

Associativismo religioso e capital social na gestão pública de Guaraciaba (SC)

Monica Hass^{*}

Resumo

Este artigo analisa a influência do novo associativismo religioso e do capital social na gestão pública do município de Guaraciaba, localizado no oeste de Santa Catarina. Por meio do estudo realizado, buscamos entender a rede organizativa do novo associativismo religioso, que articula os grupos de Igreja, os conselhos municipais, as associações comunitárias, o orçamento participativo, como também os integrantes do quadro administrativo da Prefeitura Municipal. Essa rede tem gerado um capital social, um nível de confiança interpessoal que alimenta e realimenta a vida pública de Guaraciaba e mantém o Partido dos Trabalhadores à frente do governo local por quatro mandatos seguidos.

Palavras-chave: Gestão pública. Associativismo. Capital social. Orçamento participativo.

Introdução

Guaraciaba é um pequeno município com características preponderantemente rurais, criado em 1961. Possui atualmente 10.604 habitantes (IBGE, 2007), dos quais cerca de 60% se concentram na área rural e 40%, na urbana (AMOESC, 2005). A agricultura familiar é a principal atividade do município e corresponde a 70% do seu movimento econômico. Como tantos outros municípios do oeste catarinense, vem sofrendo um crescimento populacional negativo na zona rural, basicamente desde a década de 1990, indicando o êxodo do espaço rural para o urbano.

Colonizado por migrantes italianos e alemães, tem um forte associativismo local, com características religiosas que

^{*} Doutora em Sociologia Política e professora de Sociologia na Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus de Chapecó.

Recebido em 15/11/2010 - Aprovado em 1º/12/2010
Publicado em agosto de 2011

acompanham o município desde a sua formação (FONTANA, 2008), uma vez que na época a vida comunitária girava especialmente em torno da Igreja Católica, então de perfil conservador e com padrões de comportamento ditados pela igreja pré-Medelin. O associativismo, cuja organização inicial foi orientada pelos padres, foi uma das formas encontradas pelos primeiros moradores de Guaraciaba para enfrentar os problemas da comunidade (CONTE, 2006). Nas décadas de 1970 e 1980 surgiu um novo associativismo religioso em Guaraciaba, que teria reflexos na vida comunitária, na cultura cívica e na política local do município.

Este artigo objetiva analisar a influência do associativismo religioso e do capital social na gestão pública de Guaraciaba, visando compreender as razões pelas quais desde 1996, por quatro mandatos seguidos, são eleitos no município, prefeitos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que adotaram o estilo de gestão democrático-popular, voltado prioritariamente para as camadas sociais menos favorecidas.

O novo associativismo religioso e a gestão pública de Guaraciaba

Foi na década de 1940 que chegaram os primeiros migrantes descendentes de italianos e alemães de Guaporé, Rio Grande do Sul, para iniciar a colonização de Guaraciaba. A religião católica foi um elemento fundamental na formação da identidade étnica e social nas novas terras. En-

tre os colonos católicos havia o consenso da religião católica e entre os alemães havia uma divisão entre católicos e protestantes (FONTANA, 2008).

Orientados pelos padres da Igreja Católica, em torno de um associativismo informal, os colonos passaram a se organizar a partir de três a quatro famílias, com o objetivo de manter as relações de vizinhança e suprir com a ajuda mútua as suas necessidades, uma vez que as residências eram distantes umas das outras e as dificuldades iniciais eram imensas (CONTE, 2006).

O perfil desse associativismo religioso do município sofreu alterações nas décadas de 1970 e 1980, uma vez que a Igreja Católica, por meio dos princípios da teologia da libertação, organizou grupos de reflexão e pastorais e forjou a organização de movimentos sociais, sindicatos e associações comunitárias voltadas para a atuação de uma sociedade mais justa e igualitária.¹

Segundo Fontana (2008), com presença marcante em clubes, associações, grupos, sindicatos, igrejas e conselhos, o espírito comunitário dos moradores de Guaraciaba está fortemente marcado pela presença e atuação da maioria das pessoas em alguma organização cultural, esportiva, religiosa, comunitária ou de luta social e política. Entretanto, Conte (2006) aponta mudanças no perfil associativo do município nos anos 1999, 2000 e 2001 e afirma que houve a estagnação de novas associações civis, em particular das associações comunitárias e/ou assistencialistas, e uma elevação de associações de agroindústrias, voltadas à sobrevivência da agricultura familiar, para a permanência do homem no campo.

