

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA

MÁRCIA REGINA FERREIRA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
GERAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL: UM ESTUDO DO CONSELHO DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO— ANO 2001/2002— DO MUNICÍPIO  
DE MARINGÁ-PR**

MARINGÁ  
2003

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA

MÁRCIA REGINA FERREIRA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
GERAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL: UM ESTUDO DO CONSELHO DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO— ANO 2001/2002— DO MUNICÍPIO  
DE MARINGÁ-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Passador.

MARINGÁ  
2003

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA

MÁRCIA REGINA FERREIRA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
GERAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL: UM ESTUDO DO CONSELHO DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO— ANO 2001/2002— DO MUNICÍPIO  
DE MARINGÁ-PR**

Dissertação aprovada como requisito para  
obtenção do grau de Mestre no Programa de  
Pós-Graduação em Administração,  
Universidade Estadual de Maringá e  
Universidade Estadual de Londrina, pela  
seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. João Luiz Passador (PPA-UEM)

---

Prof. Dr. Sérgio Bulgacov (UFPR)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Souza Passador (UEM)

Maringá, 04 de agosto de 2003

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao Odacir, meu companheiro de todos os momentos, pela sua grande sabedoria e por acreditar que é possível viver com muito amor, ao Rafael e Renan que são os frutos deste relacionamento e que tanto me dão forças e alegrias.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais pela educação e amor que me deram e a meus irmãos, Joelma, Rogério e Patrícia pela crença de que era possível iniciar esta caminhada.

Ao Professor Dr João Luiz Passador que com muita dedicação me orientou nesta trajetória, indicando leituras, discutindo, alertando e principalmente me despertando para a busca do conhecimento dentro de uma visão holística. Lembrarei sempre das reuniões maravilhosas e cheias de energia e entusiasmo.

Não poderia deixar de agradecer a meus professores do Mestrado, que colaboraram diretamente para minha formação intelectual, especialmente a Cláudia Passador, minha eterna professora. E também, à Coordenação do Mestrado, ao Bruhmer, pela sua eficiente atenção na secretaria, e às minhas colegas de sala, que me ensinaram tanto.

À Silvana Borges, vereadora de Maringá, que me estimulou a estudar o tema, discutindo suas idéias sobre os movimentos sociais e mostrando a participação popular como fundamental para uma verdadeira democracia.

À Prefeitura Municipal de Maringá, especialmente ao José Cláudio, prefeito municipal, pela sua coragem em abrir espaços para as discussões com a população. E principalmente à equipe do Orçamento Popular que foi extremamente atenciosa e prestativa durante a pesquisa.

A todos conselheiros do Orçamento Participativo 2001/2002 pela maravilhosa acolhida e riqueza de detalhes nas entrevistas e no preenchimento do questionário. E também por terem me ensinado o valor da colaboração e da vontade de construir uma verdadeira democracia.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Celene Tonella e à Prof<sup>a</sup>. Dra Cláudia Souza Passador pelas oportunas sugestões dadas no Exame de Qualificação.

À Claudia Yamani, Sandra, Greisela, Sarita, Cléo, Adriana, Júnior, Adalgisa e outros tantos amigos que em todos os dias desta caminhada motivaram os meus estudos e afirmaram que era possível.

Ao Prof. Dr. Gustavo Adolfo Ramos Mello Neto por ter me ensinado que é possível viver sem querer ter que acertar tudo, o tempo todo, e que viver é não ter garantia nenhuma.

A todos que acreditam e que trabalham pela construção de um mundo mais justo e que lutam pela democratização do poder e pelo acesso aos direitos sociais para todos.

*E aprendi que se depende sempre de tanta  
e muita diferente gente, toda pessoa sempre é as  
marcas das lições diárias de outras tantas pessoas.  
É tão bonito quando a gente entende  
que a gente é tanta gente  
aonde quer que a gente vá...*

(GONZAGUINHA, 1983).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>METODOLOGIA</b> .....	22
<b>1 ESTADO DE DIREITO MODERNO</b> .....	28
1.1 FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO.....	28
1.1.1 Maquiavel.....	28
1.1.2 Nova classe social – a burguesia .....	29
1.1.3 Iluminismo.....	31
1.1.4 A teoria liberal .....	34
1.1.5 Teoria socialista e a crítica ao liberalismo .....	37
1.2 ESTADO DE DIREITO MODERNO E O PARADIGMA EMERGENTE .....	39
1.2.1 A teoria da “Ação Comunicativa” .....	44
1.2.2 A teoria do “Novo Contrato Social” .....	48
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	53
2.1 BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA E BRASIL .....	53
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	54
2.2.1 Decreto Lei nº 200.....	56
2.2.2 Democratização, nova constituição e o Estado .....	58
2.3 A REFORMA DO ESTADO E O MODELO DA REFORMA .....	59
2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÃO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO....	64
2.4.1 O município: restrições econômicas e necessidades sociais .....	66
2.4.2 A gestão local e a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	73
2.4.2.1 O controle social proposto pela LRF.....	77

2.4.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal – reflexos nas finanças públicas .....	79
<b>2.4.3 Estatuto da cidade: instrumento da política urbana</b> .....	81
<b>2.4.4 O dilema da gestão democrática local com o paradigma neoliberal</b> .....	85
<b>3 CAPITAL SOCIAL</b> .....	93
3.1 A ORIGEM E O CONCEITO DO CAPITAL SOCIAL .....	93
<b>3.1.1 Confiança – componente básico do Capital Social</b> .....	99
3.2 CAPITAL SOCIAL: COMUNIDADE CÍVICA E CULTURA .....	102
<b>3.2.1 Desempenho institucional e comunidade cívica</b> .....	103
<b>3.2.2 A cultura política e o associativismo</b> .....	109
3.2.2.1 O declínio do Capital Social na cultura americana .....	114
<b>3.2.3 A religião: protestantismo e catolicismo</b> .....	118
3.3 CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	121
3.4 CAPITAL SOCIAL E NEO-INSTITUCIONALISMO .....	126
<b>3.4.1 Estado e sociedade civil – as experiências acerca do Capital Social</b> .....	127
3.4.1.1 Capital Social e estudos sobre o Brasil.....	133
<b>4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b> .....	139
4.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O SISTEMA DE GOVERNO MAIS DEMOCRÁTICO .....	141
<b>4.1.1 Orçamento Participativo – as primeiras experiências</b> .....	145
<b>4.1.2 O Orçamento Participativo – seu crescimento, o contexto da participação e balanço de experiências</b> .....	153
<b>4.1.3 O Orçamento Participativo como prática emancipatória através do processo educativo</b> .....	158
4.2 PORTO ALEGRE /RS: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA .....	162
<b>4.2.1 As características associativas do Rio Grande do Sul</b> .....	162
<b>4.2.2 A dificuldade do Orçamento Participativo em seu início</b> .....	164
<b>4.2.3 O processo participativo de Porto Alegre – metodologia</b> .....	166

