

Associativismo e democratização da sociedade: limites e possibilidades

Gisele dos Reis Cruz*

** Doutora em Sociologia pelo IUPERJ e professora titular da Universidade Salgado de Oliveira.*

Este artigo tem como objetivo discutir o papel do associativismo no processo participativo das novas experiências de co-gestão pública, que visam à elaboração e implantação de políticas públicas através de uma parceria entre governo e sociedade. Estas experiências democráticas representam um novo modelo de ação proposto, sobretudo a partir de meados da década de 80, pautado na idéia de ampliação da participação da sociedade nos assuntos públicos consubstanciada na Constituição de 1988. Sendo assim, a sociedade foi chamada a se organizar para a participação na delineação de ações e projetos voltados para suas reais necessidades, sob a ótica da divisão de responsabilidades entre governo e população.

Os estudos voltados para a análise dessas experiências têm apresentado diferentes recortes na tentativa de explicar o sucesso ou o fracasso dessas iniciativas. Por exemplo, uma parte dos estudiosos direciona o seu olhar para o papel desempenhado pelas instituições governamentais no estabelecimento de parcerias entre governos e populações locais, de modo que o tipo de arranjo institucional aparece como a principal variável explicativa dos resultados obtidos. Porém, muitos estudos têm se deparado com uma outra di-

menção, a societal, enfatizando que a forma como a sociedade se organiza e o tipo de cultura política influenciam enormemente nos resultados, apresentando a sociedade civil como protagonista do processo político.

Dentro da linha de análise que enfatiza a dimensão societal, há a idéia amplamente difundida de que uma sociedade com um nível alto de organização, marcada pela atuação de associações voluntárias, contribuiria para o desenvolvimento social e econômico e para o aperfeiçoamento da democracia. Isso porque o envolvimento das pessoas em organizações gera um sentimento de reciprocidade e confiança que são canalizados para a geração de ações coletivas eficazes. Dessa forma, o tema do associativismo tem sido explorado sob a perspectiva de sua contribuição para o aperfeiçoamento do sistema político e econômico. Em outras palavras, o engajamento em organizações e associações voltadas para o desenvolvimento de atividades voluntárias seria o caminho para a prática cotidiana da democracia, visto que significaria o envolvimento comum em torno de assuntos públicos.

Este artigo procura mostrar que, embora a organização da sociedade civil seja um dos elementos essenciais para a geração de relações de poder mais democráticas, o papel de protagonismo da sociedade civil no que diz respeito à modificação da estrutura de poder depende do tipo de relações sociais estabelecidas em seu interior. Mais ainda, a existência de um certo grau de associativismo não necessariamente leva ao estabelecimento de relações de reciprocidade e confiança e, nem tampouco ao aperfeiçoamento da prática democrática. Parto do princípio de que o olhar deve ser direcionado para a qualidade do associativismo, pois a quantidade de associações voluntárias nos diz muito pouco sobre a qualidade das relações e sobre o nível de articulação e cooperação existente.

Levando-se em conta que as experiências de co-gestão pública são baseadas na adesão dos diversos segmentos sociais ao processo participativo, podemos pensar que uma sociedade marcada por práticas associativas tende a apresentar melhores resultados. Isso porque, se as pessoas encontram-se engajadas em organizações que exigem a união e a cooperação para a obtenção de determinados

objetivos, teoricamente, não teriam dificuldade alguma em se associar a outros grupos da sociedade com o objetivo de discutir e debater problemas de sua localidade juntamente com representantes do poder público. Contudo, a contribuição do associativismo para a prática democrática vai depender da estrutura organizacional interna dessas associações e, sobretudo do tipo de relação estabelecida entre seus membros.

A discussão dessa temática será abordada através de um estudo empírico por mim realizado junto ao Fórum de Desenvolvimento Local (fórum Dlis) do município de Paraty, no estado do Rio de Janeiro. Os dados aqui apresentados são fruto de uma pesquisa de corte qualitativo, com ênfase em duas técnicas: observação participante e realização de entrevistas semi-abertas com integrantes e não-integrantes do fórum. Sendo assim, no decorrer do texto, serão apresentadas situações observadas durante a pesquisa e alguns depoimentos como forma de reforçar a temática discutida, tendo em mente que as falas representam a forma como os entrevistados percebem a realidade política e social de seu município.¹

Os fóruns Dlis começaram a ser implantados no ano de 1999, em diversos municípios brasileiros, com IDH baixo, a partir do programa Comunidade Ativa do governo federal, vinculado ao Programa Comunidade Solidária. A partir do ano de 2002, os fóruns Dlis passaram a ser implantados autonomamente pelo Sebrae, um dos principais parceiros da nova estratégia denominada desenvolvimento local integrado e sustentável, pois o Programa Comunidade Ativa não teve continuidade. O objetivo da implantação dos fóruns Dlis é a instituição de uma parceria entre o poder público e a sociedade local com a finalidade de elaborar um plano de desenvolvimento local, onde são delineadas as ações prioritárias em termos de políticas públicas.

A cidade de Paraty possui um número considerável de organizações e associações civis, de modo que me pus a analisar a real con-

¹ As entrevistas foram realizadas nos anos de 2002 e 2003, para a elaboração de minha tese de doutoramento, concluída em 2005, pelo IUPERJ. Nos depoimentos aqui apresentados, não será identificada a identidade do entrevistado, como forma de garantir o seu anonimato.

O papel de protagonismo da sociedade civil no que diz respeito à modificação da estrutura de poder depende do tipo de relações sociais estabelecidas em seu interior.

tribuição desse nível organizacional para as ações empreendidas pelo fórum Dlis do município. A partir dos dados obtidos, pode constatar que o tipo de interação estabelecida entre as organizações e a estrutura interna das mesmas nos diz muito mais sobre a prática democrática do que o seu número.

