância. Com esse apoio fundamental do Sebrae, com o surgimento da Comtec, esse cenário começou a mudar, nos tivemos um crescimento exponencial nestes últimos seis anos. (Rangel, 2011)*

*Eu costumo dizer que o Sebrae é mais atuante do que o próprio Governo, seja nas esferas do município, Estado ou federal, porque tudo que a gente tem em São Jorge no contexto da cultural e do turismo (áreas que estão bem relacionadas), todas as ações que nós já tivemos em São Jorge e em Alto Paraíso foi tudo vindo do Sebrae, as qualificação pra o pessoal da comunidade, o foco no empreendedorismo, então eu considero que o Sebrae é muito importante pra região nossa e que através do apoio e de todas as ações realizadas do Sebrae, hoje nós podemos dizer que São Jorge é uma comunidade que vive do turismo, tem pousadas, restaurantes, graças ao apoio e incentivo do Sebrae. (Nascimento, 2011)*

#### **4.3.2 A Atuação do Sebrae no campo das políticas públicas**

Criado como uma entidade cuja finalidade inicial era estritamente atuar na capacitação gerencial das micro e pequenas empresas, apoiando-as no acesso a crédito e serviços financeiros de forma orientada, o então Cebrae passa, a partir de 1982, a ter também uma atuação mais política. Nessa época, surgem as associações empresariais, com prestígio junto ao governo e as micro e pequenas empresas passam a reivindicar mais atenção governamental a seus problemas.

O então Cebrae funciona como articulador das demandas empresariais junto aos órgãos públicos e, após a sua “privatização”, em 1990, passa a se denominar Sebrae, com consolidada atuação no segmento de políticas públicas<sup>189</sup>, no esforço de cumprir sua missão de

---

<sup>189</sup> O conceito de políticas públicas pode ser definido, basicamente, de duas maneiras: a) aquilo que “o governo faz ou deixa de fazer, por que o faz e que diferença isso faz” ou “aquilo que o governo decide fazer ou não fazer” (Dye, 1972); b) conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por “um ator político ou um grupo de atores com autoridade política e que dizem respeito à definição de metas e à adoção dos meios para alcançá-las” (Jenkins, William. *Policy analysis. A political and organizational perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978 *apud* Sebrae/SP, 2005, p. 12). A diferença básica entre as duas definições se refere ao agente condutor, responsável pelas ações. Na primeira acepção, este papel fica a cargo exclusivamente do governo, enquanto na segunda definição as políticas públicas são consideradas como o resultado da atividade de diversos atores, dos mais variados tipos (públicos e privados) e níveis (governantes, partidos, burocracias, mídia, grupos de pressão, associações) que representam valores, percepções e interesses divergentes e tentam levar à prática suas soluções preferenciais, segundo sua visão particular de interesse ou benefícios públicos. O próprio Sebrae (2002b, p. 7)

“trabalhar pela competitividade e pela sustentabilidade dos pequenos negócios”, em função do que considerou necessário atuar na construção de ambientes favoráveis, atuando como parceiro do governo, “filtrando as demandas dos micro e pequenos empresários nas negociações políticas, assumindo uma função de representação que não lhe é própria” (Lopes, 2001, p. 130).

Como uma entidade de direito privado e de interesse público, mantida com recursos recolhidos e transferidos pelo Estado, o Sebrae age em prol do interesse público, tendo como papel, conforme descrito no Plano de Gestão 2003-2005, “conhecer o universo das MPE e atuar na facilitação da oferta de soluções que atendam às demandas das MPE”, atuando como um “agente estratégico na promoção do desenvolvimento do universo das MPE”.

Em princípio, pode-se afirmar que o Sebrae não faz política pública, mas atua como um coadjuvante desta, auxiliando na sua formulação e implementação.

De acordo com o Direcionamento Estratégico 2006-2010, a “articulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das MPE” é uma das três atribuições do Sebrae<sup>190</sup>, permitindo a criação de um ambiente institucional mais favorável às micro e pequenas empresas, reduzindo a carga tributária e os encargos previdenciários e simplificando as exigências burocráticas, o que é indispensável para o surgimento de novas empresas e para o aumento da competitividade das empresas já existentes, além de melhorar o crescimento da taxa de sobrevivência dos micro e pequenos negócios.

O Sebrae, em seu relacionamento com a esfera pública, tem um histórico de celebração de parcerias com governos, se engajando na elaboração, na execução, no monitoramento ou na avaliação de políticas públicas governamentais, assumindo a função de agente de políticas públicas não estatais, passando a se definir como uma agência de desenvolvimento e ampliando sua atuação no campo das políticas públicas, embasado por um discurso institucional coerente com a prática, colaborando para a formatação legislativa das

---

defende um novo modelo de construção das políticas públicas, fundadas num espaço em que governo, iniciativa privada e terceiro setor modelem uma outra institucionalidade: “o que se quer é instituir um espaço público, porém não estatal, que seria capaz de captar e refletir as várias dinâmicas e arranjos estabelecidos nos mais diversos territórios”. As três últimas décadas testemunharam uma expansão do terceiro setor, das organizações de interesses e da formação de grupos que procuram influir efetivamente na formulação e implementação de políticas públicas capazes de suprir demandas específicas que emergem da sociedade civil (cf. Dias, 1996, p. 1). A sociedade passou a reivindicar espaços de participação e atuação não apenas restritos à execução das decisões, mas na própria formulação e processos de decisão política. O ciclo de políticas públicas apresenta fases distintas, mas interligadas entre si: 1) reivindicação por solução de problemas; 2) formação da agenda (seleção das prioridades); 3) formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas); 4) processo de tomada de decisão (escolha das ações); 5) implementação ou execução das ações; 6) avaliação.

<sup>190</sup> As outras duas atribuições mais importantes do Sebrae são a “promoção da educação empreendedora e a cultura da cooperação” e a “promoção do acesso a mercados interno e externo” (Sebrae, 1999a).

normas que regem as micro e pequenas empresas, trazendo avanços para o setor, conforme pode ser visto na síntese elaborada a seguir, que contém algumas das principais atuações do Sebrae nesse campo.

#### **a) Aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas**

O Sebrae teve papel fundamental na regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição da República de 1988, que instituem tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, a ser dispensado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, às microempresas e empresas de pequeno porte, traduzido em um regime tributário diferenciado (“Simples”) e na aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, conforme veremos adiante.

Em 1984, sob a égide do Programa Nacional de Desburocratização, é criado o Estatuto da Microempresa e apresentado o Projeto de Lei que assegura às MPE tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nos campos administrativos, tributário, trabalhista, previdenciário e creditício. Mesmo assim o setor continua não obtendo do poder legislativo e executivo as merecidas e necessárias medidas que possam garantir sua viabilidade.

Guilherme Afif Domingos, ex-Presidente do CDN do Sebrae, comenta que, depois da aprovação do Estatuto, ainda em 1984, conversou com o ministro Hélio Beltrão, que lhe confessou: “precisamos de um comando constitucional. Só assim teremos condições de fazer uma legislação muito mais completa”. Era necessário, portanto, inserir na constituição o tratamento diferenciado às MPE. Assim, a aprovação do Estatuto, em 1984, serviu como uma comemoração e um novo ponto de partida, em que o Sebrae atuou como protagonista para que fosse inserido, na Constituição de 1988, o artigo 179, cujo teor apregoa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, “tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução dessas por meio de lei”.

Afif afirma ter dedicado toda a sua gestão ao objetivo de regulamentação do tratamento diferenciado à pequena empresa, o que ocorreu com a regulamentação do Simples (1996): “fizemos reuniões no Sebrae com todos os parlamentares, de todos os partidos. Criamos um ambiente favorável, na sociedade e no Congresso”, além das articulação com o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e com o Presidente do Senado

Federal, José Sarney, conforme relata Mancuso (2002, p. 111).

Comentando sobre o papel do então Cebrac na inserção do artigo 179 na Constituição de 1988, Paulo Lustosa, ex-Diretor-Presidente da entidade, lembra (*apud* Mancuso, 2002, p. 90): “tive uma participação muito ativa na inscrição do artigo 179 na Constituição”.

Ao longo de sua vigência o Estatuto da Microempresa teve algumas disposições alteradas e outras revogadas por Leis, como as de número 8.864/94<sup>191</sup> e 9.317/96 (“Lei do Simples”)<sup>192</sup>, sendo que esta última representou conquistas relevantes, por reunir vários impostos em uma única alíquota e guia de recolhimento. A experiência foi replicada em vários Estados, mas a adesão das administrações municipais se mostrou tímida. Depois, em 1999, foi promulgado o terceiro Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei n. 9.841/99) e criado o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas pelo Decreto n. 3.474/00.

Em outubro de 2003, durante a Semana da Micro e Pequena Empresa, coordenada pelo Sebrae, com ampla aprovação de toda a sociedade, indústria (por meio da Confederação Nacional da Indústria/CNI), comércio (com o apoio da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo/CNC), agricultura (Confederação Nacional da Agricultura/CNA), transporte (Confederação Nacional do Transporte/CNT), instituições financeiras e associações comerciais (via Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil/CACB), foram apresentadas centenas de sugestões práticas para a melhoria do ambiente das MPE e de todos os segmentos empresariais.

Na ocasião, todos os Estados promoveram seminários para analisar e debater os entraves ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas nos campos tributário, legal, creditício e de acesso à tecnologia. Mais de seis mil pessoas, entre empresários, lideranças e parlamentares, participaram dos encontros e forneceram subsídios para elaborar um projeto que tornasse o dia-a-dia das MPE mais simples, estimulando o seu crescimento. A formulação

---

<sup>191</sup> A Lei n. 8.864/94 foi sancionada no dia 28 de março de 1994, elevando a receita bruta anual da microempresa e incluindo, pela primeira vez, a figura da empresa de pequeno porte, conforme previsto na Constituição Federal.

<sup>192</sup> Sancionada no dia 5 de dezembro de 1996, rotulada de “Lei do Simples” (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), a promulgação dessa lei representou uma conquista para as micro e pequenas empresa brasileiras, pois estabeleceu tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte relativo a impostos e contribuições. Reduziu a carga tributária e simplificou a forma de recolhimento dos tributos federais, além de possibilitar a adesão de Estados e Municípios para concessão de benefícios do ICMS e do ISS, respectivamente. A Lei do Simples revogou o capítulo que dispunha sobre o tratamento fiscal da Lei n. 7.256/84 e da Lei n. 8.864/94, sendo incompatíveis com o disposto no Simples.



de propostas foi sustentada, ainda, em pesquisas realizadas pelo Sebrae e outras instituições de renome, como o Banco Mundial e a consultoria McKinsey.

Elaborou-se, assim, a proposta da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, por meio de ampla mobilização, prevendo medidas de apoio às micro e pequenas empresas, redução da carga tributária e do excesso de burocracia e a criação do Simples Geral, para unificar a arrecadação de impostos e contribuições, permitindo a adesão de prestadoras de serviço e ampliando os limites da receita bruta anual das empresas para enquadramento no sistema.

Quatro importantes acontecimentos marcaram o movimento por um ambiente legal mais favorável aos pequenos negócios:

- Promulgação da Emenda Constitucional n. 42, possibilitando a discussão da Lei Geral e do Super Simples;
- Criação da Frente Empresarial com as principais confederações empresariais brasileiras;
- Criação da Comissão Especial da Micro e Pequena Empresa na Câmara dos Deputados;
- Participação de cerca de cem mil empresários em eventos por todo o Brasil para debater as propostas do anteprojeto da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e seis mil estiveram em Brasília para a entrega do documento no Congresso Nacional.

Finalmente, em 2006, um novo marco histórico foi sacramentado com a aprovação da Lei Complementar Federal n. 123/2006 pelo Congresso Nacional e sua sanção pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 14 de dezembro de 2006, criando a quarta versão do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, a nova legislação facilitou a vida dos empreendedores, com benefícios para toda a sociedade<sup>193</sup>.

Esta Lei consolidou, em um único documento, o conjunto de estímulos que deve prevalecer para o segmento nas três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), inclusive na área tributária<sup>194</sup>.

Alguns pontos favoráveis da Lei Geral são o aumento da flexibilidade e o estímulo à criação de novos mercados; redução da carga tributária e do imposto para importação e exportação; maior competitividade por meio do trabalho cooperativo; unificação dos tributos federais, estaduais e municipais, pagos por meio de um único documento; sincronia nos ca-

---

<sup>193</sup> Fonte: <http://www.biblioteca.sebrae.com.br>.

<sup>194</sup> Um dos dispositivos da Lei Geral, o Simples Federal, já regulamentado, representou grande ganho para micro e pequenas empresas em termos de redução de burocracia, de carga tributária e de custos operacionais. Outro dispositivo, o de Compras Governamentais, beneficiou o segmento por representar um nicho de negócios fundamental ao aumento do faturamento e da competitividade dos pequenos negócios.

da para desburocratizar a abertura e o fechamento de empresas; criação de linhas especiais de crédito para micro e pequenas empresas e fomento à inovação tecnológica por meio das instituições existentes; emissão facilitada de alvará de funcionamento; tratamento diferenciado nas compras governamentais; incentivo à exportação e ao acesso à tecnologia.

Como forma de manter discussões qualificadas e fiscalizar o cumprimento das normas da Lei Geral foi criado, na própria Lei, em âmbito Federal e Estadual, o Fórum Permanente de Micro e Pequenas Empresas, com a participação do Sebrae.

#### **b) Criação das Unidades de Políticas Públicas (UPP) nos Sebrae Estaduais**

A partir de 2004 vários Agentes do Sistema Sebrae criam suas Unidades de Políticas Públicas, acompanhando a criação desta Unidade no Sebrae Nacional, com a finalidade de definir estratégias para melhorar o ambiente institucional para micro e pequenas empresas, o que se reflete, sobretudo, em melhores condições para a prática do desenvolvimento local, além de desempenhar um papel estratégico no que diz respeito à concepção que entende os agentes locais como protagonistas do processo de desenvolvimento territorial.

Depoimento de Filho (2011), explica o contexto da criação das UPP no Sistema Sebrae:

*existe um marco legal no país, um conjunto de leis, que pode ser mais ou menos favorável às MPE. Para que esse marco legal seja favorável às MPE é necessário atuar no ambiente de formulação das leis e no ambiente das políticas governamentais que podem apoiar as pequenas empresas. Então a UPP também sofreu um reposicionamento junto com o Sebrae: antes não era UPP; existia uma assessoria de relações parlamentares, era muito essa coisa de você ficar olhando lá para o congresso e, quando surgisse alguma lei que fosse atrapalhar as MPE, você ia lá e tentava barrar. Não era uma coisa propositiva, era muito mais reativa, de vigilância, de acompanhamento. E agora não, virou uma coisa de política pública, não é mais uma Assessoria Parlamentar, é uma unidade que tem de pensar políticas para favorecer as MPE. Então sai da característica meramente defensiva, de acompanhar o que está acontecendo no parlamento (papel da Assessoria Parlamentar) para uma postura propositiva, de melhorar o marco legal; lógico que nós não vamos substituir o Parlamento (que tem o papel de elaborar as leis), mas podemos propor, ajudar os parlamentares interessados na proposição de mudanças, e foi isso o que foi feito, daí a ideia de uma Frente Parlamentar, criada com a intenção de reunir os parlamentares interessados em lutar na melhoria dos interesses das MPE, uma frente suprapartidária, exitosa, porque foi a partir dela que se propôs e se aprovou a Lei Geral das MPE, e ela continua aprimorando a lei, pois nós já tivemos duas alterações da Lei Geral, após a sua tramitação na Câmara, aprimorando-a, com a inclusão do empreendedor individual como uma nova categoria de registro empresarial, facilitando a formalização dos informais, mostrando a importância, cada vez mais, da atuação do Sebrae nesse terreno das políticas públicas buscando a melhoria do ambiente legal.*

#### **c) Criação do Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor (PSPE)**

Realizado de dois em dois anos, o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor completa,

em 2011 sua sétima edição, sendo concedido a prefeitos e administradores regionais do Distrito Federal que tenham implantado projetos, com resultados mensuráveis, de estímulo ao surgimento e ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas.

Com a criação do PSPE o Sebrae reconhece a capacidade administrativa dos gestores que elaboraram e implementaram boas práticas de gestão pública municipal em prol do desenvolvimento de micro e pequenas empresas em seus municípios.

Por meio do prêmio os prefeitos têm a oportunidade de dar visibilidade às suas realizações, bem como aumentar a satisfação da população e ampliar parcerias que fomentarão novas perspectivas de crescimento e desenvolvimento para a realidade municipal<sup>195</sup>.

#### **d) Empreendedor Individual**

Estimativas do Sebrae apontam para a existência de aproximadamente onze milhões<sup>196</sup> de brasileiros trabalhando informalmente por conta própria no comércio, na indústria e na prestação de serviços, com faturamento anual inferior a R\$ 36 mil, público este que, a partir do ano de 2008, pôde se enquadrar no Programa Empreendedor Individual (criado pela Lei Complementar Federal n. 123/2006 e regulamentado pela Lei n. 128/2008), auferindo as vantagens advindas da formalização de seus negócios (tais como cobertura previdenciária, CNPJ, possibilidade de emissão de nota fiscal e comercialização de produtos para grandes empresas e para o governo), a partir do pagamento de uma pequena taxa mensal<sup>197</sup>, consistindo em uma ação de importância vital para a economia brasileira, pois permite retirar da informalidade milhões de brasileiros.

O processo de formalização é gratuito e simples, feito exclusivamente pela Internet, via Portal do Empreendedor ([www.portaldoempreendedor.gov.br](http://www.portaldoempreendedor.gov.br)), informando os dados pessoais, imprimindo o documento gerado, sendo que, pela Internet, no ato da formalização, o empreendedor recebe o seu número na Junta Comercial, o seu Cadastro Nacional de Pessoa

---

<sup>195</sup>Fonte:<http://www.sebrae.com.br/momento/quero-abrir-um-negocio/acesse/menu-premios>. O Prêmio é dividido em duas etapas: estadual e nacional. Na etapa nacional são concedidos onze prêmios, sendo seis destaques temáticos e cinco regionais. A partir da 6ª edição o Prêmio reforça a municipalização da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Uma das novidades é o prêmio especial para implantação da Lei Geral nos municípios, incluído nos destaques temáticos. Os demais destaques abrangem os seguintes capítulos da Lei: compras governamentais, desburocratização, educação empreendedora e inovação, além da formalização de empreendimentos - na qual está incluído o Empreendedor Individual, que entrou em vigor em 1º de julho de 2009.

<sup>196</sup> Cf. Sebrae (<http://www.noticias.sebrae.com.br/asn/2010/02/09/9500847/?searchterm=None>).

<sup>197</sup> Segundo dados do Sebrae em Goiás, a taxa fixa mensal paga pelo empreendedor individual é de 5% sobre o valor do salário mínimo, para o INSS, mais impostos (R\$ 1,00 para o setor da indústria ou do comércio e R\$ 5,00 para o setor de serviços).

Jurídica (CNPJ), sua inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e um alvará de funcionamento. A Junta Comercial terá sessenta dias para validar a documentação para que a Prefeitura forneça o alvará definitivo, que será concedido de acordo com as regras de cada município, sendo que todo esse processo é feito sem custos para o empresário.

O Sistema Sebrae, por meio de seus Agentes Estaduais, presentes em todas as unidades da federação, auxilia o Governo Federal no processo de formalização dos Empreendedores Individuais, seja na orientação, seja na operacionalização do cadastramento do empreendedor<sup>198</sup>. Para se cadastrar como empreendedor individual, o cidadão que trabalha por conta própria no comércio, na indústria e na prestação de serviço deve ter rendimento bruto anual de até R\$ 36 mil, não ter sócio ou ser dono de qualquer outra empresa. Pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. A inscrição se dá exclusivamente pelo Portal do Empreendedor, sendo que o Sebrae disponibiliza, em todo os seus postos de atendimento, esse serviço, gratuitamente.

O quadro a seguir apresenta os empreendedores individuais cadastrados, até 1º/9/2011.

---

<sup>198</sup> Evidentemente, a atuação do Sebrae na área de formalização não se restringe à categoria dos Empreendedores Individuais. O fato de apresentarmos dados deste segmento em especial se dá pela acessibilidade de informações, via site Portal do Empreendedor (<http://www.portaldoempreendedor.gov.br>), mas vale ressaltar que o Sebrae tem prestado contribuições significativas para a formalização de empreendimentos em todo o território nacional, tendo reconhecida a sua contribuição, inclusive, em estudo divulgado pelo IPEA (de autoria dos pesquisadores Noronha e Turchi), que trata, dentre outros assuntos, da análise da transição do padrão de contratos informais para formais como fator de sucesso ou fracasso de um arranjo produtivo local (APL). No referido texto o Sebrae é citado (ao lado da Associação Comercial Industrial de Jaraguá e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), como responsável pelo alto índice de legalização e formalização das empresas de confecção, ao lado de fatores como a integração do APL de confecção de Jaraguá ao mercado nacional e da consolidação paralela de um mercado para as marcas de Jaraguá, sendo o Sebrae percebido pelos entrevistados “como uma instituição capaz de atender às necessidades de qualificação e orientação para promoção de um ambiente empresarial profissional” (Noronha e Turchi, 2005, p. 22).

### Quadro 7 - Microempreendedores Individuais formalizados no Portal do Empreendedor

Estado (UF)	Total de empresas
AC	6.320
AL	20.582
AM	18.574
AP	5.687
BA	132.560
CE	43.058
DF	29.313
ES	39.672
GO	59.077
MA	24.111
MG	152.072
MS	27.542
MT	32.976
PA	43.315
PB	21.392
PE	55.410
PI	13.686
PR	78.691
RJ	201.851
RN	22.708
RO	13.758
RR	3.719
RS	83.509
SC	49.953
SE	12.087
SP	354.293
TO	15.098
<b>Total</b>	<b>1.561.014</b>

Dados extraídos em: 1º/09/2011, acesso às 06h04.

Fonte: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br>

Em matéria publicada em site oficial do governo federal<sup>199</sup>, o Ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves Filho, revela a meta do governo de trazer para a formalidade mais de 1,5 milhão de empreendedores individuais neste ano de 2011 e, para isso, segundo o referido Ministro, o governo vem promovendo a divulgação das vantagens de se enquadrar na categoria, como a alíquota de contribuição da previdência oficial de 5% (que

<sup>199</sup> Datada de 14/4/2011 e intitulada “Brasil atingirá marca de 1,5 milhão de empreendedores individuais em 2011” (disponível em <http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=empreendedores+individuais>).

permite ao empreendedor desfrutar de benefícios como aposentadoria e demais auxílios), além da isenção de impostos federais e taxas mais reduzidas de ICMS e ISS.

Em discurso de posse, o Diretor-Presidente do Sebrae Nacional, Luiz Barretto<sup>200</sup>, ressaltou a importância das micro e pequenas empresas como grandes geradoras de oportunidades de emprego e renda, força motriz do mercado interno, frisando a relevância da categoria dos Empreendedores Individuais e o papel do Sebrae na formalização e apoio a esses empresários:

Os negócios de pequeno porte somam quase 6 milhões de empreendimentos em todo país e empregam 53% da força de trabalho formal. E este percentual tende a aumentar. No ano passado, por exemplo, 72% dos cerca de dois milhões e meio de empregos formais criados foram nas micro e pequenas empresas. Se falarmos em formalização de negócios também temos muito o que comemorar. Pela primeira vez a informalidade no Brasil registrou um gráfico decrescente, quando mais de 900 mil trabalhadores autônomos se registraram como Empreendedores Individuais. Esses trabalhadores formalizados passam a desfrutar de benefícios que antes nem sequer poderiam sonhar, como acesso à Previdência Social e cidadania econômica.

Para 2011, apostamos na formalização de outros 500 mil empreendedores, o que vai contribuir decisivamente para o crescimento e fortalecimento da economia brasileira, com a inserção de milhares e milhares de pessoas na economia formal. A realidade dos negócios de pequeno porte melhorou muito nos últimos anos. E os nossos desafios cresceram na mesma proporção. Para acompanhar as mudanças deste novo Brasil e a prosperidade do segmento dos pequenos negócios, o Sebrae [...] não medirá esforços para atender a uma demanda sempre crescente e cada vez mais exigente. [...]

Nas políticas públicas, continuamos a defender a bandeira da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e vamos lutar por ações efetivas e por um melhor ambiente jurídico e tributário. Vamos trabalhar para tirar, definitivamente, a lei do papel. Neste momento trabalhamos pelo desarquivamento do projeto de lei complementar 591 de 2010, que trará mais melhorias para a Lei Geral. Além de ampliar o teto da receita anual para a inclusão no Empreendedor Individual, de R\$ 36 mil para R\$ 48 mil, prevê novas categorias econômicas no Simples Nacional, ampliação da faixa de classificação das pequenas empresas de R\$ 2 milhões e 400 mil para R\$ 3 milhões e 600 mil, além de criar o Simples Rural.

Temos aqui presentes também senadores, deputados, parlamentares amigos da micro e pequena empresa que terão um papel fundamental e decisivo para que este projeto de lei seja aprovado no Congresso Nacional.

Apoiamos a regulamentação da Lei Geral nos municípios e vamos cobrar das prefeituras políticas efetivas de desburocratização, de incentivo às compras governamentais, de acesso às novas tecnologias, e aos tantos benefícios proporcionados por esta legislação moderna e abrangente. E eu, pessoalmente, acredito na força do empreendedorismo brasileiro, na garra e na criatividade de nossos empresários, na persistência e na fé de cada um que sonha em ter o próprio negócio. Em cada canto deste país encontramos histórias de sucesso de empresas que ajudam o nosso Brasil a ser mais bonito. (Luiz Barretto, Diretor-Presidente do Sebrae)

---

<sup>200</sup> Disponível em <http://www.agenciasebrae.com.br/noticia/11471424/agenda-eventos-sebrae/discurso-do-presidente-do-sebrae-luiz-barretto/> (Agência Sebrae de Notícias).

#### **e) Criação de produtos focados no atendimento à classe política**

O Sebrae estimula o empreendedorismo no setor público<sup>201</sup>, por meio da criação de produtos focados neste segmento, tais como:

- Contabilizando o sucesso;
- Fomenta: Encontro de Oportunidades para Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais, com o objetivo de contribuir para a expansão de bases produtivas territoriais, que contemplem grupos associativos e empreendedores locais;
- Programa de Liderança para o Desenvolvimento Regional (Líder): concebido com o intuito de capacitar lideranças locais dos diferentes segmentos (público, privado, terceiro setor), objetivando alinhar as demandas no plano local, na busca de convergência entre as políticas de fomento municipais, estaduais e federais. Propõe a formulação e implantação de um Programa de Desenvolvimento Regional, congregando empresários, gestores municipais e lideranças do terceiro setor;
- Curso de Compras Governamentais para Gestores Públicos e potenciais fornecedores do governo;
- Curso de Agente de Desenvolvimento;
- Convênio com entidades municipalistas para a sensibilização e treinamento de gestores públicos, além do fortalecimento das entidades representativas das MPE.

#### **f) Campanhas publicitárias para defender a causa da MPE junto à classe política**

Para as eleições municipais de 1992, o Sebrae lançou um livreto, intitulado *Eleições 1992*, no qual as micro e pequenas empresas são apresentadas como um dos pilares do Estado democrático, enfatizando sua força econômica e social, divulgando à classe política brasileira a importância econômica e social dos pequenos negócios e conscientizando os pequenos empreendedores de sua força e capacidade de influenciar o meio em que estão inseridos, reforçando a sua imagem institucional.

Em síntese, a partir de sua atuação no campo das políticas públicas a entidade, ao mesmo tempo em que amplia a efetividade do seu atendimento ao empresário, consolida também sua imagem perante a sociedade como uma entidade imprescindível à causa das micro e pequenas empresas, ao mesmo tempo em que fortalece os princípios democráticos, incentivando a organização e a participação dos empresários nas decisões políticas que os

---

<sup>201</sup> Cf. <http://www.sebrae.com.br/uf/para/programas/politicas-publicas>.

afetam.

O depoimento de Cláudio Henrique Laval (2011), na época gestor de políticas públicas do Sebrae em Goiás, revela seu sentimento de gratificação em trabalhar com essa temática:

*a aprovação de uma lei, como a Lei Geral, que criou o Simples Nacional e o Empreendedor Individual, afeta verdadeiramente o ambiente dos negócios, melhora a vida dos empresários de micro e pequeno porte, com a redução da burocracia na abertura de seus negócios, a redução da carga tributária, o incentivo à formalização de seus negócios, possibilitando uma vida melhor para essas pessoas.*

Apresentamos, a seguir, alguns depoimentos dos entrevistados na pesquisa de campo realizado em 2011, corroborando a importância da atuação do sebrae no campo das políticas públicas:

*O Sebrae, ao longo da sua existência, vem atuando como agente indutor de criação de políticas públicas voltadas a esse segmento, fomentando essas políticas públicas através da Lei Geral. Hoje eu vejo o Sebrae atuando em dois aspectos: de fazedor de ação e um de pensador e criador de políticas públicas voltadas à pequena e media empresa. (Oliveira, 2011)*

*O Sebrae conclamou os prefeitos a criarem leis municipais que diminuíssem os tributos para os empreendedores, numa grande mobilização nacional, que combateu a informalidade arraigada na nossa cultura, fruto das dificuldades de acesso do pequeno empreendedor à máquina pública, pois o empreendedor tinha que ter outras pessoas pra intermediar essa relação, como os despachantes, os contadores, aumentando os custos para a empresa, que acabava optando pela informalidade. Diminuir essas barreiras foi extremamente importante, deu uma segurança para o empreendedor, de poder contribuir para a previdência e garantir sua aposentadoria, o que até então era impossível. (Aires, 2011)*

*A atuação do Sebrae nas políticas públicas é importante, só que eu acho que há uma troca de papéis nesse sentido, pois o Sebrae tem sido o principal articulador, no país, para implementação da Lei Geral nos municípios, e isso não deveria ser papel do Sebrae. Hoje, o Sebrae tem se colocado, no Brasil, como a instituição que está à frente do processo de mobilização das prefeituras para regulamentar a Lei Geral Municipal e mais da metade dos municípios brasileiros já estão com a lei implementada, mas eu acho que esse papel deveria ter sido ocupado pelo Governo, e não pelo Sebrae. A principal atuação do Sebrae na área de políticas públicas foi a Lei Geral, não resta dúvida, foi uma grande mobilização em torno disso, tendo como consequência a regulamentação da Lei do Empreendedor Individual, já com mais de um milhão de empreendedores formalizados, além do incentivo às compras governamentais. (Moura, 2011)*

*O Sebrae tem uma participação interessante na área de políticas públicas. Inicialmente o Sebrae não criava políticas públicas, só auxiliava o Governo na execução e implementação das políticas públicas, sendo um 'braço empreendedor e executor' das ações. De um tempo para cá, ele tem ocupado um espaço mais amplo, participando dos grupos e comitês que criam as políticas públicas. (Gomes, 2011)*

*A Diretoria entendeu que a Lei Geral, em um primeiro momento, era de uma proposição da Lei, de elaboração de uma proposta da Lei, de mobilização da sociedade civil para que isso ganhasse legitimidade e um momento final de convencimento dos parlamentares para formar uma maioria parlamentar para a Lei ser aprovada. Então isso foi um primeiro momento, que foi muito característico da UPP, que é exatamente o que ela faz: propor*



*melhorias na legislação e no marco legal existente, e fazer a mobilização pela aprovação dessas melhorias. Foi a UPP que elaborou o projeto de lei, que mobilizou o empresariado e as lideranças municipais e trouxe todo mundo para Brasília para pressionar o congresso e fazer uma maioria. Foi um projeto de lei que teve uma aprovação muito rápida, em termos de velocidade de tramitação, e que teve um alto grau de consenso: todos os partidos apoiaram, não ficou caracterizado como uma iniciativa de nenhum partido. Foi uma iniciativa suprapartidária, da Frente parlamentar da MPE, que foi criada justamente para impulsionar esse processo. Então a UPP foi quem conduziu todo esse processo e fez isso com excelência. A partir daí a Diretoria começou a entender o seguinte: aprovada a Lei, veio um segundo momento, que é tirar a lei do papel e fazer ela virar prática dos municípios, ou seja, os municípios usarem a lei como uma ferramenta de desenvolvimento local, usar a lei para criar oportunidades para os pequenos negócios nos municípios [...] de usar a lei como uma oportunidade de desenvolvimento. Não se pode cair numa visão institucionalista, legalista de que o desenvolvimento vai ser feito a partir de uma lei. Não se trata disso: a lei é uma ferramenta, ela ajuda, mas o desenvolvimento é um processo muito mais amplo e complexo do que simplesmente regulamentar uma lei. (Filho, 2011)*

## 4.4 Pesquisa de campo

### 4.4.1 Pesquisas quantitativas aplicadas nos Projetos de desenvolvimento do Sebrae

As pesquisas apresentadas a seguir foram realizadas em projetos de desenvolvimento local, setorial ou regional, estruturados na metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor).