4.2.3.1 Funções do Conselho do Orçamento Participativo-2001 (POA/RS) .....	169
4.2.3.2 Etapas do Ciclo do OP .....	172
<b>4.2.4 O estudo sobre a distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre por Abers .....</b>	<b>176</b>
4.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MARINGÁ-PR .....	179
<b>4.3.1 Orçamento Participativo – a práxis de Maringá .....</b>	<b>185</b>
<b>5 RESULTADO DA PESQUISA .....</b>	<b>195</b>
5.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS DO OP .....	196
5.2 DA PARTICIPAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	203
5.3 CULTURA CÍVICA DOS CONSELHEIROS.....	214
5.4 CAPITAL SOCIAL/ COMUNIDADE CÍVICA E TRAJETÓRIA POLÍTICA.....	222
5.5 CAPITAL SOCIAL/ CONFIANÇA INTERPESSOAL .....	227
5.6 O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	231
5.7 OPINIÃO E SUGESTÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE O OP 2001/2002.....	241
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>245</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>250</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>265</b>

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO A - RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO OP REFERENTE A 2001/2002

ANEXO B - QUESTIONÁRIO DE LEITURA DOS CONSELHEIROS

ANEXO C - REGIMENTO INTERNO DO OP ANO DE 2001/2002

ANEXO D - QUESTIONÁRIO FINAL

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – UNIVERSO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2001/2002 .....	24
QUADRO 2 – RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES.....	26
QUADRO 3 – COMUNIDADE CÍVICA E MENOS CÍVICA .....	107
QUADRO 4 – PARTIDO POLÍTICO DO PREFEITO (MUNICÍPIOS QUE ADOTARAM O OP NO PERÍODO DE 1997-2000) .....	147
QUADRO 5 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE ADOTARAM O OP NO PERÍODO DE 1997-2000 .....	148
QUADRO 6 – DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	169
QUADRO 7 – PRINCIPAIS ETAPAS DO CICLO DO OP .....	173
QUADRO 8 – REGIÕES DE MARINGÁ – MÉDIA SALARIAL E GRAU DE INSTRUÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	181
QUADRO 9 – PRINCIPAIS DATAS DA REALIZAÇÃO DO OP DE MARINGÁ-PR .....	186
QUADRO 10 – FUNÇÕES DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (2001/2002) .....	188
QUADRO 11 – O CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	190
QUADRO 12 – EM RELAÇÃO AO CONVÍVIO SOCIAL, PELO MENOS UMA VEZ POR SEMANA.....	219
QUADRO 13 – ATIVIDADES SOCIAIS REALIZADAS PELO MENOS UMA VEZ POR SEMANA, NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO COP DE MARINGÁ .....	220
QUADRO 14 – FREQUÊNCIA MÉDIA DE PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES OU ATIVIDADES DO ÓRGÃO COMUNITÁRIO .....	221
QUADRO 15 – SE É FILIADO A ALGUM PARTIDO POLÍTICO, DE QUE ATIVIDADES PARTICIPA FREQUENTEMENTE? (MÚLTIPLA MARCAÇÃO) .....	223
QUADRO 16 – EM UMA ELEIÇÃO, QUAIS AS FONTES DE INFORMAÇÃO PARA DECIDIR SEU VOTO? (NO MÁXIMO DUAS MARCAÇÕES) .....	224
QUADRO 17 – QUAIS AS PRINCIPAIS MANEIRAS QUE UTILIZA PARA SE INFORMAR SOBRE OS ACONTECIMENTOS POLÍTICOS EM GERAL? (NO MÁXIMO 2 MARCAÇÕES) .....	225
QUADRO 18 – SE O VOTO NÃO FOSSE OBRIGATORIO, O SR(A) VOTARIA? .....	227

QUADRO 19 – O QUE MUDOU EM SUA VIDA APÓS A PARTICIPAÇÃO EFETIVA COMO CONSELHEIRO DO OP? .....	232
QUADRO 20 – PRINCIPAIS RESULTADOS DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DO OP? (NO MÁXIMO 3 MARCAÇÕES, ORDENADAS DE 1 A 3 EM ORDEM DE IMPORTÂNCIA) .....	235
QUADRO 21 - OPINIÃO SOBRE O EQUILÍBRIO DE FORÇAS NO INTERIOR DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (COP)? ( <i>ÚNICA MARCAÇÃO</i> ) .....	237
QUADRO 22- ASSINALAR SÓ AS QUE ESTIVEREM CORRETAS EM SEU PONTO DE VISTA. ....	239
QUADRO 23 – OPINIÃO DOS DEZESSETE CONSELHEIROS ENTREVISTADOS SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2001/2001.....	241

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – FAIXA ETÁRIA DOS CONSELHEIROS DO OP 2001/2002 .....	200
TABELA 2 – PROCESSO DE APROVAÇÃO E MEDIDAS ADOTADAS PELO CONSELHO NO ANO DE 2001/2002 .....	205
TABELA 3 – O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO INFLUI NA GESTÃO DO EXECUTIVO? (ÚNICA MARCAÇÃO) .....	210
TABELA 4 – AVALIAÇÃO SOBRE A QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES OFERECIDAS PELA COORDENAÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA TOMADA DE DECISÕES DO CONSELHO? .....	211
TABELA 5 – ATIVIDADES DE FORMAÇÃO DESTINADAS À ATUAÇÃO NO COP .	213
TABELA 6 – EXERCE ALGUMA ATIVIDADE EM MOVIMENTOS SOCIAIS? .....	215
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS DE MARINGÁ .	217
TABELA 8 – EM QUAIS ATIVIDADES TOMOU PARTE? (MÚLTIPLA MARCAÇÃO).....	226