Estudos inspirados no modelo de Tocqueville apontam para a importância das associações no que diz respeito à geração de virtudes cívicas que levam à cooperação, à reciprocidade e à confiança. Pateman, por exemplo, afirma que os indivíduos aprendem a participar através da atuação em organizações que exijam algum grau de engajamento social e político (PATEMAN, 1970). Putnam, por sua vez, afirma que as pessoas que se unem em torno de organizações tendem a confiar mais umas nas outras, pois relações recíprocas baseadas na confiança podem ser geradas ou através de regras de reciprocidade ou por meio de sistemas de participação cívica, este último representado pelas associações voluntárias (PUTNAM, 1996).

A relação entre envolvimento em associações voluntárias e maior propensão à participação social e política também é salientada por Olsen, quando este destaca as oportunidades que os membros de organizações têm de estabelecer contatos com diversos grupos sociais, deparando-se com diversas questões e atividades políticas, aumentando, por conseguinte o seu grau de informação e o acesso aos recursos necessários para uma ação política efetiva. (OLSEN, 1972) Na mesma linha de raciocínio, Moyser e Parry (*Apud* Billiet e CAMBRÉ, 1999:243)² enfatizam que as associações são arenas onde

² Moyser, G. e Parry, G. "Voluntary Associations and Democratic Participation in Britain". Paper presented in The Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Oslo, 29 March-3 April, 1996.

emergem os assuntos políticos e onde os indivíduos aprendem a debater e a discutir questões de interesse da comunidade. Ou seja, as associações seriam arenas onde a democracia é aprendida e exercitada.³ Sob a perspectiva destes estudos, podemos dizer que sociedades caracterizadas por uma vida associativa intensa tendem a se deparar com menos obstáculos para a obtenção de objetivos que dependam de união e de colaboração, levando ao exercício ou ao reforço da democracia.

Na verdade, afirmações como esta são fortemente influenciadas pelas teorias que trabalham com o conceito de capital social, cujas premissas são bastante generalizantes no sentido de se apresentarem como válidas para todo e qualquer contexto social. Assim, o questionamento acerca do papel real desempenhado pelo associativismo no que toca ao aperfeiçoamento da democracia e do sistema político torna-se importante na medida em que pode vir a nos fornecer uma compreensão mais acurada do processo participativo e democrático. Para isso, é preciso se estabelecer um diálogo com a literatura concernente ao tema do capital social.

Alguns cientistas sociais vêm enfatizando, desde a década de 90, a importância do estabelecimento de laços sociais baseados na confiança mútua, tidos como condição para um bom funcionamento da democracia. Nesse sentido, uma nova interpretação emerge quando o assunto é democracia, visto que, como destaca Newton, há cerca de 20 ou 30 anos atrás, a análise da democracia centrava-se na idéia de liberdade e igualdade, com todas as dificuldades que o emprego dos dois termos representa (NEWTON, 1999). Atualmente, diversos estudiosos da democracia compartilham a relação entre crescimento econômico, integração social, estabilidade política e eficiência governamental com valores, normas e atitudes presentes em condições sociais onde os indivíduos confiam e cooperam uns com os outros.

³ Billiet e Cambré (1999) citam um estudo empírico desenvolvido por Almond e Verba em cinco países, que mostra a relação entre participação em associações voluntárias e alto nível de sofisticação política, confiança social, participação política e sentimento de competência subjetiva. Verba e Nie (1972), por sua vez, mostram haver uma relação positiva entre envolvimento em organizações sociais e participação em processos de tomada de decisão.

Dessa forma, se na década de 80, o Estado era visto como possuindo um papel central no processo de desenvolvimento econômico e social e na estabilidade política, na década de 90, a confiança e a cooperação social passaram a fazer parte das análises sobre desenvolvimento econômico-social e construção e reforço da democracia. Esta perspectiva vem se desenvolvendo sob o conceito de capital social que, na prática, significa confiança, sociabilidade, cooperação e reciprocidade.

Contudo, o conceito de capital social vem sendo utilizado com diferentes perspectivas. A primeira delas define capital social em termos de normas e valores que influenciam o comportamento e as atitudes dos indivíduos. Assim, capital social seria um fenômeno subjetivo da cultura política, expresso em uma determinada visão de mundo que leva os indivíduos a cooperarem e a confiarem uns nos outros. Por esta perspectiva, os conceitos de confiança e reciprocidade seriam centrais, visto que capital social seria uma espécie de cimento da sociedade através do qual os indivíduos deixam de buscar somente o auto-interesse, passando a se voltar para os interesses comuns da comunidade.

Como destaca Newton (*op. cit.*), reciprocidade, nesse sentido, não se refere a ações desenvolvidas a espera de compensações de igual valor, pois os indivíduos não agem em associação com outros visando uma recompensa imediata. Ao contrário, reciprocidade aqui envolve um certo grau de incerteza, risco e vulnerabilidade de forma que estabelecer relações recíprocas com outros sob estas bases significa correr riscos que são enfrentados porque as relações são baseadas na confiança mútua (LUHMANN, 1990). O capital social, entendido desta forma, seria o responsável por converter o estado natural hobbesiano em uma sociedade onde é possível o estabelecimento de uma ordem política e social baseada na cooperação, sem que para isso seja preciso o uso de um poder coercitivo.⁴

⁴ Nota-se, então, que o conceito de capital social baseado na confiança e na reciprocidade desempenha na teoria política e social moderna a mesma função do conceito de fraternidade na discussão política do século XIX que, juntamente com os conceitos de liberdade e igualdade foi apresentado como uma das condições para a democracia. (NEWTON, 1999)

A segunda definição de capital social relaciona-o com a existência de organizações ou associações formais e informais que permitem a multiplicação dos contatos sociais. Por esta perspectiva, o estabelecimento de laços sociais que permeiam tanto a vida pública como a privada seria de fundamental importância para a geração de relações de cooperação e confiança entre os indivíduos. Dessa forma, grupos informais baseados em relações de parentesco, de vizinhança e de amizade teriam o mesmo papel dos grupos mais formalizados como clubes, associações e organizações voluntárias. Isto é, permitem o estabelecimento de contatos sociais que tendem a gerar interesses comuns e, por conseguinte, um comportamento coletivo voltado para a promoção do bem comum.