#### Quadro 8 - Pesquisas aplicadas pelo Sebrae nos Projetos Geor

Nome / objetivo do Projeto pesquisado	Metodologia da pesquisa	Principais resultados levantados pela pesquisa
<p><i>Projeto de Desenvolvimento do Turismo na Região de Alto Paraíso e Cavalcante</i></p> <p>Objetivo: o projeto Desenvolvimento do Turismo na Região de Alto Paraíso e Cavalcante visa atender os micro e pequenos negócios do Setor de Turismo dos municípios de Alto Paraíso e Cavalcante, com foco nos segmentos de meios de hospedagem, serviços de alimentação e operadoras de turismo.</p>	<p>A pesquisa realizada levantou informações sobre o segmento, avaliando o desempenho dos meios de hospedagem (hotéis, pousadas e sítios turísticos), serviços de alimentação (restaurantes e bares) e operadoras de turismo (agências) de Alto Paraíso, Distrito de São Jorge e Cavalcante.</p> <p>Para realização da pesquisa utilizou-se de metodologia quantitativa.</p> <p>Participaram da pesquisa 17 empreendimentos, nos municípios de Alto Paraíso e Cavalcante. Destes, 71% desenvolvem apenas uma atividade: pousada (29%), hotel (24%) e operadora (18%). Os demais (29%) desenvolvem mais de uma atividade, sendo pousada e restaurante (18%), pousada e sítio turístico (6%) e pousada, restaurante e sítio turístico (5%).</p> <p>A coleta de dados foi realizada via aplicação de questionário estruturado, pessoalmente, no mês de novembro de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Do total de 13 respondentes, 20% (3 respostas) deram nota que varia de 3,1 a 7 com relação à satisfação com o apoio recebido do Sebrae; 10% (1 entrevistado) deu nota entre 0 a 3 e 70% (9 respostas) disseram dar nota entre 7,1 a 10.</li><li>• Dentre as instituições que dão apoio ao segmento, foram mencionadas em primeiro lugar o Sebrae, seguido da Prefeitura local, Ministério do Turismo e Associação das pousadas e Agência Estadual de Turismo.</li><li>• Quanto à satisfação com o andamento do projeto (execução das ações planejadas, qualidade das ações, cumprimento de prazos, transparência, etc.) obteve-se uma média de 6,83 como resultado da somatória das notas de 6 respondentes, pois os demais não quiseram opinar por desconhecer o projeto, sendo que 5 respondentes (90% dos entrevistados) deram nota que variam de 3,1 a 7 e apenas 1 deu nota que varia de 7,1 a 10. Dentre as justificativas para tal média podem-se destacar as seguintes: “não há retorno”, “não há informação sobre o andamento das ações”, “não se coloca em prática as ações” e “não se vê resultados concretos”.</li><li>• Os principais resultados obtidos pela participação no Projeto GEOR foram os seguintes: obtenção de informações e conhecimentos (5 respostas): 83%; aumento do número de clientes (2 respostas): 33%; aumento do faturamento (2 respostas): 33% e aumento da produção (1 resposta): 17%.</li></ul>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

Nome / objetivo do Projeto pesquisado	Metodologia da pesquisa	Principais resultados levantados pela pesquisa
<p><i>Projeto APL de Confecções de Jaraguá</i></p> <p>Objetivo: promover o desenvolvimento sustentável do Arranjo Produtivo de Confecções de Jaraguá/GO, traduzido no aumento da lucratividade, com foco na modernização da produção, ampliação do acesso a mercados e da gestão ambientalmente responsável. O público-alvo participante do projeto são os micro e pequenos empreendedores do APL de Confecções de Jaraguá/GO (São Francisco, Goianésia, Itaquaru, Uruana, Ceres e Rialma), com foco nos elos da indústria e lavanderias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de pesquisa: técnica de painel, aplicada aos projetos estruturados no âmbito da Metodologia Geor, mediante a qual se definem os entrevistados não com base num processo de amostragem estatística, e sim numa amostragem de conveniência. Utilizou-se de metodologia quantitativa, com realização de entrevistas pessoais nos estabelecimentos visitados.</li> <li>• Universo: 331 empresas de confecções e lavanderias de Jaraguá que participam do Projeto.</li> <li>• Amostra: em consonância com a técnica de painel, deveriam ser pesquisadas as mesmas empresas entrevistadas na Pesquisa T-0 e T-1, isto é, 76 empresas de confecção e 12 lavanderias. Entretanto, em função da indisponibilidade ou recusa em participar desta mensuração (T-2 e T-Final), obteve-se, do universo de 331 empresas uma amostra de 37 (trinta e sete) confecções e 6 (seis) lavanderias.</li> </ul> <p>A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de questionário estruturado, face a face, no mês de maio de 2008.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultado: "aumentar em 5% o lucro das indústrias de confecções do APL Confecções de Jaraguá, até dezembro de 2006 e mais 5% até dezembro de 2007". Análise dos resultados obtidos: entre as mensurações T-2 e T-Final houve uma variação no lucro das indústrias de 4,9%. Se for considerado todo o período de execução do Projeto (anos de 2004 a 2007), a variação foi de 6,7% (cálculo que não considera a correção da inflação do período), Passando de R\$ 15.756.000,00 (2004) para R\$ 16.807.681,00 (2007) (conjunto das empresas pesquisadas).</li> <li>• Avaliação das ações do Sebrae: Do total de 37 entrevistados (100%), 4 (11%) avaliaram como "muito bom"; 9 (25%) como "bom"; 10 (28%) como "regular"; 6 (17%) como "ruim"; 4 (11%) como "muito ruim" e 4 (8%) não responderam.</li> <li>• Avaliação da satisfação quanto ao apoio recebido pelo Sebrae em 2007: a nota média foi de 5,3 (escala de 0 a 10).</li> <li>• Avaliação da satisfação com relação ao andamento do Projeto: a nota média foi de 4,4.</li> <li>• Obtenção de benefícios em função do Projeto: não obteve: 29% (10 respostas); obteve: 71% (25 respostas).</li> <li>• Tipos de benefícios obtidos em função do Projeto: Obteve informações e conhecimentos: 21 (84%); Outros: 7 (28%); Aumento do faturamento: 5 (20%); Aumento da produção: 5 (20%); Aumento do número de clientes: 4 (16%); Formalizou a empresa: 1 (4%).</li> <li>• No período de 2004 a 2006 o preço médio dos principais produtos comercializados pelas indústrias de confecção (calça jeans, calça de brim, bermuda, camisa e saia) sofreu um acréscimo de 12,3% superando a meta estabelecida, que era de 10%, passando de R\$ 22,32 (2004) para R\$ 27,19 (2007).</li> <li>• O lucro líquido das indústrias de confecções apresentou uma variação positiva de 6,7%, no decorrer do período de execução do projeto (2004 a 2007), não atingindo, portanto, a meta estabelecida ("aumentar em 5% o lucro das indústrias de confecções do APL Confecções de Jaraguá, até dezembro de 2006 e mais 5% até dezembro de 2007").</li> </ul>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

Nome / objetivo do Projeto pesquisado	Metodologia da pesquisa	Principais resultados levantados pela pesquisa
<p><i>Projeto de desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local do Açafração de Mara Rosa</i></p> <p>Objetivo: promover o Desenvolvimento Sustentável do Arranjo Produtivo Local do Açafração de Mara Rosa, com melhoria da renda e da qualidade de vida dos produtores, por meio do aumento da qualidade e da produtividade.</p>	<p>A pesquisa foi realizada por meio de questionário presencial, objetivando levantar informações sobre os produtores, as propriedades e a produção nos anos de 2005 e 2006, possibilitado o acompanhamento e o monitoramento dos resultados finalísticos.</p> <p>Foram entrevistados de forma presencial 26 produtores de açafração de Mara Rosa e Região (envolvendo também as cidades de Amaralina, Estrela do Norte e Mutunópolis, que fazem parte do APL do Açafração da Região de Mara Rosa). A coleta de dados foi realizada pessoalmente, no mês de novembro de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de confiança entre os produtores de açafração: 24 entrevistados (92%) disseram que “confiam razoavelmente” nos demais produtores, contra 2 (8%) que disseram que confiam “muito”.</li> <li>• Entidades que dão apoio para as empresas produtoras de açafração: Cooperaçafração (1 resposta, 2%); CNPQ (1 resposta, 2%); Prefeitura local (2 respostas, 5%); Pronaf (3 respostas; 7%); Banco do Brasil (5 respostas, 12%); Agência Rural do Estado de Goiás (5 respostas, 12%); UFG (8 respostas, 19%) e Sebrae (18 respostas, 41%).</li> <li>• O Sebrae recebeu nota 9,2 (numa escala que varia de 0 a 10, em que 10 é a melhor nota), resultado que se deu, principalmente, porque os produtores avaliaram a participação da entidade nos seguintes pontos: prontidão no atendimento aos produtores e por ser uma entidade que promove a indústria do açafração.</li> </ul>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

<i>Nome / objetivo do Projeto pesquisado</i>	<i>Metodologia da pesquisa</i>	<i>Principais resultados levantados pela pesquisa</i>
<p><i>Projeto APL Tecnologia da Informação</i></p> <p>Objetivo: fomentar a competitividade do setor base de <i>software</i>, instalado em Goiás, com foco na cidade de Goiânia e Aparecida de Goiânia. Os resultados do projeto são "Aumentar o faturamento das empresas com base de software em 50% a.a. durante 3 anos" e "Aumentar a produtividade (faturamento/ colaboradores) das empresas base de software em 25% a.a."</p>	<p>Para realização da pesquisa utilizou-se de metodologia quantitativa.</p> <p>Foram entrevistados 57 empresários de empresas de tecnologia e informação, localizados no Estado de Goiás, na Capital e em Aparecida de Goiânia.</p> <p>A coleta de dados foi realizada via aplicação de questionário estruturado, pessoalmente, nos meses de novembro e dezembro de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grau de satisfação com o apoio recebido do Sebrae durante o ano de 2005 (escala de 0/pior a 10/melhor): Foi solicitada ao entrevistado uma avaliação em relação ao apoio que o Sebrae deu ao negócio no ano de 2005. Entre os empresários que avaliaram (86,0%) a média da avaliação foi 7,5.</li> <li>• O faturamento das empresas em 2004 foi de R\$ 25.566.444,00 e em 2005 R\$ 33.374.699,00, o que representou um aumento de 30,5% de 2004 para 2005. Com relação aos empregados, o aumento foi de 31,9% no mesmo período. Quando analisado por área, verificase que o maior aumento foi na área de vendas (41,1%). O aumento do número de empregados foi em decorrência do aumento do número de clientes.</li> <li>• Entidades que dão apoio para a empresa e para o setor: as três entidades de apoio mais citadas (escala de 0 a 10) foram as seguintes: Sebrae (foi considerado a entidade mais importante para o setor, recebendo nota 9, sendo que 61,5% dos entrevistados participou das atividades promovidas no Sebrae; em 2º lugar, foi citada a Acieg que recebeu nota 7 (sendo que 15,7% dos entrevistados informaram ter participado das atividades promovidas pela entidade). Por último, a Comtec ficou em 3º lugar, com nota 9, sendo que 10,5% dos entrevistados participam das atividades promovidas por esta entidade.</li> <li>• Benefícios obtidos com a participação no Projeto APL de T.I.: "obtenção de informação e conhecimento": 36 entrevistados (88%); "aumento do faturamento": 16 (39%); "aumento da produção": 13 (32%); "aumento do número de empregados": 9 (22%); "formalização da empresa": 5 entrevistados (12%).</li> <li>• Nível de confiança entre os empresários de TI: "pouco confiável" (12 entrevistados, com 21%); "razoavelmente confiável" (37 entrevistados, correspondendo a 65%); "muito confiável" (4, com 7%).</li> <li>• 66,7% dos entrevistados (38 empresários) afirmam que são filiados a alguma instituição ligada ao segmento. A maioria é filiada ao sindicato e/ou associação.</li> </ul>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

Nome / objetivo do Projeto pesquisado	Metodologia da pesquisa	Principais resultados levantados pela pesquisa
<p><i>Projeto de Desenvolvimento da Confeção de Moda Feminina em Goiânia</i></p> <p>Objetivo: capacitação técnica e gerencial, manutenção dos mercados conquistados e a abertura de novos mercados, além de busca de apoio ao acesso a crédito, promoção da visibilidade das Confeções de Moda Feminina de Goiânia no âmbito nacional e acesso a informações gerais e sobre as tendências do setor de confecção de moda feminina.</p>	<p>Foram pesquisadas 41 empresas selecionadas pelo Sebrae a partir de um universo de 49 empresas participantes do Projeto.</p> <p>As visitas foram realizadas pessoalmente entre os dias 20 de novembro a 15 de dezembro. Após a coleta os dados foram checados, digitados e analisados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em 2004, as 41 empresas entrevistadas possuíam 899 pessoas ocupadas, sendo 715 na produção, 152 nas vendas e 32 em outros setores. Em 2005, o número de pessoas ocupadas nas empresas aumentou em 3,1%, ficando em 927 pessoas ocupadas, sendo, 739 na produção (com aumento de 3,4%), 159 nas vendas (aumento de 4,6%) e 29 em outros setores (queda de 9,4%).</li> <li>• Seis empresas declaram ter exportado em 2004, contra 7, em 2005. Em 2004 foram exportados 7.070 unidades, que renderam um faturamento aproximado de R\$ 765.200,00. Em 2005, tanto a quantidade exportada quanto o faturamento gerado foram ampliados: foram 11.604 peças exportadas, que renderam R\$ 1.122.400,00. Os canais utilizados para a efetivação das exportações foram: feiras, Internet, Exporta Fácil dos Correios e Sedex.</li> <li>• A instituição indicada como sendo a maior apoiadora às empresas do setor foi o Sebrae, com 33 citações entre 41 entrevistas, o que equivale a 80,5%. Foram citadas também as instituições Agicon, Secretaria de Indústria e Comércio, CDL, Fieg, Acieg, Sinvest, Abit, AGPE, Goiás Fomento, Governo de Goiás, Senai, Senac e Sinroupas.</li> <li>• Um dos resultados deste Projeto é o aumento do volume de venda e a redução do custo médio de produção. A pesquisa apurou um crescimento de 16% no volume de vendas nos anos de 2004 e 2005. Em 2004 foram produzidas 567.930 peças e vendidas 514.832. Já em 2005 a produção foi ampliada em 11%, com a produção de 629.732 peças, das quais 598.787 foram vendidas.</li> <li>• Em média, cada peça era vendida por R\$ 54,18 e custava R\$ 27,62 em 2004. No ano seguinte, o valor médio unitário de venda das peças aumentou em 12%, contra o aumento de 17% nos seus custos de produção. Em reais, as peças custaram em média R\$ 32,19 e foram vendidas por R\$ 60,43.</li> <li>• Segundo 88% das empresas pesquisadas, houve benefícios a partir da participação no "Projeto de Confeção de Moda Feminina em Goiânia". Os principais benefícios citados foram: "acesso à informação", "aumento da produção" e "aumento do faturamento".</li> <li>• Foi solicitada aos entrevistados a atribuição de uma nota de zero a dez para representar a satisfação com relação ao andamento do projeto. 58% indicaram notas iguais ou superiores a 8 e destes 26,8% atribuíram nota 10. A nota média de satisfação com o andamento do projeto foi 8,1.</li> <li>• Na avaliação feita com os empresários em relação à satisfação com o Sebrae em 2005 a nota média foi 8,3, sendo destaque a visão dos empresários em relação à abertura do Sebrae para auxiliá-los sempre que necessitam.</li> </ul>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

Nome / objetivo do Projeto pesquisado	Metodologia da pesquisa	Principais resultados levantados pela pesquisa
<p><i>Projeto Ovinocaprinocultura na Reserva da Biosfera Goyaz.</i></p> <p>Objetivo: fomentar a Ovinocaprinocultura junto a mini e pequenos produtores rurais e agricultores familiares da Região Reserva da Biosfera Goyaz (com foco nos municípios de Nova Roma, Iaciara, Posse, Guarani de Goiás e Sítio D'Abadia), por meio da organização de associações de produtores e sua integração com os setores de insumos, abate e comercialização.</p>	<p>A pesquisa mapeou a realidade das propriedades de Ovinocaprinocultura, nos municípios de Guarani de Goiás, Nova Roma, Posse, Sítio D'Abadia e Iaciara, no projeto desenvolvido pelo Sebrae, levantando informações sobre o segmento.</p> <p>Utilizou-se de metodologia quantitativa, considerado como universo das empresas o cadastro de ovinocaprinocultores da Região (cerca de 180), sendo entrevistados 101 produtores: 46 em Posse, 32 em Guarani de Goiás, 1 em Iaciara, 10 em Nova Roma e 12 em Sítio D'Abadia.</p> <p>• Coleta de dados: realizada via aplicação de questionário estruturado, pessoalmente, nos meses de maio e junho de 2005.</p> <p>Na Reserva da Biosfera de Goyaz foram entrevistados 101 produtores de ovinocaprinos, distribuídos em 5 municípios: 45% Posse, 32% em Guarani de Goiás, 12% em Sítio D'Abadia, 10% em Nova Roma e 1% em Iaciara.</p>	<p>• A renda total das propriedades foi de R\$ 117.255,00 em 2004 e de R\$ 126.974,00, em 2005.</p>

Fonte: pesquisas de campo realizadas pelo Sebrae (2004 a 2009).

#### **4.4.2 Pesquisa qualitativa: entrevistas individuais em profundidade com gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae**

Nesta etapa realizou-se pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas individuais em profundidade, aplicadas *in loco*, mediante roteiro estruturado (vide apêndice A) para coleta de dados com onze gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae.

A etapa de campo foi realizada no período de fevereiro a maio de 2011, conforme cadastro detalhado nas referências, adotando-se a técnica de gravação das falas e, posteriormente, a transcrição e inserção dos trechos mais relevantes na tese. Cada entrevistado foi convidado a manifestar sua opção de autorizar ou não a citação de seu nome e, neste último caso, utilizou-se a citação de “Entrevistado nº x” (mediante numeração progressiva) para resguardar aqueles que preferiram não ter seus nomes revelados.

Solicitamos a cada entrevistado que desse uma nota, para cada uma das questões abordadas abaixo, variando de 0 (significando discordância total com relação à frase) a 10 (significando concordância total em relação à frase).

Apresentaremos a média obtida, para cada questão, juntamente com as transcrições de trechos da entrevista referentes à afirmação sobre a qual os entrevistados foram solicitados informar seu grau de concordância.

- **Papel do Sebrae na formação de lideranças** (“O Sebrae tem um papel relevante na formação de lideranças que ocupam cargos e posições políticas, desde um presidente cooperativo, associação até político profissional, secretário municipal, assessor de um prefeito, vereador, prefeito” = média 8,5)

*As lideranças que surgem são incentivadas sim pelo Sebrae, mas elas também recebem outros estímulos, não é só responsabilidade do Sebrae, embora o Sebrae tenha desenvolvido um papel importante junto aos atores, de estimular a sua inserção em projetos, mas não o único responsável por isso. (Aires, 2011)*

*O Sebrae tem um papel importante na formação e, também, as pessoas que ajudam na formação, os instrutores do Sebrae, acabam absorvendo e se apoderando disso, como é o caso do atual prefeito de Londrina ex-consultor do Sebrae; no Estado da Bahia, conheci alguns prefeitos municipais que foram funcionais do Sebrae; nós temos colaboradores do Sebrae que hoje trabalham no Ministério de Turismo, além de lideranças formadas pelo Sebrae atuando nos ministérios. Aqui em Goiás nós temos o Décio Tavares, empregado do Sebrae que hoje está cedido para o Governo do Estado, como Diretor da Agepel, o próprio Gilvane Felipe, Presidente da Agepel é ex-Diretor do Sebrae, tem o Nilton Póvoa, empregado do Sebrae e ex-Diretor da ABIH, inclusive o atual Diretor-Presidente do Sebrae*



*Nacional, Luís Barreto, já foi ministro do turismo, enfim, tem muita gente nessa situação, inclusive eu mesmo já tive oportunidade de receber vários convites para atuar como liderança, como meu foco é consultoria eu não aceitei. (Gomes, 2011)*

*Eu acho que o trabalho de comitê gestor, ele tem forte influência na transformação na forma de pensar dessas pessoas, isso pode ser um fator que impulsiona que elas tenham essa inserções na área política ou partidária ou da categoria dela. Resumindo, o Sebrae tem realmente um papel de formar líderes e que talvez a maioria dos gestores não tenham consciência disso. (Entrevistado nº 1, 2011)*

*O líder é um articulador político, seja na empresa, seja no órgão público e o Sebrae tem feito isso com louvor, oferecendo treinamentos de formação de lideranças, como o “excelência em liderança” (“ELI”), e também o Curso Liderar e Líder Cidadão. O Curso Liderar é comportamental e o Líder Cidadão é instrumental, ensina os líderes a fazer um projeto pra articular parcerias, a conceder entrevistas. No Curso Liderar o líder desenvolve seus comportamentos de líder e no Líder Cidadão ele utiliza ferramentas para trabalhar sua liderança. O Sebrae oferece também a possibilidade de exercitar a liderança nos fóruns e comitês. (Luz, 2011)*

*Há muitos casos de empresários que o Sebrae ajudou a formar e que acabaram se dedicando ou à representação empresarial (como lideranças empresariais, ocupando presidências de associações, federações e entidades representativas) ou ainda na linha político-partidária, ocupando cargos públicos, ou seja, um trabalho de base, formando lideranças que ganham projeção na política, embora isso não esteja nos propósitos do Sebrae. Isso ocorre acidentalmente, mas não propositalmente, de forma planejada. E o Sebrae influencia também lideranças políticas já constituídas. Todas as pessoas que participam das iniciativas de formação de colegiados do Sebrae (os Arranjos produtivos locais, os núcleos setoriais, como ocorrem no Projeto Empreender, fóruns de desenvolvimentos locais etc.) essas pessoas, a partir do momento em que se reúnem e começam a discutir e planejar mudanças, contribuem para que essas pessoas se desenvolvam como lideranças. É muito comum pessoas que participam desse processo ganharem destaque dentro da sua área de atuação e acabarem ocupando cargos de representação, seja na esfera empresarial, seja na esfera da política. (Filho, 2011)*

#### **4.4.3 Pesquisa qualitativa: entrevistas individuais em profundidade com lideranças políticas, público-alvo e parceiros do Sebrae**

Nesta etapa realizou-se pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas individuais em profundidade, aplicadas *in loco*, mediante roteiro estruturado (apresentado nos apêndice B, inserido como conteúdo pós-textual desta tese) para coleta de dados com onze parceiros e lideranças locais participantes de projetos de desenvolvimento do Sebrae, todos pessoas que ocupam algum cargo político e que participaram de projetos de desenvolvimento local, territorial ou setorial executado pelo Sebrae em Goiás. As lideranças foram mapeadas a partir do levantamento de informações junto aos gerentes, gestores e consultores do Sebrae, sendo abordadas aquelas cuja ocorrência de citações foram mais significativas ou recorrentes.

A etapa de campo aplicada no período de fevereiro a maio de 2011, conforme

cadastro detalhado nas referências, foi realizada mediante a técnica de gravação das falas e, posteriormente, a transcrição e inserção dos trechos mais relevantes na tese, sendo cada entrevistado convidado a manifestar sua opção de autorizar ou não a citação de seu nome. Neste último caso, utilizou-se a citação de “Entrevistado nº x” (mediante numeração progressiva) para resguardar aqueles que preferiram não ter seus nomes revelados.

Solicitamos a cada entrevistado que desse uma nota, para cada uma das questões abordadas abaixo, variando de 0 (significando discordância total com relação à frase) a 10 (significando concordância total em relação à frase).

Apresentaremos a média obtida, para cada questão, juntamente com as transcrições de trechos da entrevista referentes à afirmação sobre a qual os entrevistados foram solicitados informar seu grau de concordância.

• **Principais órgãos de apoio ao segmento em que atua**

*Ministério da Cultura; Sebrae; Igreja Católica.* (Freire, 2011)

*Sebrae, Convention Bureaux, Goiás Turismo.* (Sparapani, 2011)

*Em primeiro lugar o Sebrae, depois o Senai e em terceiro lugar o Senac.* (Peixoto, 2011)

*Agepel, Prefeitura de Goiânia e Imprensa.* (Felipe, 2011)

*A primeira é o Sebrae. A segunda é o Cavaleiro de Jorge, ligado à ASJOR e ponto de cultura lá de São Jorge, da Chapada dos Veadeiros também. E vou colocar por último aí a Prefeitura.* (Passos, 2011)

*Sebrae, Agepel e Escolas Municipais.* (Silva, 2011)

*Sebrae, Senai e Senac.* (Souza, 2011)

*Sebrae, Agepel e, por último, Secretaria de Cidadania.* (Santos, 2011)

*Sebrae, Comtec e Sindicato de Informática.* (Rangel, 2011)

• **Governança política/liberdade para criticar as autoridades políticas locais** (“Sei que posso criticar abertamente as autoridades e lideranças políticas do local onde eu moro, sem receio de sofrer represálias ou punições por isso” = média 4,6)

*Você pode até criticar, mas tem que saber criticar, porque às vezes uma crítica mal colocada gera perseguição. Pode criticar sim, mas tem que criticar com palavras certas; a gente tem que saber dosar pra não magoar ninguém, pois quando você faz uma crítica e ela é mal interpretada aí a perseguição é violenta.* (Freire, 2011)

*Isso na realidade não é verdade, porque nem tudo que a gente pensa a gente pode falar, infelizmente. (Sparapani, 2011)*

*Se a gente criticar a gente paga caro por isso, sabe? Se criticarmos abertamente, no outro dia perdemos o cargo político. (Passos, 2011)*

*Mesmo que a Constituição Brasileira garanta a liberdade de manifestação, a liberdade de críticas, às vezes as pessoas sofrem retaliações pelas críticas que fazem. (Souza, 2011)*

*Como eu estou no cargo comissionado, hoje apesar de ser convidada, eu não posso falar tudo que penso, porque tem o lado pessoal e lado profissional. (Santos, 2011)*

*Hoje tranquilamente, não faço porque não quero. Já houve muita luta e mortes para que pudéssemos chegar onde chegamos, criticar, debater. (Montelo, 2011)*

- **Governança política** (“Conheço ou participo de algum comitê gestor, fórum ou governança no qual o Sebrae atua e no qual eu posso expressar minhas opiniões, as necessidades e reivindicações do setor em que atuo e encaminhá-las com efetividade” = média 8,6)

*Tem vários comitês gestores atuantes e que lutam pelas necessidades daquele núcleo empresarial, junto às lideranças do município ou do Estado. Nas áreas de confecção, nas áreas de setor moveleiro, tecnologia da informação, de apicultura. (Lima, 2011)*

*Particpei de um comitê gestor de Caldas Novas, e hoje participo de comitê gestor em alguns municípios dentro do Estado. (Sparapani, 2011)*

*Como Prefeito, eu atuo no processo e nas parcerias que o Sebrae faz no meu município, com a prefeitura. (Peixoto, 2011)*

*Conheço o comitê gestor de artesanato, da Feira do Cerrado, o pessoal da Associação dos artesãos, o pessoal do Turismo. (Felipe, 2011)*

*Atuamos como Prefeito na consolidação da governança do APL de Confeções de Jaraguá. (Souza, 2011)*

*Às vezes os próprios gestores desses projetos Geor, que constitue o comitê gestor tinha com relação a repercussão política, assembleísmo, deixar rolar, às vezes isso não funciona direito, você tem que ver o perfil de quem assumia uma coordenação de um comitê gestor, tanto da liderança local quanto das organizações que são presente. (Montelo, 2011)*

*Através da Comunidade tecnológica que surgiu dentro do Sebrae, não é? nós temos totais condições de apresentar nossos pleitos, nossos ideais, pra que esses pleitos, essas propostas possam se transformar em realidade, em sintonia com o setor produtivo. (Rangel, 2011)*

*Já participei e conheço o Fórum da Reserva da Biosfera, bem atuante com o Sebrae. (Nascimento, 2011)*

- **Governança política / Liberdade política para votar no candidato que escolher, sem**

**constrangimento ou coação** (“Nos períodos eleitorais, sinto-me livre para votar no candidato que escolho, sem sofrer constrangimento, coação ou perseguição em função de minhas escolhas” = média 8,8)

*Eu não tenho nenhuma amarra em relação a isso. E, se for por conta do próprio sistema Sebrae, isso também é livre. Como profissionais, adultos que somos, temos que exercer o nosso poder de escolha, o livre arbítrio. (Lima, 2011)*

*Me sinto à vontade pra votar em quem eu quiser sem a interferência de ninguém. Na eleição passada eu votei no candidato a prefeito que eu queria e pra vereador eu votei em um outro que eles gostariam que eu não votasse, mas nem por isso eu não falava que não votava, mas a gente sabe que existe perseguição política, sim. (Freire, 2011)*

*Sempre votei naquela pessoa que eu achei que merecesse que poderia fazer alguma coisa pra aquela região onde eu resido. (Sparapani, 2011)*

*Eu concordo sim que a gente é livre. Nessa eleição agora de governo a gente ficou livre para votar em quem a gente queria, no deputado que a gente queria. Não foi cobrado isso, nem mesmo tendo cargo político. (Passos, 2011)*

*Eu me sinto livre pra votar, votei sem sofrer nenhuma perseguição ou coação pra voltar em alguém. (Santos, 2011)*

*Sempre lutei por isso, já fui perseguida, mas nunca me submeti à perseguição, nunca me submeti a apoiar quem as pessoas quisessem que apoiasse, sempre tive esse livre arbítrio e já paguei caro por isso. (Montelo, 2011)*

• **Governança política / Acessibilidade a cargos políticos do local em que reside** (“De forma geral, considero que os cargos políticos do local onde moro são acessíveis a qualquer pessoa que queira a eles concorrer, não estando restrito apenas a integrantes de famílias tradicionais ou pessoas com muito poder econômico. Para mim, para ser político no Brasil não é preciso ter muito dinheiro, e uma pessoa com poucas condições financeiras pode ter acesso à carreira política, para ocupar cargos como vereador, prefeito, deputado (estadual e federal) ou outros” = média 4,9):

*Me lembro dos coronéis que a história nos fala e, se a gente for olhar, a realidade não mudou muito. Em Córrego do Ouro a política é mais voltada para as famílias tradicionais mesmo. Então, se é determinado fulano que vai concorrer, você pode concorrer, qualquer um pode, mas até pra você concorrer é complicado. Se eu falasse hoje, “eu quero me candidatar”, sei que teria sérios aborrecimentos dentro do partido ao qual me filiei, pra aceitarem minha candidatura, porque eu iria atrapalhar “beltrano” que precisa ganhar aquele dinheirinho que ele recebe do cargo político. É grupo pequeno, fechado (em torno de*

oito a dez pessoas), que determinam quem vai ser candidato de um lado e quem vai ser candidato do outr. Hoje não tem coronéis, mas a questão política não mudou muito: quem tá dentro não quer sair e quem tá fora não pode entrar, então continua muito nisso mesmo. (Freire, 2011)

Hoje se você não tiver dinheiro você não entra na área política, você não consegue desenvolver nada, tudo depende de dinheiro e muito dinheiro. (Sparapani, 2011)

Infelizmente, dinheiro, às vezes a pessoa tem o talento, ele consegue se eleger, mas às vezes ele não consegue chegar num cargo ao qual ele pretende se ele não tiver boas condições econômicas. Eu falo para você o seguinte, no meu primeiro mandato de prefeito se não fosse o comércio local que está comigo bancar as custas, desde um papel, um carro de som, um monte de coisas, se não fossem eles eu não teria chegado lá. Minha família naquela época colocou 100.000 reais, a gente fez uma reunião de família colocou 100.000,00, com custo com papel, naquela época ainda se podia fazer show, quer dizer, é complicado. Já no segundo mandato foi mais fácil, não precisou tanto do gasto. Os empresários voltaram a ajudar, mas numa dimensão muito menor, pois já era proibido um monte de coisas, camisetas, shows, então foi muito mais barato, foi muito mais enxuta, foi uma campanha de corpo a corpo. Mas, infelizmente, o dinheiro é determinante. (Peixoto, 2011)

Não é tão frequente isso acontecer, mas também não vou dizer que é impossível acontecer, é possível com muita dificuldade, muita luta, mas é muito mais fácil acontecer quando a pessoas tem condições financeiras e tal, mas também não chega ao cúmulo do negativismo, do pessimismo, afirmar que ninguém consegue. Eu mesmo não sou nenhum milionário, nunca fui classe D, sempre fui classe média, sou até hoje, sou professor e tal. E considero que alcancei uma projeção, digamos assim. Agora é difícil eu reconheço que é muito difícil e muito mais fácil quando você tem acesso a outros meios que podem te ajudar, recursos financeiros, família tradicional, essas coisas todas. (Felipe, 2011)

As pessoas que têm mais dinheiro têm mais chance de ganhar na política. O pobre tem menos chance. Dependendo do cargo, igual vereador ou Secretariado, é mais fácil. Para prefeito já é outra situação. Para ser Secretário Municipal vai muito mais da prática, do saber. O Allan Kardec por exemplo, foi um secretário de turismo que deslançou bem, a coisa andou bem com ele bem, e ele só tem a oitava série. (Passos, , 2011)

O processo democrático brasileiro tem uma consolidação muito respeitada no mundo inteiro. Nós ainda temos duas ascensões política aqui no Brasil, através da militância política (o melhor exemplo disso é o Lula) e também algumas pessoas que conseguem investir no cargo (vereador, prefeito, governador ou deputado etc.), através da questão financeira, e infelizmente o processo político nosso não tem uma formatação que dá a todos direito de conseguir o objetivo, que é ser eleito. Nós temos que avançar muito ainda. É preciso uma reforma política para corrigir algumas distorções que acontecem no dia-a-dia da política brasileira. (Souza, 2011)

Não concordo, principalmente no interior, onde tem muito a questão de família, quem tem realmente mais poder, quem sempre se manteve no poder vai ter mais oportunidade de manter no poder do que uma pessoa que nunca esteve no poder. Outras pessoas podem até conquistar esse espaço, mas é muito difícil. E quem tá no poder tem poder aquisitivo maior. No interior, se você não tem nome, você não é ninguém, se você não for de uma família tradicional da cidade, se não tiver bens materiais. Eu mesma consegui o convite para participar do governo, acredito, por reconhecimento, qualificação profissional. Quando eu fui trabalhar com os dez secretários colegas meu, acho que 2 estavam lá por capacidade técnica, os outros oito eram por indicação política. (Santos, 2011)

Eu nunca tive dinheiro e sempre militei na política e já fui inclusive candidata. Agora, uma

*coisa é você se candidatar, outra é ser eleita. Para isso, você deve ter um destaque dentro do partido ou mesmo nas associações, na liderança sindical, na sua categoria profissional. Para ser eleita, hoje em dia, é muito difícil se não tiver recursos. Então não há impedimento para concorrer, mas ganhar, é difícil. A eleição do presidente Lula quebrou paradigmas, a comunidade agora tem convicção de que ela pode, se ela quiser, ela consegue; antigamente as pessoas achavam que só conseguiam ser deputado, prefeito, vereador, as pessoas de famílias tradicionais, quem tinha dinheiro. A eleição da Dilma também quebrou paradigmas, por ser a primeira mulher no cargo maior da nação. A do Obama nos Estados Unidos também quebrou paradigmas, você ter um negro mandatário do país mais desenvolvido, isso estimula os demais negros e pobres. (Montelo, 2011)*

*Quando você entrou no quesito financeiro, quando falamos de possibilidades, eu acredito que poderia ser melhor, acho que é independente de apadrinhamento, de família tradicional, da posição da pessoa em um partido. Qualquer profissional, qualquer pessoa que tenha bons projetos, boas ideias, que tenha uma liderança nata, que demonstre isso claramente, ela é um objeto de desejo, cobiça de outros líderes para que possa desenvolver e realizar seus novos projetos. (Rangel, 2011)*

*A gente sabe que não é assim, infelizmente, tanto na esfera municipal, estadual e mesmo a nível de Brasil. Eu sofri isso na pele, vi que não basta só a pessoa querer trabalhar em prol do desenvolvimento de uma comunidade: o aspecto financeiro, a compra de voto ainda é muito forte. Hoje, infelizmente, ainda vivemos em um país onde quem detém o poder é quem tem dinheiro, o que é triste, mas é verdade. (Nascimento, 2011)*

- **Governança política / Confiança nos políticos** (“confio nos políticos de minha cidade, quanto a honestidade, cumprimento de promessas de campanha, transparência e competência administrativa” = média 4,8)

*Tem muitas promessas não cumpridas. O atual Prefeito, por exemplo, da apostila que ele lançou na campanha, que tinha uns 42 itens, se ele conseguiu realizar quatro é muito, e já estamos em mais da metade do mandato, aí só quatro itens realizados é muito pouco. (Freire, 2011)*

*Hoje na realidade a gente não tem como confiar e não temos também como dizer que o que está sendo feito tá sendo bem feito, poderia ser muito melhor com os recursos que a cidade tem hoje pra trabalhar. (Sparapani, 2011)*

*A gente vê informações complicadas, tipo cifras pra votar projeto. (Silva, 2011)*

*Você tem adversários políticos, grupos que têm interesse em ocupar cargos e tentam denegrir imagens, mas eu vejo que nós temos avançado muito na questão de poder apurar denúncias e punir responsáveis, mesmo a ficha limpa não sendo válida para este mandato. As pessoas estão preocupando mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal chegou para ficar. (Souza, 2011)*

*Eu acredito que a maioria das promessas serão efetivadas, então eu visto a camisa de onde eu estou e a nossa parte sei que a gente tá fazendo e eu acredito que tem muitas pessoas que pensam como eu neste lugar. (Santos, 2011)*

*Conheço políticos íntegros que tem compromisso com o povo e são honestos, mas tem também políticos corruptos e desonestos. Temos várias categorias de políticos no país, alguns transparentes, mas, infelizmente Goiás tem muito a mudar na questão política, ainda*

*não quebrou o paradigma da política dos coronéis. (Montelo, 2011)*

*Tem pessoas que não estão preparadas para o poder, acredito que ainda tem político honesto, mas é um percentual baixo, precisa melhorar muito. (Nascimento, 2011)*

- **Governança política / Confiança nas pessoas que atuam no mesmo segmento econômico** (“em geral, confio nas pessoas que atuam no mesmo grupo/segmento empresarial que eu, e sei que posso contar com elas quando necessitar” = média 8,1)

*A gente já conhece as pessoas, sabe onde procurar, temos resposta positiva. A gente tem que ser apenas flexível, para sempre ter as portas abertas. (Freire, 2011)*

*Em todo segmento você tem uma disputa muito grande, tem seus parceiros, pessoas que acreditam e colaboram com você e tem aquelas que gostariam que você não tivesse sucesso, pra poder assumir o seu lugar. (Sparapani, 2011)*

*Confio, mas, em alguns casos, existem temos decepções. (Peixoto, 2011)*

*Só estou aqui por que tenho muito apoio do segmento cultural. Ninguém é consenso, mas tenho pessoas com quem realmente posso contar. (Felipe, 2011)*

*O mercado é muito competitivo, as empresas são agressivas para obterem espaços e isso acaba afetando a classe empresarial que, por mais unida que seja, adotam medidas individualistas para conseguir atingir metas específicas. (Souza, 2011)*

*Na minha área de atuação a gente tem temos muitos companheiros, tem ação de rede e se a gente precisar acionar um pedido de socorro, a gente tem muitos parceiros pra isso. (Montelo, 2011)*

*O que eu tenho percebido é que justamente por serem entidades novas, pessoas do nosso círculo de amizades, do nosso meio, e por ser um grupo que tem esse propósito voltado para o coletivo e não apenas para o individual, esse grupo tem demonstrado uma força, apesar de ser um grupo jovem, inexperiente no setor. As pessoas, de uma maneira ou de outra, buscam atender os pleitos de todos os seus associados. (Rangel, 2011)*

#### 4.4.4 Díade: autopercepção (como o Sebrae se percebe) versus heteropercepção (como o Sebrae é percebido pelo seu público-alvo e parceiros)

O quadro a seguir apresenta as questões aplicadas em campo na pesquisa qualitativa, junto aos colaboradores (gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento), público-alvo e parceiros do Sebrae, apresentando as médias ao final, com as conclusões referentes a cada indicador abordado.