Para Putnam (1996), o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. O autor relaciona o desempenho institucional ao contexto cívico de determinada sociedade; a cultura cívica, por sua vez, é resultado do espírito associativo da comunidade. No seu entendimento, são as boas sociedades que ajudam a produzir boas instituições; a cultura cívica atua positivamente sobre as instituições.

De acordo com Putnam (p. 177), capital social “é o que diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Ressalta, no entanto, que a confiança é o componente básico do capital social. Uma sociedade que valoriza a confiança interpessoal, que se organiza civicamente em forma de redes, está mais propícia a produzir o bem comum, a prosperar. Ainda segundo o autor, a confiança pode derivar de duas fontes: regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica,² que possibilitem a cooperação horizontal, a ajuda mútua, o zelo pelo bem público.

O que se observa é que a cultura cívica de Guaraciaba resulta de uma rede associativa de confiança, que envolve a ajuda mútua, a cooperação, laços étnicos e de identidade cultural e religiosa, criada pela Igreja Católica, numa pequena comunidade rural. É a partir da ação da Igreja³ que é criada uma rede associativa com novas características desde a década de 1970.

No caso de Guaraciaba e de outros municípios da região Oeste catarinense,

chama a atenção o papel da Igreja como força motriz da mudança social no contexto da redemocratização. A instituição Igreja gera e alimenta a rede de sociabilidade e de cooperação, via organização das pastorais, de associações, de sindicatos, principalmente dos trabalhadores rurais, que penetra o tecido social e alimenta o Partido dos Trabalhadores e o governo local. Assim, entende-se que a sociedade, mas também a instituição Igreja, é responsável por um vigoroso associativismo em Guaraciaba.

Com a sua rede organizativa sustentada pela participação religiosa, o novo associativismo religioso foi o principal responsável pela organização do Partido dos Trabalhadores de Guaraciaba no início da década de 1990 e pela conquista da prefeitura pelo PT em 1996. Poli (1999, p. 166) comenta que “a própria estruturação do PT na região deu-se no âmbito das lutas nos movimentos, a partir da liderança destes”. Seguindo uma tendência de crescimento do Partido dos Trabalhadores em nível nacional, estadual e regional,⁴ em Guaraciaba, o padre Pedro Baldissera venceu as eleições em 1996 e adotou o estilo de gestão do governo democrático-popular, defendendo um projeto classista de transformação social, identificando-se com o perfil político-ideológico mais à esquerda do Partido dos Trabalhadores.

De acordo com Frey (1996, p. 109), o estilo de gestão “democrático-popular” caracteriza-se principalmente pelo estímulo à organização da sociedade civil e por “promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior en-

volvimento da população”. Nesse sentido, a gestão democrática implantada gira em torno da participação popular em processos decisórios, por meio do orçamento participativo, que estava contemplada no programa de governo do PT e demais fóruns de participação, como dos conselhos gestores municipais, bem como na transparência administrativa e na prioridade com a questão social, via inversão de prioridades em favor das camadas sociais menos favorecidas. Segundo Moura (1993, p. 48), “a idéia de inversão de prioridades é utilizada em contraposição ao que seria a agenda pública tradicional, caracteriza pela prioridade dada às grandes obras que pouco atenderiam às demandas populares”.

Ressalta-se a identificação dos gestores públicos eleitos de Guaraciaba com os segmentos menos incluídos socialmente e, conseqüentemente, com uma gestão voltada para a inversão de prioridades a partir da sua atuação religiosa, orientada pela teologia da libertação, seja enquanto padres, ministros de igreja, lideranças de movimentos sociais e de pastorais da região, como podemos verificar no parágrafo abaixo.