A terceira definição de capital social identifica-o em termos de bens coletivos, facilidades e serviços que são produzidos através de ações coletivas voluntárias. A definição de Coleman se encaixa bem nesta perspectiva, pois o autor assume que o capital social é produtivo na medida em que torna possível o alcance de determinados objetivos que não seriam alcançados sem a presença de um esforço coletivo. (COLEMAN, 1998) Por esta ótica, o capital social seria uma propriedade de estruturas e relações sociais que contribuem e/ou facilitam a ação social, sendo expresso pelos benefícios sociais que apresenta. Nesta perspectiva, o capital social não é definido em termos de normas subjetivas ou organizações formais e informais, mas em termos de seus resultados. Ou seja, os seus produtos físicos e/ou sociais expressam a capacidade dos indivíduos de cooperar eficientemente.

As três definições acima de capital social encontram-se misturadas na definição de Putnam quando este apresenta o capital social em termos de fatores da organização social como confiança, normas e associações, que levam à eficiência da sociedade por meio de ações coordenadas.

O capital social seria o responsável por converter o estado natural hobbesiano em uma sociedade onde é possível o estabelecimento de uma ordem política e social baseada na cooperação.

(Putnam, *op. cit.*) Isto é, a existência de confiança, normas e associações capacitariam os indivíduos a agir de forma mais eficaz na perseguição de objetivos coletivos. Assim, Putnam desenvolve um amálgama entre normas subjetivas (confiança), características objetivas da sociedade (existência de associações) e resultados (eficiência), que pode ser expresso no seguinte esquema:

Confiança e reciprocidade → associações voluntárias → eficiência social e econômica

O problema da definição de Putnam refere-se ao fato de que, em termos empíricos, a correlação entre confiança, associações voluntárias e eficiência não necessariamente se concretiza de modo que sua definição aproxima-se muito mais de um modelo de análise aplicável somente em alguns contextos. Assim, parto do mesmo princípio de Newton quando este enfatiza que os três tipos de definição de capital social devem ser tratados separadamente, pois o tipo de correlação que, porventura, possa se estabelecer entre confiança, associações e eficiência deve ser objeto de uma investigação empírica bem acurada. Há que se destacar que a influência de um fator sobre o outro nunca pode ser generalizada de modo que contextos sociais, políticos e econômicos diferenciados tendem a produzir resultados bastante distintos. Assim, algum tipo de correlação entre confiança, associações e eficiência pode ser detectado sob variadas formas, bem como é possível que não haja relação alguma entre eles em determinados contextos.

O que procuro discutir neste artigo é que a dimensão subjetiva do capital social – confiança e reciprocidade – é conceitualmente diferente da existência objetiva de associações e organizações formais e informais, de modo que os dois nem sempre estão empiricamente correlacionados. Assim podemos indagar sob quais circunstâncias sociais e políticas altos níveis de confiança interpessoal resultam em uma grande extensão de associações envolvendo a cooperação de diversos segmentos da sociedade. Podemos também questionar se a existência de inúmeras associações e organizações voluntárias expressa, de fato, ações coordenadas visando ao alcance do bem comum.

Pretendo mostrar que um número considerável de associações pode significar apenas a existência de múltiplos grupos presentes na sociedade voltados para o desenvolvimento isolado de atividades específicas, ligadas ao interesse geral ou não. Dessa forma, podemos concordar em parte com a premissa de Putnam de que o engajamento em associações voluntárias tende a gerar confiança e cooperação. Porém, tal correlação irá depender do tipo de associativismo, ou melhor, do grau de confiança e colaboração existente no interior das associações.

Para detectar se há algum tipo de relação entre organizações voluntárias e geração de ações coordenadas, é preciso verificar duas coisas: como estas organizações se estruturam a nível interno; e que tipo de sintonia estabelecem com outras organizações e com o sistema político local. Este tipo de pesquisa é importante porque nos diz sobre as reais atividades das organizações e sobre que bases as relações sociais, tanto a nível interno como externo, estão assentadas para a obtenção dos objetivos propostos.

Sem uma pesquisa empírica acurada, a simples existência de múltiplas associações em um determinado local pode nos levar a deduzir que há um ambiente propício para o fortalecimento das práticas democráticas, visto que os indivíduos, ao aderirem a um grupo, tendem a exercitar o diálogo, o debate e a participação em assuntos do seu interesse ou do interesse da localidade na qual vivem. Por este ângulo, a teoria do capital social estaria correta, pois a adesão a associações voluntárias significaria o estabelecimento de relações de cooperação social, gerando maior participação e, por conseguinte, maior compromisso com a democracia.

Entretanto, há que se destacar que as associações tendem a absorver internamente os problemas encontrados no sistema político local. Por exemplo, se a sociedade local ainda não absorveu uma cultura política participativa, a tendência é que as associações criadas não atraiam muitos adeptos ou, pelo menos, não atraiam membros comprometidos de fato com as atividades desenvolvidas. O fato de haver um número considerável de associações em um determinado local não nos diz, de imediato, que haja um intenso processo de participação, pois as associações podem ter sido cria-

das por um grupo restrito e contar com a participação efetiva de poucas pessoas. Ademais, se a relação entre a população local e o sistema político é expressa unicamente pelo exercício da representação política, isso significa que a prática da participação política ainda não se encontra arraigada de modo que a figura do representante ou do líder continuará a intermediar a relação entre os indivíduos e o sistema político, também no interior das associações.

Esta questão nos remete à necessidade de identificar o tipo de associativismo existente em um determinado local, pois quantidade de associações não é sinônimo de qualidade das relações sociais. Só para reforçar, a simples existência de um número razoável de associações não significa necessariamente que haja relações mútuas de confiança ou que as relações sejam baseadas na cooperação social.