**Quadro 9 - Díade autopercepção versus heteropercepção**

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Importância do Sebrae para a sociedade (“Como você vê o papel / importância do Sebrae, para a sociedade?”)</p>	<p>“O Sebrae tem uma importância muito grande na preparação de pessoas, grupos e da comunidade para o seu desenvolvimento e então na medida em que ele desenvolve e executa novas metodologias voltadas a empreendedores, ele tá, de certa forma, contribuindo com a economia do Brasil e com o crescimento das pessoas”. (Oliveira, 2011)</p> <p>“A importância do Sebrae pra sociedade é de disseminar informações e conhecimentos para o empresário de MPE, ensinar e estimular o empreendedorismo, tomar os rumos pra que aquele sonho se torne realidade”. (Moura, 2011)</p> <p>“Acho que o marketing é maior do que os resultados que ele traz. É uma entidade privada, mas a Direção é ocupada por políticos, as ações são muitas vezes viesadas pelos interesses particulares dos Diretores, na tentativa de trazer ganhos pessoais e isso acaba contaminando os gerentes e assessores que, em muitos casos, se dedicam a se manter na sua ocupação ou ganhar benefícios pessoais (cursos, viagens de interesse próprio, diárias ou até negócios privados, como feiras e obras). Isso talvez explique porque o investimento em marketing é tão grande e o foco não são os resultados, mas aparecer. Quem segue essa cartilha tem maiores ganhos pessoais. Quem trabalha pro resultado e não pelo marketing geralmente é punido pela crítica dos outros líderes. A missão do Sebrae é nobre (gerar renda e trabalho por meio de pequenos empreendimentos), mas a estrutura leva a um ganho para sociedade muito pequeno em relação a quantidade de recursos de que dispõe” (Entrevistado nº 2, 2011).</p>	<p>“O Sebrae tem um papel fundamental de apoio às micro e pequenas empresas, e a todo segmento turístico. Esse trabalho que o Sebrae faz hoje o torna a principal entidade apoiadora do turismo no Estado de Goiás. Eu dou nota 10 para o Sebrae, como parceiro. Não tem nem comparação com as outras entidades do sistemas ‘S’, porque o Sebrae é presente, auxilia as pessoas, ensina a entrar no mercado de trabalho”. (Sparapani, 2011)</p> <p>“Das entidades dos ‘S’, o Sebrae é a mais próxima de nós, a mais próxima dos governos, é nota dez porque é a porta mais aberta que a prefeitura de São Simão encontra, quando precisa de um parceiro”. (Peixoto, 2011)</p> <p>“O caminho que o Sebrae está adotando é de consolidação e está se aproximando da comunidade, das micro e pequenas empresas, buscando o cidadão pra formar a sua empresa e levando capacitação às pessoas que estão desenvolvendo o mercado de trabalho. O Sebrae hoje é uma das instituições mais respeitadas no país”. (Souza, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.



Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Importância do Sebrae para a sociedade (“Como você vê o papel / importância do Sebrae, para a sociedade?”)</p> <p>(continuação)</p>	<p>“O Sebrae ajuda na estruturação e criação de governanças locais autogeridas”. (Gomes, 2011)</p> <p>“O Sebrae ajuda, apoia, fomenta, desenvolve, abre portas, mostra caminhos para as MPE. Como agência de desenvolvimento, desempenha um papel de articulador e negociador, principalmente nos campos da capacitação e consultoria, sendo uma referência para as MPE, que é o grande suportador da economia no Brasil, por responderem por mais de 60% da mão-de-obra empregada, por gerar mais de 40% da riqueza nacional e por responderem por mais de 95% dos negócios formalizados no País. Grupos de artesãos, confeccionistas, TI, empresas de eventos de Goiás ocupam hoje uma posição de destaque em relação ao trabalho que o Sebrae implementou na década de 90. Podemos afirmar hoje que 90% das atividades econômicas de Goiás receberam, direta ou indiretamente, o apoio do Sebrae”. (Lima, 2011)</p>	<p>“Foi uma grata surpresa ver o que o Sebrae pode fazer com pequenos negócios, pequenas iniciativas, os empreendedores. Eu passei a ver essa coisa do empreendedorismo com uma coisa positiva, tanto do empreendedorismo econômico, como empreendedorismo social, é uma habilidade, uma qualidade que mobiliza as pessoas, faz as pessoas mudarem a sua realidade. Hoje, onde eu estou, recomendo às pessoas que busquem o Sebrae, realmente eles são parceiros dos brasileiros, uma instituição privada, mas de interesse público que funciona com recursos públicos, que tem que dar essa contribuição mesmo à população, aos municípios, aos pequenos empreendedores, é a missão do Sebrae mesmo”. (Montelo, 2011)</p>
<p><b>Conclusão: as percepções (auto e hetero) são coincidentes, embora se perceba uma crítica interna, dentro do próprio Sebrae, sobre como a entidade pode ser atuar de forma mais efetiva, o que não está presente na fala dos líderes, parceiros e público-alvo entrevistados.</b></p>		

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Resultados: transformação e tempo de maturação de resultados de um processo de intervenção de desenvolvimento</p>	<p><i>“Quanto aos resultados, eu acho que tá aí um grande desafio pro Sebrae, de medir esses resultados, de acompanhá-los, eu acho que hoje a gente ainda tem uma lacuna grande entre as mensurações que a gente faz internamente pelo nosso sistema, pelas metas que a gente persegue, pelas quantidades que a gente precisa atingir. O Sebrae tem o desafio de encontrar um meio de medir a transformação que provoca, pois essa transformação é muito maior do que os números que a gente tem. No ano de 2003 o Sebrae iniciou, no município de Bonfinópolis, um processo de desenvolvimento local, com uma metodologia que previa a mobilização da sociedade civil organizada para discutir as potencialidades locais; as pessoas foram mobilizadas, um diagnóstico de potencialidades foi elaborado e dele foi extraído um plano de desenvolvimento, com ações de capacitação, infraestrutura, cultura e serviços sociais. O projeto acabou por aí em 2005 e eu me lembro que não existia nenhuma entidade, nenhuma organização governamental no município, nem associação comercial não tinha em Bonfinópolis. Hoje você retorna lá no município e a situação mudou bastante, você já tem algumas organizações não governamentais formalizadas, inclusive a Associação Cultura 36, que trabalhava no desenvolvimento da cultura, então existia o embrião dessa organização não governamental e, a partir dos trabalhos do Sebrae eles se transformaram em uma ONG, captaram recursos e parceria junto ao Estado (Agência Goiana de Cultura e Ministério da Cultura) e hoje eles são beneficiados como Ponto de Cultura, tem CNPJ, isso se deve ao apoio do Sebrae por meio de todas aquelas atividades que foram desenvolvidas (capacitações, missões técnicas, como a Expo Brasil, exposição de projetos de desenvolvimento local, de onde eles voltaram maravilhados com aquilo que puderam aprender) e eles sempre falam que o Sebrae abriu as portas, os ensinou, trouxe oportunidades pra que caminhassem sozinho, ajudou na transformação que ocorreu lá. O tempo que isso leva depende do nível de protagonismo que as pessoas tem naquele dado momento em que o Sebrae chega pra atuar, depende de muitos aspectos”.</i> (Moura, 2011)</p>	<p><i>“Todas as pessoas que passaram pela associação hoje se tornaram pessoas de bem, aprenderam a dar valor em poucas coisas, aprenderam a ver onde o seu limite vai e onde começa o do outro, aprenderam a trabalhar em conjunto. Hoje a Associação tem uma credibilidade boa e o pessoal já procura a associação pra fazer uma parte social, que até seria da prefeitura, mas que no momento não está sendo feito, então a associação faz esse papel de capacitar, trazer cursos de capacitação pra esse pessoal, um exemplo mesmo é o próprio mobilizador do Senar, ele procura a associação em vez de procurar a prefeitura pra montar grupos pra poder trabalhar. São processos que demoram de quatro a nove anos, para aparecer resultados, depende muito das circunstâncias”.</i> (Freire, 2011)</p> <p><i>“Você tem que entender que as coisas da iniciativa privada tem uma velocidade muito maior do que as das entidades públicas, dos entes federados. A prefeitura segue uma série de normas, que mandam as leis e regras do poder público, que ela tem que seguir. O sucesso de nosso Festival Gastronômico veio até às vezes de forma antecipada, a gente esperava que ele levaria um pouco mais de tempo. A partir do 3º Festival (nós concluímos agora o 6º Festival), ele passou a andar com suas próprias pernas, então foram três anos para se obter um bom resultado”.</i> (Peixoto, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do Sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Resultados: transformação e tempo de maturação de resultados de um processo de intervenção de desenvolvimento</p> <p>(continuação)</p>	<p><i>“[...] Estamos mexendo com educação, com mudança de comportamento e atitude e esse é um processo naturalmente lento, não se deve supor que uma intervenção tenha resultados imediatos, isso aí não é uma atitude correta de quem pretende ser indutor de conhecimento. O desenvolvimento funciona de forma lenta, gradual, é preciso que haja persistência e constância nas ações [...] nós temos exemplos de municípios que tomaram uma outra dimensão após a intervenção do Sebrae, locais que deixaram de ser produtoras por exemplo de abacaxi e passaram a ser produtoras de produtos de maior valor agregado; eu tô citando como exemplo confecção o caso de Jaraguá, e eu não poderia atribuir a mudança de atividade econômica somente à intervenção do Sebrae, mas o Sebrae foi uma das peças que fizeram com que as atividades que surgiam naquele momento tomassem um dinamismo diferente. A experiência nos mostra que pra que você entre do momento zero até o momento que você auxilia um resultado positivo uma intervenção como uma agência condutora do desenvolvimento, partindo da inércia, ela não dura menos que cinco anos, e isso também depende muito da intensidade com que as ações são propostas e realizadas e não só do agente indutor desse movimento. Cada comunidade tem suas características, cada uma tem o seu tempo tem o seu ritmo de fazer as coisas e o agente indutor, se ele quiser colher frutos, se quiser que a coisa seja participativa, não pode sair fazendo de forma unilateral, é preciso envolver os agentes locais ou setoriais, tem que levar em consideração os tempos de cada comunidade, o ritmo das potencialidades... é preciso observar e respeitar isso pra ter o máximo de participação possível no processo... tem de observar a prefeitura local, qual é a dinâmica daquela prefeitura, o dinamismo das secretarias, o diálogo entre a prefeitura e o poder legislativo, qual é o ritmo daquelas instituições. Se essas instituições forem lentas, pouco densas, os resultados vão vir em menor escala e em menor velocidade; não depende somente da entidade indutora no desenvolvimento”.</i> (Oliveira, 2011)</p>	<p><i>“No ramo de turismo a gente calcula pra um retorno sustentável pelo menos cinco anos”.</i> (Sparapani, 2011)</p> <p><i>“Eu acredito que dá pra você obter resultados significativos, nuns seis a dez meses. No Estado você sempre depende da autorização de alguém, você acaba morrendo um pouco na burocracia”.</i> (Felipe, 2011)</p> <p><i>“Quando a gente decidiu fundar a Cultura 36 a gente nos perguntou isso: quanto tempo demora pra gente começar a ver os frutos? Na área do movimento social, terceiro setor, a informação que a gente tem que é de dez anos pro grupo se consolidar, passar por um processo de maturação”.</i> (Silva, 2011)</p> <p><i>“Um bom projeto demanda uns cinco anos de prazo para conseguir um resultado e, a partir dessa consolidação, é necessário continuar fazendo investimentos”.</i> (Souza, 2011)</p> <p><i>“Acho que, no mínimo, demora uns cinco anos, para que alguma ação dê resultados efetivos. Uma atividade pra dar retorno não é uma coisa imediata; é a médio e longo prazo na verdade que esse retorno acontece”.</i> (Montelo, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Resultados: transformação e tempo de maturação de resultados de um processo de intervenção de desenvolvimento</p> <p>(continuação)</p>	<p><i>“O que a gente percebe é que hoje existe um legado deixado por projetos anteriores. Trabalhamos hoje com resultados de outros projetos, de três a cinco anos atrás. Os resultados de um projeto de desenvolvimento aparecem, na maioria das vezes, em três anos, embora nós tenhamos algumas ações (como uma visita técnica, por exemplo), em que, imediatamente coisa de quatro a cinco meses, nós já temos resultados do trabalho, com mudanças na governança ou no atendimento ao cliente. De forma geral, depende da liderança: se você tem uma liderança mais ágil, as reuniões são mensais, o pessoal vai, aglutina, tem resultados mais rápidos. Caso contrário, demora mais. Tivemos oportunidades de fazer o mapeamento de alguns atrativos, como parte da elaboração do plano municipal de turismo de Colinas do Sul, onde tem estradas que foram fruto de articulação do Proder, com o pessoal de mineração. Na cidade de Ceres, onde eu mesmo atuei no Proder, hoje temos vários empreendimentos que eram mercearias e hoje são Supermercados e o próprio Secretário de Desenvolvimento de lá, o Justiniano, diz claramente que isso é graças ao trabalho do Sebrae”. (Gomes, 2011)</i></p> <p><i>“O exemplo mais contundente é o do segmento de confecção. Há vinte anos não havia uma expressividade junto à economia goiana. Hoje, graças, principalmente, ao trabalho do Sebrae Goiás este segmento está consolidado”. (Entrevistado nº 2, 2011)</i></p>	<p><i>“Depende: tem ação que é muito direcionada que você vê o resultado logo, como um curso já demandado, aí é imediato, porque se o curso terminou você fez um mês, dois meses de curso, no final de semana seguinte você já tinha o público-alvo lá (os turistas), que estavam querendo visitar a comunidade e os profissionais que o Sebrae capacitou já estavam aptos a trabalhar. Então é uma ação com resultados imediatos. Agora, tem outras ações que demoram mais, que você vai ver o resultado depois de um ano”. (Santos, 2011)</i></p> <p><i>“Isso é um processo, onde a gente está colhendo os resultados ainda, eu penso assim, que se não tivesse vindo o Sebrae pra nos qualificar, pra ajudar a gente a se inserir nesse contexto de turismo e de cultura, a valorização da própria pessoa, os recursos humanos, eu acho que nós não faríamos parte desse processo, nós teríamos sido excluídos, então tudo isso eu vejo como uma parte de inclusão, porque antes do Sebrae chegar, não tinha ninguém que cuidasse da gente, as pessoas estavam indo embora, então quando eles chegaram com todas essas parcerias nós começamos a acreditar e saber que nós também tínhamos capacidade de continuar ali e ser também dono de um negócio. Então, quanto ao tempo, eu acho que não dá pra mensurar, porque a cada dia que passa a gente está melhorando, é aquela questão do agricultor, você semeia, cuida, aduba a terra, cuida dela pra colher frutos lá na frente”. (Nascimento, 2011)</i></p>

**Conclusão: as percepções (auto e hetero) são coincidentes, o que reflete no comentário da maioria dos entrevistados de que um processo de intervenção para o desenvolvimento local-setorial demora, em média, cinco anos, para surtir efeitos, embora haja processos com resultados menores.**

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p><b>Capital político</b> Interferências e influências provocadas pelo Sebrae no ambiente político</p> <p>(“Em sua atuação, o Sebrae provoca interferências e influências no ambiente político”)</p>	<p>“Como um agente indutor de um processo participativo, não há como você não mexer com a estrutura, com os sentimentos, com as impressões de uma localidade. Você chama o prefeito, o vereador pro fórum de desenvolvimento local territorial, você chama os secretários e eles passam a fazer parte de um núcleo setorial, essas pessoas, acabam levando pra dentro da sua instituição as impressões colhidas nessa reuniões, nas capacitações feitas, isso acaba gerando solicitações por criações ou extinção de lei, eles vão pras reuniões ouvir os empresários e os consultores do Sebrae, do Senai, dos parceiros e eles acabam percebendo uma série de fatores que se eles tiverem sentados em sua mesa no gabinete jamais teriam condição de ouvir, e acabam sendo demandados de forma mais participativa”. (Oliveira, 2011)</p> <p>“A influência do Sebrae é maior em localidades menos complexas. Em uma cidade como Alto Paraíso, onde a diversidade política é muito pequena, a chegada de uma instituição como o Sebrae, atuando no segmento carro-chefe da economia local (turismo), influencia muito. Em cidades onde há complexidade da economia, a influência é menor, tipo Anápolis ou Goiânia. Um representante do Sebrae em Alto Paraíso é um interlocutor presente da administração pública, mas não é assim numa sociedade mais complexa com uma economia mais diversidade, como Goiânia”. (Aires, 2011)</p> <p>“O Sebrae influencia a dinâmica política de uma localidade quando ele está presente, com seus projetos. Essa influência não é deliberada, acaba provocando interferências e transformações, sim” (Moura, 2011).</p> <p>“O Sebrae provoca influências sim, pois tem um papel de moderador e provocador das ações realizadas nos Comitês dos Projetos, estimula a criação de lideranças, e essas lideranças acabam se desdobrando em algumas ações políticas ou cargos de liderança e cargos políticos”. (Gomes, 2011)</p>	<p>“O Sebrae tem muita credibilidade e acho que do Sistema ‘S’ é o mais forte que eu conheço e confiável. Quando o Sebrae chega numa cidade, com um curso ou reunião, as pessoas participam porque confiam na entidade, é uma coisa muito séria, porque as pessoas que trabalham lá dentro são pessoas seriíssimas”. (Passos, 2011)</p> <p>“Os parceiros do Sebrae são estimulados a buscar parcerias e isso interfere no ambiente político”. (Silva, 2011)</p> <p>“O Sebrae tem uma atividade muito forte no processo político. Para que ele possa atuar, precisa de decisão política, colocar em prática os projetos elaborados. Eu vejo que há uma interligação das atividades de formação no Sebrae, de consultoria, de parcerias com as prefeituras. Antes o Sebrae desenvolvia atividades apenas para o setor empresarial. Hoje não, hoje o Sebrae é um parceiro do município, faz parcerias importantes pro desenvolvimento das atividades dentro do município. No próprio poder público o Sebrae tem uma condição de ajudar muito na formação e elaboração de um plano diretor, plano estratégico com administração, formação dos secretariados, através de cursos, conhecimento, então eu vejo uma interferência muito salutar”. (Souza, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Notas / Média	Heteropercepção (público- alvo atendido pelo Sebrae)	Notas /Média
<b>Capital político</b> Interferências e influências provocadas pelo Sebrae no ambiente político  (“Em sua atuação, o Sebrae provoca interferências e influências no ambiente político”)  (continuação)	<i>“A Lei Geral é um exemplo: nós mobilizamos os empresários para irem ao Congresso Nacional em Brasília (eu particularmente fiquei responsável por uma mobilização em que nós levamos 44 municípios para Brasília). A Lei Geral é o maior exemplo de interferência, ou seja, a partir da mobilização do Sebrae a Lei Geral foi aprovada”.</i> (Luz, 2011)	9 7 9 9 9,5 10,0 10,0 10,0 7,0  Média 9	<i>“Eu acho que o Sebrae provoca interferências, com resultados muito positivos, como é o caso das parcerias firmadas para desenvolver o segmento afrodescendente”.</i> (Santos, 2011)  <i>“O Sebrae é articulado por lideranças empresarias e políticas e isso facilita sobremaneira o trânsito de todas as propostas oriundas do setor produtivo. Como ele tem esse trânsito livre e tranquilo junto à área política, faz com que todos esses pleitos, esses interesses para o desenvolvimento de uma região sejam atendidos pelos políticos. Isso é muito importante para nós”.</i> (Rangel, 2011)	9 10 9 8  Média 9

**Conclusão:** as percepções (auto e hetero) são coincidentes, o que reflete na média 9, obtida em ambas. A única ressalva que fazemos é que apenas os colaboradores do Sebrae fizeram distinções quanto às diferenças entre as interferências e influências que o Sebrae provoca em municípios menores e menos complexos, onde a presença do Sebrae provoca mais impacto do que em grandes localidades.

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Formação de liderança, a partir dos projetos desenvolvidos pelo Sebrae</p> <p>(“Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou trabalho em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança empresarial (presidente ou coordenador de alguma associação, cooperativa, conselho, sindicato etc.)”)</p>	<p>“Nós temos municípios em que esse fenômeno aconteceu, parte do fórum de desenvolvimento local teve ascensão à prefeitura, elegeu um prefeito e boa parte dos seus componentes se tornaram secretários municipais. Estive recentemente em Teresópolis e verificamos que o prefeito de lá (Niltinho) é um ex-componente do fórum de desenvolvimento. Esse é um fenômeno que ocorre naturalmente: as pessoas passam a se reunir e a se expor, são capacitadas pra participar do fórum no núcleo empresarial, e isso as leva a ter um maior dinamismo, a crescer. Em Jaraguá nós temos o prefeito Lineu que, de certa forma, teve uma trajetória política partidária que o levou à prefeitura. O sucesso dele pode ser atribuído, também, a uma série de ações que o Sebrae executou ali, o fórum de desenvolvimento, o trabalho voltado para o APL de confecções. Posso citar outros nomes: o Zé Nilo (Secretário municipal de Colina do Sul), o Uiter (lá em Alto Paraíso), a Zéria também naquela região... são pessoas que vieram dos fóruns e foram inseridas nesse processo pelo Sebrae, como agente indutor, e elas se tornaram pessoas que se evidenciaram em suas comunidades. São pessoas que tem luz própria, mas que estavam lá quietinhas no seu canto e quando o Sebrae e outros agentes as mobilizaram pra reflexão, para pensar do desenvolvimento, elas tomaram essa dimensão, O Sebrae foi indutor desse processo”. (Oliveira, 2011)</p> <p>“Acho que isso não se deve só ao Sebrae. É óbvio que contribui o fato de ter lideranças que surgem da participação de projetos em que o Sebrae esteja envolvido e sempre a preocupação mesmo com a metodologia Geor, de trabalhar com diferentes atores e trazer a participação de vários segmentos com entidades representativas. É normal que, com a inserção dessas pessoas no projeto, que apareçam lideranças. E isso eu acho que é um fator extremamente relevante na atuação do Sebrae, de contribuir pra capacitar essas lideranças, torná-las atores políticos mais inseridos nas suas comunidades e segmentos profissionais”. (Aires, 2011)</p>	<p>“Na minha opinião ajuda sim, mas não é 100%: a pessoa tem de ter uma aprovação geral daquele grupo ou comunidade, depende muito do seu caráter, mas ajuda a melhorar a pessoa ajuda a articular não só dentro do grupo, mas fora, também”. (Freire, 2011)</p> <p>“Dentro do segmento do turismo de Caldas Novas nós temos muitas pessoas que através de participações de cursos, treinamento e ações ministradas pelo Sebrae conseguiram galgar cargos de chefia e outros, mas também em entidades dentro do município, como presidência de sindicato, associações, então eu conheço várias pessoas que melhoraram em função dos treinamentos”. (Sparapani, 2011)</p> <p>“Eu sou um exemplo disso! Particpei de vários cursos do Sebrae, fóruns e hoje sou Prefeito. Conheço pessoas que já tiveram em trabalhos com o Sebrae que são vereadores, gerente de empresas. Um exemplo é o vereador da cidade de Paranaiguara (o Rocher). Tem também o Diretor administrativo da feira do meu município. Tem o Sr. Lindomar, presidente de uma associação de município, que quando a gente fez o curso do Sebrae ele tinha um pequeno comércio de reforma de calçados e hoje a maior gráfica do município é dele e foi o Sebrae que ajudou ele. Então com certeza o Sebrae forma líderes”. (Peixoto, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Formação de liderança, a partir dos projetos desenvolvidos pelo Sebrae</p> <p>(“Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou trabalho em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança empresarial (presidente ou coordenador de alguma associação, cooperativa, conselho, sindicato etc.)</p> <p>(continuação)</p>	<p>“Conheço muitas pessoas que, a partir da intervenção do Sebrae, se tornaram atores e protagonistas em suas localidades, passaram a contribuir e ocupar posições de lideranças sociais ou políticas; a gente sabe que muito do desenvolvimento e da evolução dessas pessoas foi em função de participar de algum momento de alguma ação que o Sebrae levou. É evidente o caso do Lázaro, que hoje é o presidente da Associação Cultura 36 em Bonfinópolis: ele participou ativamente de todo o processo de intervenção e capacitação que o Sebrae desenvolveu lá. O atual prefeito, inclusive reeleito, de São Simão participou efetivamente dos trabalhos que o Sebrae desenvolveu naquela cidade, tanto que hoje o festival gastronômico que é realizado todos os anos na Semana Santa, é uma ação criada no fórum de desenvolvimento, criado pelo Sebrae em São Simão. O festival gastronômico foi sonhado em um fórum desses. Tem o vereador Gilmar, de Alvorada do Norte, nordeste goiano, que também participou de programas do Sebrae, era aquela pessoa que já tinha tendência pra ser liderança, mas os processos que o Sebrae desenvolveu contribuíram para sua evolução. O antigo prefeito de Alto Paraíso, o Uiter, participou também de projetos do Sebrae (na época ele não era Prefeito) e tem outras pessoas que não estão ocupando cargos políticos, mas que evoluíram pra ser um agente de saúde no município, professores que ampliaram a sua visão em relação as localidades, que desenvolveram projetos com seus alunos com esse foco do pertencimento, de desenvolvimento. Enfim, o Sebrae contribuiu para o desenvolvimento de muitas pessoas, de lideranças políticas e comunitárias”. (Moura, 2011)</p>	<p>“Eu acho que nós, por exemplo, na nossa gestão nós contribuímos para o surgimento de algumas lideranças, na área gestão do turismo, da cultura, empresarial, artesanato. Conheço vários exemplos, como o Lineu (Prefeito de Jaraguá), o Miguel Ivan, (um dos principais diretores do Ministério da Integração Nacional), o Décio (Diretor da Agepel)”. (Felipe, 2011)</p> <p>“Eu tenho exemplo de várias cidades. Na minha cidade mesmo, tem o Allan Kardec, que hoje é Secretário de Turismo. Em Cavalcante tem a Patrícia, que foi gestora do Sebrae e está hoje na Secretaria do Turismo. Em Nova Roma, tem o Ademilson que pegou um cargo alto lá depois que passou a trabalhar lá no Sebrae. Tem o Mário, de São João da Aliança, que hoje é uma liderança no esporte, até hoje que mudou o prefeito e ele continua lá como liderança, também. Em Cavalcante tem o João Lino e o João Prestes (que hoje está na Agepel) e ele ajuda a todo mundo lá na região”. (Passos, 2011)</p> <p>“Nós estamos aí nesse caso, a própria Cultura 36. Temos o Ricardo, que é um companheiro nosso da Associação Cultura 36, que se tornou coordenador do Telecentro e Diretor da Casa da Juventude, fruto desse processo”. (Silva, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.



Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Formação de liderança, a partir dos projetos desenvolvidos pelo Sebrae</p> <p>(“Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou trabalho em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança empresarial (presidente ou coordenador de alguma associação, cooperativa, conselho, sindicato etc.)</p> <p>(continuação)</p>	<p>“Em todas as regiões do Estado de Goiás nós temos várias pessoas com esse perfil, secretários municipais, assessores, técnicos, oriundos de projetos desenvolvidos pelo Sebrae. Minha esposa mesmo (Sirlei Aparecida Gomes), consultora do Sebrae, hoje é Superintendente de energia do Estado de Goiás. Nós temos o João Lino, ex-consultor do Sebrae, atualmente Secretário de Turismo de Cavalcante e Presidente do Fórum do Turismo da Região da Biosfera e Diretor de Projetos da ABIH nacional. Tem o José Nilo lá de Colinas, ex-consultor do Sebrae e atual Secretário Municipal. Tem o Barnabé, que já foi vereador e hoje é o Secretário de Turismo de Rio Quente e já participa intensamente dos projetos e missões técnicas do Sebrae. Tem o Walter Rodrigues, Diretor de Turismo e Diretor do Aeroporto de Caldas Novas. Tem o Sparapani, Presidente da Goiás Turismo e que participou do comitê gestor do Projeto de Turismo de Caldas Novas, uma liderança atuante, participava das reuniões dos fóruns. Tem muitos casos”. (Gomes, 2011)</p> <p>“Conheço vários exemplos de pessoas que atuaram com o Sebrae e se desenvolveram intelectual e profissionalmente, isso em vários segmentos, sendo reconhecidas nos ambientes em que atuam por algum fator de liderança e aí ocuparam a presidência de Associação ou Secretaria de prefeitura, isso é muito frequente. Cito, como exemplo a Fatinha de Olhos D’Água, que era uma simples artesã e hoje é uma empresária, tem CNPJ, movimenta a economia do município dela, já foi Secretária de Cultura e Turismo lá de Alexânia. Tem o Adriano, de Córrego do Ouro, que é Presidente de uma associação, tem a Degmar Arantes que fez um trabalho pro Sebrae há muitos anos atrás, hoje é uma empresária de sucesso, tem vários”. (Entrevistado nº 1, 2011)</p>	<p>“Posso citar meu exemplo, de pessoas que desenvolveram através até do programa empreender, do prefeito empreendedor, do APL de confecções, de várias ações nesse sentido que deu visibilidade através do Sebrae, que foi o grande parceiro nestas ações, e hoje sou Prefeito de Jaraguá”. (Souza, 2011)</p> <p>“Eu concordo e eu posso dar o meu exemplo: trabalhei no Sebrae e hoje estou aqui na Secretaria de Estado da Mulher e de Igualdade Racial, como gerente, e tem outras pessoas também, como a Isabel, lá de Cavalcante, que foi aluna da primeira turma de qualificação de guias e hoje ela é presidente da Associação de Guias do Território Calunga e representa também o turismo e nossa comunidade perante várias instâncias de turismo, no fórum municipal, regional e estadual. Tem muitas outras pessoas”. (Santos, 2011)</p> <p>“Conheço várias pessoas, por exemplo o Haroldo Naves, ex-prefeito de Campos Verdes que ganhou o título de Prefeito Empreendedor do Sebrae, passou a ser consultor no Estado, teve destaque, serviu de referência pra muitos prefeitos que queriam ganhar o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor”. (Montelo, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do SEBRAE)	Notas / Média	Heteropercepção (público- alvo atendido pelo SEBRAE)	Notas / Média
Formação de liderança, a partir dos projetos desenvolvidos pelo Sebrae	“Cito o exemplo do atual prefeito de Aragarças (Marcão), na época participante de um fórum de desenvolvimento e professor universitário e, atualmente, no segundo mandato como Prefeito de Aragarças. Tem também a Nora, que participou de um fórum de São Miguel do Passa Quatro (Distrito da cidade de Bela Vista), se tornou vereadora, instituiu uma cooperativa de costureiras. Outra pessoa é o Ricardi, de um grupo cultural de Anápolis, que tem como slogan ‘Anápolis é tudo de bom’, que foi o primeiro a se institucionalizar como OSCIP, após terem sido capacitados pelo Sebrae. Eles realizam até hoje um evento que é muito importante para o município que é o Festival de Inverno de Anápolis, isso eu tenho a grata satisfação de contar, e tudo começou com o apoio do Sebrae”. (Luz, 2011)	9 8 9 10 9 9 10 10 10 Média 9	“Vários empresários que atuam diretamente com o Sebrae nas associações, ocupam cargos políticos. Assim como no meu caso eu ocupo um cargo de confiança do Governador do Estado de Goiás e isso veio em função desse meu envolvimento com o Sebrae e com as entidades do setor. Isso possibilitou visibilidade, ser descoberto, estimulado, me desenvolver”. (Rangel, 2011)	6 8 10 10 10 9 10 9 10 Média 9
(“Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou trabalho em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança empresarial (presidente ou coordenador de alguma associação, cooperativa, conselho, sindicato etc.)  (continuação)	“Conheço centenas de pessoas. Todo trabalho que é feito, que envolve ampliação de participação, de capacitação, treinamento, tudo isso é libertador, ajuda a pessoa no exercício da cidadania. O que eu vejo constantemente, durante todos esses anos no trabalho profissional de assessoria e projetos de desenvolvimento, capacitando líderes para que eles liderem processos de mudanças e transformação nas suas comunidades, em todas essas situações, o que eu vi foi que todas as pessoas que passaram por essas experiências, saíram enriquecidas, mais empoderadas, mais capazes de exercer sua cidadania, mais conhecedoras do seus Direitos e deveres, de suas responsabilidades, mais responsáveis como parte da sociedade. Eu acho que todos esses processos são educativos do ponto de vista político, eles formam cidadãos plenos do ponto de vista da política, que entendem o papel da política, o papel da representação, a responsabilidade de quem tá numa função de liderar qualquer processo”. (Filho, 2011)		“Cito como exemplo, o ex-prefeito de Alto Paraíso, o Uiter, ele nasceu de ações como essas do trabalho do Sebrae. Isso é uma coisa muito da pessoa, por exemplo a pessoa que já tem uma tendência a ser um líder e tudo, eu acho que ele tende a crescer a despertar isso, O Sebrae pode despertar isso, pode ajudar”. (Nascimento, 2011)	

**Conclusão:** as percepções (auto e hetero) são coincidentes, o que reflete na média 9, obtida em ambas. Ambos os públicos entrevistados ressaltaram, entretanto, que no processo de formação de liderança, além da contribuição do Sebrae, outros fatores também influenciam, com destaque para o carisma e a capacidade de comunicação e empatia que o potencial líder deve ter com a comunidade em geral.