O padre Pedro Baldissera, filho de pequenos agricultores rurais da região Oeste, foi designado vigário de Guaraciaba em 1993, filiou-se ao PT em 1995 e foi eleito prefeito em 1996 e reeleito em 2000. Ele entregou a prefeitura em 2002 para o vice-prefeito Airton Fontana para concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa, onde saiu vitorioso. Foi reeleito para mais dois mandatos seguidos de deputado estadual. Em 2004 venceu para prefeito Airton Fon-

tana, que, além de ser professor, também participa das pastorais da família e da liturgia das missas. Em 2008, Ademir Zimmermann, mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Univalli, foi eleito prefeito de Guaraciaba. Nos anos de 1980 e 1990, Ademir esteve envolvido na organização da pastoral da juventude e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município (CONTE, 2006; FONTANA, 2008; HASS, 2007/2008).

Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a administração local, houve uma reestruturação da estrutura administrativa do município, com uma redução significativa do quadro de funcionários comissionados. De acordo com o então secretário de Administração de Finanças, Tarcísio Hanauer, “os chefes diminuíram. Antes cada setor tinha secretário e mais dois a três chefes. Tinha setenta e poucos comissionados e de confiança e atualmente estamos com 26”.⁵ Atualmente, a Prefeitura Municipal de Guaraciaba tem um quadro administrativo interno enxuto, com cerca de 13 funcionários entre os secretários, comissionados e os efetivos.

Por sua vez, percebe-se a preocupação já no primeiro mandato petista de aliar o perfil técnico, político e religioso no quadro administrativo da prefeitura. Na ocasião, segundo Hanauer, o primeiro prefeito do PT, o padre Pedro Baldissera, preocupou-se em contratar pessoas do Partido dos Trabalhadores que haviam liderado movimentos sociais na região e que também já tinham trabalhado na administração municipal de outras prefeituras de perfil ideológico progressista.

Assim, verifica-se uma forte relação entre o novo associativismo religioso e o quadro dos membros da administração municipal. Na pesquisa realizada,⁶ todos os entrevistados participam e/ou participaram de associações, movimentos sociais e urbanos (movimento operário, estudantil, das mulheres, dos sem terra e indígena), e alguns são ou foram líderes sindicais, comunitários, das pastorais da Igreja e presidente da igreja católica. Alguns também são catequistas e diáconos (estes últimos auxiliam na liturgia da Igreja). Questionados se participam de organizações religiosas, 75% dos entrevistados responderam sim e 25%, não. Ressalta-se que os mesmos 75% pertencem ao Partido dos Trabalhadores e os demais não possuem filiação partidária.

Apesar de grande parte do quadro do funcionalismo público ter um histórico ligado ao associativismo religioso, 50% possuem ensino superior (inclusive mestrado); 37,5%, ensino técnico (curso técnico a distância de gestão pública), e 12,5%, ensino básico, o que demonstra a preocupação com a formação dos gestores públicos.⁷ Se há anos atrás o Partido dos Trabalhadores da região se preocupava em formar lideranças para liderar a organização de movimentos sociais e para atuar nas pastorais, atualmente também se preocupa com a formação de um quadro de administradores petistas, visando a uma maior qualificação e eficiência da gestão pública.

A influência do associativismo no orçamento participativo

O Orçamento Participativo de Guaraciaba foi implantado em 1997, no primeiro ano do primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores. Por meio desse instrumento participativo decisório, a população, juntamente com o poder público, decide anualmente sobre obras a serem realizadas através do orçamento municipal (AVRITZER; NAVARRO, 2003).

É por intermédio do OP que a comunidade auxilia o governo local na definição das obras prioritárias a serem realizadas. Além disso, a própria comunidade sabe onde os recursos são investidos, uma vez que na dinâmica desse instrumento de participação popular existe a prestação de contas e, por meio dela, a realização das obras programadas pode ser fiscalizada. De acordo com os gestores da prefeitura de Guaraciaba, com raras exceções, que envolvem muitas vezes questões legais, as obras aprovadas são realizadas no tempo previsto,⁸ ou seja, há um compromisso do governo local em torno da execução das obras aprovadas e que tem reflexo na participação da comunidade no OP.

Por mais que esse mecanismo governamental de democracia participativa seja uma política do governo do PT, é o associativismo religioso, o capital social desenvolvido ao longo dos anos da vida associativa, que o nutre e faz com que tenha um bom desempenho em Guaraciaba. O poder público passou a mediar essa articulação em rede, quando o padre Pedro Baldissera ven-

cer as eleições em 1996, mas essa rede está assentada, basicamente, no associativismo religioso, que se mantém vivo até hoje.