No caso específico do município de Paraty, trata-se de uma sociedade fortemente organizada, no sentido da existência de um número considerável de associações e organizações de todo o tipo. Porém, o associativismo de Paraty, embora expressivo, não se traduz em ações articuladas de modo a contribuir para a geração de cooperação social, havendo, portanto, ausência de relações horizontais. Isso porque quantidade de associações não significa qualidade das relações sociais, isto é, uma localidade pode possuir inúmeras atividades associativas sem que isso signifique ações pontuais na direção de um trabalho em conjunto visando à melhoria da cidade em questão (CRUZ, 2005).

*A dimensão
subjéctiva do capital
social – confiança e
reciprocidade – é
conceitualmente diferente da
existência objectiva de
associações e organizações
formais e informais.*

Dessa forma, a vida associativa do município de Paraty apresenta alguns traços peculiares que não contribuem para uma maior horizontalização das relações de poder. De um lado, as organizações locais tendem a realizar suas atividades isoladamente, sem que se construa uma articulação maior que envolva, ao menos, os segmentos que se dedicam ao mesmo tipo

de atuação e, de outro, no interior das próprias organizações, as relações entre líderes e associados, de uma forma geral, ainda são marcadas pelo verticalismo.

Além disso, pude perceber também que as atividades das associações tendem a se concentrar nas mãos dos líderes, de modo que a prática participativa ainda é mínima no interior dessas organizações, o que obviamente não ocorre somente em Paraty, pois a tendência em delegar poder é uma prática corrente nas modernas democracias representativas. O problema são as implicações desse tipo de atitude para o aperfeiçoamento da prática democrática, uma vez que o pouco envolvimento nos assuntos políticos tende a resultar em concentração do poder. A existência de múltiplas associações não necessariamente significa ruptura com práticas tradicionais, pois as organizações em si podem apenas refletir os problemas observados no sistema político como um todo.

A falta de sintonia entre as organizações locais pode ser exemplificada pela existência, em Paraty, de várias associações voltadas para a mesma temática, mas que não costumam desenvolver um trabalho coeso no sentido de unir forças para se atingir um objetivo comum. Assim, por exemplo, Paraty possui algumas organizações direcionadas para a questão do meio ambiente, cuja temática é uma das preocupações do município, uma vez que este possui diversos atrativos turísticos. Uma das organizações voltadas para o tema ambiental é a ONG Casa Azul, cujas atividades são direcionadas para o desenvolvimento sustentável do município. Em função disso, desenvolve projetos de estruturação urbana interligados com ações de valorização da cultura local e principalmente de preservação ambiental. Assim, como a ONG Casa Azul, outras entidades locais direcionam suas atividades para o desenvolvimento local e para a preservação do meio ambiente, mas que não costumam desenvolver projetos em parceria. Há inclusive membros de organizações estaduais e regionais que se apresentam como representantes destas no município de Paraty. É o caso da ONG Movimento de Cidadania das Águas do Rio de Janeiro, que desenvolve um trabalho de preservação ambiental no Estado do Rio, e do Instituto Ambiental Costa Verde que produz atividades

ligadas ao meio ambiente em toda a região da Costa Verde. Embora as duas entidades possuam representantes em Paraty, parece que não são realizadas atividades em conjunto visando unir esforços para o alcance do objetivo comum.

Nota-se que a cultura do individualismo ainda encontra-se bastante presente na cidade em dois sentidos. Primeiro, as associações locais tendem a desenvolver ações estritamente voltadas para o setor no qual atuam, o que é absolutamente comum mas que compromete um envolvimento maior com outros assuntos do município. Segundo, tendem a desenvolver suas atividades isoladamente, embora esta prática esteja em transformação devido à influência do fórum Dlis. O depoimento abaixo, de um empresário local, reflete a percepção da determinados segmentos sociais sobre esta temática:

“Algumas (associações) são mais organizadas, outras menos, acho que as associações, de uma forma geral, deveriam se unir mais, inclusive estar mais conscientes que juntos temos maior poder de fogo, podemos exigir mais das autoridades, e às vezes as pessoas abusam devido a nossa desorganização.”

O que procuro mostrar é que um associativismo que não leva à articulação e à cooperação não facilita práticas democráticas e participativas, principalmente as experiências que exigem um engajamento coletivo para o alcance de determinados objetivos. Nesse sentido, a experiência do fórum Dlis em Paraty não teria sido beneficiada pela existência de uma sociedade com um número considerável de associações. Isso pode ser expresso pelo fato de muitas associações locais estarem ausentes nas reuniões do fórum, diminuindo o seu poder de pressão. Este fato é percebido pelos próprios integrantes do fórum. Uma empresária e integrante de uma associação de bairro afirma:

“Em relação às associações, a participação ainda é mínima, uma boa parte das associações, os presidentes e a diretoria, não frequenta ainda as reuniões do fórum.”

Em termos de associações de bairro, a questão geográfica exerce forte influência sobre a desarticulação, pois os distritos do município de Paraty localizam-se distante geograficamente, dificultando a realização de atividades em conjunto de modo que cada associação de moradores tende a concentrar esforços na resolução dos problemas de sua localidade. Como afirma um entrevistado: “[...] em termos de associações de bairro, o pessoal está mais engajado no próprio bairro mesmo.” Este ponto reflete uma visão fragmentada do município por parte da população local que se sente comprometida somente com as ações ligadas ao distrito ou ao bairro no qual vive, o que dificulta o desenvolvimento de atividades coordenadas. As inúmeras organizações existentes parecem não contribuir para a modificação deste quadro na medida em que elas próprias tendem a agir desarticuladamente.

Aqui, novamente se percebe a influência da formação geográfica específica de Paraty sobre o processo de participação. A distância física entre os bairros reforça práticas isoladas por parte das próprias associações de bairro, dificultando a construção de laços de cooperação e fortalecendo a busca de soluções localizadas em prejuízo da união em torno de projetos para o desenvolvimento geral do município. Não quero dizer com isso que a característica geográfica do município seja a causa da desarticulação, mas que, na ausência de um histórico de cooperação social, os fatores externos acabam por desempenhar um importante papel no tipo de interação estabelecida entre as associações.