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do Sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Autogoverno Grupo de pessoas com capacidade de resolver seus próprios problemas</p> <p>(“Conheço algum grupo de pessoas, empresários, lideranças organizadas na forma ou de comitê gestor ou de fórum ou conselho, e que tem capacidade de resolver muitos problemas sem ficar dependendo sempre do prefeito, do governo da prefeitura do Estado”).</p>	<p>“Iniciativas, a gente vê muitas, mas a gente ainda vive em um contexto de gestão governamental que nem sempre valoriza essas iniciativas. Tem sempre a questão política partidária que, às vezes, interfere. Por exemplo, se eu tenho um fórum constituído e esse fórum se institucionalizou, tem CNPJ, ou se ele é uma OSCIP, e hoje eu tenho um prefeito e ano que vem tenho outro, dependendo das pessoas que estão lá dentro daquele fórum, daquela ONG, há rupturas e, infelizmente, a gente ainda tem uma visão muito política partidária em relação a esses movimentos. Eles podem evoluir muito bem em uma gestão municipal e, depois, recuar totalmente, então iniciativas foram muitas, mas nem sempre elas conseguiram ter êxito. Tem o exemplo do fórum Anápolis é bom demais, formado por lideranças de Anápolis, que tiveram uma evolução muito boa, se constituíram enquanto OSCIP, iniciaram lá o ‘Festival de inverno de Anápolis’, e ano passado o festival não aconteceu porque não foi possível angariar todas as parcerias e todos os recursos que eram necessários. Então essa questão precisa evoluir muito; quem está à frente das instituições, o valor que a gestão pública dá pra isso, e a gente sabe que uma instituição não vive de fazer quermesse, festinha, porque isso não sustenta, ela precisa de recursos mais robustos pra poder desenvolver projetos que sejam relevantes, e isso muitas vezes não consegue evoluir no âmbito municipal ou estadual e também tem dificuldade de evoluir nos ministérios. Muita gente fala que recurso existem e o que falta são bons projetos. Eu discordo disso, porque a gente tem conhecimento de muitos projetos que não são tão bons assim, mas por conta de um lobby, uma articulação política, acabam sendo aprovados e, também, o contrário, existem projetos bons, com sustentabilidade, bem elaborados, bem pensados e não são aprovados, então eu acho que isso é um grande desafio, interfere muito”. (Moura, 2011)</p>	<p>“Conheço o grupo de artesões de Orizona que hoje também são ponto de cultura, em reuniões a gente conversa, o grupo de artesãos de Anápolis e o nosso grupo, a Associação Ouro Têxtil: nós tínhamos muita dependência da Prefeitura (computadores, Internet, equipamentos e transporte), e hoje já resolvemos muito, corremos atrás de soluções”. (Freire, 2011)</p> <p>“Em Caldas Novas nós temos a associação de gerência de hotéis, a Fundação Convention Bureaux, que desenvolve todo o potencial turístico da cidade, através das ações, independente de município, Estado ou mesmo da União. Em Goiânia conheço a Federação Convention Bureaux, que junto com a ABIH e Abrasel fazem um trabalho de divulgação e captação de eventos para o destino Goiânia; então são entidades que hoje trabalham independente do município ou do Estado”. (Sparapani, 2011)</p> <p>“Conheço grupos do segmento do artesanato e da cultura”. (Felipe, 2011)</p> <p>“Existem grupos, embora eles sofram interferência do processo político, embora não adianta você desenvolver política empresarial se você não tem respaldo do poder público para colocá-la em prática”. (Souza, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)
<p>Autogoverno Grupo de pessoas com capacidade de resolver seus próprios problemas</p> <p>(“Conheço algum grupo de pessoas, empresários, lideranças organizadas na forma ou de comitê gestor ou de fórum ou conselho, e que tem capacidade de resolver muitos problemas sem ficar dependendo sempre do prefeito, do governo, da prefeitura do Estado”).</p> <p>(continuação)</p>	<p>“No Brasil nós não temos essa tradição. Nós temos uma presença dum Estado extremamente grande, pesado, provedor, intervencionista. As organizações não governamentais são grupos de pessoas que se organizam, mas sempre pra serem interlocutores de um segmento junto a esse ‘pai patrão’. A grande verdade é essa. Toda organização de sociedade move em torno do Estado brasileiro”. (Aires, 2011)</p> <p>“Nos grupos que conheço, têm pessoas que têm influência no governo ou está no governo e são solicitadas e quando essa solicitação não é atendida o grupo age. Tem vários exemplos de ações feitas em parcerias, para resolver problemas locais. Em Catalão, por exemplo, participei de uma oficina pra desenvolver uma feira pro pequeno produtor rural patrocinada por uma entidade também externa... nós temos vários exemplos disso em Goiás”. (Gomes, 2011)</p> <p>“Sim, conheço o grupo aqui APA do João Leite, os municípios que estão em torno desse reservatório que acabou de ser criado, nós temos notícia, de que Jussara continua com o grupo eu tenho uma relação lá de proximidade com o CDL local, eles continuam se reunindo e também em São João da Aliança, que permanecem se reunindo”. (Oliveira, 2011)</p> <p>“Lembrei exatamente do caso de Anápolis, porque foi exatamente naquele período da intervenção política, eles estavam sem prefeito e o fórum foi criado, se institucionalizou, eles pegaram aquela fase que o prefeito foi afastado depois voltou e foi afastado de novo, e eles fizeram tudo isso, superando esses obstáculos; o fórum de desenvolvimento se consolidou, eles tiveram a oportunidade de testar a governança dos seus empresários, líderes religiosos e políticos. Enfim, a gente percebia no começo do trabalho que eram pessoas muito desconfiadas até com o próprio Sebrae, mas ainda assim eles se perceberam como líderes e com o poder de conduzir o desenvolvimento, tanto é que foi a primeira OSCIP nessas condições, pra mim isso é prova que o amadurecimento com a metodologia, eles entenderam que eles poderiam ter esse poder”. (Luz, 2011)</p>	<p>“Eu tenho um exemplo grande para te dar, em relação a nós mesmos. Quando na época em que foi criado o DLIS em Colinas, nós criamos uma agência de desenvolvimento e nós tínhamos um problema enorme: tínhamos o Lago da Serra da Mesa, mas a gente não tinha um porto. A gente tinha até o local do porto, mas não tinha estrada. Aí, conversando com o Átila, ele falou, com o Jorge da AGDR, que nos levou até a Agetop e lá conseguimos máquinas e maquinários e, mesmo sem o apoio da Prefeitura, conseguimos fazer uma estrada de seis quilômetros, que foi até filmada pelo Sebrae. Construímos uma ponte, sete bueiros, tudo isso na raça, sem dinheiro, pegando manilhas velhas e a estrada está lá construída e o porto está lá funcionando. Nós temos outro exemplo lá com relação à Associação Cultural de Rádio Comunitária, que criamos com muita luta, depois de quatro anos, a gente lutando no Senado Federal conseguimos aprovar e a rádio está funcionando lá em Colinas. É uma rádio legalizada. A gente aprendeu tudo isso aí com o Sebrae, que foi dando o exemplo pra gente, que a gente teria, que nós não podíamos esperar pela prefeitura, pelo governo, que a gente teria que tomar iniciativa própria”. (Passos, 2011)</p>

Fonte: elaboração do autor desta tese.

Conceito/ Indicador	Autopercepção (colaboradores do sebrae)	Notas / Média	Heteropercepção (público-alvo atendido pelo Sebrae)	Notas / Média
Autogoverno Grupo de pessoas com capacidade de resolver seus próprios problemas  (“Conheço algum grupo de pessoas, empresários, lideranças organizadas na forma ou de comitê gestor ou de fórum ou conselho, e que tem capacidade de resolver muitos problemas sem ficar dependendo sempre do prefeito, do governo da prefeitura do Estado”).  (continuação)	<p>“O propósito de todos os grupos que o Sebrae forma é justamente esse, de ensinar ao empresário que ele deve ter uma característica proativa, de resolver seus problemas, criar soluções. Isso só não é nota 10 porque temos uma herança cultural que puxa para trás, pois as pessoas acham que as coisas dependem sempre do governo, e a autoestima é baixa, muita gente não se empodera, acha que não dá conta, que não é capaz, há uma cultura da dependência, de se colocar sob a liderança de um líder forte, carismático. Na medida em que essa cultura vai sendo ultrapassada, nós vemos os grupos se enxergando na condição de resolver seus problemas. Os trabalhos que o Sebrae faz de organização empresarial visam empoderar as pessoas, os grupos, para elas se verem como parte da solução e aprenderem a ter iniciativa. Muitos grupos que participam dos trabalhos já agem assim”. (Filho, 2011)</p> <p>“Todos os projetos do Sebrae tem comitê gestor ou núcleos de representantes, muito atuantes, buscam reivindicar sim, mas não só ficar reivindicando por atuações das esferas públicas, como é o caso do Comitê de Turismo Religioso em Trindade, que tem feito um trabalho em conjunto com a Basílica do Divino Pai Eterno e tem já reconhecida notoriedade na época da festa religiosa. Com atuação do Sebrae nos últimos cinco anos, a festa de Trindade se tornou uma referência nacional em virtude dos trabalhos de planejamento, de organização dos setores empresariais de toda a cadeia produtiva. É uma festa que hoje recebe mais de um milhão de turistas”. (Lima, 2011)</p>	<p>8 8 4 8 4 10 8 7 8 9 6 ----- Média 7</p>	<p>“Nós mesmos nos enquadramos nisso, a Cultura 36, nós temos também a Associação dos Produtores, a Associação da rádio comunitária, a Pró-moradia que atua no campo da habitação. Isso é curioso, porque na época do levantamento do Sebrae eles levantaram quatorze associações com potencial, dessa época vingaram quatro”. (Silva, 2011)</p> <p>“Conheço e participo de vários grupos e fóruns que aglutinam muitas pessoas, onde conseguimos resolver, articular apoio. Se a causa é coletiva e consistente, você supera todas as dificuldades, inclusive as divergências de opinião. Na saúde nós conseguimos mudar algumas leis no país, pelo Fórum de Mulheres”. (Montelo, 2011)</p> <p>“O Sindicato Rural lá de Alto Paraíso é bem atuante e também a Cooperativa de Catadores de Frutos do Cerrado, eles levam cursos e qualificação na área de empreendedorismo rural, pros agricultores; eles são parceiros e o Sebrae atua junto”. (Nascimento, 2011)</p> <p>“Vou te dar um exemplo, dos Amigos da Pesca de São Simão. Eles fazem um Encontro que envolve uma grande quantidade, da ordem talvez de 500.000 reais, talvez porque eu não esteja bem por dentro disso, mas a prefeitura investiu 20.000 reais, e este ano eles pediram 30.000 reais para a prefeitura”. (Peixoto, 2011)</p>	<p>8 10 10 10 10 8 9 10 10 ----- Média 9</p>

**Conclusão: as percepções (auto e hetero) são divergentes, sendo que a média apurada junto aos colaboradores do Sebrae foi de 7, enquanto a média constatada com o público externo (parceiros, lideranças e público-alvo) foi 9, o que aponta para pelo menos duas possibilidades: a) o próprio Sebrae não ter dimensão do alcance dos resultados de seus trabalhos, tendo em vista a totalidade dos casos indicados pelo público externo entrevistado serem casos em que houve o apoio do Sebrae na constituição ou fortalecimento do grupo apontado como autogerido; b) os colaboradores do Sebrae terem um grau de exigência maior do que o público externo, com relação ao tema de autogoverno e autogestão, o que pode ter contribuído para a atribuição de uma nota inferior, dada pelos colaboradores do Sebrae, em relação à média atribuída pelo público externo.**

Fonte: elaboração do autor desta tese.

#### **4.4.5 Observação participante**

A observação participante deu-se a partir do acompanhamento dos trabalhos realizados por colaboradores (empregados e consultores credenciados) do Sebrae em Goiás, responsáveis pela gestão de projetos de desenvolvimento local e setorial: atendimento a clientes; articulação com entidades parceiras; reuniões de planejamento e execução de ações (seja no âmbito interno, dentro do próprio Sebrae, seja com parceiros e clientes); reuniões de comitê gestor dos projetos analisados.

Os trabalhos de campo foram realizados em várias cidades do Estado de Goiás, principalmente Goiânia, Jaraguá, Mara Rosa, Niquelândia, Alto Paraíso, Cavalcante, São Luís de Montes Belos e Trindade, consistindo na participação do autor desta tese nas diversas atividades supracitadas, ora como gestor de projeto, responsável pela condução dos trabalhos, ora como ouvinte e convidado, durante o período de 2004 a 2011, sendo os registros apresentados a seguir realizados durante esse período, fazendo-se alusão a datas específicas, quando relevante.

Os fatos e dados relatados a seguir (agrupados por tópicos temáticos) foram registrados por meio de uma abordagem sociográfica, como método de descrição dos fenômenos observados, sem ênfase nos aspectos teóricos. Ao final de algumas descrições feitas por nós eventualmente acrescentamos trechos de entrevistas realizadas em 2011, mediante pesquisa qualitativa utilizando abordagem de entrevistas individuais em profundidade para corroborar, com as falas dos colaboradores ou lideranças, parceiros e público-alvo do Sebrae, as percepções por nós relatadas.

##### **a) Os impactos da atuação do Sebrae no desenvolvimento político local**

Ao realizar a pesquisa de campo sobre esse tópico, dois fatores nos chamaram a atenção: os “subprodutos” que a entidade obtém (e muitas vezes desconhece) e a temporalidade do desenvolvimento, sobre os quais tratamos a seguir.

Merece destaque o fato de que a maioria dos resultados almejados pelo Sebrae, por meio dos projetos de desenvolvimento que a entidade executa, dizem respeito ao aumento de renda e faturamento, incremento de vendas e produtividade e acesso a mercado<sup>202</sup>, isto é,

---

<sup>202</sup> A título de exemplo citamos alguns resultados de projetos de desenvolvimento executados pelo Sebrae: “Aumentar a média anual das vendas de animais silvestres e exóticos dos produtores afiliados a Acasco: em 5% em 2005; 5% em 2006, 10% em 2007, 10 % em 2008 e 10 % em 2009” e “Aumentar a média anual da produção dos criadores de animais silvestres e exóticos dos produtores afiliados a Acasco: em 5% em 2005; 10% em 2006, 10% em 2007, 10 % em 2008 e 10 % em 2009” (Projeto Animais silvestres e exóticos); “Aumento da produção e Industrialização de novos produtos derivados da apicultura; própolis, cera e mel composto até 2009”

resultados ligados à dimensão econômica.

Na busca pelo alcance destes resultados o Sebrae muitas vezes ignora os “subprodutos” que a entidade obtém, tão ou mais importantes (do ponto de vista social ou político) do que os resultados almejados, como é o caso da criação de lideranças políticas e de incremento no nível de confiança, associativismo e cooperação entre os atores das localidades atendidas, vez que estes resultados são mais difíceis de serem mensurados.

A temporalidade dos resultados da atuação do Sebrae no campo do desenvolvimento político local é outra dimensão importante, pois ao considerar períodos relativamente curtos como unidade de análise (e períodos de vinte a vinte e cinco anos parecem realmente ser a norma), segundo Arrighi (1997, p. 227), os estudos sobre desenvolvimento podem facilmente confundir com avanço econômico generalizado aquilo que é, de fato, apenas um movimento ascendente num movimento pendular que simplesmente traz as coisas de volta aonde elas estavam quarenta a quarenta e cinco anos atrás: “quando a poeira se assenta, os verdadeiros casos de avanços econômico provam ser a exceção, ao passo que a ideia de que muitos estavam avançando prova ter sido uma ilusão”.

---

(Projeto Apicultura no Território da Estrada de Ferro); “Aumentar a produção de pares de calçados das empresas participantes no projeto, na ordem de 5% em 2008, 10% em 2009” (APL de Calçados de Goiânia e Goianira); “Aumentar em 10% a. a. o Volume de Vendas das confecções de micro e pequeno porte de moda feminina de Goiânia, até dez/2009” (APL de Calçados de Goiânia e Goianira); “Aumentar as vendas, em quantidade de peças em até 10 % até dezembro de 2.009” e “Aumento do número de pessoas ocupadas/empregadas em 7% até dezembro de 2009” (APL de Confecções da Região do Ouro); “Aumentar em 20% a produção dos produtos (pedras) de Quartzito até dezembro de 2009” (APL de Quartzito de Pirenópolis); “Aumentar o faturamento das empresas com base de software e serviços correlatos, de Goiânia e Aparecida de Goiânia em 30% a. a. até Dez. 2009” (APL de TI em Goiânia e Aparecida de Goiânia); “Incremento de 30% na produtividade leiteira (litros/hectare) nos períodos de Entressafra no ano de 2009, para que se possa aumentar proporcionalmente, a renda do produtor rural” (Arranjo Produtivo Lácteo da microrregião de São Luis de Montes Belos); “Aumentar em 20% o faturamento das clínicas participantes do projeto, sendo 5% em 2008, 5% em 2009 e 10% em 2010” (Clínicas de Saúde de Goiânia); “Qualificação de mão-de-obra de 600 pessoas entre jovens e lapidários, joalheiros, artesãos e garimpeiros até outubro 2011” e “Geração de ocupação e renda - aumentar em 5% a geração de ocupação renda no segmento, ocupando a mão-de-obra qualificada nas oficinas de lapidação e joalheira até outubro 2011” (Projeto Terra do Cristal); “Aumentar em 7% a.a o número de consultas realizadas nos Consultórios, Clínicas e Hospitais Veterinários, no período de 2008 a 2010” (Serviços Veterinários e *Pet Shops*); “Aumento médio da produção leiteira das propriedades inseridas no Programa Tanque Cheio (Unidade Piloto) para  $\geq$  6.000 litros por hectare por ano da área utilizada na atividade leiteira, a partir do trigésimo sexto mês do ingresso do grupo no projeto” (Projeto Sinergia); “Elevar em 8% o volume físico da produção anual das empresas participantes do projeto, sendo: 4% em 2008 e 4% em 2009” e “Aumentar em 16% a quantidade de produtos comercializados pelos empreendimentos participantes do projeto” (Projeto da Cadeia de Floricultura); “Aumento da renda por família em 10 % ao ano, linearmente até 2010” (Produção Agroecológica Integrada Sustentável); “Elevar o número de postos de trabalho nas empresas participantes do projeto em 5% em 2009” (Projeto Turismo Religioso de Trindade); “Aumento do faturamento dos empreendimentos de hotelaria filiados à Associação de Restaurantes, Pousadas, Hotéis e similares da cidade de Goiás em 15%, sendo 5% em 2008, 5% em 2009” e “Aumento na taxa de ocupação dos empreendimentos de hotelaria filiados à Associação de Restaurantes, Pousadas, Hotéis e similares da cidade de Goiás em 15%” (Turismo na Cidade de Goiás). Esta amostra representa 44% do total da carteira de projetos de desenvolvimento coletivo do Sebrae/GO, com foco em atuação setorial, conforme listado no anexo Relação de Projetos estruturados na Metodologia de Geor, onde se listam 77 projetos, dos quais 34 são caracterizados como desenvolvimento coletivo setorial.

A pesquisa de campo realizada com gestores de projetos do Sebrae retrata a percepção comum, por parte dos entrevistados, de que os impactos e os resultados provocados pela intervenção das ações dos projetos de desenvolvimento são, em geral, demoradas e requerem um tempo de, no mínimo, dois a três anos para começarem a surtir efeito e um tempo ainda maior para se consolidarem.

Isso leva, muitas vezes, ao sentimento de frustração por parte dos gestores, que desejam colher os frutos de seus trabalhos em curto prazo, o que geralmente não ocorre e nos leva a concordar com Putnam (2005, p. 193) sobre as lições apreendidas em função da pesquisa realizada por ele na Itália: “no que se refere ao fortalecimento das instituições (e não à mera elaboração de cartas constitucionais), o tempo é medido em décadas”.

Vários relatos de gestores apontam para o descontentamento pessoal de se lidar com grupos que mesmo após receber intervenção e apoio do Sebrae por um longo tempo, acabam por se desfazer, havendo a dispersão de seus integrantes. Isso ocorre muito com associações e cooperativas que, após seus integrantes receberem uma intensa carga de consultorias e capacitações e terem adquirido experiência em algum segmento de atuação, acabam por abandoná-las, geralmente optando por trabalhar individualmente.

A pesquisa constata que, se por um lado os técnicos veem isso como algo negativo, por outro lado, da ótica do empresário ou da liderança que deixou a associação ou cooperativa para trilhar carreira individual, geralmente a percepção é positiva, pois eles se sentem suficientemente preparados para empreenderem seus próprios negócios.

Constatou-se, também, que muitos indivíduos, depois de liderarem grupos e se sentirem bem com esse papel, acabam por se lançar na carreira política. Embora alvo de críticas por parte de algumas pessoas, que vêem a ação destas lideranças como fisiológica, a formação de novas lideranças políticas é uma das principais finalidades desses grupos, a nosso ver.

Recorrendo à psicologia, poderemos arrolar a teoria de Schutz (1978, p. 35) para explicar este fenômeno: todo grupo passa pelas fases de inclusão, controle, afeição e separação e podemos aplicar este mesmo princípio aos grupos que compõem os projetos de desenvolvimento, cuja abordagem, inicialmente coletiva resulta, depois de certo tempo, em desdobramentos e experiências individuais, conduzidas por atores locais egressos destes ambientes de Projetos.

Outra explicação deste fenômeno refere-se aos mecanismos informais e tácitos, à mobilidade da força de trabalho, fator comum entre as empresas, funcionando como veículo



inovativo, seja porque os trabalhadores inovam na empresa na qual passam a trabalhar, seja porque saem de uma empresa para montar seu próprio negócio.

O mesmo ocorre com relação aos integrantes dos grupos de trabalho, projetos, planos de ação, fóruns e outras formas de governanças: ao sair destes espaços eles levam consigo os conceitos apreendidos nestes espaços e onde quer que passem a atuar, podem aplicar tais informações, geralmente ligadas à valorização do protagonismo local, à necessidade de planejamento coletivo, à cooperação, ao empreendedorismo e à liderança.

Tratam-se de resultados que, não raras vezes, sequer são mensurados pelo Sebrae, pois geralmente surgem a finalização ou descontinuidade dos projetos. Esse tipo de desdobramento se constitui, a nosso ver, em uma das principais formas de se medir a efetividade e a sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento, pois geralmente se tratam de resultados ligados ao desenvolvimento e fortalecimento de novas lideranças políticas, cuja importância buscamos evidenciar nesta tese.

## **b) Os impactos da atuação do Sebrae em Goiás na ampliação dos espaços públicos de poder político local**

A implantação de metodologias participativas na atuação do Sebrae, com ênfase na Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor), é fruto de uma estratégia de institucionalização do Sistema Sebrae, uma forma encontrada de se fortalecer a entidade perante a sociedade.

A construção ou o fortalecimento de espaços públicos de deliberação e planejamento (comitê ou núcleo gestor, fórum de desenvolvimento ou qualquer outro nome pelo qual estes ambientes de discussão e deliberação sejam denominados) interfere na configuração do poder político local e permite, conseqüentemente, a ampliação do caráter público da sociedade civil, que passa a participar destes espaços, integrando-se nos espaços públicos institucionais, debatendo e discutindo problemas e questões e articulando soluções para os problemas levantados, os quais, muitas vezes, ainda não fazem parte da agenda pública ou recebem tratamento precário por parte da comunidade política.

Os ambientes de projetos devem levar em conta a necessidade de reclamações e de se fazer ouvir, por parte do público beneficiado e das diversas entidades que compõem a governança do projeto.

É preciso, portanto, abertura por parte de todas as entidades que compõem a liderança dos projetos, de forma a estabelecer canais de comunicação entre os participantes do

projeto, para dar voz a todos e promover um ambiente que garanta a efetiva participação de todos.

No que se refere às ameaças à existência e ao sucesso do projeto, uma estratégia, segundo Hirschman (1969, p. 27), é a de se “ocultar as incertezas e dificuldades prováveis de tarefas em perspectiva”, o que é mais acentuado nos países subdesenvolvidos, que carecem de confiança na criatividade própria. Muitas vezes, tarefas e desafios novos devem ser apresentados como “resolvidos” para que sejam empreendidos. Já nos países desenvolvidos, a situação é diferente, pois existe um grande número de atores motivados por êxitos anteriores, tendo adquirido a “convicção de que podem modificar o resultado de certas situações por iniciativa própria” (cf. McClelland, 1961 *apud* Hirschman, 1969, p. 27).

A “ocultação de incertezas e dificuldades” de um projeto ou de uma empreitada é um recurso que, muitas vezes, deve ser levado a cabo e, para corroborar este argumento Hirschman (1969, p. 28) cita o historiador econômico John Sawyer<sup>203</sup> que, tendo estudado os projetos de desenvolvimento empreendidos na primeira metade do século XIX nos Estados Unidos, observou que a subestimação de custos, resultante de “erros de cálculos ou pura ignorância”, foi decisiva para as inúmeras grandes e finalmente bem-sucedidas iniciativas econômicas (especialmente no campo dos transportes e no desbravamento de novos recursos): “tivessem sido exata e objetivamente conhecidos os investimentos totais desde o início, o projeto não teria sido lançado”, diz Sawyer.

A indução à ação por meio do erro (como no caso da subestimação dos custos ou dificuldades do projeto) tem, segundo Hirschman (1969, p. 40), “um desagradável ar de ‘elogio da loucura’ - elogio algumas vezes merecido, é fato, mas que precisa ser sempre rigorosamente limitado”.

O êxito final dessas aventuras, a despeito dos grandes erros de cálculo iniciais e consequentes dificuldades financeiras em várias etapas resultou do fato de que, uma vez obtidos os fundos necessários e levado o plano até o fim, “os erros no cálculo dos custos foram pelo menos compensados por erro correspondente no cálculo da demanda” (Hirschman, 1969, p. 28).

A estratégia de “ocultação de incertezas e dificuldades” pode nos parecer paradoxal, porque “a ciência médica imprimiu em nós a noção de que quanto mais cedo se descobre e se

---

<sup>203</sup> Sawyer, John. *Entrepreneurial Error and Economic Growth*. Explorations in Entrepreneurial History, Vol. 4, maio 1952, págs. 199-200.

diagnostica a doença, tanto melhor” (Hirschman, 1969, p. 30)<sup>204</sup>, mas certo nível de dificuldades será “totalmente desencorajador para o andamento do projeto se aparecer cedo demais, ao passo que serão enfrentadas com alacridade e talvez solucionadas, se aparecerem em fase posterior”.

A exageração dos benefícios serve, da mesma forma que o ocultamento dos custos, para evitar um desastre menos gritante, embora não menos real: “a perda da oportunidade” (Hirschman, 1969, p. 41)<sup>205</sup>.

Chega-se assim, a uma “conclusão de natureza política”, segundo Hirschman (1969, p. 32), mediante a qual se constata que os projetos cujas dificuldades e decepções potenciais provavelmente se manifestam em fase prematura devem ser administrados por agências comprometidas em longo prazo com o êxito do plano e devem ser igualmente executados, “[...] tanto quanto possível, em caráter experimental, no estilo do projeto-piloto que ganha força e experiência gradualmente, pois neste caso, evitarão ser classificados e abandonados como fracassos quando ensaiam ainda os primeiros passos”.

Essas várias dificuldades enfrentadas pelos ambientes de projetos são sintetizadas na famosa frase de Nietzsche: “aquilo que não me destrói, torna-se mais forte”, frase esta que, segundo Hirschman (1969, p. 39) “resume admiravelmente diversas histórias dos nossos projetos de desenvolvimento”.

Os projetos de desenvolvimento são importantes, pois refletem a “nova institucionalidade” do desenvolvimento local, promovendo o encontro dos diversos atores do território com o objetivo de tornar mais eficazes as políticas de desenvolvimento.

Se considerarmos o poder como a capacidade de ação coletiva, as ideias centrais dos projetos de desenvolvimento conseguem mobilizar um grupo de pessoas, fazê-las sair de onde estão para caminharem juntos.

Do ponto de vista da alteração de comportamento político constatou-se que os integrantes dos projetos de desenvolvimento tendem a se tornar mais propensos à participação

---

<sup>204</sup> Hirschman (1969, p. 30) faz uma distinção entre os vários tipos de projetos em função do setor econômico alvo: “mais uma vez, destaca a situação desvantajosa da agricultura em comparação com projetos industriais e obras públicas. Com exceção dos projetos de irrigação e de silvicultura, os agricultores têm curto período de gestação e, por conseguinte, as dificuldades de produção e comercialização sobem à tona já no início”.

<sup>205</sup> Hirschman (1969, p. 44) identifica duas situações em que a superestimação dos benefícios pode desempenhar um papel positivo: “1) quando, devido à inexperiência na solução dos problemas, os atores formam ideia exagerada dos custos e dificuldades da ação; 2) e quando, em virtude de inexperiência com os processos concretos de mudança, eles não conseguem visualizar resultados intermediários e progressos limitados. Da mesma forma que no caso da Mão Oculta, com subestimação de custos e dificuldades e pendente de correção de inexperiência, a superestimação de benefícios deve forçosamente ser reconhecida como um útil mecanismo desenvolvimentista nas fases da transição”.

política, se comparado com sua situação antes de aderir e participar dos projetos<sup>206</sup>.

A participação de atores locais em projetos, conforme destaca Evans (2003, p. 37), é encorajadora, visto que a conexão entre instituições deliberativas e resultados econômicos é extremamente difícil de analisar em níveis maiores de agregação, sendo possível, entretanto, se ter evidências positivas em uma escala menor, a partir da qual pode-se concluir que uma experimentação mais ampla pode valer a pena.

A observação participante, em campo, corroborou estudos recentes sobre os efeitos da participação (cf. Evans, 2003, p. 37) na eficácia de projetos, demonstrando sua importância como forma de melhorar o desempenho e os resultados dos projetos, principalmente por meio do sentimento de pertencimento dos atores locais quanto aos projetos desenvolvidos.

O processo de aplicação da metodologia Geor no planejamento, solução de problemas e definição de estratégias conjuntas entre o Sebrae e demais parceiros dos projetos de desenvolvimento (sejam eles de caráter local, territorial ou setorial) visava o estabelecimento de estratégias e soluções articuladas, por meio de deliberação e planejamento, considerando as preferências e singularidades dos atores locais nesse processo e percebeu-se que na elaboração dos projetos de desenvolvimento, no âmbito desta metodologia se buscou, embora de forma empírica e intuitiva, a observância das três características estratégicas apontadas por Casarotto Filho e Pires (2001, p. 114):

1. garantia da sustentabilidade do desenvolvimento: compreensão conjunta do processo em todas as suas dimensões fundamentais: econômica, social, política e ambiental;
2. visão de longo prazo: análise e planejamento operativo com ampla visão temporal e capacidade de análise e identificação das prioridades imediatas e futuras;
3. descentralização e participação social: revisão do papel institucional da administração e da representatividade social e os necessários mecanismos que garantam a adesão social. Relevância do papel do poder instituído como catalisador e viabilizador das iniciativas sociais, sejam estas privadas ou comunitárias, além do planejamento participativo do esforço de implementação.

Percebeu-se, também, durante a observação participante, que os projetos de desenvolvimento local, setorial e territorial com frequência influenciaram, também, na formação da agenda política, pois levantam uma série de questões que são, comumente, inseridas nas pautas dos órgãos públicos (secretarias, agências etc.) e, nesse sentido, atuam como instâncias de representação política, por um lado, e de recrutamento político, por outro

---

<sup>206</sup> Habermas (1984, p. 248), faz constatação similar, ao notar que “a participação no pensamento público [...] parece encontrar ainda hoje uma correspondência no fato de que membros de associações privadas fazem uso do seu direito de votar num volume bem maior do que os cidadãos não-organizados”.

lado, favorecendo em muitos casos a ascensão de atores dos ambientes de projetos à carreira política.

Cabe considerar que os projetos, sejam eles de natureza setorial, territorial ou local, apesar de importantes fonte do desenvolvimento local por aglutinarem os atores locais em uma ação estratégica e sinérgica, não foram vistos como a única dinâmica propulsora do desenvolvimento, fator este que ocorreu em decorrência de atuação dispersa dos diversos atores locais, muitas vezes percebido nas falas dos entrevistados e das pessoas que participaram dos projetos quando afirmavam que as ações paralelas aos projetos deveriam continuar existindo e seriam relevantes, ademais, para o desenvolvimento local.

Em síntese, uma conclusão que pode ser feita a partir da observação participante é que os projetos de desenvolvimento local e setorial, nos pequenos municípios analisados nesta pesquisa, tiveram alto potencial de democratizar a estrutura de poder local, reconfigurando-a e ampliando o horizonte da política, tomada na acepção do agir conjunto e da ação coletiva.

Um ponto relevante a considerar sobre a atuação do Sebrae nos projetos de desenvolvimento e na implantação de agendas e planos de ação (ou planos de trabalhos) foi a forte relação existente entre o nível de desenvolvimento econômico e político, o que nos faz lembrar a afirmação de Huntington (1994, p. 302) de que a pobreza é um importante “obstáculo para o desenvolvimento democrático. O futuro da democracia depende do futuro do desenvolvimento econômico. Os obstáculos ao desenvolvimento econômico são obstáculos à expansão da democracia”.

Ou seja, atuando-se no nível econômico acaba-se, indiretamente, atuando-se no político, e vice-versa<sup>207</sup>. Nesse sentido, o Sebrae e os demais atores que fizeram intervenções nos projetos de desenvolvimento contribuíram para a politização da economia, isto é, para a inserção do caráter participativo, da vontade coletiva, portanto, política, voltada para o bem comum, nas decisões econômicas.

Por meio da atuação concertada do Sebrae junto às governanças dos projetos de desenvolvimento, a comunidade política das regiões<sup>208</sup> analisadas tomaram parte nas deliberações sobre questões econômicas que afetavam a coletividade e, mais do que isso, não

---

<sup>207</sup> O poder econômico se expressa como dominação social, isto é, como política: “é por meio do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política (Cardoso e Faletto, 2004, p. 36).

<sup>208</sup> Os políticos profissionais (tais como prefeito e vereadores), bem como a coletividade em geral, trabalhadores, moradores, entidades representativas, cooperativas e associativas etc.

raras vezes conseguiram eleger pessoas que ocuparam cargos públicos com poder de influir nestas decisões.

### **c) A implantação da metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor), como forma de estruturar governanças**

O Sistema Sebrae, antes de 2004, atuava em cada Estado da Federação em ações, projetos e programas sem ter nenhuma metodologia para medir a efetividade e eficácia de suas ações.