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – AS RELAÇÕES ENTRE O SISTEMA E O MUNDO DA VIDA CRIADO POR HABERMAS ..... 45

FIGURA 2 – REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ ..... 182

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FORMAÇÃO DO CONSELHO DO OP 2001/2002 .....	198
GRÁFICO 2 – ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS DO OP 2001/2002 .....	199
GRÁFICO 3 – OCUPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO OP 2001/2002 .....	202
GRÁFICO 4 – NÚMERO DE CONSELHEIROS ENVOLVIDOS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS .....	216
GRÁFICO 5 – RESPOSTAS DOS CONSELHEIROS ACERCA DA CONFIANÇA .....	229

## RESUMO

O presente trabalho monográfico estuda o Orçamento Participativo (OP) como instrumento de gestão pública contemporânea através da pesquisa da experiência do Município de Maringá durante a programação orçamentária de 2001/2002. A monografia realiza uma revisão bibliográfica de literatura recente e pertinente aos temas do Estado de Direito Moderno e aos institutos jurídicos e administrativos de participação e exercício cívico de direitos da cidadania. Realiza também um estudo do conceito de capital social à luz das experiências brasileiras mais relevantes de Orçamento Participativo e de comunidade cívica, como quadro conceitual para o estudo de caso. A pesquisa de campo realizou-se através da aplicação de questionário semi-estruturado junto a todos os conselheiros titulares e parte dos suplentes do OP de Maringá, num total de dezessete entrevistados. Os resultados colhidos e sistematizados apresentam um quadro de análise amplo sobre o grau e a qualidade da participação da comunidade na vida política e na utilização dos aparatos institucionais e administrativos na gestão municipal, que confirmam a formação de capital social e desenvolvimento de comunidade cívica segundo os conceitos apresentados na revisão teórica. A partir desses resultados, o trabalho apresenta um quadro de sugestões para a melhoria do atual sistema e para a realização de pesquisas futuras afins, reforçando a importância do desenvolvimento de instrumentos de participação popular para a consolidação dos princípios da democracia representativa contemporânea.

**Palavras Chaves:** Administração Pública, Gestão Local, Orçamento Participativo, Capital Social, Participação Popular, Comunidade Cívica.

## ABSTRACT

The present monographic work studies the “Participatory Budgeting” (PB) as instrument of contemporary public administration through the research of the experience of the Municipal district of Maringá during the budget programming of 2001/2002. The monograph accomplishes a bibliographical revision of recent and adherent literature to the themes of the Modern Rule of law and the juridical and administrative institutes of participation and civic engagement of rights of the citizenship. It also accomplishes a study of the Social Capital concept to the light of Participatory Budgeting’s more relevant Brazilian experiences and of civic community, as conceptual table for the case study. The field research took place through the questionnaire investment semi-structured all close to of the titular counselors and part of the substitutes of PB of Maringá, in a total of seventeen interviews. The picked balances and systematized present a wide analysis table on the degree and the quality of the community's participation in the political life and in the use of the institutional and administrative apparatuses in the municipal administration, that they confirm the Social Capital formation of and development of civic community according to the concepts presented in the theoretical revision. Starting from these balances the labor presents a table of suggestions for the improvement in the current system and for the profit taking of similar future researches, supporting the importance of the development of instruments of popular participation for the consolidation of the beginnings of the contemporary representative democracy.

**Key words:** Public administration, local Administration, Participatory Budgeting, Social Capital, Popular Participation, Civic Community.

## INTRODUÇÃO

O século XX assistiu à consolidação do Estado de Direito Moderno, dentro dos estágios mais avançados que a humanidade jamais havia alcançado em termos de cidadania da garantia dos direitos individuais e de proteção social coletiva. No entanto, e paradoxalmente, Santos (2001) observa que, mesmo em estágio avançado, a promessa da modernidade está longe de ser plenamente cumprida. O homem-cidadão universal, como se imaginava, não teve sua plena emancipação, mas continua lutando pela sua cidadania como às vésperas do Iluminismo. Para Forrester (1997), o homem se mantém preso a seus medos, embora hoje sejam outros: o desemprego, a exclusão o desamparo. O processo de exclusão é radical e se mostra irreversível, e essa exclusão é resultado de uma política liberal de desenvolvimento que está predominante no mundo.

Enquanto os Estados retomaram orientações mais liberais a partir dos anos 90, predomina entre as comunidades uma falta de esperança e desespero sobre esse poder que alguns defendem com único destino. Na Europa, há discussões sobre o horror econômico, e Forrester (1997, p.22) “questiona a falta de luta, como se todos participassem do mesmo campo, e aceitassem a tudo isso como um estado natural das coisas, como o ponto exato onde a história nos esperaria”.

Esse discurso único se embasa radicalmente no consenso econômico liberal, conhecido também como consenso de Washington, que foi elaborado especialmente para América Latina e Caribe. Esse consenso exige a aplicação de uma política de diminuição do Estado, ajuste fiscal, fim das restrições do capital estrangeiro, abertura do sistema financeiro, desregulamentações, ou seja, temos de um lado o surgimento da democracia no Brasil principalmente após a década de 80 e, no entanto, vivemos, a partir dessa mesma década, o crescimento do neoliberalismo por incentivo dos Estados Unidos e Inglaterra.

O impacto do neoliberalismo no Brasil que vem de uma regulação social tardia, segundo Sposati (2002, p. 35), “não ocorre nem pelo desmanche social, nem pela redução de gastos sociais. Essas sociedades não viveram o pacto de *Welfare State* fundado no modelo keynesiano”. Desta forma, enfrenta-se um grande dilema, discutir: sobre democracia, participação popular, direitos do cidadão, em meio ao grande avanço neoliberal e sem que o Brasil tenha conhecido um contrato social alargado, mas sim Estados ditatoriais.