Outra característica do associativismo local é a existência de algumas entidades que não possuem sequer um número razoável de associados, sendo formadas basicamente pelos sócios fundadores. Com relação a este tipo de organização, não existe um trabalho direcionado para a atração de novos associados, o que contribuiria para o fortalecimento da própria organização na cidade. Através de conversas informais, pude constatar que algumas associações foram constituídas por um número de cinco a seis pessoas que possuíam o interesse comum de desenvolver algum tipo de trabalho no município de Paraty. Devido à falta de um trabalho de divulgação de suas ações, essas associações sequer são conhecidas na cida-

de, a não ser pelos que estão diretamente envolvidos em suas atividades. São organizações cujo lema não é a articulação com outras associações locais, mas o desenvolvimento de um trabalho próprio e específico, não havendo um engajamento, por parte dessas associações, nos problemas do município.

O que pude constatar, então, é que um grande número de entidades organizadas não significa uma sociedade articulada ou que a colaboração faça parte das atividades empreendidas. Dessa forma, os resultados de minha pesquisa empírica não desmentem que o engajamento em associações gere virtudes cívicas, como afirmava Tocqueville, mas mostram que não necessariamente virtudes como cooperação, reciprocidade e confiança são construídas pelo simples fato de se criar organizações. Ademais, os resultados empíricos obtidos vão na contramão do que diz Putnam, quando este destaca que uma das formas de se gerar relações recíprocas baseadas na confiança seria através de sistemas de participação cívica, este último representado pelas associações voluntárias.

Durante o período em que estive em Paraty, pude observar que há algumas associações que não se preocupam em aumentar o quadro de sócios e que são voltadas para projetos pessoais de seus fundadores. Estes projetos até podem ser benéficos para o município, mas o tipo de comportamento adotado pelos sócios fundadores não contribui para a geração de cooperação ou de capital social, uma vez que a divulgação das atividades não existe, impedindo, assim, a adesão de outros colaboradores. Alguns depoimentos apresentam uma explicação para a falta de divulgação, relacionando-a com a carência de uma estrutura administrativa que permita à organização desenvolver um trabalho mais profissional, resultando na falta de recursos humanos e materiais. Essa é a justificativa apresentada por um integrante de uma organização local, o Instituto Transexistencial e Educacional de Paraty (ITAE):

“A divulgação é muito fraca de nossa parte, é um erro causado também pela falta de apoio porque a diretoria depende do seu próprio trabalho, não tem como estar diariamente em tempo integral no Itae, então existem falhas, nós não temos pessoal contratado no Itae para desenvolver as atividades porque não temos recursos [...]”

No que diz respeito à adesão da população à prática associativa, a participação no interior das associações, de um modo geral, ainda é fraca no sentido de que os membros tendem a depositar nas mãos do líder da associação toda a responsabilidade pelo desenvolvimento das ações. Perce-

be-se então que a oposição que se verifica entre, de um lado, o ato de participar diretamente de debates e ações e, de outro, o ato de delegar poder a outrem, presente no sistema político como um todo, é transferido para o interior das organizações existentes.

Estive presente em uma reunião do fórum Dlis onde se discutia exatamente a questão da importância de se criar organizações voltadas para o alcance de um determinado objetivo junto ao poder público, destacando-se a necessidade desta organização ser formada por representantes de diversos segmentos sociais do município. Na reunião em questão, discutia-se a formação de um Conselho de Pesca, pois o tema em debate era sobre a situação do setor pesqueiro do município. Contudo, a escolha do representante dos pescadores acabou por gerar uma discussão em torno da dificuldade de fazer com que as pessoas realmente se comprometam com uma participação mais efetiva. Assim, a escolha do representante dos pescadores caiu sobre o líder costumaz da classe, um pescador chamado Almir, o primeiro a chamar a atenção para a necessidade de se gerar novos líderes para que as atividades sejam mais facilmente desenvolvidas. O depoimento de uma empresária ilustra este fato:

“Você percebe que as pessoas gostam, mas sempre dependem de um líder, é difícil haver a troca de um líder, a pessoa assumiu aquele papel de organizar as coisas, dificilmente ela consegue largar esse papel porque dificilmente alguém se dispõe a fazer; há pouca fé em si mesmos, eles não acreditam que sejam capazes de fazer alguma coisa.”

***Um associativismo que não
leva à articulação e à
cooperação não facilita
práticas democráticas e
participativas.***

Percebe-se que o envolvimento da população em um trabalho comunitário ainda é fraco em Paraty de forma que o número dos que se engajam diretamente nas atividades desenvolvidas pelas organizações locais é mínimo. Como enfatiza um Vereador da Câmara Municipal de Paraty:

“Em relação ao potencial de uma associação, em relação ao que ela pode fazer, a população ainda não tem noção disso e participa muito pouco efetivamente, só quando tem alguma coisa muito grave acontecendo, há uma mobilização maior, fora isso são muito dispersos.”

O fato é que se as associações locais não são capazes de gerar um compromisso mais sistemático por parte de seus membros e, somado a isso, não conseguem dividir as ações entre um número maior de participantes, o resultado é o enfraquecimento das próprias associações. Isso porque os líderes não são capazes de empreender todas as atividades necessárias para o alcance dos interesses diretos de seus membros e, nem tampouco, desenvolver ações articuladas com outras organizações. Dessa forma, ao invés de se criar uma experiência mais democrática voltada para a dispersão do poder, reforça-se a concentração do poder nas mãos de alguns líderes e não se alcança a internalização da prática democrática por um número maior de cidadãos.

No que se refere à estrutura organizacional interna das associações, devemos perguntar: há uma aproximação entre líderes e base a ponto de haver canais abertos de comunicação entre os membros do grupo? Há espaço para o debate interno com estímulo à participação e ao exercício da democracia? Almond e Verba enfatizam que as associações tendem a estimular o exercício da participação somente quando, em seu interior, não existam impedimentos para a troca de informações entre os indivíduos. (ALMOND e VERBA, 1965) Isto é, se não houver canais de comunicação que permitam o diálogo e o debate interno, as associações tendem a se transformar em meros instrumentos nas mãos de líderes dispostos em tirar dividendos de sua inserção na associação. Mais ainda, os autores

ênfaticamente que organizações voltadas para o treinamento de seus membros para o processo participativo podem gerar o sentimento de competência política que, por sua vez, terá repercussão sobre o sistema político na medida em que os indivíduos sentir-se-ão mais aptos para a prática democrática.