Acompanhando uma estratégia disseminada pelo Sebrae Nacional em todos os Agentes da entidade no país, o Sebrae em Goiás implantou, em 2004, a metodologia Geor, com a finalidade de obter mais efetividade em sua atuação, levando mais benefícios aos empresários, bem como gerar informações sobre a efetividade real da atuação da entidade junto às empresas atendidas. A referida metodologia é utilizada na elaboração dos projetos do Sebrae e utiliza técnicas que permitem a participação dos atores envolvidos (representantes do público-alvo, isto é, dos empresários atendidos pelo projeto; parceiros governamentais e não governamentais que aportam recursos no projeto e consultores técnicos que detém conhecimento sobre o setor objeto de atuação do projeto).

A ideia é que o projeto seja construído a partir dos debates sobre cada um de seus componentes (público-alvo, objetivo, foco estratégico, premissas, resultados, ações, marcos críticos etc.), a partir do consenso e do entendimento.

Em cada município são escolhidos, como foco de atuação do projeto, um ou mais setores-chaves para o desenvolvimento da economia local (os critérios utilizados são, comumente: vocação e potencial econômico do município; capacidade de geração de ocupação e renda; aumento da arrecadação do município; capacidade de encadeamento produtivo com outros setores da economia etc.).

Inicialmente são discutidos os problemas e oportunidades do setor econômico e do empresariado alvo de atuação do projeto; em seguida priorizam-se os pontos mais importantes, que serão alvo da atuação do projeto<sup>209</sup>; define-se quais são os objetivos (plano mais abrangente) e resultados (o que pode ser medido, mensurado) que o público-alvo do projeto deseja, em um período de tempo que varia geralmente de um a três anos; após

---

<sup>209</sup> Os pontos que não são priorizados ficam documentados no Sistema de Gestão de Informação da Gestão Estratégica Orientada pra Resultados ([www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br)), no item “documentos relacionados” e passam a fazer parte do que se pode chamar do conteúdo de “estoque” ou “reserva”, que deverá ser acionado, quando os pontos prioritários forem resolvidos.

discussão das alternativas para resolver tais problemas cria-se um plano de ação que visa atacar e resolver os problemas levantados e um comitê gestor do projeto, governança responsável pela execução e gerenciamento do projeto.

A seguir, apresentamos as principais conclusões, a partir da análise de pesquisa de observação participante com gestores de projetos de desenvolvimento local-setorial do Sebrae em Goiás no ano de 2007:

#### c.1) Processo de construção e elaboração dos projetos

Entre vários gestores do Sebrae em Goiás há a percepção de que os projetos, em sua formulação inicial nos padrões da Metodologia Geor (alguns projetos já estão implantados nesta metodologia desde 2004 e já passaram, portanto, por várias reestruturações e atualizações), foram implantados “a toque de caixa” e que estavam “apenas cumprindo o prazo dado pelo Sebrae Nacional, sem tempo para discutir o projeto com a profundidade necessária”.

Há uma percepção generalizada, por parte dos gestores de projetos, de que os prazos que tiveram de ser cumpridos por exigência do Sebrae impediram a estruturação de bons projetos, visto que os parceiros não puderam responder a tempo ao Sebrae. Assim, os Gerentes de Unidades e a Diretoria também não puderam se envolver na elaboração e estruturação dos projetos, delegando esta tarefa, em alguns casos, para os consultores credenciados na entidade, muitos dos quais assumiram o papel de gestores de projetos, implicando em baixa captação de recursos por parte dos parceiros e também na não adesão de importantes parceiros.

O curto tempo definido pelo Sebrae foi insuficiente para as articulações com parceiros e empresários para a estruturação dos projetos na metodologia Geor, visto que seria necessário um levantamento de ações, um processo de negociação e pactuação de interesses, o que culminou por não se respeitar o tempo do público-alvo e dos parceiros, vez que não houve tempo hábil para discussão do projeto.

Em decorrência disso houve um comprometimento da qualidade de vida dos gestores, resultando em sentimento de frustração e incompetência diante das pressões por resultados em um curto espaço de tempo.

Ao se estipular prazos inviáveis para articulações e negociações dos projetos junto aos parceiros se atropela o fundamento principal da Geor, que é o foco no público-alvo, isto é,

nos clientes do Sebrae, que, indubitavelmente, não possuem a mesma disponibilidade de tempo dos técnicos da entidade.

c.2) Aumento da participação efetiva de empresários e empreendedores nas Associações<sup>210</sup> e Cooperativas que participam do projeto e nas ações disponibilizadas nos projetos

Apesar do crescimento acentuado do número de associações participantes dos projetos, o número de filiados, muitas vezes, é ínfimo e mesmo entre os afiliados há, ainda, baixa participação, o que pode ser explicado pelos seguintes motivos: a) o afiliado é recrutado, muitas vezes, sem uma devida noção do processo associativo; b) percepção de que a associação e a participação não estão trazendo benefícios concretos para o associado (reclama-se, por exemplo, de excesso de reuniões e da falta de resultados).

Segundo análise dos dados empíricos, aproximadamente 40% dos participantes dos projetos atuam efetivamente em reuniões e processos deliberativos; já no campo das ações, quase a totalidade participa de alguma ação, sendo que 40% participam de mais de uma ação.

c.3) Processo de gestão e monitoramento dos projetos

Nos projetos de desenvolvimento implementados na metodologia Geor o planejamento e todo o processo de construção, execução, gestão e monitoramento é feito de forma compartilhada, por todos os atores envolvidos. Não existe, portanto, um “planejamento descendente”, feito “de cima para baixo”: Estado, terceiro setor e empresariado (mercado) trabalham de forma associada.

O Sebrae atua como coordenador metodológico, explicitando o conteúdo e auxiliando na estruturação dos componentes do projeto (tais como objetivos, resultados, público-alvo, problemas e oportunidades, ações e focos estratégicos).

Cada projeto de desenvolvimento possui seu comitê gestor, governança cujo papel é proporcionar um desenvolvimento sustentável, focado no protagonismo dos atores partícipes do projeto, que passam a se sentir responsáveis pelo fomento do setor, mobilizando recursos privados e públicos para o desenvolvimento de seu setor de atuação, permitindo aos atores a tomada de iniciativas autônomas, de igual para igual, junto com o governo, para a solução de problemas locais.

A participação dos atores locais no comitê gestor dos projetos é de fundamental relevância, visto que ela permite exercitar a capacidade desses atores de fazer escolhas, deter

---

<sup>210</sup> As associações são consideradas por Putnam (2005, p. 103) como estruturas sociais da cooperação.



e compartilhar seus interesses e necessidades, com vistas à busca do consenso e do entendimento. O que se percebe é que, no início das discussões, cada ator (representando sua organização, sua instituição) possui um projeto individual, que deverá ser convergido, ao final do processo, para um projeto coletivo, que terá como conteúdo os pontos de entendimento e consenso, embora isso nem sempre se verifique.

#### c.4) Participação e percepção de que o projeto pertence de fato à coletividade

Como sugere a análise empírica realizada nos projetos onde a metodologia Geor foi aplicada, a participação dos atores na construção dos projetos leva a um sentimento de pertencimento e a uma vivência do espaço público que contribui, na maioria dos municípios analisados, para um comportamento cooperativo entre o Poder Público e a comunidade em uma rede que incentiva a formação de laços de confiabilidade entre ambos.

É necessário ressaltar, entretanto, que em vários municípios pesquisados predomina a cultura política da centralização, do poder autoritário do Governo Municipal, que busca centralizar as ações em torno de sua gestão e monopolizar os rumos do conteúdo do Projeto ou do comitê gestor.

Casos de centralização do poder da prefeitura foram percebidos, por exemplo, na cidade de Caldas Novas (GO), onde “a Prefeita é quem manda, de forma coronelista. Ela é a dona da cidade”, segundo relato de um entrevistado em 2007, que preferiu manter-se anônimo. As pessoas envolvidas no projeto (líderes empresariais, gestores e representantes de entidades parceiras) têm receio de se indispor com a Prefeita, com medo de perseguição política. A título de exemplo citou-se o uso do aparelho estatal para fazer fiscalizações mais rígidas nos estabelecimentos de empresários que, de alguma forma, “se indispueram” com a administração pública local.

É possível analisar, da parte dos atores sociais envolvidos com esses experimentos participativos, um aumento de cultura cívica nos participantes dos projetos, mudanças nas representações acerca do mundo público e da sua participação política, e um impacto sobre determinadas políticas públicas.

Fato interessante é que nos projetos desenvolvidos pretende-se passar o sentimento de que o projeto deve ser “assumido”, “incorporado” pelo segmento que é escolhido como público-alvo, em última instância o empresariado local do setor econômico atendido (apicultores, confeccionistas, piscicultores, moveleiros, dentre outros). O papel do governo

(municipal, estadual e federal), bem como das instituições de apoio (com destaque para as que participam com mais intensidade nos projetos, como Sebrae, Senai, Universidade Estadual de Goiás, Associações Comerciais e Industriais, Cooperativas e Associações de produtores) fica reduzido à esfera de atuação como agentes de fomento para o desenvolvimento local e setorial, cabendo, ao segmento empresarial ou social que é alvo do projeto, o empoderamento não somente pela formulação e construção do projeto, mas também pela articulação para que a agenda de ações seja executada, monitorada e avaliada.

Observamos, ainda, que apesar de os diversos projetos analisados seguirem uma única metodologia (Geor), o que envolve o processo de elaboração de diagnóstico e pesquisa sobre os pontos fortes, fracos, oportunidades e problemas relacionados ao segmento foco do projeto (confeção, leite e derivados, tecnologia da informação etc.), estruturação do projeto, criação de comitê gestor, formação, funcionamento e a própria capacitação dos membros, cada projeto possui uma dinâmica e resultados que variam de localidade para localidade, de modo que podemos pensar em uma dinâmica contextual na qual esses instrumentos participativos se adaptem melhor em determinados contextos do que em outros.

O projeto de desenvolvimento da confecção de moda feminina de Goiânia, por exemplo, possui um comitê gestor atuante, com uma sistemática de reuniões de monitoramento (eles se reúnem todas as terças-feiras), enquanto vários outros projetos não possuem um comitê gestor organizado, nem uma sistemática de reuniões de monitoramento e avaliação do projeto tão consistente.

c.5) Capacidade que o projeto possui de promover alterações nos níveis de desenvolvimento sustentável da localidade atendida (principalmente desenvolvimento nos níveis socioeconômico, ambiental e político)

Em que pesem as diferenças encontradas nos vários municípios analisados, portadores de dinâmicas políticas e econômicas distintas, em geral encontramos evidências empíricas de que os projetos de desenvolvimento setoriais estruturados na metodologia Geor são vistos como mobilizadores de ações coletivas (com um caráter de institucionalização) em termos de arena pública, com a presença de discursos dos vários atores que participam do projeto (Sebrae, Senai, Prefeituras, Governo Estadual, Associações empresariais, Universidades etc.).

Essa pluralidade de discursos faz com que, em um dado momento, elementos que alguns atores destacam como sendo prioritários na agenda do projeto não sejam vistos como

tal por outros atores. É o que aconteceu, por exemplo, em Jaraguá, quando, no início das discussões sobre a elaboração do projeto de desenvolvimento do APL de Confecção daquele município alguns atores (dentre os quais se destacou o Sebrae) enfatizavam a importância de se combater dois fatores restritivos à sustentabilidade do APL: a presença da mão-de-obra infantil no elo de acabamento pós-lavagem<sup>211</sup> e a poluição ambiental causada pelas lavanderias.

Após muitas discussões, ficou de fora do escopo do projeto o primeiro item (uso da mão-de-obra infantil), tendo apenas o segundo item, ainda que de forma tímida, aparecido no âmbito do projeto. Isso já representara um avanço, pois esta fora a primeira vez que um número tão significativo de atores (incluindo o poder público municipal e estadual, junto com entidades do terceiro setor e empresários) discutira a questão ambiental de forma tão contundente e formulara um conjunto de ações para solucioná-la.

Os experimentos de participação da sociedade na discussão de projetos de desenvolvimento setorial e local, além de ampliarem a participação política, com a incorporação de novos atores ao processo político decisório, vêm promovendo um incremento da capacidade de pressão e negociação que tais grupos possuem junto ao governo (principalmente nas esferas municipal e estadual), que passa a ter, no comitê gestor de cada projeto, uma interlocução com uma significativa parcela da população organizada.

A incorporação pelos atores sociais (principalmente os empresários e os atores do terceiro setor) de uma cultura política de participação nas coisas públicas rompe com o modelo de democracia coordenada apenas pelos políticos profissionais, visto que insere a democracia no interior da ação coletiva social e possibilita o exercício da política como uma arena de negociação de conflitos e de intermediação de interesses.

---

<sup>211</sup> Pesquisa realizada pelo Sebrae/GO (2005, p. 15), identificou no APL de Confecção de Jaraguá a presença de 813 estabelecimentos, distribuídos em doze elos distintos: Indústria de Confecção (a dona da marca e quem acompanha e coordena todo processo de produção); Corte (responsável por enfiar - dobrar - o tecido e executar o corte seguindo os próprios moldes ou aqueles especificados e enviados pela confecção); Facção (faz a costura das roupas, juntando as partes cortadas. Muitas confecções incorporam a facção na empresa e terceirizam uma parte); acabamento pré-lavagem (empresas aparelhadas com máquinas especializadas em casear, chulear, pregar botões e outros equipamentos); lavanderia (tratamento do tecido quanto à coloração e textura); acabamento pós-lavagem (após a lavagem, existem lugares onde são realizados a catagem de linha, passagem das peças, o controle de qualidade e até a embalagem. Assim, quando retornam à confecção, a roupa já está pronta para distribuição); bordagem; estamparia (segue a mesma linha da bordagem. Dependendo da estampa, é feita antes ou depois da lavagem); representação comercial (pessoas/empresas responsáveis pela comercialização da mercadoria dentro e fora do Estado); transporte (após a venda concluída, são responsáveis pela entrega do produto); fornecimento (composto pelos fornecedores de tecidos, aviamentos e embalagens para os elos da cadeia produtiva do APL); estilismo (parte inicial do processo de produção, os estilistas são

c.6) Capacidade que o projeto possui de alterar a cultura e a dinâmica política do município

A presença e a participação dos atores nos projetos de desenvolvimento local-setorial tem se mostrado um fator decisivo no despertar da vida política. Em alguns casos o projeto é usado como um instrumento para se pensar nos rumos não apenas do setor específico de atuação, mas nos do próprio município, passando-se da discussão do desenvolvimento setorial para a do desenvolvimento local, mais amplo. Isso ocorreu, por exemplo, em Jaraguá, onde os participantes do Projeto de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Confeção de Jaraguá se uniram para a elaboração e implementação, em outubro de 2005, do “Plano de Desenvolvimento do APL de Confeção de Jaraguá”, que contém ações nas mais diversas áreas (como saúde e segurança pública).

Alguns projetos possuem, inclusive, a capacidade de alterar a dinâmica do jogo político municipal, conforme predissera Dahl (2005, p. 42): “a participação ampliada combinada com a competição política provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre aqueles que conquistam cargos públicos por meio de eleições”. Isso ocorreu no município de Jaraguá, onde o presidente de uma das instituições parceiras do Projeto, a Associação Comercial e Industrial de Jaraguá (ACIJ), foi eleito prefeito, o que se deu, em grande parte, como fruto de sua projeção no meio empresarial atendido pelo projeto (no caso, o segmento de confecção, maior responsável pela riqueza daquele município), demonstrando que a descentralização do processo de definição e implementação de estratégias de desenvolvimento local, por meio do protagonismo e da participação dos atores e instituições, acaba por ampliar a democracia participativa, resultando em uma nova cultura política local, na qual os atores e instituições se sentem corresponsáveis, juntamente com o Estado, pelo processo de desenvolvimento local.

Evidentemente, não é possível generalizar esse quadro, ocorrido em Jaraguá, para os demais projetos. Na maioria dos projetos que atendem a segmentos de baixa renda a percepção é de que há uma apatia por parte de grande parte do público-alvo dos projetos.

É necessário entender esta apatia ou ausência de participação social em massa como um fato normal na trajetória do projeto, corroborando a observação levantada por Hirschman (1973, p. 41) de que é artigo de fé da teoria política que o funcionamento adequado da democracia requer um povo alerta, ativo, que faça o máximo uso da voz. Porém, conforme o autor, “estudos empíricos realizados nos EUA a respeito do comportamento político e de

---

responsáveis pelo processo de criação da roupa através de desenho); modelismo (são os modelistas os profissionais responsáveis pelo molde da roupa que é feito por meio do desenho criado pelo estilista).

votação, demonstrando a existência de considerável apatia política em grande parte do povo por longos espaços de tempo, abalaram esta crença”.

#### c.7) Cooperação interinstitucional

É importante ressaltar que, apesar da participação de vários atores no processo de elaboração e construção dos projetos, não se pode imaginar a existência apenas de colaboração e cooperação. Há a presença de agenda oculta, estratégias para defesa de interesse pessoais, competição, controvérsias e conflitos, que devem ser resolvidos por meio de intensos processos de negociação em busca da geração de entendimento comum, expresso, ao final do processo, em um documento denominado “Acordo de Resultados”<sup>212</sup>.

A elaboração e pactuação do “Acordo de Resultados” entre os atores é feita de forma transparente e pública, uma vez que os principais representantes do setor econômico alvo do projeto participam de sua elaboração e estruturação, estando a versão final do projeto, após cerimônia pública de pactuação, disponível na Internet no site [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br), podendo ser acompanhada por quem se interessar.

Contrariando a hipótese do senso comum, segundo a qual um sistema de consenso para o acordo e negociações estimula práticas de corrupção (como bem lembra Lijphart, 2003, p. 324), as entrevistas realizadas com os parceiros dos projetos demonstram que há uma percepção de que a prática da elaboração participativa do planejamento e do orçamento para a execução de projetos de desenvolvimento local-setorial, e sua disponibilização, principalmente via Internet (Sigeor), levam a uma pressão maior para que as organizações mantenham uma continuidade no apoio aos projetos, pois uma saída injustificada desgastaria sua imagem perante os demais parceiros e perante o público-alvo atendido.

#### c.8) Recrutamento político dos atores pertencentes ao comitê gestor para cargos políticos (seja de confiança ou eletivos)

Uma forma inusitadamente clara de acesso de grupos de interesse à burocracia é constituída pelo surgimento de processos regulares de consulta e negociação com esses grupos, como os comitês, conferências e comunicações informais, conforme destacam Almond e Powell (1972, p. 61). Neste sentido, os Comitês Gestores constituem-se em porta

---

<sup>212</sup> Documento firmado no âmbito da metodologia Geor, de acesso público (cf. [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br)), no qual se descreve quais são os resultados e as transformações que se espera atingir via implantação do projeto e no qual todos os atores sociais, empresariais, políticos e estatais partícipes assumem o compromisso de fazer sua parte no processo de desenvolvimento do segmento-alvo.

de entrada para muitos atores políticos adentrarem à uma participação política mais consistente, seja por meio de cargos políticos de confiança, seja eletivos.

Isso é coerente com a hipótese de que os projetos são ambientes de decisão e, dessa forma, estar presente nos espaços de decisão significa estar presente nos centros de poder, o que facilita a ascensão de várias lideranças oriundas de ambientes de projetos à esfera formal de poder, onde podem inserir as demandas dos grupos que representam na agenda de tomada de decisões, dando-lhes visibilidade e relevância.

A entrada de atores oriundos dos ambientes de projetos na política profissional, seja por meio da ascensão ao poder, ocupando algum cargo político público eletivo, seja via inserção na burocracia, por meio de cargos de confiança, torna a política profissional mais responsiva às demandas desses projetos e faz com que eles cumpram seu papel de iniciação e socialização política.

Por meio da observação participante pôde-se notar que a participação em comitê gestor, fórum de deliberação, associações de produtores ou associações civis ou outras instâncias de governança tem sido uma forma mais atrativa de participação política popular do que a participação em partidos políticos, tendo em vista que, com raras exceções, os partidos atualmente só têm grupos de dirigentes que atuam durante todo o tempo, pois a quase totalidade dos que votam nos candidatos de um partido não tem filiação partidária ou só se liga a um partido às vésperas de uma eleição, passando a ignorá-lo depois do período pré-eleitoral<sup>213</sup>.

Possivelmente, uma das contribuições do Sebrae para o desenvolvimento político ocorre, justamente, no campo do capital político que, no entender de Juarez de Paula Ferreira Filho (2011), é uma variação do capital social, só que este último é mais abrangente:

*tem a ver com confiança, cooperação e organização da sociedade. Quanto mais as pessoas confiam umas nas outras, mais elas cooperam. Quanto mais elas cooperam, mais elas se organizam. Quanto mais organizadas elas estão, mais elas influem na tomada de decisões, influem no empoderamento. Então o capital social é decisivo para que o empoderamento exista, pois você tem de ter um ambiente de confiança e cooperação. Nós sabemos que no Brasil nosso capital social ainda é baixo, porque reflete nossa baixa capacidade de*

---

<sup>213</sup> Isso corrobora a hipótese defendida por Dallari (1985, p. 61), segundo o qual sem a efetiva e permanente participação de muitos militantes os partidos não conseguem superar a característica de agrupamentos elitistas, controlados e usados por seus dirigentes. Isso foi mais agravado com o aparecimento de grande número de organizações comunitárias, fenômeno que está ocorrendo hoje em muitas partes do mundo e que é especialmente dinâmico e vigoroso no Brasil: “essas organizações comunitárias são agrupamentos de interesses, ou seja, reúnem pessoas que têm interesses comuns, agindo em função de problemas concretos e imediatos. Essa característica torna mais atraentes as organizações comunitárias, as quais, além disso, vêm-se formando a partir da base, reunindo em condições de igualdade todas as pessoas que têm interesses fundamentais em comum. Desse modo, os participantes sentem que seus problemas reais estão sendo considerados com muito mais objetividade do que nos partidos. E a quase inexistência de formalismos, sem uma hierarquia rígida separando dirigentes e dirigidos, dá a todos a sensação de estarem participando das decisões”.

*confiança e de cooperação; em muitas regiões do país o nível de cooperação é baixo e prevalece a cultura do “cada um por si” e isso está sendo revertido pouco a pouco. Temos de aumentar o nosso capital social para enfrentar os elementos desagregadores da sociedade (como criminalidade, miséria e violência).*

Uma das facetas do capital político, para Juarez de Paula, é justamente a questão da representação política, do empoderamento, do autogoverno, pontos a respeito dos quais o Sebrae também possui impacto positivo vez que, na percepção do técnico do Sebrae Nacional que comandou durante muito tempo a área de DLIS, uma das expressões do capital social é a representação política,

*a capacidade que algumas pessoas tem de representar o coletivo, de exercem o poder em nome das outras, em nome da sociedade. Durante muito tempo o exercício da política foi privatizado pelas elites. Então se trata de você ampliar a esfera pública, se trata de dar mais amplitude, acessibilidade das pessoas comuns ao exercício do poder político.*

Nesse ponto o Sebrae tem, também, apresentado significativa contribuição, conforme corroborado na pesquisa de campo ora apresentada, dado o papel da entidade na formação de novas lideranças políticas e na ampliação dos espaços de deliberação, governança e poder.

#### c.9) Coerência entre discurso e prática dos parceiros dos projetos

Nota-se que há a defesa, por meio de discurso explícito dos atores que participam do projeto, principalmente da parte do Sebrae<sup>214</sup>, a respeito da necessidade de se estabelecer parcerias e cooperação entre as instituições, principalmente entre as instituições que atuam com programas afins e no mesmo território. Esse discurso é comumente traduzido na frase “sozinho se vai mais rápido, mas juntos vamos mais longe”, dita pela alta direção do Sebrae (diretores e gerentes de unidades), bem como por frases que constam nos documentos oficiais do Sebrae, como as seguintes:

A atuação dos gestores de projeto e coordenadores deve-se integrar aos modelos de organização de cada unidade do Sebrae, assegurando o cumprimento das normas, procedimentos e processos de tomada de decisão no âmbito de cada projeto. Por outro lado, o sucesso do projeto depende da cooperação, orientação e apoio da organização funcional, para que o gestor do projeto possa exercer as atividades de gerenciamento previstas neste Manual. (Sebrae, 2006a, p. 50)

Ou ainda: “O monitoramento do projeto, que deve ser realizado de modo contínuo, permite o apoio e a cooperação dos diferentes órgãos das instituições parceiras para assegurar

---

<sup>214</sup> O Sebrae se coloca como coordenador metodológico, vez que é detentor da metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultado e da ferramenta na qual os projetos são estruturados, isto é, o Sigeor, disponível no site [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br).

a implantação efetiva do projeto, a qualidade de seus resultados e a superação de dificuldades que ocorram ao longo da execução” (Sebrae, 2006a, p. 60).

Em que pese haver um esforço das organizações parceiras dos projetos de atuar de forma cooperativa, na prática existe uma percepção, por parte de alguns parceiros (principalmente de órgãos governamentais), de que o Sebrae tenta ficar em evidência, quando se trata da divulgação dos projetos, em detrimento da imagem dos demais parceiros. Muitas entidades e órgãos que participam de alguns projetos se sentem, inclusive, como coadjuvantes, e crêem participar de “um projeto do Sebrae”, e não de um projeto coletivo.

Da parte da alta gestão do Sebrae (diretores e gerentes de unidades) nota-se, também, que a entidade, ao participar com um percentual maior de recursos nos projetos, deve ter “a palavra final”. Percebe-se, ainda, um desinteresse, por parte da alta gestão da empresa, em cumprir alguns compromissos assumidos publicamente no “Acordo de Resultados”, documento oficial que congrega os compromissos públicos de cada um dos atores que participam dos projetos. Já entre o corpo técnico do Sebrae, nota-se um elevado grau de comprometimento, principalmente porque, na opinião dos técnicos que participam diretamente do projeto “é o nome do Gestor do Projeto que está em jogo”.

As governanças, ou redes de coordenação dos projetos, possibilitam mais pressão por políticas públicas e por seus resultados, o que leva ao estabelecimento de regras mais claras no funcionamento do aparelho do Estado e ao estabelecimento de relações de confiança entre os atores envolvidos, fortalecendo as instituições sociais e políticas locais.

Ao trabalhar, nas governanças em que atua com questões como confiança, solidariedade e cooperação, o Sebrae contribui diretamente não apenas no campo do desenvolvimento econômico, mas também no desenvolvimento político desses grupos e das localidades onde os projetos são implantados e favorece a implementação de processos deliberativos que dão aos cidadãos acesso a um conjunto de informações acerca da alocação dos recursos públicos, o que, para Evans (2003, p. 47), “dá aos cidadãos um interesse mais claro em monitorar a implementação dessas decisões”.

#### d) Fomento de governanças locais e setoriais, pelo Sebrae

Apesar do fato de as governanças dos projetos serem compostas por um número consideravelmente pequeno de participantes (entre sete a quinze integrantes, em média), isso não é demérito.



O poder destas instâncias de governança, em que pese o número relativamente pequeno de participantes, também é relevante e notou-se, durante a observação participante, que, quanto ao aspecto de sua legitimidade e capacidade de se fazer ouvir, mesmo as governanças de projetos de desenvolvimento que não são muito organizadas conseguem interferir na pauta e na agenda políticas local.

As governanças, fomentadas por meio das instâncias denominadas de comitês gestores, mediadas pelo Sebrae, no âmbito da metodologia Geor, constituíram-se em espaço no qual foi possível observar a discussão, o planejamento e a elaboração de projetos de desenvolvimento notando-se a ocorrência de processos de deliberação e decisão política entre o Estado e os atores da sociedade civil, dentre os quais as representações populares e as lideranças dos segmentos alvo dos projetos de desenvolvimento local-setorial.

O comitê gestor funciona como um fórum de desenvolvimento local/setorial, que institucionaliza a participação dos atores que compõem a governança, permitindo-lhes a ampliação do espaço público de deliberação acerca dos problemas e soluções de determinado segmento econômico e social.

Nos ambientes de projetos o Sebrae, pelo seu protagonismo e iniciativa, possui um papel de destaque, muitas vezes tendo mais importância e visibilidade, na percepção dos agentes locais, do que vários órgãos governamentais, muitas vezes, relegados a um papel secundário, sendo que o Sebrae, não raramente, torna-se o principal protagonista, como comprovado nas pesquisas de resultados dos projetos estruturados na metodologia Geor, principalmente em segmentos nos quais o Sebrae possui *expertise*, como turismo, cultura, artesanato e agronegócios.

Além da estrutura de comitê gestor, o Sebrae atua, também, na formação e fortalecimento de outras instâncias de governança, principalmente de agências locais de desenvolvimento, fóruns de discussão e deliberação, associações, cooperativas e conselhos deliberativos e consultivos locais.

e) Os impactos da atuação do Sebrae em Goiás na formação de novas lideranças políticas a partir dos ambientes de projetos e na reconfiguração do poder local

Esta seção trata de uma dimensão importante dos projetos de desenvolvimento: seus impactos no campo da formação de novas lideranças políticas, geradas dentro destes ambientes de projetos.

A pesquisa de campo demonstra que uma parte significativa das pessoas que assumem papel de liderança em algum comitê gestor ou fórum local de projetos de desenvolvimento com frequência acaba se interessando pela carreira política, assumindo cargos, seja no âmbito da política governamental (geralmente no poder executivo local, ocupando o cargo de prefeito, secretário ou assessor municipal e, mais raramente, no poder legislativo local, ocupando cargo de vereador ou de assessor na vereança), ou, ainda, na política cívica comunitária (assumindo a presidência ou coordenação de associações, cooperativas, comitês ou fóruns deliberativos locais).

A participação nos ambientes de projeto, em termos de comitê gestor ou fórum de desenvolvimento, tem relevantes consequências políticas, pois favorece o fortalecimento da conexão do cidadão que participa destas instâncias com outras instituições da comunidade.

De fato, pôde-se perceber um efeito cumulativo do envolvimento em atividades comunitárias. Geralmente, os participantes de comitês, associações, fóruns de desenvolvimento ou organizações afins apresentaram uma vida política mais ativa e uma rede maior de contatos<sup>215</sup>. Em síntese, concordando com Lipset (1967, p. 205), “a participação em grupos apolíticos ativa o engajamento político”.

Podemos notar um papel pedagógico da ascensão de líderes oriundos de camadas populares a cargos políticos profissionais, acarretando mudanças na dinâmica social e política da comunidade local, resgatando a esperança e a crença de que se um de seus pares conseguiu galgar tal cargo político, isso é possível para outras pessoas e, também, a expectativa de que tal pessoa, ocupando um cargo com alto poder de decisão, olhará por ele, o ouvirá e atenderá suas demandas<sup>216</sup>.

No caso da atuação do Sebrae em ambientes de projetos de desenvolvimento, levantamos um número significativo de lideranças políticas que ou construíram sua imagem pública a partir de sua atuação no projeto, ou utilizaram a instância do projeto de desenvolvimento para fortalecer esta imagem, inicialmente atuando na governança política e, posteriormente, passando efetivamente a ocupar cargos nas instâncias governamentais.

Os novos atores que entram na vida política se apropriam dos benefícios oriundos de sua participação nos projetos de desenvolvimento local e setorial, tais como sua exposição

---

<sup>215</sup> Lipset (1967, p. 205) cita uma pesquisa realizada na Alemanha, de acordo com a qual os indivíduos pertencentes a várias associações, tais como clubes esportivos, clubes sociais etc., se interessavam mais por política.

<sup>216</sup> Isso ficou evidente na história recente, seja na eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil, seja na eleição de Barack Obama, nos Estados Unidos, ambos oriundos de famílias pobres ou com forte traços de superação (o primeiro, por ser nordestino; o segundo, por ser negro).

perante a comunidade, a relação de confiança que é gerada e a captação de recursos para os segmentos beneficiados pelos projetos, em que pesem os conflitos e disputas<sup>217</sup> suportados por estes novos atores.

O papel do Sebrae no campo da formação de novas lideranças é importante, pois a entidade estimula a criação de espaços de deliberação e de discussão que permitem a participação dos cidadãos em processo discursivo, na elaboração de projetos de desenvolvimento que resultam em planos de ações, cujas implementações dão visibilidade aos integrantes das entidades que participam da governança, muitas vezes empresários ou empregados ligados ao setor de atuação do projeto ou ainda técnicos de segundo ou terceiro escalão que acabam ascendendo a cargos políticos importantes, remodelando a distribuição do poder de arranjos políticos institucionais não raras vezes dominados por uma oligarquia política.

Desta forma o Sebrae contribui para a ampliação da igualdade política, no sentido de uma melhor distribuição do poder político, ou ampliando as chances de acesso e exercício do poder para pessoas simples, de camadas populares, auxiliando na realização de uma condição indispensável ao desenvolvimento socioeconômico e político e ao jogo democrático: a diminuição dos conflitos e a redistribuição dos recursos políticos.

Isso corrobora a hipótese inicial da pesquisa de que o Sebrae, ao atuar como agência de desenvolvimento<sup>218</sup>, promovendo a execução de projetos de desenvolvimento setorial, local ou territorial, acaba por ter significativa relevância e impacto na reconfiguração do poder local, favorecendo a renovação das lideranças políticas locais<sup>219</sup>, pois inocula em comunidades políticas tradicionais novos elementos que fomentam o surgimento de novas lideranças políticas que, por sua vez, criam tensões e provocam modificações nos parâmetros das funções políticas locais.

---

<sup>217</sup> A existência de conflitos se dá em função de vários fatores, tais como as diferenças de interesses entre os atores que participam dos projetos, processo que resulta na perturbação do equilíbrio de poder então instalado, gerando ações corretivas que visam o restabelecimento deste equilíbrio, por meio de uma lógica de interdependência que unifica os propósitos dos participantes em torno da manutenção do sistema (Cypriano, 2004, p. 156), enquanto outros atores buscam sua renovação.

<sup>218</sup> Percebeu-se, ao longo da pesquisa de campo, que as várias gestões do governo federal, tem dado ultimamente, mostras do incentivo aos projetos de desenvolvimento local. No caso do Governo FHC, criou-se a Rede DLIS, presente em todo o território nacional, com a figura dos agentes de desenvolvimento local. No caso do Governo Lula, o apoio às comunidades de projetos foi feito via estratégia de atuação em Arranjos Produtivos Locais, muitas vezes com a transferência de recursos diretamente para entidades locais que participam destes projetos, sem passar pelos governos estaduais e municipais.

<sup>219</sup> O conceito de liderança política é entendido, aqui, em alusão ao campo da política partidária e, também, à dimensão da atuação coletiva dos atores locais, que ocupam cargos de lideranças empresariais, de presidentes e coordenadores de associações, cooperativas, comitês, conselhos, sindicatos, fóruns ou grupos de trabalhos, se destacando na comunidade por sua atuação coletiva.

Conforme comprovado na pesquisa de campo, geralmente depois de participarem de projetos de desenvolvimento várias pessoas acabam por ter sua imagem pública fortalecida, em decorrência da sua boa atuação nestes projetos, pois procuram capitalizar ações de destaque (cursos, palestras, consultorias, missões, visitas técnicas etc.), se projetando diante das comunidades locais como “benfeitoras” e provedoras destas ações, juntamente com as entidades que fazem parte do projeto.