Na busca desse novo contrato social, encontram-se as comunidades, movimentos populares conjuntamente com as comunidades eclesiais de bases e oposição sindicais que começam a se organizar, e inicia-se a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão. Realiza-se também na década de 80 a elaboração da Constituição Federal, e o país começa um processo de descentralização com os municípios brasileiros que conseguiram ampliar consideravelmente a importância destes no sistema federativo.

No entanto, embora o Brasil não tenha alcançado em todos os aspectos o Estado de Bem Estar Social, com a Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã, apresenta-se a vontade do povo, que se estabelece como a vontade do Estado. Porém esses direitos do cidadão, garantidos pela Constituição Federal, precisam ainda ser conquistados. Pois segundo Chauí (2000), a Constituição Federal Brasileira, como aconteceu na Revolução Francesa de 1789, declara os direitos universais do homem e do cidadão, mas a sociedade está formada com uma estrutura em que tais direitos não podem existir concretamente para a maioria da população. Assim, no Brasil, a própria “democracia é formal e não concreta” (CHAUI, 2000, p.430).

Nesse cenário, surge a emergência do novo paradigma de relações entre a sociedade e o Estado já que a questão social no sistema de acumulação capitalista e a ideologias dos anos 80 sobre o “Estado Mínimo” se mostraram incorretas, nos anos 90 reconhece-se o papel do Estado para se manter a coesão social (GONH, 1999).

Desta forma, o vínculo entre conquista de democracia do Estado de Direito e a conquista dos direitos sociais vão atribuir grande peso ao processo participativo na concepção e gestão das políticas sociais. Observa-se a construção de um novo contrato social, onde Sociedade, Estado e Mercado terão uma mediação para respostas coletivas às necessidades sociais, sendo que Sposati apresenta como uma “forma de regulação tripartite entre Estado-Sociedade e Mercado” (SPOSATI, 2002, p.40).

Nesse sentido, os municípios passaram a ser pressionados e muitos buscaram inovar e tomar suas novas atribuições no governo local, promovendo a participação cidadã através do reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o que leva à institucionalização de mecanismos de democracia direta, tais como orçamento participativo, conselhos municipais, fóruns de consulta, discussão do plano Diretor do Município, enfim, passaram a realizar prática do exercício da participação popular. Os envolvidos (conselheiros,

cidadãos) passam a exigir uma qualidade na participação e não uma participação como simples pressão pela demanda de um bem (GONH, 2001).

Essas iniciativas provocam o abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza e indicam, sobretudo, a necessidade de geração de capital social<sup>1</sup>, que abrange a participação da sociedade e sua confiança no governo local quanto às decisões que envolvem o econômico, o social e o humano (KLIKSBERG, 1999).

Desta forma, para poder desenvolver um esforço de pesquisa que justificasse a importância deste tema em função do contemporâneo avanço dos modelos econômicos e a acentuação das desigualdades sociais, parece não haver caminho mais adequado que aquele que passe pela busca da cooperação e organização da sociedade civil para a construção da cidadania e o desenvolvimento local, através da participação da sociedade. Assim, um estudo como este pode colaborar para o exercício do Governo na Administração pública brasileira.

O trabalho apresenta-se relevante por tratar de um tema novo, pois avalia-se que o orçamento participativo contribui para a formação do capital social que, segundo Putnam, é um dos instrumentos para a construção de sociedade com melhor qualidade de vida e desenvolvimento social. E também por apresentar a importância da confiança interpessoal, componente básico de um padrão cultural que estimula a ativação política e a organização dos indivíduos, as quais são importantes para interação governo e sociedade.

A novidade do estudo de Putnam está na inclusão da contemporânea concepção de capital social e sua influência no desenvolvimento local, tanto em relação ao econômico como em relação à participação da comunidade nas políticas públicas. A confiança dos envolvidos na ação municipal promove um aumento de participação política, sendo um fator importantíssimo para os gestores públicos.

Esta pesquisa divide-se em cinco capítulos, fazendo o primeiro capítulo uma abordagem sobre a formação do Estado de Direito Moderno. Inicia-se com Maquiavel, por ter sido o primeiro a

---

<sup>1</sup> Putnam (2000) em sua investigação sobre a Itália, examina o desempenho institucional dos governos (Região Norte e Sul) e identifica que o bom desempenho estaria relacionado à capacidade de uma instituição democrática em assumir as demandas sociais geradas pelo meio social ao qual está inserido e em atender de modo eficaz a essas demandas. No entanto o autor aponta que o bom desempenho das regiões do Norte se deve ao capital social, que é expresso nos sistemas horizontais de participação da sociedade civil e a sua confiança nas instituições públicas. É o paradigma teórico central desta dissertação e será estudada em detalhes nos capítulos 3 e 4 da revisão bibliográfica.

utilizar este termo. Logo em seguida, o ideal republicano, com o novo papel das cidades, “os burgos”, onde se apresenta o crescimento da burguesia, os debates dos iluministas sobre o direito natural e o desejo de compor um corpo de normas jurídicas universais e imutáveis. Surgem as Revoluções (Francesa e Americana) e conseqüentemente a teoria liberal. E dentro da formação do Estado de Direito Moderno, novos paradigmas emergem, os quais servirão de base para a discussão dos próximos capítulos, pois são paradigmas que buscam a participação popular, segundo dois autores bem conceituados.

O segundo capítulo trata da questão da Administração Pública no Brasil, realizando um breve histórico da Administração Pública na América Latina e, em seguida discute-se especificamente a do Brasil, principalmente no que tange aos Decretos Leis, Lei de Responsabilidade Fiscal e, recentemente, a publicação do Estatuto da Cidade, considerando a expressiva importância que os municípios receberam nos últimos anos, e como as administrações locais (governo) vêm sendo pressionadas de um lado pelas publicações das leis, por outro pela pressão dos cidadãos. Porém, em meio a esses dilemas, nas Administrações locais, alguns governos apresentam a possibilidade de uma nova forma de administrar que visa à participação popular vindo ao encontro de leis que propõem esse mesmo caminho.