Entretanto, a filiação a alguma associação pode resultar em um baixo nível de participação individual, se as oportunidades para tal forem limitadas. Ou seja, se as decisões e as atividades forem centralizadas, os membros tendem a se sentir distantes do centro do poder, não encontrando oportunidade para praticar a democracia, o que tende a reforçar o mesmo sentimento de distanciamento em relação ao sistema político como um todo. Isso nos permite afirmar que o alto índice de filiações pode nos dizer muito sobre as instituições políticas de uma sociedade, mas nos diz pouco sobre o nível de cidadania presente entre os indivíduos. Assim, associações, cujas relações sociais internas são baseadas na hierarquia e na verticalização não contribuem para o reforço da democracia.

No caso de Paraty, as próprias organizações locais vivenciam a prática de relações de poder verticais, presentes no sistema político como um todo. De um certo modo, a forma como a população local se relaciona com a elite política, representada pelo governo local, é reproduzida no interior das organizações criadas. Assim, o mesmo distanciamento que se verifica entre governantes e governados no sistema político encontra-se presente nas outras esferas da vida social.

O resultado do distanciamento entre líderes e associados acaba sendo a concentração das atividades e decisões nas mãos do representante da associação. Nesse sentido, o líder, muitas vezes, toma determinadas decisões ou adota um determinado comportamento político sem consultar a opinião dos demais. Porém, este tipo de atitude tende a ser estimulado por dois fatores. De um lado, os próprios membros das associações locais acabam por legitimar a concentração de poder por parte do representante na medida em que não se mostram interessados em participar diretamente das atividades empreendidas ou deixam as decisões importantes para serem tomadas pelo líder. Dessa forma, os próprios membros das

associações estão reforçando a verticalização de poder, contribuindo para que a relação se pautem em bases cada vez mais assimétricas.

Mas, de outro lado, o comportamento centralizador revela um caráter autoritário do líder que tende a se sentir soberano para tomar as decisões sem consultar as bases. Neste caso, os membros das associações estariam sendo vítimas de uma estrutura de poder verticalizada que se transfere do sistema político como um todo para o interior das organizações. Nesse sentido, o processo de centralização das decisões nas mãos do líder parece ser reforçado, tanto por parte da liderança como por parte das bases, revelando-se um círculo vicioso difícil de ser rompido.

Em Paraty, o exemplo mais emblemático seria o da Colônia de Pescadores, bastante criticada pelos pescadores e seus associados. Embora, a classe de pescadores do município não seja ativa politicamente no sentido de participar sistematicamente das ações empreendidas pelo próprio fórum Dlis, alguns pescadores enfatizam a centralização de poder excessiva por parte do representante atual dos pescadores que responde pela organização.

Em uma reunião do fórum Dlis sobre a situação da pesca no município, os pescadores presentes chamaram a atenção para a dificuldade em estabelecer um diálogo com o representante da Colônia. Segundo os pescadores, o líder da Colônia tende a desenvolver um trabalho individualmente sem debater com os demais associa-

dos. Um outro exemplo de descaso com relação à opinião dos demais membros é o da Associação de Artesãos que vem passando por uma reestruturação interna a fim de diminuir o distanciamento entre liderança e base. Primeiramente, foi mudado o presidente da associação, uma vez que o anterior não costumava passar as informações básicas para os artesãos associados e nem os resultados das reuniões sociais das quais participava visando alcan-

O resultado do distanciamento entre líderes e associados acaba sendo a concentração das atividades e decisões nas mãos do representante da associação.

çar benefícios para a classe. Segundo depoimentos informais, o presidente anterior chegou a freqüentar algumas reuniões do fórum Dlis sem, no entanto, transmitir as questões discutidas aos demais membros de modo que a maior parte dos artesãos não tem conhecimento das ações empreendidas pelo fórum.

O que se nota é que muitos representantes das associações locais vêem a organização como um trampolim político, ou seja, desenvolvem ações visando ao alcance de um projeto pessoal, geralmente ligado à carreira política. Sendo assim, um comportamento autoritário e centralizador acaba sendo o usual por parte de líderes pouco comprometidos com o bem-estar da comunidade ou da classe a qual pertencem.

Assim, o verticalismo no interior das associações locais resulta de duas dinâmicas distintas: do caráter centralizador do líder e da delegação de poder por parte dos membros. Porém, elas se influenciam o tempo todo. Ou seja, de um lado, o comportamento centralizador por parte dos líderes desestimula o engajamento ativo das bases; de outro, o próprio desinteresse em um envolvimento direto com as atividades da associação por parte dos demais membros reforça o distanciamento entre liderança e base, contribuindo para a centralização das ações e decisões.

O que é importante ressaltar é que experiências associativas negativas contribuem para o descrédito por parte da população com relação às organizações locais. Isso fica bem claro quando se constata a dificuldade em agregar os indivíduos em torno de uma associação específica em decorrência de uma decepção anterior com outras atividades associativas. Um entrevistado, ligado ao setor de pesca, enfatizou a dificuldade em atrair os pescadores para a recém-criada Associação de Maricultores, fundada com o objetivo de fornecer aos pescadores uma atividade alternativa que lhes garanta o aumento de sua renda. Ele nos diz:

“Eu sei que a nossa (associação de maricultores) tem feito o possível para funcionar, mas as pessoas têm medo porque não acreditam, acham que tem questão política, que tem um ganho financeiro em cima disso, até você provar que não é nada disso [...] agora

estamos partindo para ações mais concretas, é a experiência de São Tomé, ele quer ver para crer, eles têm que sentir que a associação está voltada para a satisfação dos interesses deles, isso não é fácil. Tem mais de 5000 pescadores em Paraty, apenas mil e poucos são registrados, o resto não, isso mostra a pouca confiabilidade nas instituições que os representam. Ele não está acostumado a procurar a instituição que o defende, ele não tem esse hábito, ele está desacreditado das instituições”