Assim, mesmo após encerrarem sua participação em projetos, ou mesmo após tais projetos serem extintos<sup>220</sup>, estas pessoas carregam consigo os ensinamentos básicos apreendidos nestes ambientes e, não raras vezes, utilizam tais ambientes para se projetarem politicamente.

Dessa forma, geralmente um grupo que participa de um projeto não “morre”, ele se “rearranja”, se transforma, e seus integrantes passam a formar novos grupos, novas relações e conexões.

No caso da pesquisa, nos concentramos em integrantes ou ex-integrantes de projetos de desenvolvimento que emergem destes ambientes para adentrar na vida política profissional ou comunitária, o que é significativo, pois como ocupantes de cargos públicos, geralmente acabam podendo tomar decisões importantes para o segmento em que atuam.

O que se constata é que a experimentação dos atores locais nestas instâncias de ação coletiva aumenta seu interesse e envolvimento na política, os qualificam e instrumentalizam no acesso a posições de liderança, bem como lhes permitem ampliar seus conhecimentos, incentivam-nos a se capacitarem e, com isso, aumenta a complexidade de suas crenças políticas.

Percebeu-se que a grande contribuição do Sebrae neste processo é que parte significativa dos agentes que atuam como parceiros do Sebrae e ascendem a posições de poder geralmente são bem preparados tecnicamente e acabam contrastando com grande parte dos demais integrantes, que possuem apenas visão política, mas não possuem formação técnica suficiente. Ademais, por se tratar de pessoas geralmente oriundas de bases sociais, acabam causando um desequilíbrio no sistema de poder local, e, com sua ascensão, tendem a beneficiar camadas mais pobres e desfavorecidas da população por meio de sua atuação política.

No processo de observação participante identificamos vários atores que ascenderam à vida política profissional em cargos eletivos ou de confiança, e a percepção declarada destes

atores é a de que o Sebrae contribuiu, direta ou indiretamente, em sua trajetória política, seja por meio da visibilidade que lhes deu, seja pelo fortalecimento de seus nomes (principalmente pelo atributos de confiança e por passar a imagem de alguém responsável pela obtenção de benefícios coletivos para o segmento em que atuam), seja pelas diversas capacitações às quais tiveram acesso.

A observação participante nos permitiu concluir que ambientes de projetos são um grande celeiro produtor de novas lideranças, que passam a ocupar cargos de relevância no cenário político de pequenos municípios: a) no poder executivo, em secretarias, superintendências e assessorias; b) no poder legislativo municipal, ocupando cargos de assessorias ou mesmo de vereadores; c) no terceiro setor, de forma mais ampla, seja pela ocupação de cargos de coordenação ou presidência de associações ou cooperativas, grupos ou comitês gestores, fóruns de desenvolvimento ou outras instâncias afins.

A seguir, listamos alguns casos de lideranças políticas que se formaram nos ambientes de projetos fomentados pelo Sebrae em Goiás, várias das quais tivemos oportunidade de entrevistar durante a pesquisa de campo:

- Alto Paraíso: apoio no fortalecimento da Associação Comunitária da Vila de São Jorge/ASJOR. Nesta cidade, foram eleitos como prefeito o Sr. Uiter Gomes de Araújo (2005-2008) e como Vereadora a Sra. Aristéia Avelino do Nascimento Santos (“Téia”), ambos oriundos do Projeto de Desenvolvimento do Turismo de Alto Paraíso e Região da Chapada dos Veadeiros;
- Jaraguá: nesta cidade elegeu-se Prefeito o Sr. Lineu Olimpio, (2005-2008 e reeleito na eleição de 2008 para um segundo mandato). Oriundo do Projeto APL de Confecção de Jaraguá o atual prefeito Lineu foi presidente da Associação Comercial e Industrial de Jaraguá/ACIJ, e, durante sua participação no projeto, ampliou ainda mais a sua visibilidade como liderança local.
- Goiânia: no âmbito do Projeto de Turismo da Região dos Negócios identificou-se que o Presidente da Agência Goiana de Turismo (Goiásturismo) foi, inicialmente, público-alvo de projeto do Sebrae e tributa boa parte de sua formação e ascensão profissional ao aprendizado oriundo de sua participação nesse projeto. Outro caso detectado foi o do Projeto APL de Tecnologia da Informação da Grande Goiânia, no âmbito do qual foi criada a Comunidade Tecnológica/Comtec<sup>221</sup>, entidade que obteve importantes avanços para o segmento de

---

<sup>220</sup> Tendo passado, portanto, pelas quatro fases de um grupo, conforme defende Schutz (1978): inclusão, controle, afeição e separação.

<sup>221</sup> Cf. site em que a Comtec divulga sua atuação: <http://www.comteco.com.br/>

tecnologia da informação, em Goiânia, como a criação de linhas de créditos diferenciadas e a revitalização de parte do Centro de Goiânia, capital de Goiás, por meio do Projeto “Estação Digital”. Em Goiânia foram identificadas outras entidades associativas criadas ou fortalecidas com o apoio do Sebrae, das quais destacamos a Cooperativa de Reciclagem de Lixo/Cooprec e a Associação Feira do Cerrado (que coordena a mais importante feira de artesanato da capital goiana);

- Niquelândia: criação da Associação Comunitária Santa Efigênia/ACSF, que enfrentou, inicialmente, a oposição da Prefeitura, que enxergava a Associação como ameaça por organizar o segmento cultural da cidade, antes sob influência apenas da Prefeitura. Nesta cidade detectou-se também que a atual Secretária de Turismo, Sra. Priscila Jane Madureira, é ex-integrante de um grupo de trabalho da área de cultura fomentado pelo Sebrae;
- Colinas do Sul: o atual Chefe do Departamento de Cultura, Sr. José Nilo, é ex-integrante do Fórum de desenvolvimento local, criado pelo Sebrae naquele município na época do Proder, no qual o referido ator despontou-se como liderança local no segmento de cultura;
- Mara Rosa: o Sebrae atuou na estruturação do APL de Açafração do Município de Mara Rosa e Região, assessorando na criação da Cooperaçafração, cooperativa que organiza este segmento e, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, auxiliou na alavancagem desta atividade econômica, tornando o município referência goiana no cultivo do açafração;
- Cavalcante: detectou-se que os atuais Secretários de Turismo (Sr. João Lino) e a ex-Secretária de Igualdade Racial (Sra. Lucilene Rosa dos Santos, atualmente gestora da Secretaria da Mulher e da Igualdade Racial) são, ambos, ex-estagiários do Sebrae e relatam a importância que o Sebrae teve na projeção de suas carreiras políticas;
- Bonfinópolis: criação da Associação Cultura 36, cujo presidente é o Sr. Lazaro Rodrigues da Silva Filho, ex-integrante do fórum de DLIS de Bonfinópolis;
- São Simão: o atual Prefeito, Sr. Francisco de Assis Peixoto, é oriundo do fórum de DLIS;
- São João d’Aliança: a Sra. Zéria Severo foi participante de fórum DLIS e é, atualmente, uma das principais lideranças locais.

Apresentamos, a seguir, alguns depoimentos de entrevistados na pesquisa de campo realizada em 2011, que corroboram a importância do Sebrae na formação de lideranças políticas:

*Depois do nosso contato com o Sebrae eu notei que a gente começou a deslanchar, aumentou o número de associados... acabei aprendendo muitas coisas, esses próprios eventos que a gente faz a gente sabe que vai pra comercializar, e a gente acaba trazendo*

*uma bagagem de volta de conhecimento, de intercâmbio, você vai ali você conhece, você vai vendo as pessoas, o que você tem que melhorar na sua vida pessoal mesmo, poder atingir algum objetivo, à gente vai melhorando a articulação, a gente vai melhorando a fala com relação ao que você vê lá, você tem que passar pro grupo, então você tem que falar mais claramente pro grupo poder entender o que aconteceu lá, pra você ter também uma resposta positiva; pra mim foi muito bom a questão de articular, de conhecer outras pessoas, de melhorar a comunicação com o grupo, melhorar a qualidade do trabalho que a gente vinha fazendo. O Sebrae foi fundamental pra gente se tornar mais conhecido, chegar nos lugares e as pessoas falarem “aquele ali eu conheço, ele é lá de Córrego do Ouro”; então a gente foi se firmando, criando um nome dentro da Associação, pelas consequências dos atos que a gente vinha fazendo, da presença em eventos promovidos pelo Sebrae, então isso tudo ajudou muito, me fez crescer muito. (Freire, 2011)*

*O Sebrae contribuiu bastante na minha vida profissional, porque eu sempre estive envolvido em todas as ações do Sebrae em Caldas Novas, então isso veio fortalecer e fazer com que eu entendesse um pouco mais sobre o turismo, em nível nacional. (Sparapani, 2011)*

*Eu falo que o Sebrae me ensina a fazer. Eu tinha vontade de fazer, o Sebrae me ensinou a fazer, me trouxe conhecimento, me profissionalizou. Aquilo que eu tinha vontade de fazer, ele me ensinou como fazer. O Sebrae foi o grande professor que eu tive, de como resolver um pouco dos problemas que eu tive. Eu falo que eu aprendi até a falar com o Sebrae. Às vezes até a forma de como hoje eu falo em público, muito disso eu aprendi dentro do Empretec [curso promovido pelo Sebrae], eu tirei proveito disso. (Peixoto, 2011)*

*O Sebrae me ajudou muito, abriu muito minha cabeça de uma visão diferenciada do que pode ser uma gestão. Eu aproveitei minha passagem pelo Sebrae pra conhecer bastante o Sebrae, fazer muitos cursos, fui o primeiro diretor a fazer o Empretec, e não só eu fiz, como coloquei a diretoria e os gerentes pra fazer. Nós fizemos uma turma só pro Sebrae Goiás, foi o único Sebrae que fez isso. Isso foi muito importante, acho que o Sebrae me agregou essa coisa de empreendedorismo aplicado à gestão pública sabe, isso foi importante. Eu aprendi também a importância da tecnologia na gestão, tanto que isso enriqueceu a minha visão quanto gestor. Acho que Sebrae foi marcante na minha vida. (Felipe, 2011)*

*Quando eu fui trabalhar no Sebrae, eu era somente professor e o Sebrae levou a gente para Goiânia, ficamos lá cinco dias fazendo curso. Aprendi muito e quando voltei para minha cidade, voltei com outro espírito, de liderança, o pessoal já me viu com outros olhos. Imediatamente fui convidado para ser Secretário de Turismo e Meio Ambiente e daí não parou mais. Eu devo muito ao Sebrae, pelo conhecimento que eu ganhei dentro do Sebrae. (Passos, 2011)*

*Eu venho do movimento sindical dos professores, atuei um pouco na CPT, e quem é de movimento social tem uma tendência a ser radical, a não querer diálogo ou parceria com entidades empresariais. E aí nesse aspecto o Sebrae me ajudou pessoalmente a quebrar esse paradigma. O Sebrae fez um planejamento estratégico de ações, e aí citou várias atividades lá, e na época a consultora era a Elaine, aí ela dizia: “e aí, quais são os parceiros?” Aí percebemos que tínhamos de colocar como parceiros entidades que a gente entendia que não compartilhavam com nossa linha ideológica, nossos princípios, mas em nome de um projeto, você tem que fazer uma negociação. Nesse aspecto o Sebrae ajudou muito a buscar parcerias, a partir dos projetos, isso nos ajudou muito a crescer. O outro aspecto foi entender o que era desenvolvimento sustentável. Aprendemos também com o Sebrae a ir pra uma mesa de negociação, a elaborar propostas, projetos, a ter um desenho claro sobre onde você quer chegar, suas metas, resultados pra você e para o parceiro. Tudo isso aí eu atribuo ao Sebrae na minha formação pessoal. Tivemos também formação sobre liderança, teve uma visita técnica a Pernambuco, uma exposição de Desenvolvimento sustentável que teve como resultado apresentar nosso grupo na Feira do Empreendedor em Goiânia, mostrando a*

*cultura como possibilidade de desenvolvimento econômico, e tudo isso valorizou o nosso grupo! Hoje, somos Ponto de Cultura, com CNPJ e repasse de recurso federal. (Silva, 2011)*

*O Sebrae na minha vida profissional foi de fundamental importância: eu me qualifiquei, direcionei o meu trabalho, o meu foco de atuar e de estudar foi através do estágio que eu fiz no Sebrae, durante a faculdade. Depois eu tive a oportunidade de ficar mais algum tempo como terceirizada, foi aí onde eu me redescobri, profissionalmente, porque aprendi a trabalhar com a questão cultural e da identidade afrodescendente, eu me reconheci como afrodescendente, como quilombola. Aprendi a valorizar mais ainda minha cultura, aprendi a conhecer e a valorizar, porque às vezes a gente conhece, mas não valoriza. Aprendi muitas coisas que hoje são meu instrumento de trabalho, aprendi a trabalhar processos, a lidar com microempresários, atender o público, tive a oportunidade de me qualificar também com os cursos do Sebrae, pois o Sebrae investe muito na qualificação da sua equipe de trabalho. Durante o tempo que eu trabalhei no Sebrae eu me qualifiquei na área de economia da cultura e empreendedorismo étnico e se eu tive a oportunidade de trabalhar na prefeitura de Cavalcante foi devido à experiência que tive no Sebrae, pela minha formação profissional, que se deu no Sebrae. (Santos, 2011)*

*Tive a oportunidade, no Sebrae, de fazer algo que talvez em outro lugar não teria feito, porque é uma organização que tem orçamento e que pode realizar coisas, se for prioridade da gestão. Então eu tive essa oportunidade, um gestor que apostou no meu trabalho, que bancou o sonho que era a realização do Encontro Afro-goiano e que pra mim, foi uma grande satisfação, hoje faz parte do meu portfólio e a que até hoje as comunidades reivindicam. Foi um encontro muito interessante, primeiro encontro das comunidades tradicionais de Goiás, a gente conseguiu tirar os quilombolas dos lugares mais distantes e levar pra cidade de Goiás, um grande feito e que depois virou referência nacional, hoje até o Encontro Afro Latino que já está no terceiro, usa a mesma metodologia, a mesma forma que nós realizamos no Encontro Afro. (Montelo, 2011)*

*Sou sócio fundador de um grupo de empresas, sou diretor do Grupo Tron Informática, grupo que tem hoje treze empresas espalhadas em oito Estados do Brasil. O Sebrae na minha carreira, nessa área de associativismo, foi fundamental no momento de conscientizar, sensibilizar e mobilizar os empresários, com o surgimento da Comtec. Com relação ao lado empresarial, pessoal e profissional, o Sebrae foi fundamental para a nossa empresa, pois ela iniciou em 92 e desde então buscamos o Sebrae para apoiá-la em qualificação, certificação, Programa de Qualidade Total e também o Certificado ISO 9001 e NPS BR. A nossa empresa é a primeira do Centro-Oeste a ser certificada em ISO 9001, em 1997, ou seja, o Sebrae teve papel fundamental no início da empresa, quando mais precisávamos, e nós fomos muito bem atendidos. (Rangel, 2011)*

*O Sebrae teve muita influência para mim, eu recebi muita qualificação através do Sebrae, em todos esses aspectos ele foi importante, na minha vida pessoal, profissional e até mesmo intelectual, como eu costumo dizer, eu participei de cursos de qualificação do Sebrae, agregou valores na minha vida, porque você amplia o conhecimento. O Sebrae teve esse papel importante, ele “ensinou as pessoas a pescarem”, deu treinamentos e nos levou a muitas viagens técnicas que eu considero muito importante, principalmente em comunidades onde o poder aquisitivo é muito baixo e fica difícil você visitar outros locais pra ver como as coisas acontecem. (Nascimento, 2011)*

Ao contrário do que sustentávamos, como hipótese de pesquisa, antes de iniciarmos a fase de campo, não foi constatado, nas entrevistas que realizamos com o público interno (gerentes, gestores e consultores credenciados) e externo (lideranças, parceiros e público-alvo beneficiado), nenhum tipo de direcionamento do Sebrae para beneficiar ou fortalecer pessoas



específicas, de forma deliberada:

*Do tempo que eu estou atuando nesse tipo de trabalho, ou seja como um gestor de projetos de indução ao desenvolvimento setorial ou territorial, nunca houve nenhuma recomendação com relação a beneficiar essa ou aquela pessoa, esse fenômeno ele ocorre naturalmente dentro do grupo, as pessoas se excluem ou se incluem, elas são aceitas ou não e a atuação dos nossos consultores, dos gestores e consultores de projeto de indução ao desenvolvimento, as ações são sempre no sentido de incluir instituições e pessoas. O fortalecimento ou enfraquecimento de alguém se dá de forma natural; algumas pessoas acabam se despontando como líderes legítimos outros querem ser líderes e não são legitimados pelo grupo. Esse tipo de ocorrência acontece naturalmente, porque as pessoas são levadas à exposição e à participação máxima. Nos grupos nos quais eu trabalhei todos tinham que ter claro que em algum momento algumas pessoas iam despontar, o grupo tinha que estar ciente que isso ia acontecer, e essas pessoas estariam livres pra fazer o que lhes viesse à cabeça com relação a isso, a única recomendação que nós fazíamos era que o Sebrae não se envolve em aspectos políticos partidários, não toma partido, não autoriza ninguém a fazer isso, então você pode falar da sua participação no fórum, você pode falar da sua participação, você pode capitalizar isso pra si, dizer que compõe esse núcleo e é só o que você vai fazer, não há autorização de utilização do nome do Sebrae. (Oliveira, 2011)*

*Não existe a intenção da direção do Sebrae em desfortalecer essa ou aquela liderança; são atores que o tempo pode fazer com que eles tenham uma maior participação ou não. (Aires, 2011)*

*A influência política do Sebrae existe, mas não é deliberada, não é partidária. Essa influência de acordar as pessoas, de torná-las menos inertes, isso é deliberado sim, isso faz parte do nosso pressuposto, a gente chega pra mexer, pra estimular, pra acordar, pra incentivar e fazemos isso de forma deliberada, mas apartidária. (Moura, 2011)*

*Isso ocorre de forma natural; às vezes aparecem lideranças positivas ou negativas e você trabalha com o grupo para que ele faça essa leitura de quem são as lideranças que devem ser estabelecidas e que caminhos essas lideranças devam seguir, respeitando a posição do governo, partidos políticos e tal. Que eu saiba, o Sebrae nunca beneficia o candidato A ou B, partido A ou B. (Gomes, 2011)*

*O Sebrae estimula o empreendedorismo, estimula a liderança e aí cada pessoa aplica isso, alguns na política, outros no meio empresarial, outros no meio social, no terceiro setor. O Sebrae não fala assim “vou formar um vereador”! Não, nós formamos lideranças e incentivamos o empreendedorismo, aí cada pessoa com a sua aptidão, com seus objetivos, seus propósitos de vida escolhem um caminho, eu acho que esse é o nosso papel, sermos educadores. Ele é independente, trabalha a liderança e o empreendedorismo e as pessoas aplicam isso onde acreditam que vão alcançar seus objetivos de vida, seus propósitos. Eu ministrei um curso de liderança em Abadiânia em fevereiro de 2011 e lá tem uma jovem, de uns 22 anos, frentista de um posto de gasolina e, durante o curso, ela se destacou muito e, no final do curso, nós falamos muito de ideais, sonhos, da “idéia querida” para o município e ela falou que quer ser a prefeita de Abadiânia! Ou seja, uma menina de 22 anos que é frentista de um posto está preocupada com o desenvolvimento daquele local e ela despertou tanto que ela já falou que vai continuar se capacitando, com certeza logo logo nós vamos ter notícia de candidata a vereadora e por aí fora. (Luz, 2011)*

*Algumas pessoas não conseguem ser líderes. Ou seja, você tem o talento e ele é despertado pelo Sebrae, que atçou, mostrou que ele é possível de acontecer, mas isso é casual. (Peixoto, 2011)*

f) Criação e fortalecimento de entidades associativas e cooperativas, por meio do apoio do Sebrae em Goiás

A realização da pesquisa de campo comprovou uma hipótese inicial da pesquisa, referente à temporalidade da apresentação dos resultados da intervenção dos projetos de desenvolvimento.

Segundo os entrevistados, o sentimento inicial, durante e após um processo de intervenção, é de relativa frustração, pois há uma cobrança, por parte do Sebrae, por resultados imediatos, muitas vezes impossíveis de se medir ou perceber, o que revela que a própria entidade, que se posiciona como referência na área de desenvolvimento, não possui, em sua alta direção, conhecimento adequado sobre a temporalidade do fenômeno do desenvolvimento.

Chamou-nos a atenção o relato feito por Elaine Moura, ex-consultora credenciada na área de desenvolvimento local e que desde o ano de 2008 trabalha como empregada no Sebrae:

*fiquei surpresa ao receber, na Diretoria do Sebrae, no ano de 2009, uma solicitação de uma comunidade envolvida com a cultura da cidade de Bonfínópolis, local onde atuei, como consultora do Sebrae, há mais de cinco anos e, ao término do trabalho realizado, de constituição de um fórum de desenvolvimento local e de formação de lideranças, o Sebrae concluiu suas atividades e, ao contrário do que acontece em muitos casos, em que os trabalhos são descontinuados, em Bonfínópolis as pessoas que participaram do trabalho realizado junto com o Sebrae, criaram a Associação Cultural de Bonfínópolis - Cultura 36, se constituindo como Ponto de Cultura<sup>222</sup> junto ao Ministério da Cultura, realizando os principais eventos culturais do município, como é o caso da Feira Cultural e da Via Sacra.*

---

<sup>222</sup> O “Ponto de Cultura” é uma ação prioritária do Programa Cultura Viva, do Governo Federal, por meio do Ministério da Cultura, e articula todas as suas demais ações. Ele é a referência de uma rede horizontal de articulação, recepção e disseminação de iniciativas e vontades criadoras, um ponto de apoio, uma alavanca para um novo processo social e cultural. Como um mediador na relação entre Estado e sociedade, e dentro da rede, o Ponto de Cultura agrega agentes culturais que articulam e impulsionam um conjunto de ações em suas comunidades, e destas entre si (cf. [http://www2.cultura.gov.br/noticias/noticias\\_do\\_minc](http://www2.cultura.gov.br/noticias/noticias_do_minc)).

#### 4.4.6 Críticas e sugestões feita ao Sebrae: pontos a serem melhorados

**Quadro 10 - Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos colaboradores do Sebrae**

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos colaboradores do Sebrae
<p>Busca por resultados rápidos e padronizados</p> <p>Falta de mensurar resultados qualitativos</p>	<p><i>“Eu questiono a sede pelo resultado rápido, o imediatismo. Não há como você implementar ações como agente indutor achando que vai colher resultados em um ano, um ano e meio. Os resultados que obtemos em um, dois ou três anos com ações voltadas ao desenvolvimento e educação muitas vezes não encontram rebate dentro do sistema de mensuração do Sebrae, você não consegue inseri-los como resultado no sistema que medem os resultados do Sebrae e de certa forma isso é um contratempo, porque você utiliza tempo e recursos humanos, materiais e financeiros. Eu posso dar um exemplo: o resultado esperado nos sistemas administrativos do Sebrae, o número de CNPJ atendidos dentro de um determinado período, no caso um ano. Bom se nós estamos atuando com desenvolvimento territorial, nós estamos mexendo com entidades, com capital humano, com criação de ONGs ou núcleos empresariais, fóruns de desenvolvimento. O esforço pra trabalhar com tudo isso, o esforço financeiro, material e humanos é muito grande e, ao final, você tem resultados efetivos, você forma um núcleo empresarial que gera um dinamismo naquele setor escolhido, gera movimento, gera competência, você adensa o conhecimento das entidades que vivem em determinado município, cria um fórum de desenvolvimento que discute o desenvolvimento daquela comunidade, município ou conjunto de municípios, já é provado que isso gera um dinamismo, traz competências para as pessoas que o compõe e faz com que as pessoas do fórum tragam coisas de fora para dentro do município, para a promoção de desenvolvimento e você não consegue inserir esse tipo de ação como resultado, nos sistemas do Sebrae”. (Oliveira, 2011)</i></p> <p><i>“O Sebrae precisa pensar em estratégias, nós somos muitos agentes de desenvolvimento (consultores, gestores, gerentes). Acho que o Sebrae tinha que voltar ao seu foco e encontrar uma estratégia boa de ‘formar gente pra gente’, capacitar e aperfeiçoar a capacidade de trabalhar para pessoas; eu vejo que o Sebrae tem toda essa evolução do seu processo de se tornar uma agência de desenvolvimento, mas o nosso foco tá muito voltado para preparar pessoas para o sistema e nossos sistemas registram os dados quantitativos, então a gente tá muito preparado pra isso, nós temos sistemas de controle e mensuração quantitativo, e a gente é preparado e capacitado o tempo todo pra esse sistema, mas a gente é pouco qualificado e preparado para trabalhar com as pessoas, trabalhar com a transformação, acho que se o Sebrae voltar o seu foco pra dar mais força pra nos tornar esses profissionais de desenvolvimento mesmo, com formação pra isso, o Sebrae terá um ganho impressionante”. (Moura, , 2011)</i></p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos colaboradores do Sebrae
Continuidade das ações	<p>“A questão da continuidade é importante, não só da parte do Sebrae. É uma questão da cultura brasileira. É obvio que você trabalha com projetos durante um determinado tempo, se você conseguir naquele determinado tempo, equacionar todos os problemas daquele segmento, excelente, tudo bem”. (Aires, 2011)</p> <p>“É preciso dar continuidade nas ações. Por exemplo, nessa questão dos fóruns de desenvolvimento eu acho que poderia ter sido um processo mais contínuo, porque a gente pega na mão até que eles aprendam a andar, e esse pegar na mão tem que ser constante, e até que eles realmente tenham maturidade; é claro que a gente entende que as mudanças de governo alteram muita coisa e nós passamos por várias mudanças e eu vejo de forma positiva essa presença continua do Sebrae, agora com a Regionalização, para dar continuidade nos projetos”. (Luz, 2011)</p>
Foco nas ações / acompanhar mais a efetividade das ações	<p>“O Sebrae ainda está atuando pulverizado. Eu deixo como sugestão que o Sebrae deveria escolher um destino ou uma localidade que pudesse ser o grande catalisador de projetos e organização de parcerias pra que todas as metodologias existentes pudessem ser aplicadas num único corpo, tipo uma vitrine”. (Gomes, 2011)</p> <p>“O Sebrae abriu demais o seu leque de atuação, enquanto que outras entidades do Sistema ‘S’, como Senai e Senac focaram sua atuação, e estão hoje à frente do Sebrae em suas áreas de atuação, destacando-se, inclusive, pela atuação na área de Educação à Distância/EaD, com oferta de cursos de graduação e pós-graduação via Internet, enquanto o Sebrae ficou parado no tempo, nesse segmento de atuação. Tem uma pesquisa que aponta, por exemplo, que apenas 3% das empresas em funcionamento admitem procurar o apoio do Sebrae. A área meio do Sebrae precisa pensar mais no cliente e não somente nas leis, nos regulamentos internos. Eu acho que o Sebrae precisa ter menos projetos, porém mais efetivos, com mais qualidade, que realmente levem ao atingimento dos resultados”. (Entrevistado n. 1, 2011)</p> <p>“O Sebrae deve dar respostas mais rápidas a cada solicitação dos clientes (seja um treinamento, consultoria etc.). Às vezes a gente levanta demandas e o Sebrae, pelo processo burocrático, demora um pouco pra atender, isso é ruim porque esfria, o público dispersa”. (Luz, 2011)</p>
Aproximação com a academia	<p>“O Sebrae precisa se aproximar mais do meio acadêmico, pois a academia tem muitas produções interessantes e o Sebrae, que tem uma visão mais prática, precisa dessa conexão com a pesquisa”. (Gomes, 2011)</p>
Diminuir a interferência estatal no Sebrae	<p>“Independência com relação a interferência governamental no processo de escolha dos dirigentes do Sistema Sebrae, tanto no âmbito federal quanto estadual”. (Entrevistado n. 2, 2011)</p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos colaboradores do Sebrae
Necessidade de inovar as metodologias de atuação	<p><i>“Nossas metodologias estão muito repetitivas: nós tivemos DLIS, Proder, Brasil Empreendedor, Avança Brasil etc. Agora nós temos os projetos Geor, o foco de atuação parece o mesmo. Parece que nós estamos tendo apenas mudanças de nomenclaturas. A gente tá precisando repensar a essência dos projetos, criar situações novas, ser o grande aglutinador que coloca todo mundo para pensar o desenvolvimento local”.</i> (Gomes, 2011)</p> <p><i>“Retomar o modelo Geor de gestão de projetos. Definir uma estratégia nacional para o apoio às MPE”.</i> (Entrevistado n. 2, 2011)</p> <p><i>“Uma coisa que precisa acontecer no Sebrae é você ter condições de completar o ciclo de planejamento, fazer rodar o PDCA (planejar, executar, avaliar e replanejar o aprendizado a partir das avaliações). É preciso não só medir os resultados, mas também avaliar esses resultados: por que deu certo ou não deu certo? Quais são os fatores decisivos que fizeram com que desse certo, que devemos manter? Quais são os fatores que fizeram dar errado, que precisamos eliminar? Esse exercício de refletir sobre a prática é preciso ser fortalecido no Sebrae. Uma coisa que precisa ser repensada é a visão entre atendimento individual e atendimento coletivo, que hoje são equiparadas. Acho que as unidades de atendimento individual tinha que ser quatro vezes maior em relação às coletivas. Tem dois tipos de atendimentos que o Sebrae tem de fazer: o “basição” (conteúdos básicos massificados para o maior número de empresários, para chegar a 80% dos brasileiros), esse é o atendimento individual e aí eu preciso ter ferramentas de massa, produtos simples, linguagem e conteúdo simples: é preciso que o básico chegue a todos, e para isso, é preciso ter uma unidade de atendimento muito mais robusta, para que ele consiga alcançar não milhares, mas milhões de empresários e essa mudança hoje é muito importante. Já as unidades de atendimento coletivo, naturalmente elas vão trabalhar com grupos menores de clientes, pois na verdade é sempre uma minoria que são atendidos, em qualquer segmento, e essas minorias deveriam ser transformadas em um ‘laboratório’, pois esses que estão organizados estão demandando produtos e serviços mais sofisticados, estão demandando respostas para problemas mais complexos e daí deveríamos usar isso como laboratório para antecipar as tendências e para desenvolver novas soluções e transferir essas soluções para uma entrega massificada para o atendimento individual, pois depois que o ‘basição’ chegar para todo mundo, o cara vai passar a demandar coisas mais complexas que o básico e daí as respostas para essas demandas mais complexas devem vir dos grupos, onde isso já acontece”.</i> (Filho, 2011)</p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos colaboradores do Sebrae
<p>Se aproximar mais dos empresários dos micro e pequenos negócios</p> <p>Se abrir mais à sociedade</p>	<p><i>“Falta abrir para a sociedade suas contas (portal da transparência)”.</i> (Entrevistado n. 2, 2011)</p> <p><i>“O formato de representação empresarial que existe na estrutura de governança do Sebrae (CDN e CDE) reflete o modelo de representação sindical que nós temos no Brasil, em que a organização das empresas não é por porte, tamanho, e sim por setor econômico, então quando você pega uma categoria empresarial qualquer, o presidente de um sindicato será o dono de uma grande empresa e não o dono de uma pequena empresa e daí quando você chega no Conselho Deliberativo do Sebrae, a pessoa que representa os empresários é um grande empresário, e não um pequeno, e isso distorce a visão. Mesmo com esse problema, o formato de uma governança compartilhada com vários setores, segmentos e instituições é saudável, pois estabelece um certo equilíbrio e impede que o Sebrae seja capturado pela lógica de apenas um setor”.</i> (Filho, 2011)</p>
<p>Aumentar e melhorar a presença e a capacidade de atendimento às empresas</p>	<p><i>“Crescimento de pessoal para poder ter mais pernas e braços para atender a sociedade e investir na capacitação dos colaboradores, porque à medida que o Sebrae torna-se referência, a demanda aumenta. Então os seus colaboradores, em todas as esferas, do quadro de pessoal ou terceirizado devem receber capacitação contínua e frequente. Ampliação da sua rede física da sua estrutura de atendimento e não dá para ser só virtual. A pequena empresa, a micro empresa, o empreendedor muitas vezes ele tem uma dificuldade em lidar com o atendimento virtual. Então esse atendimento tem que ser presencial. E a gente pode olhar até pela nossa realidade de acesso à Internet, no Estado de Goiás: menos de dez municípios tem banda larga, então não dá para contar com a Internet sempre, tem que ter o presencial. Porque a pessoa está ali investindo no negócio pra dar certo. E talvez a percepção do bom consultor, de um instrutor em sala de aula vai fazer a diferença na vida daquele empreendedor”.</i> (Lima, 2011)</p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).

**Quadro 11 - Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos parceiros e público-alvo atendido pelo Sebrae**

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos parceiros e público-alvo atendido pelo Sebrae
Continuidade das ações	<p><i>“Falta uma continuidade nos processos; mudança de atitude, mudança de cultura, mudança de comportamento, elas são a longo prazo, às vezes o mercado não tem esse tempo pra esperar e a Direção do Sebrae não dá continuidade nas ações de outras Diretorias passadas”.</i> (Montelo, 2011)</p> <p><i>“É preciso ter continuidade nas ações; por exemplo, nós temos lá uma reunião, um curso de associativismo, de cooperativismo e às vezes o pessoal não retorna mais, e isso às vezes fica no descrédito”.</i> (Passos, 2011)</p>
Mais apoio a segmentos específicos	<p><i>“Primeiro, trabalhar questão de política mesmo, leis que ajudem os segmentos de cultura e artesanato, criar quem sabe uma lei pro artesanato dentro do Estado que dê um respaldo a ele, que faça reconhecer essa profissão”.</i> (Freire, 2011)</p> <p><i>“O Sebrae tem que voltar a valorizar a questão afro, porque isso tem repercussão nacional. Como eu sou hoje gerente de comunidades tradicionais, a gente tem um diagnóstico que às vezes não chega até a ponta, a quem deveria chegar. Há atendimentos, serviços e algumas redes que o Sebrae pode fazer pra proporcionar desenvolvimento local dessas comunidades. Eu gosto muito do trabalho do Sebrae, acho que ele faz o máximo pra alcançar as metas previstas de desenvolvimento em todos os níveis, mas acho que falta dar uma atenção especial à questão da cultura afro, que já foi trabalhada e teve uma repercussão muito boa e eu acho que tá esquecida no Sebrae”.</i> (Santos, 2011)</p> <p><i>“O Sebrae estava sempre presente nas nossas festas, e agora está ausente. A presença do Sebrae é importante. Eu acho que falta isso aí e falta também apoio com panfletagem, com camisetas”.</i> (Passos, 2011)</p>
Diminuir a interferência estatal no Sebrae	<p><i>“O Sebrae é uma entidade privada que lida com recursos públicos. Ele tem tudo pra ser um entidade de vanguarda, em termos sociais, em termos de gestão, mas infelizmente o Sebrae muitas vezes se perde em questões menores, das entidades patronais, dos dirigentes das entidades, deixando de lado os interesses dos micro e pequenos empreendedores. O Sebrae não deveria ser um apêndice das federações empresariais. Devia ter um planejamento estratégico e segui-lo”.</i> (Felipe, 2011)</p>
Aumentar e melhorar a presença e a capacidade de atendimento às empresas	<p><i>“O Sebrae poderia estar mais presente, com ações mais constantes dentro daqueles municípios que estão em fase de desenvolvimento; o Sebrae poderia participar mais do dia-a-dia dessas empresas e desses profissionais, então eu acho que esse é um ponto que o Sebrae precisa melhorar”.</i> (Sparapani, 2011)</p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).