No terceiro capítulo, é realizado um levantamento sobre o capital social, sua distante origem e seu novo valor dentro da administração pública, principalmente por ser considerado um fator importante que contribui para o bom desempenho institucional. Considera-se um dos capítulos mais significativos desta pesquisa e, desta forma, busca-se em vários autores: James Coleman, Peter Evans, Alejandro Portes e Pierre Bourdieu a discussão em torno do capital social. A principal referência para a fundamentação desta pesquisa encontra-se em Robert Putnam (2000), autor do livro *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*<sup>2</sup>. No entanto, a discussão é ampla e envolve cultura, comunidade, religião, desenvolvimento econômico neo-institucionalismo e principalmente a sociedade civil que compõe a comunidade, seja comunidade cívica ou não.

O quarto capítulo trata do Orçamento Participativo (OP), sua origem, seu crescimento, a descrição do processo de elaboração do mesmo na cidade de Porto Alegre, sendo reconhecido internacionalmente como uma prática de participação inovadora, tanto pelo seu aspecto de

---

<sup>2</sup> Trabalho realizado em conjunto com dois pesquisadores italianos e publicado em 1993, intitulado “ Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

aglutinar pessoas em torno do bem comum, como pelo fato de trabalhar com uma democracia redistributiva (inversão de prioridades). O Orçamento sempre foi algo destinado a técnicos, considerado como uma “caixa preta” complicada. No entanto, nos últimos quinze anos, a população passou a participar das discussões para a elaboração do Orçamento para investimento em nível municipal, o que significou um grande avanço e uma mudança na Administração Pública em vários municípios brasileiros.

Os conselheiros eleitos pelos cidadãos em assembléias passam agora a discutir a coisa pública, o cidadão passa a entender como ocorre a administração municipal e ao mesmo tempo monitora os atos desta. Desta forma, a Administração terá grandes mudanças, pois passará a ter que prestar mais contas, ter mais controle, conseqüentemente reduz-se o processo de irregularidade na licitação e, ao mesmo tempo essa prática força os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões técnicas. Grande parte deste trabalho versará sobre os conselheiros do OP.

No quinto capítulo, segue a apresentação de subsídios sobre a pesquisa empírica realizada, identificando os diversos aspectos das atividades políticas dos conselheiros do Orçamento Participativo, bem como sobre a sua participação na vida pública, seu entendimento sobre democracia, informações coletadas através de relatos destes conselheiros, verificando se a participação no OP trouxe a eles confiança sobre a Gestão local. Fazendo então, uma ligação entre os capítulos, a pesquisa visa descrever o engajamento dos conselheiros em atividades participativas na comunidade (Igreja, clube, associação, visita a amigos, sindicatos, partidos políticos). Verificar-se-á, ao final, se a prática do Orçamento Participativo realmente tem características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas do Executivo em relação aos municípios.

Em face do que foi exposto e a partir das considerações metodológicas das seções seguintes, o presente esforço de pesquisa visa comprovar a seguinte hipótese: O Orçamento Participativo, como realizado no município de Maringá, gera capital social.

## METODOLOGIA

Seguindo a linha metodológica de Cooper & Schindler (1995, p.134), a presente pesquisa é de caráter exploratório, quantitativa e qualitativa. Assim sendo, esta pesquisa têm caráter qualitativo e quantitativo, por comportar dados quantitativos (questionários) para aclarar alguns aspectos da investigação. E segundo Godoy (1995), o estudo de caso, embora seja em essência qualitativo, pode também contar com pesquisa quantitativa. O estudo de caso põe ênfase nos detalhes e fornece *insights* (discernimentos) valiosos para a avaliação da pesquisa. Esta pesquisa caracteriza-se também como um estudo único de caso que, segundo Yin (2001), pode satisfazer todas condições para se testar a teoria.

O estudo de caso único pode então ser utilizado para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou também se um conjunto de explanações diferentes pode ser mais relevante. Desta forma, busca-se através da fundamentação teórica, realizar um estudo de caso do orçamento participativo através de seus conselheiros visando à confirmação ou negação do seguinte postulado: a participação popular, pelo instrumento do orçamento participativo produz capital social.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, foram realizadas entrevistas com aplicação de questionário aos conselheiros eleitos pela comunidade, obedecendo às recomendações ou requisitos mínimos enumerados por Triviños (1987, p. 144): conhecimento amplo e detalhado das circunstâncias que têm envolvido o foco em análise; disponibilidade adequada de tempo para participar no desenrolar das entrevistas e encontros; capacidade para expressar especialmente o essencial do fenômeno e o detalhe vital que enriquece a compreensão do mesmo.

O presente estudo caracteriza-se como “*Estudos post factum*”, e procura não só determinar como é um fenômeno, mas também de que maneira e por que ocorre (TRIVIÑOS, 1987, p. 111). Segundo Cooper e Schindler (1995), o pesquisador não tem controle sobre as variáveis no sentido de ser capaz de manipulá-las, mas sim, relatar apenas o que ocorreu, ou o que está acontecendo. A pesquisa restringiu-se a um período de um ano, sendo um estudo único com os conselheiros eleitos no ano de 2001. Este estudo define-se como transversal, já que abrange um período definido de tempo.

Vale destacar que foram considerados como universo de pesquisa os conselheiros do orçamento participativo (COP), eleitos através de voto dos participantes das assembleias (Fórum de delegados de cada região). Desta forma, não fazem parte desta pesquisa os conselheiros representantes indicados pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá (SISMMAR), os indicados pela Federação de Associações de Bairros e Amigos de Maringá (FEABAM) e os representantes indicados pelo governo local.

A própria relação de conselheiros fornecida pela Prefeitura de Maringá (Anexo A) não contempla essa associação e sindicato citados acima. Isso ocorre pelo fato de que nas assembleias do OP de 2001, os participantes questionaram tais representações e, através de voto e elaboração de ata, essas entidades foram retiradas da formação do Conselho do Orçamento Participativo.