A visão negativa em relação às práticas associativas é reforçada pela pouca divulgação das atividades e decisões tomadas pelas diretorias das organizações. Isto é, a não divulgação dos atos e decisões por parte dos líderes expressa bem a centralização de poder nas mãos das lideranças e reforça o distanciamento que se cria entre líderes e bases. Este fato contribuiu para o sentimento de apatia por parte dos indivíduos que acabam não acreditando na capacidade das organizações de trazerem benefícios sociais ou, ao menos, uma oportunidade de inserção política. Isto é, a adesão a organizações estruturadas verticalmente acaba gerando, não a virtude cívica, mas o sentimento de ineficácia política vivenciado pelos membros. Isso fica bem claro quando se vai analisar as associações de moradores locais. Quando indagados acerca do envolvimento da comunidade nas ações empreendidas pelas associações de bairro, alguns depoimentos mostram a pouca atuação das comunidades de uma forma geral. Um entrevistado chega a questionar a representatividade das ações e decisões tomadas pelos líderes destas organizações, visto que estes parecem agir de forma autônoma e sem preocupação em divulgar as atividades empreendidas:

“Não sei se a associação é representativa da comunidade do bairro, porque não se divulga muito o que se anda fazendo, não tem jornal da associação e nem do bairro, até que ponto isso daí é representativo da comunidade? Não tem divulgação do que eles fazem, do que eles agem, às vezes a gente tem que perguntar, isso tira muito o crédito, a credibilidade, principalmente quando tem verba, dinheiro envolvido, abre uma margem muito grande para todo mundo desconfiar.”

É importante ressaltar que o pouco engajamento nas atividades das organizações locais se deve também à histórica relação estabelecida entre as associações e o poder público, de forma que se verifica no interior das entidades locais o mesmo problema observado no fórum Dlis: o descrédito com relação aos resultados concretos advindos da participação. Desse modo, muitas associações assistem ao esvaziamento da participação em função do não cumprimento de promessas e ações por parte do poder público, contribuindo para o sentimento de ineficácia da ação política, claramente observada em algumas falas. O depoimento de um integrante da Associação de Moradores do distrito de Tarituba ilustra esse fato:

“São poucos os que participam, porque em algumas reuniões, o poder público vai lá promete e nada cumpre, então eles estão cansados. Eu como presidente da associação, resolvi não fazer reuniões devido ao cansaço que as pessoas estão, de ir a reuniões e discutir os projetos, e depois nada é feito.”

Dessa forma, o pouco engajamento da população local em atividades associativas parece ter relação direta com a forma como o associativismo local tem sido vivenciado pelos indivíduos. Em conversas informais, pude observar que a população local ainda vê com uma certa desconfiança a atuação de algumas associações locais, pois historicamente estas têm servido para projetar politicamente os seus líderes que se destacam muito mais por possuírem um projeto político do que pela realização de algum trabalho direcionado para a melhoria das condições de vida das comunidades locais. Dessa forma, tendem a se afastar das atividades empreendidas contribuindo para a perpetuação das relações verticais de poder na medida em que não se organizam para tentar modificar as próprias práticas associativas do município. Sobre isso, um integrante da Associação de Moradores de Barra Grande, afirma: “[...] muitos usaram a associação para se lançar a vereador, isso foi um atraso muito grande porque as pessoas que não queriam seguir o caminho político perderam a confiança.”

A centralização do poder no interior das associações locais se revela não somente pela não existência de debates sobre os problemas locais e ações empreendidas, mas também pela falta de divulgação de dados referentes às associações que seriam de interesse de todos os associados. Por exemplo, o representante da Colônia de Pescadores de Paraty é comumente acusado de não explicitar a planilha de custos para os demais membros, de modo que a forma como é gasto o dinheiro arrecadado dos sócios não é de conhecimento dos mesmos.

A falta de sintonia entre líderes e associados – comum nas organizações modernas – não é prerrogativa somente da Colônia de Pescadores, mas também de outras organizações locais como algumas associações de moradores, cujas atividades tendem a beneficiar unicamente o líder da associação. O fato é que a inexistência de uma horizontalização das relações no interior das associações tende a desestimular o ingresso nestas mesmas associações, bem como a continuidade das atividades, uma vez que os próprios membros deixam de acreditar na viabilidade de um trabalho articulado por meio de associações. Abaixo, um depoimento que ilustra esta descrença:

“Já aconteceram diversos eventos no nosso município ao longo dos anos, mas as pessoas, porque essas entidades não levaram a frente, ficaram desacreditados, as pessoas não acreditam muito. A colônia de pescadores por exemplo, sempre convidava os pescadores, eles vinham, e as promessas eram todas em vão, depois ele passaram a chamar os pescadores e estes já não atendiam mais os chamados.”

O que deve ser ressaltado é que a existência de organizações estruturadas verticalmente não contribui para o estabelecimento de práticas democráticas, onde o princípio é exatamente o oposto, o estabelecimento de relações mais igualitárias. No caso do município de Paraty, a experiência histórica vivenciada pela população tem sido a assimetria das relações em todas as esferas da vida social, reforçada pela centralização do poder, estimulando um comportamento apático e desinteressado politicamente.

Podemos então afirmar que o tipo de relações sociais estabelecidas no interior das associações pode estimular ou inibir o exercício da democracia interna, influenciando diretamente na forma como os membros se percebem frente às atividades da associação a qual pertencem. Esta autopercepção pode levar ou não à participação dos membros nos assuntos discutidos, gerando ou não o sentimento de competência política necessário para a participação ativa nos assuntos públicos.