Tema	Críticas e sugestões de melhoria feitas pelos parceiros e público-alvo atendido pelo Sebrae
Se aproximar mais dos empresários dos micro e pequenos negócios; se abrir mais à sociedade	<p><i>“O Sebrae não tem que priorizar grandes empreendedores, grandes empresários da área rural, pois eles tem muito financiamento a seu dispor. A missão do Sebrae tem que ser cumprida: ser parceiro dos brasileiros e da microempresa, do pequeno negócio. Os grandes já têm incentivo fiscal, todo tipo de apoio, inclusive fontes muito grandes de financiamentos, não precisam do apoio do Sebrae. O Sebrae tinha que entrar nestes pequenos arranjos, nessa área de desenvolvimento local mesmo, das pequenas cidades, dos bairros. É a grande missão do Sebrae, ser parceiro dos brasileiros!”</i>. (Montelo, 2011)</p> <p><i>“Primeiro, a acessibilidade: as pessoas ainda entendem o Sebrae como apoio a empresas capitalistas, consolidadas. Não entendem que pode apoiar também grupos pequenos”</i>. (Silva, 2011)</p>
Necessidade de ação menos burocrática do Sebrae	<p><i>“O Sebrae não apoia e não faz parcerias para algumas ações, por questões de instrução normativa interna. Acho que chegou o momento de quebrar algumas barreiras como essa. É preciso fazer parcerias do Sebrae com Ministérios pra desenvolver atividades de investimentos de infraestrutura. O Sebrae capacita, mas não faz investimentos em infraestrutura nos municípios e eu acho que fazendo parcerias com os Ministérios, e alterando algumas legislações internas que restringe isso, ele pode avançar”</i>. (Souza, 2011)</p> <p><i>“Eu gosto muito do Sebrae, mas a burocratização tá muito grande, eles estão muito burocrata, eu não gostei muito da separação de Goiânia com Anápolis, isso distanciou, perdeu credibilidade quando separou demais, setorizou e as pessoas, eles não tem mais a mesma forma de trabalho como era antes, tudo tem que passar por um comitê e o comitê, o fórum e não sei o que é que decide, e aí vai muitos interesses e a burocracia é muito grande, e isso está fazendo com que a qualidade caia um pouco”</i>. (Nascimento, 2011)</p>
Foco nas ações / acompanhar mais a efetividade das ações	<p><i>“Por ser uma organização que terceiriza muitos seus serviços, falta um acompanhamento e uma fiscalização maior, por parte do Sebrae, que não acompanha muito o trabalho dos consultores credenciados. Um exemplo que eu posso citar é o cooperativismo: o consultor sai organizando cooperativa, e não preocupa muito com a questão da governança, com a formação da liderança. A gente tem muitas cooperativas que não funcionam porque a base, que é o desenvolvimento local, a governança local, não foi bem enraizada, pois quem toca esse serviço normalmente são os terceirizados, contratam por hora e aí às vezes o cara não tem tempo de voltar lá, pra acompanhar”</i>. (Montelo, 2011)</p>
Apoio a acesso a mercado	<p><i>“Ajudar na questão da comercialização, ajudar a colocar nosso produto dentro das grandes lojas, ou fazer com que o artesão consiga chegar nessas lojas e apresentar nosso produto, já chegar lá com o apoio do Sebrae, uma linha de produtos estudada pelo consultor, junto com o artesão”</i>. (Freire, 2011)</p>

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor (2011).



## CAPÍTULO V - CONCLUSÕES

Pesquisamos, nesta tese, o conceito de desenvolvimento político, tendo em vista a lacuna existente neste campo, na produção acadêmica brasileira. Nesta tarefa, apontamos várias críticas e questionamentos à escassa tradição teórica que tratou do assunto, cuja ênfase foi colocada na participação política popular como critério primordial para o desenvolvimento político, ao que apresentamos, como contraponto, a importância da apatia política e destacamos a importância dos líderes políticos em contraponto à participação das massas no desenvolvimento político, valorizando o aspecto qualitativo, e não quantitativo, da participação popular.

Buscamos estabelecer um diálogo entre sociologia política e filosofia política, com relação à questão da importância da deliberação nas escolhas políticas como dimensão precípua do desenvolvimento, resultando na argumentação de que o desenvolvimento político é um processo que depende eminentemente de uma tomada de decisão, de um querer, da definição de objetivos e metas a serem alcançadas por uma comunidade, ou seja, é fruto de uma decisão política, da deliberação de uma coletividade, que deve escolher que tipo de desenvolvimento pretende atingir.

Nesse contexto buscamos, também, desconstruir alguns mitos, como a exagerada relevância que alguns teóricos dão aos atores locais e aos aspectos endógenos do desenvolvimento, aos quais fizemos a contraposição da necessidade de interação com atores e fatores exógenos para a promoção do desenvolvimento político, visto que o contato entre ambos provoca, comumente, um amadurecimento sobre o tipo de objetivos, propósitos e desenvolvimento que se quer atingir.

Ao se explorar os elementos constitutivos do desenvolvimento político, buscamos desconstruir o conceito de poder, entendido como dominação, controle, enfim, como um conceito negativo, ao mesmo tempo em que buscamos enfatizar os aspectos positivos do poder, como uma experiência transformadora da realidade, na qual os atores locais estão inseridos, por meio de seu protagonismo e empoderamento.

Os esforços que empreendemos no campo conceitual resultaram na definição de um conceito de desenvolvimento político a partir da tríade conceitual: governança política, capital político e autogoverno, componentes que interagem entre si e nos permitem compreender o fenômeno do desenvolvimento político, mediante a democratização, reconfiguração e ampliação dos espaços públicos de poder e incremento da inclusão política, por meio da

inserção de novos atores locais no campo da política profissional, dando-lhes visibilidade e alçando-os a posições de lideranças políticas, por meio da apropriação da confiança e da legitimidade que tais atores obtiveram perante a comunidade em que vivem ao se envolverem nos projetos de desenvolvimento local.

Esse conjunto de fatores favorece, como procuramos demonstrar, a capacidade de organização da comunidade local para resolver seus problemas sem depender e sem esperar unicamente pelo governo ou pelo Estado e o surgimento de uma nova cultura política de autogoverno, temática analisada, na presente pesquisa, do ponto de vista do apoio do Sebrae para a criação e fortalecimento de entidades associativas e cooperativas, formação de lideranças políticas e promoção de processos de empoderamento e de protagonismo nas localidades atendidas.

No campo da cultura política, a pesquisa de campo revelou que as pessoas não valorizam a mera participação (seja nos comitês gestores, seja nos grupos de trabalho, associação, cooperativa ou em outras instâncias coletivas): o que lhes interessa verdadeiramente é a participação transformadora, enfim, vivenciar protagonismo com mudanças significativas que resultem em melhorias em suas vidas e nos locais em que estão inseridas.

Se, por um lado, a pesquisa revelou uma ampliação da competição política, atributo essencial da democracia, o que se deu a partir da participação de lideranças locais em projetos de desenvolvimento, tornando as estruturas políticas tradicionais (principalmente os partidos políticos) mais permeáveis à entrada destes atores na política profissional, tendo sido observado, também, que a criação de novos espaços públicos de poder e deliberação (fóruns, comitês etc.) exerce a função de agregação de interesses de parcelas importantes da sociedade, servindo como efeito pedagógico no aprendizado político dos participantes destes espaços, por outro lado, constatamos que existe muito temor, por parte das novas lideranças políticas, em criticar as autoridades políticas locais, o que foi revelado pela nota 4,6 (considerando-se que a nota máxima era 10, o que revelaria uma liberdade total das lideranças entrevistadas em criticar abertamente as autoridades e lideranças políticas do local em que moram, sem receio de sofrer represálias ou punições por isso).

Outro indicador que a pesquisa de campo revelou muito baixo, obtendo média 4,9 (sendo que a nota máxima é 10) foi a acessibilidade a cargos políticos do local em que reside, o que significa que a maioria dos entrevistados consideraram que para acessar os cargos políticos do local em que moram enfrentam ainda muitas barreiras, principalmente restrições

em função do poder que as famílias tradicionais mantêm, em função da compra de votos ou benefícios econômicos ou financeiros que dão aos eleitores, em troca de seus votos.

Esses fatores que foram avaliados de forma negativa retrata que a percepção que as pessoas tem da classe política ainda tem muito espaço para melhorar, uma vez que as próprias lideranças entrevistadas na pesquisa de campo reconhecem que possuem um baixo nível de confiança na classe política (traduzido pela nota 4,8), o que se dá, principalmente, em função de promessas não cumpridas.

Consciente das limitações da abordagem do desenvolvimento político aqui empreendida fizemos questão de reconhecer, quando oportuno, que evitamos incorrer no erro de formular um conceito unitário (que peca por uma definição reducionista e estreita, empobrecendo e mascarando um conceito complexo sob uma etiqueta unitária), bem como evitamos adotar um modelo extremamente complexo (cujo risco é elaborar uma definição imprecisa, posto que muito ampla, geralmente imensurável), o que nos levou a uma posição intermediária, definimos o desenvolvimento político a partir de três componentes básicos (autogoverno, capital político e governança política).

Ainda assim, reconhecemos que talvez o mais correto fosse falar de “desenvolvimento democrático”, em vez de “desenvolvimento político”, uma vez que a política envolve componentes como a dominação, a força e o controle do território nacional, dentre outros, além dos critérios por nós abordados, em função do que reconhecemos os aspectos etnocêntricos que permeiam nosso modelo, fruto da democracia ocidental, na qual estamos inseridos.

Por fim, como estudo de caso analisamos a natureza política inerente ao trabalho de desenvolvimento promovido pelo Sebrae em Goiás, bem como sua atuação na área de políticas públicas e seu reposicionamento como uma agência de desenvolvimento local e setorial, fatores que fortalecem seu papel institucional e corroboram a hipótese da pesquisa quanto às implicações políticas da atuação desta entidade e a imbricação existente entre os debates sobre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, já que em muitos momentos a economia coloca-se como fator determinante da política e vice-versa.

Em que pese o fato de a análise empreendida nesta tese ter se restringido ao Sebrae e aos grupos atendidos por esta entidade, acreditamos que ela é passível de se estender às demais entidades do Sistema ‘S’ em função das similaridades existentes entre elas.

A pesquisa que empreendemos demonstrou a efetividade do processo de reinvenção do Sebrae, cuja marca principal foi o seu reposicionamento como uma agência de

desenvolvimento, bem como a ampliação de sua atuação no campo das políticas públicas, dando mostras e exemplos de como esta entidade contribuiu, ao longo de seus quase quarenta anos de existência, para o desenvolvimento político brasileiro, seja pela ampliação dos espaços públicos de poder (por meio da execução de projetos de desenvolvimento, local, setorial e territorial, via criação de fóruns e comitês locais de gestão destes projetos, auxiliando no processo de criação de governanças locais sustentáveis), seja pelo incremento dos níveis de associacionismo, cooperação e fomento à capacidade de contestação dos atores locais, além da contribuição marcante no empoderamento e formação de lideranças políticas.

A abordagem dos impactos políticos da atuação do Sebrae representa, acreditamos, uma contribuição efetiva desta tese, uma vez que inexistem (pelo que sabemos) estudos ou reflexões no âmbito da academia que tratem desse assunto, tendo em vista que esta entidade, assim como as demais do Sistema 'S', comumente são analisadas apenas por suas contribuições para o aspecto econômico do desenvolvimento.

Uma hipótese central defendida aqui é a de que não apenas existe um importante impacto da atuação do Sebrae no campo do desenvolvimento político (o que pôde ser corroborado por vários legados deixados pelo Sebrae na história do Brasil, como sua capacidade de interferir positivamente na construção de um novo marco legal existente, mobilizando os políticos para a aprovação de legislações que auxiliaram no desenvolvimento do país, por meio dos negócios e empresas de micro e pequeno porte, como foi o caso da aprovação da Lei Geral e de seus desdobramentos, com destaque para a legislação que implementou o Empreendedor Individual, que já trouxe para a formalidade mais de um milhão e quinhentos mil empreendedores informais, pessoas que passaram a pagar seus impostos e a ter acesso a direitos previdenciários), mas que, também, vários colaboradores da própria entidade não tem consciência do alcance e da importância de sua atuação nesse campo.

Em sua trajetória de institucionalização perante a sociedade, o Sebrae se afirmou como legítimo representante e defensor do segmento das micro e pequenas empresas e, nesse sentido, a pesquisa de campo aplicada com gestores e com parceiros e lideranças atendidas pela entidade deixa um alerta para os cuidados que o Sebrae deve ter para não ser utilizado por pessoas interessadas apenas em se promover politicamente, sem o foco na ação coletiva e no bem comum das comunidades atendidas, devendo, ainda, evitar atuar deliberadamente no campo da política partidária, tendo em vista o fato de a entidade, por sua natureza híbrida (privada e estatal), ser alvo de constantes interferências governamentais.

Procuramos mostrar que a atuação do Sebrae (e isso se aplica a outras entidades do Sistema 'S', acreditamos) na área do desenvolvimento (seja ele de natureza local, setorial, territorial etc.) possui resultados para além do esperado, acabando por interferir de forma efetiva na dimensão política do desenvolvimento, por meio da formação e promoção de novas lideranças políticas, muitas vezes interferindo na reconfiguração das relações de poder locais.

Em síntese, mostramos que o Sebrae tem uma participação significativa no desenvolvimento político das pequenas localidades, pelo impacto efetivo que se pode comprovar a partir de sua atuação, inculcando nas comunidades locais às quais atende, os princípios que fundamentam o fortalecimento da democracia: a participação coletiva, o protagonismo, a liderança e o empoderamento dos atores locais, estimulados a implementar os planejamentos elaborados e reconhecidos como sujeitos do desenvolvimento.

Após a reflexão conceitual sobre a temática do desenvolvimento político envidamos esforços na construção do Índice de Desenvolvimento Político (IDP), restrito, inicialmente, à medição da contribuição do Sebrae para o desenvolvimento político de uma dada localidade, mais especificamente no que se refere ao incremento do capital político, o que nos permitiu testar o IDP empiricamente, de forma estrita para que, posteriormente, possamos aperfeiçoá-lo e utilizá-lo na medição do desenvolvimento político de forma mais ampla, seja na análise de um município, região, país ou de outros espaços geográficos delimitados, ampliando sua aplicabilidade como unidade de análise complexa que é, uma vez que envolve a combinação de três componentes básicos, cada qual desdobrado em variáveis específicas.

A pesquisa de campo aplicada aos colaboradores, clientes e parceiros do Sebrae em Goiás comprovou que a entidade possui um alto índice de contribuição para o desenvolvimento político, pelas notas apuradas junto a ambos os entrevistados (8,3 junto ao público interno e 9,0 junto ao público externo).

Um trecho extraído de uma das entrevistas de campo retrata bem essa percepção, quando o entrevistado (Peixoto, 2011) afirma: *“Eu sou um exemplo disso! Participei de vários cursos do Sebrae, fóruns e hoje sou Prefeito. Conheço pessoas que já tiveram em trabalhos com o Sebrae que são vereadores, gerente de empresas. Então com certeza o Sebrae forma líderes”*.

A pesquisa de campo aponta que o público-alvo e os parceiros do Sebrae tem mais consciência da importância e da contundência da atuação da entidade no campo político (principalmente no que diz respeito à formação de novas lideranças políticas e de grupos autogeríveis) do que sua própria equipe de colaboradores.

Enfim, o IDP criado pelo autor desta tese, assim como qualquer outro índice, jamais dará conta da complexidade da realidade, posto que isola aspectos passíveis de serem mensuráveis. A realidade é sempre mais complexa do que qualquer índice, sendo o resultado de múltiplas determinações. Como não conseguimos observar tudo, porém, acabamos selecionando alguns elementos para observar e comparar.

Os três aspectos que nos propusemos a medir, por meio do IDP (governança, autogoverno e capital político) não são suficientes, mas são um ponto de partida para se compreender o fenômeno do desenvolvimento político.

Como todo trabalho pioneiro na construção de um indicador, intentamos aqui criar um fundamento conceitual por detrás do indicador (capital político, autogoverno e governança), questão difícil de ser mensurada.

Reconhecemos que o desafio que enfrentamos de criar um índice de desenvolvimento político só é possível via medidas reflexas, analogias, embora isso não possa desanimar-nos, uma vez que precisamos ter um indicador quantitativo para traduzir aquilo que é imaterial.

Em síntese, o desenvolvimento político mostrou-se, de fato, um aspecto muito relevante da atuação do Sebrae, e o fato dele não ter sido, até então, avaliado, nem academicamente, nem internamente, pela própria entidade, destaca a relevância da abordagem feita nesta pesquisa, que coloca um holofote em um questão até então inexplorada: “qual é a contribuição do Sebrae para o desenvolvimento político brasileiro?” à qual esperamos ter revelado não apenas as contribuições do Sebrae para esse tema, mas, também, as oportunidades que a entidade pode aproveitar para melhorar seu legado nesse campo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. (2000), “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento territorial”. In *Economia Aplicada*, volume 4, número 2, abril/junho.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. “Estado e democracia: temas e problemas para uma agenda de trabalho”. In: *Ciências sociais hoje*, 3: Estado, participação política e democracia. Brasília: CNPQ/Anpocs, 1985.
- ALMOND, Gabriel e COLEMAN, James S. *A política das áreas em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1969.
- ALMOND, Gabriel A. e POWELL Jr., G. Bingham. *Comparative politics: a development approach*. Boston: Little Brown, 1966.
- ALMOND, Gabriel A. e POWELL Jr., G. Bingham. *Uma Teoria de Política Comparada*. Rio: Zahar, 1972.
- ALMOND, Gabriel A. e VERBA, Sidney. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- AQUINO, Jakson Alves. “As teorias da ação social de Coleman e de Bourdieu”. *Humanidades e Ciências Sociais* (2000), volume 2, p. 17-29.
- ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. Lua Nova, n.55-56, p. 85-103. São Paulo: 2002.
- ARENDT, Hannah. *Crises da República*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 4a ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- ARENDT, Hannah. *O que é Política?* (Fragmentos das obras póstumas compilados e organizados por Ursula Ludz). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1997.
- BAPTISTA, Cristiano Chaves. “Hipóteses de submissão dos serviços sociais autônomos às regras típicas da administração pública”. Trabalho de Conclusão de Curso na Faculdade de Direito. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.
- BENTLEY, Arthur F. *The process of government: a study of social pressures*. Easton, Principia Press, 1949.
- BERRY, Jeffrey M. *The interest group society*. Boston: Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2. ed.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. São Paulo: Mandarim, 2000.
- BOHMAN, James & REHG, William. *Deliberative democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

- BOURDIEU, Pierre. *O capital social: notas provisórias*. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 5ª ed. Campinas: Papirus, 2004.
- CAMPOS, Itami. *Ciência política - introdução à teoria de Estado*. Goiânia: Ed. Vieira, 2005.
- CANANI, Aline Sapiezinskas Kras Borges. *De bonecas, flores e bordados: investigações antropológicas no campo do artesanato em Brasília*. Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Brasília: 2008, Unb, p. 309).
- CAPORALI, Renato e VOLKER, Paulo (org.). *Metodologia de desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais – Projeto Promos/Sebrae/BID*. 2. versão. Brasília: Sebrae, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*”. DADOS, revista de Ciências Sociais, vol. 40, no. 2, Rio de Janeiro, 1997, p. 229-250.
- CASAROTTO FILHO, Nelson e PIRES, Luis Henrique. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CASEY, Kimberly L. “Defining political capital: a reconsideration of Bourdieu’s Interconvertibility Theory”. University of Missouri-St. Louis. *A Worldwide Student Journal of Politics*, 2008.
- CHILTON, Stephen. *Defining political development*. Boulder: University of Denver, 1988.
- CHILTON, Stephen. “The debate over political development as concept and science: a reply to my critics”. University of Minnesota, 1997.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. New York: ONU, 1987.
- COLEMAN, James Samuel. Nigéria: *Background to nationalism*. Berkeley: Univ. of California Press, 1960.
- COLEMAN, James S. *Education and political development*. Princeton, N. Jersey, Princeton University Press, 1965.
- COLEMAN, James Samuel. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990.
- CRUZ, Gisele dos Reis e FREIRE, Jussara. “Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local”. *Cadernos metrópole*, n. 10, pp. 75-102, 2º. Semestre. São Paulo: Educ, 1999.
- CYPRIANO, Carlos Alex de Catuária. *Pequena empresa, desenvolvimento social e a ação institucionalizadora do Sebrae*. Tese de doutorado. Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, 2004.
- DAHL, Robert Alan. 1961. *Who Governs? Democracy and power in an American City*. New haven: Yale University Press, 1961.



- DAHL, Robert Alan. *Análise política moderna*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1988.
- DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia - participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 4 ed. (Coleção Primeiros Passos, v.104). São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DALLMARY, Fred. “Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas”, p. 24 in: *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. SOUZA, Jessé (organizador). Brasília: Ed. Unb, 2001.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Política e governo*. Tradução de Maria José Matoso Miranda Mendes. Coleção Pensamento Político. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1983.
- DIAMANT, Alfred. “The nature of political development”. In FINKLE, Jason L. & GABLE, Richard W. (orgs). *Political Development and social change*. Nova York, John Wiley, 1966.
- DIAS, Márcia Ribeiro. “Democracia local: principais tendências da literatura acadêmica contemporânea”. *Cadernos de Sociologia e Política*, IUPERJ, Rio de Janeiro, nº 2, 1996.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945* (Coleção Estudos Brasileiros, v. 27). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- DUARTE, André. “Posfácio” In: ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: 1994.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.
- EASTERLY, William. *O espetáculo do crescimento: aventuras e desventuras dos economistas na incessante busca pela prosperidade nos trópicos*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1965.
- EDWARDS, Bob e FOLEY, Michael W. “Civil society and social capital”, p. 1. In *Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Edited by Bob Edwards, Michael W. Foley, and Mario Diani. Tufts University. Hanover and London, 2001
- ESMAN, Milton J. & UPHOFF, Norman T. *Local organizations: intermediaries in rural development*. Ithaca, Cornell University Press, 1984.
- EVANS, Peter (ed.). “State-society synergy: government and social capital”. In *Development*. University of California (Berkeley), 1997.
- EVANS, Peter. “Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan/jun 2003. p. 20-63.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 2ª ed. revista e aumentada. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- FLEISCHER, David. “Apresentação”. In DAHL, Robert Alan. *Análise Política Moderna*, 1988, p. 7.

- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Ligia M. Ponde Vassalo. Rio de Janeiro: 1984. Vozes.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder* (Organização e tradução de Roberto Machado). 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- FREY, Klaus. “Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville”. *Revista de Sociologia e Política*, n.15, p.83-96. 2000.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.
- FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.
- GOVERNO FEDERAL. *Nova Política Industrial*. Brasília: Governo Federal, 2002. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 12/4/2002.
- GRANOVETTER, Mark. “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”. *American Journal of Sociology*, vol. 91, n. 3, nov. 1985.
- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia”. *Lua Nova*, n. 36, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1998.
- HANIFAN, Lyda Judson. “The Rural School Community Center”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nº 67, 1916.
- HARRISON, E. Lawrence e HUNTINGTON, Samuel P. *A cultura importa – os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2002.
- HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steve. “Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda”. *Perspectives on Politics* 2, n. 4 (December 2004): 725-740.
- HIRSCH, F. *Social limits to growth*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Projetos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, voz e lealdade – reações ao declínio de firmas, organizações e Estados*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.
- HIRSCHMAN, Albert O. “Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 13, n. 1, abr. 1988.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural. 1997, p. 141-263.
- HUNTINGTON, Samuel P. “Political development and political decay”, *Worlds Politics*, vol. XVII, n. 3, abril 1965.

HUNTINGTON, Samuel. “The change to change: modernization, development, and politics”. *Journal of Comparative Politics* April. 1971 (p. 283-322).

HUNTINGTON, Samuel. P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro, Forense Universitária; São Paulo, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1975.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Revista Desafios do Desenvolvimento*. “Com mais de 60 anos, é hora de reformar”. Edla Lula. In Brasília. [http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=5706](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5706). Acesso em 15/2/2010, às 10h.

JAGUARIBE, Helio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento político*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

JURADO, Roberto García. “La teoría de la democracia en Estados Unidos: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls” (Tese de Doutorado). Universidad Complutense de Madrid. S/D.

LEWONTIN, Richard. *A tripla hélice*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Jacob Carlos. “A teoria do capital social na análise de políticas públicas”. *Revista Política & Trabalho*, n. 17 - Setembro / 2001 - p. 46-63.

LIMONGI, Fernando. “Prefácio”. In: DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1981.

LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

LOPES, Eliana Barreto de Menezes. *O Sebrae e as relações público-privado no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Araraquara: 2001.

LÜCHMANN, Hahn, L.. “Democracia deliberativa, pobreza e participação política”. *Política & Sociedade*, América do Sul, 2008.

MACHADO, Mário Brockmann. “Desenvolvimento político: uma revisão bibliográfica”. *Cadernos da PUC-RJ*, v. 7, p. 90-134, 1972.

MACHADO, Roberto. “Prefácio”. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

MANCUSO, José Humberto. *Sebrae 30 anos: parceiro dos brasileiros*. 1ª ed. Brasília: Sebrae Nacional, 2002.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.

- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Trad. Castro e Costa, L. C. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- McCLELLAND, David C. *The achieving society*, Van Nostrand, 1961 *apud* HIRSCHMAN, Albert O. *Projetos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELO, Natália Máximo. *Sebrae e empreendedorismo: origem e desenvolvimento* (Dissertação de Mestrado. Orientador: Roberto Grün). UFSCar - Centro de Educação e Ciências Humanas/Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. São Carlos/SP: 2008.
- MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Editora Senzala, 1997.
- MIGUEL, Luís Felipe. *Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro*. Revista de Sociologia Política, n. 20. Curitiba: 2003a.
- MIGUEL, Luís Felipe. “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 N° 51. São Paulo: 2003b.
- MILLS, C. Wright. *Poder e política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- MONSMA, Karl. “James C. Scott e a resistência cotidiana no campo: uma avaliação crítica”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. n° 49, 2000, pp. 95-121.
- NORONHA, Eduardo G. e TURCHI, Lenita. “Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais - texto para discussão n° 1076”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Brasília, março de 2005.
- NORTH, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a.
- NORTH, Douglas C. *Institutions and a transaction cost theory of exchange*. In: ALT, James E. & SHEPSLE, Kenneth (eds.) *Perspectives on positive political economy*. New York: Cambridge University Press, 1990b.
- OLIVEIRA, Almir Ferraz. *Micro e pequena empresa: a educação como prática da liberdade*. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UCG, 2005.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp. 1999.
- ORGANSKI, A. F. K. *The stages of political development*. Nova York, A. Knopf: 1965.
- OSTROM, Elinor. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: ICS Press, 1992.
- OSTROM, Elinor. “A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action”. American Political Science Review, 1998.
- PACKENHAM, Robert. *The study of political development*. Stanford University, mimeo, 1967.
- PALMER, Monte. *Political Development: dilemmas and challenges*. Itasca: Peacock, 1997.
- PINTO, L. A. Costa. *Sociologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 1996*. PNUD: Brasília, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 1997*. PNUD: Brasília, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) Escritório Regional para a América Latina e o Caribe, S/D. Acesso em 5/1/2011, às 9h51, no site <http://www.pnuma.org/>.

PRZEWORSKI, Adam e LIMONGE, Fernando. *Modernization: theories and facts*, working paper, n. 8, University of Chicago Center on Democracy, 1995.

PUTNAM, Robert D. *The beliefs of politicians: ideology, conflict, and democracy in Britain and Italy*, New Haven: Yale University Press, 1973.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*, 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

PYE, Lucian W. & VERBA, Sidneyh (eds.) *Political culture and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1965.

PYE, Lucian W. "The concept of political development". *Annals of the American Academy of political and social sciences*, março 1965.

PYE, Lucian W. *Aspects of political development: an analytic study*. Boston: Little, Brown, 1966.

PYE, Lucian W. *Comunicações e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

RIGGS, Fred. *The Theory of political development*. In: CHARLESWORTH, James C. (ed.) *Contemporary political analysis*.

RUTTAN, Vernon W. "What happened to political development?" St. Paul University of Minnesota, Bulletin Number 89-10. November, 1989.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: Sebrae, 2002.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. "Ser ou estar sociólogo". In: Estudos de sociologia. Revista semestral do departamento de sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia – FCL – UNESP – Araraquara, ano 7, n. 12, 1. Semestre de 2002.

SCHUGURENSKY, Daniel. "Aprendizado para a cidadania e engajamento democrático: o capital político revisitado". Tradução: Geraldo Korndörfer e Luis M. Sander. University of Toronto: Canadá, 2003.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, série "Os Economistas", 1982.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHUTZ, Will C. *Psicoterapia pelo encontro*. São Paulo: Atlas, 1978.

- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia política*. São Paulo: Difel, 1979.
- SEBRAE. *Eleições*. Brasília: Sebrae, 1992.
- SEBRAE. *Direcionamento Estratégico 1999-2000*. Brasília: Sebrae, 1999a.
- SEBRAE. *Guia da Reinvenção - 2001-2002*. Brasília: Sebrae, 1999b.
- SEBRAE. *Programa Sebrae de Desenvolvimento Local*. Brasília: Sebrae, 2001.
- SEBRAE. *Interagir para competir - promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil*. Brasília: Ed. Sebrae / FINEP / CNPq, 2002a.
- SEBRAE. *Direcionamento estratégico do sistema Sebrae: 2003/2005*. Brasília: Sebrae, 2002b.
- SEBRAE. *Termo de referência para atuação do Sebrae nos territórios de baixa densidade empresarial*. Brasília: Sebrae, 2003a.
- SEBRAE. *Mapeamento das aglomerações produtivas especializadas de Goiás – identificação e caracterização de APL potenciais do Estado de Goiás*. Goiânia: Sebrae, 2003b.
- SEBRAE. *Direcionamento Estratégico do Sistema Sebrae: 1999-2000*. Brasília: Ed. Sebrae, 2003c.
- SEBRAE. *Manual de Elaboração e Gestão de Projetos Orientados para Resultados (Geor)*. Versão 4.1. Brasília: Sebrae, 2006a.
- SEBRAE. *Gestão estratégica orientada para resultados (GEOR): avaliação e desafios*. Brasília: Sebrae, 2006b.
- SEBRAE. *Programa Sebrae de Capacitação em Atendimento Individual*. Brasília: Sebrae, 2007.
- SEBRAE. *Metodologias de capacitação de agentes de desenvolvimento local*. Brasília: Sebrae, 2008a.
- SEBRAE. *Direcionamento Estratégico do Sistema Sebrae: 2009-2015*. Brasília: Ed. Sebrae, 2008b.
- SEBRAE/GO. *Pesquisa de avaliação de resultados do Projeto APL de Confeção de Jaraguá*. Goiânia: Ed. Sebrae, 2005.
- SEBRAE/GO. *Manual da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor)*. Brasília: Ed. Sebrae, 2009.
- SEBRAE/GO. *Estatuto social do Sebrae/GO*. Goiânia: Ed. Sebrae, 1999.
- SEBRAE/GO. *Estrutura organizacional do Sebrae em Goiás (Gestão 2011-2014)*. Goiânia: Ed. Sebrae, 2011.
- SEBRAE/SP. *Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas*. 1. ed. São Paulo: Ed. Sebrae, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SHARMA, Urmila & SHARMA, S. K. *Principles and theory of political science*. Atlantic Publishers and distributors, ATL, 2007.
- SILVA, Frederico Barbo. JACCOUD, Luciana e BEGHIN, Nathalie. “Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias”. In *Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA FILHO, Luís Abel; VALE, Fábio Freire Ribeiro; SILVA, Eudesio Eduim. “Territórios rurais em uma perspectiva de sustentabilidade: o caso do Ceará”, 2010. *Papper* acessado em 3/2/2010, às 11h37min em [http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/revista/artigos\\_nov/territorios\\_rurais\\_em\\_uma\\_perspectiva\\_de\\_sustentabilidade\\_09.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/revista/artigos_nov/territorios_rurais_em_uma_perspectiva_de_sustentabilidade_09.pdf).

SMELSER, Neil and SWEDBERG, Richard. “The sociological perspective on the economy”. Pp. 3-26 in *The handbook of Economic Sociology*, edited by Neil Smelser and Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press, 1994.

SOUZA, C. *Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.10, n.3, p.38-52, 1996.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Ed. Atlas, 5. ed. revisada, 2005.

STREIT, Rosalvo Ermes. *Um modelo baseado em agentes para a análise da governança regulamentar do sistema financeiro* (UFRGS - Programa de Pós-graduação em Administração - Doutorado em Administração). Porto Alegre: 2006.

SYNG-EK, Moon. “Political development and the problem of political autonomy”. *Social Science Journal*. Vol. 5 N. 1. Seoul, 1978.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos - uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Ed. Revan/Enap, 1998.

TOCQUEVILLE, Charles Aléxis Clérel de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora USP, 1977.

TRUMAN, David B. *The Governmental process*. New York: Alfred A. Knopf, 1958.

VERBA, Sidney e NIE, Norman H. “Political participation”. In *The Handbook of Political Science*, vol.. 4,

VERBA, Sidney e NIE, Norman H. *Participation in América: Political democracy and social equality*, New York: Harper & Row, 1972.

VERMA, S. P. *Modern Political Theory*. Delhi: Vikas, 1975, p. 280 *apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 329.

WOLFE, Marshall. *Desenvolvimento: para que e para quem? Indagações sobre política social e realidade político-social*. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WOOD, David M. “Comparative Government and Politics” in Stephen L. Wasby (ed.). *Political Science: the discipline and its dimensions* (Calcutta: Scientific Book Agency, 1970, p. 506) *apud* Sharma & Sharma, 2007, p. 329.

## DOCUMENTOS

BRASIL. Conselho do Desenvolvimento: Grupo Executivo da Assistência à Média e Pequena Empresa. *Problemas das PMEs* (“Documento 33”). Rio de Janeiro: 1960.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5/10/1988, com as alterações adotadas pela Emendas

Constitucionais nºs 1/1992 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Fevereiro de 2009. <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2009/02/06022009/00191.pdf>. Acesso em 2/10/2009.

FOLHA de São Paulo. *Reportagens Cebrae e Sebrae* (várias). São Paulo: Banco de Dados, 1987-2000.

DECRETO nº 1.350. *Dispõe sobre a participação, no Conselho Deliberativo do Sebrae, de entidades representativas de micro e pequenas empresas de pequeno porte*. Brasília, 28/12/1994.

CEBRAE. *Estatutos*. Anos: 1977/1985/1987.

RECEITA FEDERAL. *Carga Fiscal 1999 - O Sistema S*. Disponível em [http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/1999/SistemaS.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm). Acesso em 20/6/2011.

SEBRAE. *Atos legais de constituição e transformação do Sistema Sebrae*. Série Documentos. Brasília: Ed. Sebrae, 1995.