É interessante ressaltar que esta pesquisa vai utilizar anotação e não meios eletrônicos. E não realizará comentários ou considerações sobre os aspectos teóricos para não provocar intimidação ou distorção cognitiva em função da falta ou confusão sobre domínios conceituais acerca do capital social. Além disso, a pesquisadora entregou um questionário aos conselheiros para estes fazerem o acompanhamento da entrevista, sendo que não continha itens e nem subitens presentes do questionário padrão (anexo B). Buscou-se, assim, respeitar o universo simbólico do entrevistado, no limite do possível, tentando oferecer maior conforto neste “mercado lingüístico” de trocas entre entrevistador e entrevistado.

As entrevistas foram pessoalmente, com apresentação da pesquisadora aos conselheiros, dizendo seu nome, formação, universidade e informando que estava realizando uma pesquisa com os conselheiros do Orçamento participativo de Maringá referente ao ano 2001/2002, buscando através desta pesquisa evidenciar a prática do Orçamento Participativo.

O delineamento da pesquisa se restringirá aos titulares (dois de cada região) e suplentes (um de cada região) do Conselho do Orçamento Participativo (COP) do ano de 2001/2002, conforme quadro 1, abaixo.

**Quadro 1- Universo do Conselho do Orçamento Participativo 2001/2002**

<b>Regiões do OP</b>	<b>Região 1</b>	<b>Região 2</b>	<b>Região 3</b>	<b>Região 4</b>	<b>Região 5</b>	<b>Região 6</b>	<b>Total</b>
Conselheiros Titulares do OP	1	2	2	2	2	2	<b>11 100%</b>
Conselheiros Suplentes do OP	2	2	2	2	2	2	<b>12 100%</b>
Delegados do OP	23	108	42	62	139	72	<b>446</b>
<b>Total de habitantes/Mgá.</b>	50.000	89.222	38.000	43.641	56.099	11.135	<b>288.097</b>

Fonte: informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Maringá.

Esta pesquisa limitou-se a levantar dados através de aplicação de questionários aos conselheiros (as) titulares do OP, e também a um percentual de 50% (6) Conselheiros suplentes. É interessante relatar que o Regimento Interno do Conselho Orçamento Participativo (anexo C) não obrigava a presença dos conselheiros suplentes como obrigava a dos titulares em todas assembléias, conforme define o artigo 20<sup>o3</sup> do Regimento Interno.

No Regimento Interno, a obrigatoriedade de participação e decisões nas assembléias pertence ao 1º titular e 2º titular e, salvo em ausências, os suplentes são convocados. Desta forma, um percentual de 50% de suplentes entrevistados foi interessante para constatar o envolvimento ou não dos mesmos no processo do Orçamento Participativo no ano de 2001, já que presença não era obrigatória em todas assembléias.

O questionário passou por um teste de aplicação através de três membros (dois titulares e um conselheiro) antes de sua aplicação definitiva. Através desse questionário, buscou-se analisar como os conselheiros participaram do primeiro ano do OP, e se esse envolvimento apresentava um novo tipo de capital.

O método de estudo de caso com ênfase na pesquisa exploratório-qualitativo aconselha a multiplicidade de recursos, por abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do tema em estudo (TRIVIÑOS, 1987). O estudo desenvolver-se-á em interação

---

<sup>3</sup> São deveres dos Conselheiros: e) Na ausência do titular, o conselheiro suplente assumirá automaticamente, com direito à voz e voto; f) Os conselheiros suplentes, assim como o representante do governo, terá apenas direita a voz nas reuniões do COP.

dinâmica, utilizando-se de documentos, entrevistas e questionários (anexo D). As fontes secundárias serão preliminarmente investigadas para levantar informações que subsidiem a coleta de dados através do uso de fontes primárias.

As fontes secundárias, como define Cooper e Shindler (2000), compreendem documentos internos e externos disponíveis na Prefeitura pesquisada - no setor do Orçamento Participativo - bem como, relatórios, documentos administrativos, decretos, regulamentos, atas, lista de presença, entre outros, colhidos também através de entrevistas com os conselheiros. Pretende-se examinar cuidadosamente todos os documentos que serão fornecidos durante a entrevista para fundamentar melhor o resultado dos questionários aplicados aos conselheiros durante entrevistas.

As fontes primárias foram os questionários com perguntas abertas e fechadas atendendo aos objetivos desta pesquisa. O referido questionário já foi utilizado pela Professora Doutora Celene Tonella da Universidade Estadual de Maringá em sua pesquisa de Pós-doutorado, desenvolvida na PUC-SP, sobre o Poder Local e Políticas Públicas: um estudo exploratório sobre os Conselhos gestores, tendo em sua estruturação os conceitos de Putnam sobre civismo e capital Social.

Para utilizar o mesmo questionário acrescentar-se-á também a pesquisa de Seligson e Rennó (2000) sobre a mensuração da confiança interpessoal, já que a confiança é o item principal para geração de capital social. Ressalta-se que a pesquisa visa identificar se a participação dos conselheiros no OP gera capital social, sobre a questão dos laços e normas de confiança e reciprocidade contidas numa comunidade (entre si e o governo local), uma vez que essas relações se tornam tão essenciais para o desenvolvimento da comunidade quanto o capital físico e humano (COLEMAN, 2000).

Este questionário está dividido em seis partes, com a seguinte estruturação; I - Perfil Sócio demográfico dos conselheiros do OP (dez perguntas); II-Da Participação e funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo (16 perguntas); III - Cultura cívica (7 perguntas); IV Capital social e trajetória política (16 perguntas); V- Confiança Interpessoal (5 perguntas); VI – Sobre o Conselho do Orçamento Participativo (7 perguntas) e uma pergunta aberta para colher opiniões e sugestões dos conselheiros sobre suas impressões sobre esse novo instrumento de participação .