Podemos obviamente considerar, de acordo com Almond e Verba, que os indivíduos que pertencem a algum tipo de organização tendem a desenvolver mais o sentimento de competência política, se comparados com os que não aderem a nenhum tipo de associação. Tendo a concordar com os autores na medida em que a adesão a um determinado grupo social abre possibilidades de maior inserção no processo político, contribuindo para que os seus membros se sintam mais aptos a influenciar os ditames da política.

No entanto, a filiação a organizações não se traduz, de imediato, em um sentimento de competência pessoal, visto que, como foi dito acima, as relações estabelecidas no interior da organização estimularão ou não a prática participativa. Um contexto onde o indivíduo não encontra espaço para expressar suas idéias e emitir suas opiniões não seria um ambiente propício para a geração de autoconfiança política. Ao contrário, se a associação em questão pau-

tar suas relações internas na horizontalização, haverá espaço para a participação generalizada, sendo inclusive reforçada por meio de treinamentos internos, cujos resultados tendem a ser transferidos para a esfera política, contribuindo para a geração de autoconfiança política. Devemos então considerar que um associativismo

A filiação a organizações não se traduz, de imediato, em um sentimento de competência pessoal, visto que as relações estabelecidas no interior da organização estimularão ou não a prática participativa.

capaz de gerar relações horizontais tende a contribuir diretamente para o reforço da democracia na medida em que estimula maior envolvimento e maior confiança interpessoal.

Podemos então concluir que somente um associativismo que gere a horizontalização das relações sociais permite ao indivíduo se posicionar frente às questões de seu interesse, diminuindo a probabilidade de que seja manipulado pelas instituições políticas ou pelo governo. Pertencer a uma associação voluntária fornece ao indivíduo uma série de recursos políticos, facilitando-lhe o acesso ao sistema político como um todo, pois a associação a qual pertence se apresenta como representante de seus interesses e demandas. Dessa forma, somente a filiação a associações voluntárias realmente democratizantes tende a produzir efeitos significantes sobre o comportamento e atitudes políticas dos membros, gerando a chamada virtude cívica e não a simples existência de uma estrutura organizacional.

O próprio poder de pressão que as diversas associações venham a exercer sobre o poder público depende da qualidade do associativismo, o que me leva a pensar que a existência de inúmeras associações não significa necessariamente que há um ambiente mais propício ao aperfeiçoamento da democracia no sentido de gerar maior participação e entrosamento da população nas atividades políticas. Sendo assim, os efeitos positivos do associativismo no sentido de facilitar o processo participativo nos instrumentos de co-gestão pública dependem: 1. da forma como o poder é exercido no interior das organizações; 2. da suplantação da tendência em se delegar as funções e atividades aos líderes; 3. do nível de articulação existentes entre as diversas associações e organizações locais. ■

Referências bibliográficas

COLEMAN, J. S. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 94:S95-S210, 1998.

CRUZ, G. R. *Gestão Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. 2005. Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Sociologia), IUPERJ.

- LUHMANN, N. *The Differentiation of Society*, New York: Columbia University Press, 1990.
- MOYSER, G. e PARRY, G. *Voluntary Associations and Democratic Participation in Britain*. Paper presented in The Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Oslo, 29 March-3 April, 1996.
- NEWTON, Kenneth. "Social and Political trust in Established Democracies". Norris, Pippa. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, 1999
- OLSEN, M. E. "Social Participation and Voting Turnout: a Multivariate Analysis". *American Sociological Review*, 1972.
- PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- CRUZ, G. R. & FREIRE, J. "Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local." *Cadernos Metrôpole. Desigualdade e Governança*, n. 10, 2º semestre, 2004.
- CRUZ, G. R. "Autoritarismo e direita no Brasil." SILVA, F. C. (Org). *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX*. RJ: Elsevier, 2004.
- CRUZ, G. *CADERNOS DO ICHF. Série Estudos e Pesquisas*, n. 76, Niterói, UFF, 2002, com os artigos:
- "Partido de massa versus partido de classe: o dilema do PT na ótica dos dirigentes fluminenses."
- "O PT e a redefinição de objetivos e estratégias."
- "Militantes do PT: pragmatismo e estratégia política."
- "O Socialismo Democrático do PT do Rio de Janeiro."
- "Democracia e participação no PT: realidade ou utopia?"
- CRUZ, G. & CRUZ, N. "O Nazismo em uma perspectiva cinematográfica." *Cadernos do ICHF. Série Estudos e Pesquisas*, n. 77, Niterói, UFF, 2002.

Associativismo e democratização da sociedade: limites e possibilidades

Gisele dos Reis Cruz

Resumo

Este artigo versa sobre o papel desempenhado pelo associativismo no que diz respeito à democratização da sociedade. A teoria do capital social afirma a importância da geração de confiança e reciprocidade para o desenvolvimento social e econômico de pequenas localidades e para o aperfeiçoamento da democracia. Por este ângulo, sociedades marcadas por um forte associativismo são vistas como mais articuladas e com maior nível de cooperação social. O objetivo deste trabalho é mostrar que a simples existência de organizações e associações voluntárias não é garantia de confiança, articulação ou cooperação social, pois as organizações tendem a introjetar os mesmos problemas verificados no sistema político como um todo. Assim, podem apresentar estruturas internas verticais, centralização das decisões nas mãos de líderes e pouca articulação com outras associações. Estas questões são discutidas com base em um estudo empírico realizado no município de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, focando o Fórum de Desenvolvimento Local da cidade.

Palavras-chave:

Capital social – democracia – associativismo

Abstract

This article is about the sheet of associations in the democratization of society. The theory of social capital asserts that trust and reciprocity are important for the social and economic development and for democracy. Thus, societies with strong associations are view like more articulated and with more social cooperation. I show that the existence of voluntary organizations and associations don't assure trust, articulation and social cooperation because the organizations tend to reproduce the same problems of politic system. Thus, the associations can introduce verticals structures, centralization of decisions and little articulation with others associations. These questions are debated through empiric study in the Paraty city, in the Rio de Janeiro, focalizing the Forum of Local Development.

Key words:

Social capital – democracy – associations