Para compreender essa rede associativa religiosa e a confiança que gera na vida da comunidade e em relação ao próprio orçamento participativo, é importante ter presente o papel que a Igreja progressista já vinha desenvolvendo na organização das pastorais, especialmente nas comunidades do interior e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais desde a metade da década de 1980 e que foi intensificada com a vinda do padre Pedro Baldissera para o município em 1993. (Entrevista com Ademir Zimmermann, eleito prefeito de Guaraciaba em 2008).⁹

A comunidade de Guaraciaba gera um capital social que tem a religiosidade como definidora de seu *éthos*. Pode-se dizer que os laços de confiança interpessoal e o sistema de cooperação criado e ampliado em torno da produção de bens coletivos estão alicerçados na confiança do associativismo gerado pela rede criada pela Igreja Católica, que, por sua vez, tem reflexos na avaliação positiva do orçamento participativo por parte dos seus conselheiros e da população em geral.

A relação entre o associativismo e a Igreja progressista e o desempenho positivo do OP de Guaraciaba foi apontado por Borba e Lüchmann (2007, p. 43):

A existência de um associativismo comunitário de tipo “cidadão” ou “combativo” torna-se um facilitador do desenvolvimento do Orçamento Participativo, como demonstram o caso de Guaraciaba, Chapecó e Concórdia. Aqui, mais uma vez é importante destacar (para fins de

investigação futura), o papel que a Igreja progressista desempenha nesse processo. O caso de Guaraciaba é digno de nota: o município comporta um movimento comunitário e sindical constituído pela Igreja, e um prefeito eleito que é um padre. Como resultante, temos uma ampla aceitação do OP por parte de toda a população.

Para a efetivação do orçamento participativo, Avritzer e Navarro (2003) consideram de fundamental importância a existência de uma tradição associativa prévia. Na sua pesquisa, Conte (2006) verificou que um número expressivo dos conselheiros tinha uma experiência de vida associativa muitos anos antes da criação do orçamento participativo e a maioria deles possui um vínculo religioso: 76% na diretoria da Igreja e 16% nos grupos da Igreja.

Ainda de acordo com Conte (2006), 47 associações participam do OP, 24% dos conselheiros participam também dos conselhos municipais, regionais ou locais e 20%, de sindicatos, sendo importante destacar que a maioria (74,1%) são agricultores. Além disso, a maior parte dos beneficiários com as obras do OP são os pequenos agricultores (CONTE; WÖHLKE; BORBA, 2007), que possuem uma relação mais efetiva e atuante no associativismo religioso de Guaraciaba.

Essa infraestrutura associativa rural religiosa prévia do Orçamento Participativo de Guaraciaba resulta na qualidade dos seus processos de participação e na sua eficácia, uma vez que as demandas levantadas pelos participantes desse instrumento participativo atendem à maioria da população do município, que ainda é essencialmente rural.

Considerações finais

O contexto social e a história de Guaraciaba envolvem um forte movimento comunitário, ligado ao associativismo religioso, promovido pela Igreja Católica, que acompanha a formação do município. Nas décadas de 1970 e 1980, é um novo associativismo religioso, que segue os princípios da teologia da libertação, que teria influência na vida da comunidade.

Entende-se que a trajetória no novo associativismo religioso e as lutas políticas nos movimentos sociais e sindicais em torno de uma sociedade mais justa e igualitária resultaram na conquista do poder local pelo Partido dos Trabalhadores em 1996. Por sua vez, essa mesma rede associativa, bem como a gestão pública participativa, voltada para a “inversão das prioridades”, resultaram em quatro mandatos petistas seguidos.

A rede organizativa do novo associativismo religioso promovida pela Igreja Católica do município de Guaraciaba articula tanto os movimentos sociais, as pastorais, os grupos de igreja, o sindicato de trabalhadores rurais, os conselhos municipais, o Orçamento Participativo, como os cargos dos integrantes do quadro administrativo da Prefeitura Municipal e tem gerado um capital social, um nível de confiança mútua que organiza a vida pública de Guaraciaba e mantém o PT à frente do governo local.