A presente pesquisa apresenta limitação por abordar os conselheiros do Orçamento Participativo no primeiro ano da nova Administração (2001/2004), e é sabido que o “primeiro ano de gestão” é sempre muito complicado de analisar (ABERS, 1997). Tem também limitações próprias de natureza qualitativa que passam pela percepção do pesquisador, e corre o risco de sofrer viés interpretativo. Por mais que se tente realizar entrevistas de forma imparcial, buscando a objetividade das técnicas quantitativas e ao mesmo tempo deixando o entrevistado o mais à vontade possível, sabe-se que sempre existe uma barreira de difícil transposição que vai além do simples caráter perceptível, ainda mais considerando-se a aplicação do questionário em um período de tanta indignação com a gestão anterior<sup>4</sup>, bem como do forte desejo de participação, de acirramento de valores e emoção tanto do entrevistador como entrevistado, podendo provocar certas distorções.

Com o objetivo principal de avaliar o Orçamento Participativo no município de Maringá como gerador de capital social, busca-se realizar uma sondagem quanto à participação e envolvimento dos conselheiros no primeiro ano da Gestão Municipal. Os resultados e contribuições desta pesquisa estão elencadas no quadro abaixo, fazendo-se uma ligação com os objetivos específicos propostos no presente estudo.

### Quadro 2 - Resultados e Contribuições

OBJETIVOS ESPECIFICOS	RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES
<p>Formar quadro teórico sobre Estado e instrumentos de gestão pública com destaque para o Orçamento Participativo.</p> <p>Estudar a origem do Orçamento Participativo e analisar o processo de elaboração;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitação para ação de pesquisa de campo.</li> <li>- Levantamento bibliográfico sobre o Orçamento Participativo: Sua origem, seu crescimento, o processo de prioridades;</li> <li>-Criação de um espaço para a discussão, conscientização e divulgação do orçamento participativo como um processo de cidadania;</li> </ul>
<p>Realizar levantamento de pesquisas anteriores sobre o tema: Capital Social e Orçamento Participativo.</p>	<p>Esboço de quadro metodológico validado para coleta e sistematização de dados de campo de interesse da pesquisa.</p>
<p>Realizar pesquisa para comprovar hipótese e quadro conceitual</p>	<p>Orientação a gestores públicos municipais e organizações civis de participação política.</p>

<sup>4</sup> Maringá foi citada em rede nacional pelo valor exorbitante de dinheiro público que foi destinado para compra de propriedades particulares do Prefeito e Secretário da Fazenda, conhecido como “O Caso Paullichi”.

<p>Levantar perfil sócio-demográfico e qual o sentimento de participação dos conselheiros frente à gestão local;</p> <p>Estabelecer os fatores da trajetória política/capital social e confiança dos conselheiros que integram o Orçamento Participativo de 2001 de Maringá.</p>	<p>Apresentação de como estava constituído o Conselho do OP</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Homens/mulheres</li><li>- Idade/Renda/Raça/Religião</li><li>- Com a participação passaram a confiar mais na gestão local, ou não;</li><li>- Como era sua participação.</li></ul> <ul style="list-style-type: none"><li>- Constatação da presença de cultura cívica dos conselheiros e o fortalecimento desta cultura através da prática do OP em Maringá;</li><li>- Definição sobre capital social e comunidade cívica.</li></ul>
--	--

## 1 ESTADO DE DIREITO MODERNO

O estudo da formação de Estado de Direito oferece quadro relevante de referências quando se quer saber sobre as suas características atuais e seu processo de transformação recente, no tocante a nível local e Brasil. Desta forma, busca-se a formação de um quadro teórico sobre a formação do Estado de Direito como forma de introduzir os próximos capítulos.

### 1.1 FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

#### 1.1.1 Maquiavel

Segundo Dallari (1995), Nicolau Maquiavel (1464-1527) foi um dos primeiros filósofos a perceber a especificidade da política moderna, e a denominação de ESTADO (do latim *status* = estar firme) foi pela primeira vez utilizada por ele, em seu livro “O Príncipe”, escrito em 1513. Nos estudos deste autor sobre o Estado Moderno, a ética moral dá lugar à ética política.

Para Maquiavel, a diferença entre a ética moral e a ética política é que aquela está preocupada com os fins, enquanto que a ética política está preocupada com os meios. A ética política não está interessada em quais são os propósitos e as intenções dos governantes, mas sim, em como fazer para ascender e permanecer no poder. Desta forma, segundo Azambuja (1979), Maquiavel lança os fundamentos da política como sendo a arte de governar os Estados, ou mais exatamente, a arte de atingir, exercer e conservar o poder.

Para Chauí (2000), a obra de Maquiavel, em relação à tradição do pensamento político, é uma obra demolidora e revolucionária. Destaca que diferentemente dos teólogos, que partiam da Bíblia e do Direito Romano para formular teorias políticas e, também, diferentemente dos contemporâneos renascentistas<sup>5</sup> que partiam das obras dos filósofos clássicos para construir suas teorias políticas, Maquiavel parte da experiência real de seu tempo. Mostra-se, desta forma um inovador, apresentando uma teoria moderna da lógica do poder como independente da religião, da ética e da ordem natural.

---

<sup>5</sup> Designa-se como movimento literário, artístico e filosófico que começou no fim do século VXI e difundiu-se da Itália para outros países da Europa. Suas características são o humanismo, renovação das concepções políticas, renovação religiosa e naturalismo.

Assim, Sadek (1991) mostra que a política, na citação de O Príncipe, tem uma ética e uma lógica própria, a qual descortina um horizonte para se pensar e fazer política que não se enquadra no tradicional moralismo piedoso. Para Sadek a resistência à aceitação da racionalidade de suas proposições é seguramente o que dá origem ao termo “maquiavélico”. Chauí (2000) argumenta que esse termo “maquiavélico” é atribuído a Maquiavel, porque para o Ocidente cristão do século XVI, o príncipe maquiaveliano, não sendo o bom governo sob Deus e a razão, só poderia ser diabólico.