## ENTREVISTAS

a) Gerentes, gestores e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae:

- AIRES, Benaias. Consultor credenciado na área de desenvolvimento local e territorial, associativismo e cooperativismo.
- FILHO, Juarez Ferreira de Paula. Gerente de Unidade do Sebrae Nacional. Ex-Gerente da Unidade de Desenvolvimento Local (UDT) do Sebrae Nacional e Técnico do Sebrae responsável pela implantação da área de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) no Sebrae/NA. Brasília (DF), maio de 2011.
- GOMES, Robson Rodrigues. Consultor credenciado no Sebrae na área de Associativismo/Cooperativismo. Goiânia (GO), maio de 2011.
- LAVAL, Cláudio Henrique. Ex-gestor de políticas públicas do Sebrae em Goiás e atual gerente de indústria e comércio. Goiânia (GO), janeiro de 2011.
- LIMA, Adriana. Ex-Gerente de Comunicação e Marketing do Sebrae em Goiás e responsável pela catalogação dos casos de sucesso do atendimento do Sebrae em Goiás. Goiânia (GO), maio de 2011.
- LUCIA, Maria Beatriz Ribeiro. Gerente de Auditoria e ex-gestora de projetos de artesanato do Sebrae/GO. Goiânia (GO), abril de 2011.
- LUZ, Maria Consuelo Melo. Consultora do Sebrae em Goiás na área de área de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS). Goiânia (GO), maio de 2011.
- MOURA, Elaine Maria. Ex-Consultora Área de DLIS, ex-Assessora da Diretoria Técnica e atual Gerente da Unidade de Inovação e Competitividade. Goiânia (GO), abril de 2011.
- NOGUEIRA, Alberto Elias Lustosa. Ex-gerente da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae



em Goiás e atual Gerente de Empreendedorismo Social. Goiânia (GO), maio de 2011.

- OLIVEIRA, Miguel Ivan Lacerda. Ex-Gestor de Projetos do Sebrae em Goiás. Goiânia (GO), maio de 2011.
- OLIVEIRA, Luís Átila Montelo. Gestor de projetos e ex-coordenador da Área de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável/DLIS do Sebrae/GO. Goiânia (GO), março de 2011.

b) Público-alvo atendido pelo Sebrae (lideranças ocupantes de cargos políticos e participantes de projetos desenvolvidos pelo Sebrae no período de 2004 a 2011):

- FELIPE, Giovane. Ex-Diretor-Superintendente do Sebrae, ex-candidato a Prefeito de Goiânia e atual Presidente da Agência Goiana de Cultural Pedro Ludovico Teixeira (Agepel). Goiânia (GO), maio de 2011.
- FREIRE, Adriano Carrielo. Presidente da - Associação Ouro Têxtil Artesanal de Córrego do Ouro (Goiás). São Luís de Montes Belos (GO), maio de 2011.
- NASCIMENTO, Aristéia Avelino (“Téia”). Ex-vereadora de Alto Paraíso (Goiás) e atual gestora pública do Distrito de São Jorge (Município de Alto Paraíso). Goiânia (GO), maio de 2011.
- OLIVEIRA, Raimunda Montelo. Ex-assessora da Diretoria Superintendente do Sebrae em Goiás e atual Superintendente de Igualdade Racial da Secretaria da Mulher e da Igualdade Racial do Governo de Goiás. Goiânia (GO), maio de 2011.
- PASSOS, José Nilo Almeida. Chefe do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de Colinas do Sul (Goiás). Planaltina (GO), maio de 2011.
- PEIXOTO, Francisco de Assis. Prefeito de São Simão (Goiás). Goiânia (GO), maio de 2011.
- RANGEL, Reilly. Presidente da Comunidade Tecnológica/Comtec e Secretário Executivo da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia de Goiás. Goiânia (GO), março de 2011.
- SANTOS, Lucilene Rosa. Ex-Secretária de Igualdade Racial de Cavalcante e, atualmente, gerente de Comunidades Tradicionais da Secretaria da Mulher e da Igualdade Racial do Governo de Goiás. Goiânia (GO), maio de 2011.
- SILVA, Lazaro Rodrigues. Presidente da Associação Cultura 36 - Bonfinópolis e do Conselho Municipal de Cultura de Bonfinópolis. Goiânia (GO), maio de 2011.
- SOUZA, Lineu Olimpio. Prefeito de Jaraguá (Goiás) e ex-presidente da Associação Comercial e Industrial de Jaraguá/ACIJ. Goiânia (GO), maio de 2011.
- SPARAPANI, Aparecido. Presidente da Agência Goiana de Turismo (GoiásTurismo). Goiânia (GO), maio de 2011.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Roteiro aplicado em campo, com gerentes, gestores de projetos e consultores da área de desenvolvimento do Sebrae

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (DOUTORADO)

Título: "O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO CONCEBIDO A PARTIR DOS CONCEITOS DE GOVERNANÇA POLÍTICA, CAPITAL POLÍTICO E AUTOGOVERNO"

#### Pesquisa de Campo aplicada com Gestores de Projetos do Sebrae/GO

A sua participação nesta pesquisa não é obrigatória, mas se o (a) senhor (a) resolver participar, seu nome, ou qualquer outra identificação, não aparecerá na pesquisa, a menos que haja autorização expressa de sua parte, para citação que será utilizado no caso da transcrição de seu depoimento. Esta pesquisa tem caráter estritamente acadêmico e será utilizada para efeito da redação de tese de doutorado do Programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Terminada a pesquisa, os resultados, que são de minha inteira responsabilidade, estarão à sua disposição.

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Renda: (qtd. de salários mínimos):

Ano de admissão no Sebrae:

1) Gostaria que você me falasse o que significa trabalhar no Sebrae para você? (importância do seu papel, como empregado do Sebrae, na sociedade)?

2) Como você vê o papel, a importância do Sebrae, para a sociedade?

3) Como você vê os Resultados da intervenção do Sebrae no desenvolvimento das comunidades ou segmentos em que o Sebrae atua: tempo que demora para colher os resultados da intervenção do Sebrae. Você tem exemplos de resultados da atuação do Sebrae que você considera significativos ou importantes?

4) Como você vê a atuação do Sebrae no campo das *políticas públicas*?

Observação: faremos, a seguir, várias afirmações e, para cada afirmação, peça que você dê uma nota para seu grau de concordância, variando de 0 (o que significa que você discorda totalmente da afirmação) a 10 (o que significa que você concorda totalmente com a afirmação). As notas intermediárias devem ser dadas em função do seu grau de concordância com a frase: se aproximando de 0 quanto mais você discordar e se aproximando de 10, quanto mais você concordar com a frase. **Pedimos que você comente o motivo da nota.**

5) "O Sebrae deixou de ser uma empresa fornecedora de cursos, consultorias e treinamentos e se transformou em uma Agência de Desenvolvimento".

6) "Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou algum trabalho feito em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança (Presidente de Cooperativa, Associação, Comitê, Conselho, Sindicato, Grupo, etc.)".

7) "O Sebrae tem um papel relevante na formação de lideranças que ocupam cargos e posições políticas (desde um presidente de cooperativa, associação, até o político profissional, secretário municipal, assessor de prefeito, vereador, prefeito...)"

8) "Conheço algum Grupo de pessoas, empresários, lideranças, organizadas na forma de comitê gestor, fórum ou conselho, e que tem a capacidade de resolver muitos problemas, sem ficar dependendo inteiramente do Governo, da Prefeitura, do Estado"?

9) "Em sua atuação, o Sebrae provoca interferências e influências no ambiente político".

Caso concorde, considera que a interferência é deliberada ou casual?

10) Na sua opinião, em Goiás, quais são as duas principais entidades/órgãos de apoio ao segmento no qual você trabalha? (colocar em ordem de importância: 1º o mais importante e o 2º mais importante)

11) Para finalizar, gostaria de saber, na sua opinião, em que ponto o Sebrae deve melhorar para se tornar uma entidade melhor... (cite no máximo até 2 aspectos)

Declaro que concordo em participar da pesquisa do aluno José Amorim de Oliveira Júnior, por livre e espontânea vontade, sem qualquer despesa de minha parte, mas sem qualquer tipo de pagamento por esta participação.

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) Masc. ( ) Femin. Idade: \_\_\_\_\_ anos.

Agradeço-lhe pela sua participação nesta pesquisa e gostaria de saber se você deseja ter o seu nome preservado, ou se autoriza citar trechos de sua conversa, na transcrição de depoimentos, informando seu nome ou cargo.

( ) não autorizo a citação de meu nome nas transcrições da minha fala.

( ) autorizo a citação de meu nome nas transcrições da minha fala.

## Apêndice B - Roteiro aplicado em campo, com as lideranças e parceiros atendidos pelo Sebrae/GO

### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (DOUTORADO)

Título: "O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO CONCEBIDO A PARTIR DOS CONCEITOS DE GOVERNANÇA POLÍTICA, CAPITAL POLÍTICO E AUTOGOVERNO"

A sua participação nesta pesquisa não é obrigatória, mas se o (a) senhor (a) resolver participar, seu nome, ou qualquer outra identificação, não aparecerá na pesquisa, a menos que haja autorização expressa de sua parte, para citação que será utilizado no caso da transcrição de seu depoimento. Esta pesquisa tem caráter estritamente acadêmico e será utilizada para efeito da redação de tese de doutorado do Programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Terminada a pesquisa, os resultados, que são de minha inteira responsabilidade, estarão à sua disposição.

Sexo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_ Renda: (qtd. de salários mínimos): \_\_\_\_\_

- 1) Você é filiado a algum partido político? ( ) sim. Especifique qual? \_\_\_\_\_ ( ) não
  - 2) Você faz parte de alguma associação, entidade associativa, cooperativa, sindicato ou entidade afim? Se sim, qual?
  - 3) Você ocupa algum posto ou cargo no governo (Prefeitura, Estado ou União)? ( ) sim. Especifique: \_\_\_\_\_ ( ) não
  - 4) O que você considera determinante para você ter ocupado o seu cargo (político) atual?
  - 5) Me fale um pouco sobre como é o seu dia-a-dia, no cargo que você ocupa, e o que ele significa para você?
  - 6) Na sua opinião, em Goiás, quais são as principais entidades/órgãos de apoio ao segmento no qual você trabalha? (colocar em ordem de importância: 1º o mais importante... até o 3º mais importante, no máximo)
  - 7) Como você vê o Sebrae, o que ele significa, para você? Qual a importância do Sebrae para você?
  - 8) Na sua opinião, o Sebrae teve alguma contribuição na sua vida pessoal, ou na sua carreira profissional/técnica/política? Se sim, de que forma?
  - 9) Na sua opinião, o Sebrae teve alguma contribuição no desenvolvimento de seu município/do setor em que você atua? Se sim, de que forma?
  - 10) Comente como você vê o fator tempo, com relação ao surgimento de resultados da intervenção do Sebrae, no desenvolvimento das comunidades ou setores econômicos apoiados pelo Sebrae atua (abordar sobre o tempo para colher os resultados da intervenção do Sebrae e se o entrevistado tem exemplos de resultados da atuação do Sebrae que considera significativo ou importante)
- COMPOSIÇÃO DO IDP: Faremos, a seguir, várias afirmações e, para cada afirmações, peço que você dê uma nota para seu grau de concordância sobre esta afirmativa, variando de 0 (o que significa que você discorda totalmente da afirmação) até 10 (o que significa que você concorda totalmente com a afirmação). As notas intermediárias devem ser dadas em função do seu grau de concordância com a frase: se aproximando de 0 quanto mais você discordar e se aproximando de 10, quanto mais você concordar com a frase. Após a nota, pedimos que você comente o motivo da nota.
- 11) "Em sua atuação, o Sebrae provoca interferências e influências no ambiente político (formação de novas lideranças políticas, aumento da dinamização dos líderes políticos etc.)". (Caso concorde, considera que a interferência é deliberada ou casual?)
  - 12) "Conheço alguma pessoa que, em função da participação em algum projeto, ação ou algum trabalho feito em parceria com o Sebrae, tenha se tornado popular, conhecida e acabou conseguindo ocupar algum cargo político (prefeito, vereador, secretário, assessor etc.) ou algum cargo de liderança (Presidente de alguma Cooperativa, Associação, Comitê, Conselho, Sindicato, Grupo, etc.)".
  - 13) "Conheço algum Grupo de pessoas, empresários, lideranças, organizadas na forma de comitê gestor, fórum, conselho, associação, sindicato ou outro tipo, com capacidade de resolver muitos problemas, sem ficar dependendo inteiramente do Governo, da Prefeitura, do Estado"?
  - 14) "De forma geral, considero que os cargos políticos do local onde moro são acessíveis a qualquer pessoa que queira a eles concorrer, não estando restrito apenas à integrantes de famílias tradicionais ou pessoas com muito poder econômico. Para mim, onde moro uma pessoa com poucas condições financeiras pode ter acesso à carreira política, para ocupar cargos como vereador, prefeito, deputado (estadual e federal) ou outros".
  - 15) "Em geral, eu confio nos políticos de minha cidade (quanto a honestidade, cumprimento de promessas de campanha, transparência e competência administrativa)".
  - 16) "Em geral, confio nas pessoas que atuam no mesmo grupo/segmento empresarial que eu, e sei que posso contar com elas quando necessitar".
  - 17) "Nos períodos eleitorais, sinto-me livre para votar no candidato que escolho, sem sofrer constrangimento, coação ou perseguição em função de minhas escolhas".
  - 18) "Sei que posso criticar abertamente as autoridades e as lideranças políticas do local onde moro, sem receio de sofrer represálias ou punições por isso".
  - 19) Para finalizar, gostaria de saber, na sua opinião, em que ponto o Sebrae deve melhorar, para se tornar uma entidade melhor... (cite no máximo até 2 aspectos)

Declaro que concordei em participar da pesquisa do aluno José Amorim de Oliveira Júnior, por livre e espontânea vontade, sem qualquer despesa de minha parte, mas sem qualquer tipo de pagamento por esta participação.

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ Segmento de atuação: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) Masc. ( ) Femin. Idade: \_\_\_\_\_ anos.

Agradeço-lhe pela sua participação nesta pesquisa e gostaria de saber se você deseja ter o seu nome preservado, ou se autoriza citar trechos de sua conversa, na transcrição de depoimentos, informando seu nome ou cargo.

( ) não autorizo a citação de meu nome, nas transcrições da minha fala. ( ) autorizo a citação de meu nome, nas transcrições da minha fala.

## Apêndice C - Termo de consentimento livre e esclarecido

Você está sendo convidado a participar de pesquisa que será aplicada individualmente com gestores de projetos (colaboradores diretos ou indiretos do Sebrae/GO) e líderes políticos atendidos ou parceiros do Sebrae/GO. Esta pesquisa faz parte da tese de doutorado do aluno José Amorim de Oliveira Júnior, cujo título é “O Desenvolvimento Político concebido a partir dos conceitos de Governança política, Capital político e Autogoverno”. O objetivo deste estudo é investigar as implicações políticas da atuação do Sebrae/GO. Sua participação na pesquisa ocorrerá a partir da sua resposta ao roteiro estruturado de pesquisa individual em profundidade, que será feito via gravação em mídia eletrônica, cujos conteúdo será posteriormente transcrito para a supracitada tese. Você poderá, em qualquer etapa da entrevista, desistir de participar e retirar seu consentimento. Ao responder a pesquisa você optará por ter seus dados e os dados de sua empresa mantidos em sigilo, preservando sua privacidade e garantindo a confidencialidade das informações prestadas, ou, caso preferir, poderá autorizar a citação de seu nome e de sua empresa. Considerando o tipo de pesquisa proposta neste estudo, com objetivos claramente definidos e metodologia adotada, entende-se que há a possibilidade mínima de danos físicos, psíquicos, morais, intelectuais, sociais, culturais ou espirituais do ser humano, em qualquer fase da pesquisa e dela decorrente. Os benefícios relacionados à sua participação serão promover reflexões sobre as implicações políticas do Sebrae/GO e, a partir dessas reflexões, propor melhorias na atuação da referida entidade de apoio às pequenas empresas. Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador, autor da tese, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

José Amorim de Oliveira Júnior

Av. G, nº 62, apto 1502 - Edifício Residencial Aldeia do Oeste - Setor Oeste  
Goiânia (Goiás) - CEP 74110-070 - Fone (62) 9642-0515.

Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação nesta pesquisa e concordo em participar. O pesquisador me informou que o projeto faz parte de sua Tese de Doutorado na Universidade Federal de São Carlos (UFScar), localizada na Rodovia Washington Luiz, km 235 – Caixa Postal 676 – CEP 13565-905 – São Carlos (SP) - Brasil - Fone (16) 3351-8111.

Goiânia, abril de 2011.

---

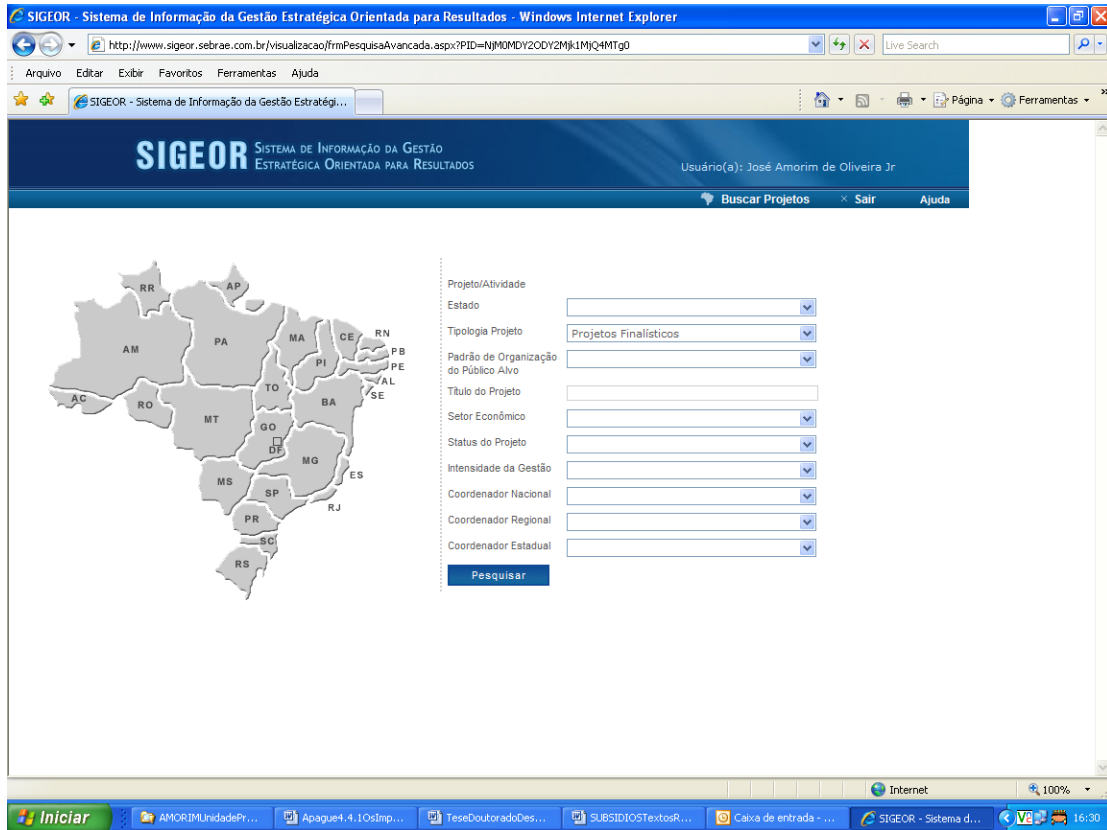
Nome do entrevistado

---

Assinatura do entrevistado

## ANEXOS

### Anexo A - Tela de Abertura do Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)



Fonte: Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR).

## Anexo B - Relação de Projetos finalísticos estruturados na Metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR)/Ano de 2009

Nome	UF	Status	Atualizado em	Situação
Animais Silvestres e Exóticos	GO	Pactuado	21/12/2009	
Apicultura No Território da Estrada de Ferro	GO	Concluído	04/02/2010	
APL de Calçados de Goiânia e Goianira	GO	Concluído	18/01/2010	
APL de Confeção da Moda Feminina na Grande Goiânia	GO	Concluído	18/01/2010	
APL de Confeções da Região do Ouro	GO	Concluído	17/12/2009	
APL de Quartzito de Pirenópolis	GO	Pactuado	31/01/2010	
APL de TI em Goiânia e Aparecida de Goiânia	GO	Concluído	28/01/2010	
Apoio a Rede Goiana de Incubadoras de Empresas	GO	Descont.	27/01/2010	
Apoio às Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológ. de Goiás	GO	Pactuado	29/03/2010	
Aqüicultura na Região do Ouro	GO	Pactuado	03/02/2010	
APL da Microrregião de São Luis de Montes Belos	GO	Pactuado	05/02/2010	
Articulação Institucional de Políticas Públicas	GO	Reestrut.	15/12/2009	
Atendimento a Candidato e Empresário Potencial	GO	Concluído	29/01/2010	
Atendimento Coletivo - Regional Sul Sudeste	GO	Pactuado	25/03/2010	
Atendimento Coletivo à Região Entorno DF	GO	Pactuado	10/03/2010	
Atendimento Coletivo da Indústria	GO	Pactuado	08/02/2010	
Atendimento Colet. Indústria Moda Região Metropolitana Goiânia	GO	Pactuado	08/02/2010	
Atendimento Coletivo da Região Centro Nordeste.	GO	Pactuado	08/03/2010	
Atendimento Coletivo do Agronegócio	GO	Pactuado	17/03/2010	
Atendimento Coletivo do Comércio e Serviço	GO	Pactuado	16/03/2010	
Atendimento Coletivo Região Centro Norte	GO	Pactuado	16/03/2010	
Atendimento Coletivo Região Oeste Noroeste	GO	Pactuado	29/03/2010	
Atendimento da Região Oeste e Noroeste	GO	Pactuado	17/03/2010	
Atendimento da Região Sudoeste	GO	Pactuado	04/03/2010	
Atendimento Individual à Região Entorno DF	GO	Pactuado	05/03/2010	
Atendimento Individual da Região Norte e Centro	GO	Pactuado	04/03/2010	
Atendimento Individual Regional Metropolitana	GO	Pactuado	05/03/2010	
Atendimento Região Centro Nordeste	GO	Pactuado	02/04/2010	
Atendimento Regional Sul-Sudeste.	GO	Pactuado	09/03/2010	
Brasil Central Negócios	GO	Pactuado	06/04/2010	
Central de Relacionamento Sebrae Goiás	GO	Pactuado	22/12/2009	
Clínicas de Saúde de Goiânia	GO	Pactuado	10/04/2010	
Desenvolvimento da Agric. Familiar em Assentamentos do INCRA	GO	Pactuado	08/03/2010	
Desenvolvimento Bacia Leiteira Região dos Negócios/das Águas	GO	Pactuado	25/11/2009	
Desenvolvimento da Produção Orgânica nas Regiões do Ouro, dos Negócios e do Engenho	GO	Concluído	16/12/2009	
Desenvolvimento do APL de Açafração da Região de Mara Rosa	GO	Concluído	28/01/2010	
Desenvolvimento Setor moveleiro Região metropolitana Goiânia	GO	Concluído	28/01/2010	

Fonte: Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)/Tela capturada em janeiro/2011

**Anexo B (Continuação) - Relação de Projetos finalísticos estruturados na Metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR) / Ano de 2009**

Nome do Projeto	UF	Situação	Data	Marcos críticos
Desenvolvimento do Território da Cidadania do Vale Rio Vermelho	GO	Pactuado	23/12/2009	
Desenvolvimento do Turismo em Caldas Novas e Rio Quente	GO	Pactuado	02/02/2010	
Desenvolvimento do Turismo no Município de Pirenópolis	GO	Pactuado	03/02/2010	
Desenvolvimento Local da Região da Serra da Mesa	GO	Pactuado	05/03/2010	
Economia Criativa da Música	GO	Pactuado	22/02/2010	
Economia Criativa das Festas Populares de Goiás	GO	Concluído	28/01/2010	
Economia Criativa do Audiovisual	GO	Pactuado	22/02/2010	
Economia da Cultura de Goiás	GO	Pactuado	02/03/2010	
Empreendedor Rural	GO	Pactuado	26/03/2010	
Goiás Sabor	GO	Descont.	10/12/2009	
LAN Houses	GO	Pactuado	10/03/2010	
Lavanderias e Tinturarias de Goiânia	GO	Pactuado	30/03/2010	
Ovinocaprinocultura na Região Reserva da Biosfera Goyaz	GO	Concluído	29/01/2010	
Produção Agroecológica Integrada Sustentável - PAIS	GO	Pactuado	09/04/2010	
Projeto Atendimento Agentes Locais de Inovação - ALI	GO	Pactuado	05/04/2010	
Projeto Banco do Povo	GO	Concluído	29/01/2010	
Projeto Comércio Varejista de Goiás	GO	Descont.	07/12/2009	
Projeto da Cadeia de Floricultura	GO	Concluído	02/02/2010	
Projeto de Aproveitamento Sustentável de Frutos do Cerrado	GO	Descont.	21/01/2010	
Projeto Empreender Goiás	GO	Pactuado	21/01/2010	
Projeto SINERGIA	GO	Pactuado	04/03/2010	
Projeto Tempo de Empreender Goiás	GO	Pactuado	17/12/2009	
Projeto Turismo Religioso de Trindade	GO	Concluído	06/11/2009	
Responsabilidade socioambiental	GO	Pactuado	02/09/2009	
Serviços Veterinários e Pet Shops	GO	Pactuado	02/04/2010	
Terra do Cristal	GO	Pactuado	16/03/2010	
Turismo Integrado Brasil Central	GO	Pactuado	06/11/2009	
Turismo na Cidade de Goiás.	GO	Pactuado	09/02/2010	

Fonte: Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)/Tela capturada em janeiro/2011

Legenda:

Ações que se desenvolvem normalmente dentro do prazo previsto.

Ações que se desenvolvem com alguma dificuldade.

Ações cujo Marcos Críticos não estão sendo superados nos prazos programados.

Ações encerradas.

**Anexo C - Modelo do questionário aplicado em campo na pesquisas de avaliação de resultados da Metodologia Geor (2004 a 2009)**

PROJETO GEOR - T-1
Nome do Projeto:

Entrevistador:	Data: ____/____/2006
----------------	----------------------

"Todos os dados e informações que o(a) Sr(a). nos está repassando neste questionário em hipótese nenhuma será repassado a instituições e órgãos governamentais de forma a expor sua empresa pois os dados serão tabulados de forma coletiva/agregada, sendo estas informações utilizadas para acompanhar a gestão do projeto e verificar se os resultados que foram definidos na Geor estão sendo obtidos ou não."

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO	
Razão Social:	
Nome Fantasia:	
CNPJ/CPF:	
Endereço:	Bairro:
CEP:	Telefone:
Site:	E-mail:
Entrevistado/contato (entrevistar apenas o proprietário ou o gerente):	

**IMAGEM DO SEBRAE**

32. Numa escala de 0 a 10 (na qual zero é a pior nota e dez é a melhor nota), que nota o(a) sr(a) daria para a sua satisfação quanto ao apoio que o (a) Sr.(a) recebeu do SEBRAE durante o ano de 2005? \_\_  
Por favor justifique sua nota: \_\_\_\_\_

**AVALIAÇÃO DO PROJETO E GOVERNANÇA**

36. Na sua opinião, quais são as instituições que dão algum tipo de apoio para a sua empresa e para o setor no qual o Sr. trabalha? (cite no máximo as 3 mais importantes):

37. Numa escala de 0 a 10 (na qual zero é a pior nota e dez é a melhor nota) que nota o(a) Sr(a). daria para sua satisfação com o andamento do Projeto ("execução das ações planejadas", "qualidade das ações", "cumprimento de prazos", "transparência", "possibilidade de participação no projeto" etc.)? \_\_\_\_\_  
Por favor justifique sua nota: \_\_\_\_\_

**RESULTADOS OBTIDOS PELA PARTICIPAÇÃO NO PROJETO**

38. Na sua opinião/percepção, houve algum benefício para sua empresa, em função da participação no projeto?

- ( ) Sim. Especifique (admita até 3 opções de respostas):  
 ( ) obteve informações e conhecimentos ( ) Aumento do faturamento ( ) Aumentou o número de empregados  
 ( ) Aumento do número de clientes ( ) Aumentou a produção ( ) Formalizou a empresa  
 ( ) Outro. \_\_\_\_\_
- ( ) Não houve nenhum benefício. Por quê?



## **Anexo D - Relação de endereços do Sebrae em Goiás<sup>223</sup>**

### **SEDE**

#### **Sebrae**

Av. T-3, 1.000, Setor Bueno  
Goiânia (GO) – 74210-240  
Fone: (62) 3250-2000 – Fax: (62) 3250-2300  
E-mail: atendimento@sebraego.com.br

### **ESCRITÓRIOS REGIONAIS**

#### **Sebrae – Regional Centro-Nordeste**

Av. Minas Gerais, 135, Setor Jundiá  
Anápolis (GO) – 75110-770  
Fone: (62) 3321-3727 – Fax: (62) 3321-2483  
E-mail: regionalcentronordeste@sebraego.com.br

#### **Sebrae – Regional Centro-Norte**

Rua 33, 453, Praça Cívica, Setor Sul  
Goianésia (GO) – 76380-000  
Fone/Fax: (62) 3353-1997  
E-mail: regionalcentronorte@sebraego.com.br

#### **Sebrae – Regional Entorno do DF**

Praça da Matriz, 88, Ed. Tamboril Center Empresarial, 3º andar, Centro  
Luziânia (GO) – 72800-283  
Fone: (61) 3621-1030 – Fax: (61) 3622-8801  
E-mail: regionalentornododf@sebraego.com.br

#### **Sebrae – Regional Oeste-Noroeste**

Rua Rio Verde, esq. c/ Rua Serra Dourada, 285, Setor Montes Belos  
São Luis de Montes Belos (GO) – 76100-000  
Fone: (64) 3601-2407 – Fax: (64) 3671-1114  
E-mail: regionaloestenoroeste@sebraego.com.br

#### **Sebrae – Regional Sul-Sudeste**

Av. Raulina Fonseca Pascoal, 2.273, Centro  
Catalão (GO) – 75701-480  
Fone/Fax: (64) 3441-2512  
E-mail: regionalsulsudeste@sebraego.com.br

#### **Sebrae – Regional Sudoeste**

Rua Dona Maricota, 199, Jardim Marconal  
Rio Verde (GO) – 75901-580  
Fone: (64) 3621-0896  
E-mail: regionalsudoeste@sebraego.com.br

---

<sup>223</sup> Fonte: <http://www.sebrae.com.br/uf/goias/sebrae-go/onde-estamos>

## **AGÊNCIAS SEBRAE**

### **Agência Sebrae Central Fácil (Junta Comercial de Goiás)**

Rua 259, esq. c/ 260, Qd. 85-A, Lt. 5E, Setor Universitário  
Goiânia (GO) – 74610-240  
Fone: (62) 3261-4833  
E-mail: [centralfacil@sebraego.com.br](mailto:centralfacil@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Caldas Novas**

Praça Mestre Orlando, Qd. 12, 452, Centro  
Caldas Novas – 75690-000  
Fone: (64) 3455-1095  
E-mail: [caldasnovas@sebraego.com.br](mailto:caldasnovas@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Cristalina**

Rua Aimorés, Qd. M, Lt. 208, Setor Aeroporto  
Cristalina (GO) – 73850-000  
Fone: (61) 3612-5397  
E-mail: [cristalina@sebraego.com.br](mailto:cristalina@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Formosa**

Avenida Brasília, 193, Centro  
Formosa (GO) – 73813-010  
Fone/Fax: (61) 3981-1066  
E-mail: [formosa@sebraego.com.br](mailto:formosa@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Goiatuba**

Avenida Presidente Vargas, 529, Centro  
Goiatuba (GO) – 75600-000  
Fone/Fax: (64) 3495-0103  
E-mail: [goiatuba@sebraego.com.br](mailto:goiatuba@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Jaraguá**

Rua Riantes Gomes Souza, s/nº, Jardim das Vivendas  
Jaraguá (GO) – 76330-000  
Fone: (62) 3326-2606  
E-mail: [jaragua@sebraego.com.br](mailto:jaragua@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Morrinhos**

Rua Major Limírio, 472, Centro  
Morrinhos (GO) – 76650-000  
Fone: (64) 3417-21-23  
E-mail: [morrinhos@sebraego.com.br](mailto:morrinhos@sebraego.com.br)

### **Agência Sebrae Niquelândia**

Rua Goiás, Qd. H, Lt. 5, Setor Bela Vista  
Niquelândia (GO) – 76420-000  
Fone: (62) 8134-1555  
E-mail: [niquelandia@sebraego.com.br](mailto:niquelandia@sebraego.com.br)

**Agência Sebrae Palmeiras de Goiás**

Avenida Maria Inês, 182, Sala 3, Setor Antônio Bueno

Palmeiras de Goiás (GO) – 76190-000

Fone: (64) 8424-2064

E-mail: palmeiras@sebraego.com.br

**Agência Sebrae Porangatu**

Rua 14-A, Quadra 5, Lote 2 - Centro

Porangatu – Goiás - 76550-000.

**Agência Sebrae Quirinópolis**

Via Leocádio de Souza Reis, Qd. 24, Lt. 1, Bairro Eldorado

Quirinópolis (GO) – 75860-000

Fone/Fax: (64) 9652-3106 (provisório)

E-mail: quirinopolis@sebraego.com.br

**Agência Sebrae Uruaçu**

Av. Tocantins, esquina com Av. Araguaia, Centro

Uruaçu (GO) – 76400-000

Fone: (62) 3357-4143

E-mail: uruacu@sebraego.com.br

## **Anexo E - Relação de Diretores-Presidentes do Cebrae/Sebrae Goiás<sup>224</sup>**

### **Cebrae**

Valter dos Santos (1976-1977)

Mário Altino (1978-1979)

Fernando Gomez Carmona (1980-1983)

Paulo Roberto Nicolli (1984-1985)

Antônio Guarino de Souza (1986)<sup>225</sup>

José Antônio Martins de Oliveira Itapary (1986)

Paulo de Tarso Lustosa da Costa (1987-1989)

### **Sebrae**

Flávio Ramos (1990-1992)

Carlos Augusto Baião (1992-1994)

Fernando Giuberti Nogueira (1994-1995)

Mauro Motta Durante (1995-1999)

Júlio Sérgio de Maya Pedrosa Moreira (1999-2002)

Silvano Gianni (2003-2004)<sup>226</sup>

Paulo Tarciso Okamoto (2005-2010)

Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (2011-2014)

Fonte: adaptado de Melo (2008, p. 135).

---

<sup>224</sup> Adaptado de Melo (2008, p. 135).

<sup>225</sup> Antônio Guarino de Souza exerceu o mandato de Diretor-Presidente, em 1986, durante apenas dez meses, devido ao desgaste provocado por suas críticas ao Governo Sarney em função do Plano Cruzado e orçamento aprovado para o Cebrae, abaixo de suas expectativas (cf. Mancuso, 2002, p. 84).

<sup>226</sup> O mandato de Silvano Gianni foi curto, pois fez parte da transição do governo FHC para o de Lula, tendo sido indicado por Fernando Henrique Cardoso, na época em que ocupava o cargo de Secretário-executivo da Casa Civil. Já quando Lula tomou posse, indicou Paulo Okamoto para assumir o cargo de Diretor-Presidente (Melo, 2008, p. 33).