Religious associativism and social capital in the public administration of Guaraciaba (SC)

Abstract

This paper analyses the influence of the new religious associativism and the social capital in the public administration of the municipality of Guaraciaba, located west of Santa Catarina. From this study we tried to understand the organizational network of the new religious associativism that articulates the different groups of the church, the city's councils, community associativism, the participative budgeting, as well as the members of the municipality's administration. This network has been generating a social capital, a level of interpersonal trust which supplies and re-supplies the public life of Guaraciaba, maintaining the Labor Party ahead of the local government four terms in a row.

Key words: Public administration. Associativism. Social capital. Participative budgeting.

Notas

- ¹ Vários trabalhos já relacionaram o papel exercido pela Igreja Católica progressista, através da teologia da libertação, com o surgimento do associativismo no oeste catarinense, principalmente a partir do nascimento dos movimentos sociais rurais e urbanos na região na década de 1980, destacando-se Poli, 1999, Strapazzon, 1997, e Conte, 2006. É importante ressaltar o papel da diocese de Chapecó, pela atuação do bispo dom José Gomes após o Concílio Vaticano II, e dos encontros episcopais de Medellín e Puebla na organização dos trabalhos desenvolvidos pela Igreja na região Oeste em torno da conscientização política dos seus fiéis, de uma

sociedade mais justa, em especial através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), dos grupos de reflexão, das pastorais. A respeito, consultar o livro organizado por Uczai (2002).

- ² Os sistemas de participação cívica remetem à atuação em vários tipos de associações, voluntárias ou não, como corais, associações comunitárias de bairro, clubes de esporte, grupos de lazer, partidos políticos, sindicatos, cooperativas, entre outros (ARAUJO, 2003).
- ³ Os neoinstitucionalistas Evans (1997), Skocpol (1999, apud Abu-El-Haj, 1999) criticam Putnam e defendem o papel das instituições, principalmente do Estado, na mobilização de iniciativas coletivas, visando à transformação social.
- ⁴ Em 1996, foram eleitos cinco prefeitos do PT no oeste catarinense: Chapecó, Guaraciaba, Dionísio Cerqueira, Irati e União do Oeste.
- ⁵ Hass, 2007/2008.
- ⁶ Trata-se de informações retiradas do texto HASS, Monica. Associativismo e capital social no orçamento participativo de Guaraciaba. In: BORBA, Julian et al. *Os impactos do orçamento participativo no poder executivo: um estudo comparado entre cidades de Santa Catarina*. Relatório de pesquisa financiada pela Fapesc, Unochapecó e Furb, 2007/2008.
- ⁷ Idem.
- ⁸ HASS, 2007/2008.
- ⁹ HASS, 2007/2008.

Referências

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1º sem. 1999.
- AMEOSC. Associação dos municípios do extremo Oeste catarinense. *Perfil do Município*. Disponível em: www.ameosc.org.br. Acesso em: nov. 2007.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia H. H. (Org.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- CONTE, Marivone. *Orçamento participativo e associativismo: o caso de Guaraciaba (1997-2004)*. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Univali, 2006.
- CONTE, Marivone; WOHLKE, Roberto; BORBA, Julian. Orçamento participativo, associativismo e religiosidade: o caso de Guaraciaba. In: BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia H. *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- FISTAROL, Eliane (Org.). *A terra é vida: movimentos políticos e sociais no oeste de Santa Catarina nos anos 1980 e 1990*. Chapecó: Argos, 2008.
- FONTANA, Airton. *Raios de luz iluminam a história de Guaraciaba*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2008. 224p.
- FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, Cedec, n. 37, p. 107-138, 1996.
- HASS, Monica. Associativismo e capital social no orçamento participativo de Guaraciaba. In: BORBA, Julian et al. *Os impactos do orçamento participativo no Poder Executivo: um estudo comparado entre cidades de Santa Catarina*. Relatório de pesquisa financiada pela Fapesc, Unochapecó e Furb, 2007/2008.
- MOURA, Suzana. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação da gestão pública*. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal da Bahia, 1997.
- POLI, Odilon. *Leituras em movimentos sociais*. Chapecó: Grifos, 1999.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- STRAPAZZON, João Paulo. *E o verbo se fez terra*. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (SC). 1980-1990. Chapecó: Grifos, 1997.
- UCZAI, Pedro (Org.). *Dom José Gomes. Mestre e aprendiz do povo*. Chapecó: Argos, 2002.