### **1.1.2 Nova classe social – a burguesia**

Entre os séculos XV e XVII, aconteceram alguns acontecimentos históricos que mudaram a face econômica e social da Europa, como a obra de Maquiavel, a qual estimulou os teóricos a elaborarem novas teorias políticas, uma vez que, na maioria dos países, a concepção teocrática não conseguia mais ser mantida. Além disso, já estava existindo, a partir do século XV, em certas regiões da Europa (nas antigas cidades do Império Romano e as novas cidades surgidas dos burgos medievais), um desenvolvimento econômico e social com grandes rotas comerciais que tornavam poderosas as corporações de ofícios e as famílias de comerciantes enquanto o poderio agrário dos barões começava a diminuir.

As praxes de trocas em feiras permanentes contíguas aos castelos feudais e, principalmente, no entroncamento de rotas comerciais retomadas do período clássico, fizeram surgir um *modus* de produção, consumo e acumulação de riquezas que vai se perpetuar até os dias presentes. Para Chauí (2000), essas corporações de ofício fazem surgir uma nova classe social que, nos séculos seguintes, irá tornar-se economicamente dominante e buscará também o domínio político: a burguesia, nascida nos burgos.

Bravo (2000) define a burguesia, à luz dos acontecimentos históricos contemporâneos, especialmente a partir da revolução política de 1789 e da revolução social ainda em curso, como a classe social que detém, no conjunto, os meios de produção e, portanto, do poder econômico e político. Seu oponente seria, desta forma, o proletariado que, desprovido destes meios, possui unicamente sua força de trabalho para comercializar.

A partir da Revolução Burguesa, o ideal republicano, em vista do novo papel das cidades e da nova classe social no plano econômico, social e político, fez com que a burguesia se fortalecesse. Outros fatores também contribuíram para esse fortalecimento (CHAUÍ, 2000):

- A decadência e ruína de várias famílias aristocráticas, devido a guerras e por não terem deixado herdeiros.
- A chamada peste negra que assolou a Europa no final da Idade Média, dizimando muita gente, gado e colheitas, arruinando a nobreza fundiária, e causando migração fundiária para as cidades e provocando a decadência agrária do período.
- Aceleração das atividades de compra e venda na cidade, pois a vida urbana provocou um crescimento de atividades artesanais e, com elas, o desenvolvimento comercial.
- As grandes rotas do comércio com o Oriente, dominadas primeiro pelas cidades italianas, e depois pelos impérios ultramarinos de Portugal, Espanha, Inglaterra e França, deram origem a um novo tipo de riqueza - o capital - baseado no lucro que se obtinha na exploração do trabalho dos homens pobres e livres que haviam migrados para as cidades e também na exploração do trabalho escravo de índios e negros nas Américas.

Chauí (2000) esclarece, ainda, que é nesse ambiente que se dá também a Reforma Protestante, a qual declara a igualdade dos seres humanos e afirma as virtudes do trabalho e seus conseqüentes benefícios. A riqueza passa, portanto, a ser considerada uma bênção, ao contrário da acusação de usura por parte daqueles que acumulavam fortunas no período feudal. A revisão dos dogmas da bíblia cristã pelo protestantismo luterano vai favorecer o feixe de valores que estimula e recompensa os esforços empreendidos pela lógica capitalista. Apesar das promessas de redenção oferecidas pelos defensores dessa nova ordem econômica e social, o Estado e a sociedade burguesa irão satisfazer demandas de forma incompleta ou simplesmente não realizar o sonho liberal para todos, como se verá a seguir.

Assim, começavam os grandes questionamentos e o surgimento da ciência política para justificar filosoficamente as transformações em curso. As idéias de Estado de Natureza, Contrato Social e Estado Civil, nas concepções de Hobbes (século XVII) e Rousseau (século XVIII), evidenciam uma percepção do social como uma luta entre fracos e fortes. Assim, os

seres humanos, sentindo-se ameaçados, decidem passar à Sociedade Civil, isto é, ao Estado organizado em bases democráticas, o poder político, a formulação e a aplicação das leis. Desta forma, a Sociedade Civil é o Estado. O Estado reúne e resume as vontades do conjunto social que o gerou e que o legitima.

Segundo Bonavides (1980), a separação de poderes no Estado burguês de Direito constitui a técnica fundamental que resguarda os direitos da liberdade, compreendida como liberdade da burguesia. Deve-se a Montesquieu sua mais acabada formulação, que mereceu destaque histórico. Assim, a teoria tripartida dos poderes como princípio de organização do Estado Constitucional é inspiração liberal, firmada na filosofia política dos doutrinadores individualistas da burguesia ocidental, quais sejam: Locke-Inglaterra, Montesquieu-França e Kant-Alemanha. Assim, os pensadores pré-revolucionários vão oferecer, do renascimento ao iluminismo europeu, a tela doutrinária para a instauração e consolidação do Estado de Direito Moderno.

### 1.1.3 Iluminismo

No campo da filosofia jurídica, conforme relata Bobbio (2000), há um relativo consenso quanto à inspiração iluminista fundamentada no direito de natureza. A natureza significa, antes de tudo, aquilo que não é sobrenatural e, mais especificamente, a essência do homem, isto é, a razão. Desta forma, o Iluminismo<sup>6</sup> se prende à escola do direito natural e acredita poder construir um corpo de normas jurídicas universais e imutáveis que, no momento, constituem o critério de juízo da legislação vigente. Nota-se que os iluministas não acreditavam no ideal revolucionário, conforme segue relato:

O ideal revolucionário, então, é preparado pelo clima que o Iluminismo ajudou a criar, mas não é um ideal Iluminista. Os *Philosophes* não vão assistir à Revolução Francesa, com exceção de Condorcet, o mais jovem deles. Mas é indicativo o fato de que a revolução que nasce daquele clima é uma revolução burguesa e de que a Declaração dos direitos do homem, redigida pela Assembléia Constituinte de 1789, é a expressão do individualismo e dos interesses burgueses. (BOBBIO, 2000, p. 610).

---

<sup>6</sup> Principais nomes do movimento iluminista foram, Sir Issac Newton (1624-1727), Jonh Locke (1632-1704), Voltaire (1694-1778), David Hume (1711-78), na França Diderot (1713-84), D'Alambert (1717-83), Montesquieu (1689-1755) e Rousseau (1712-78); na Alemanha, Gotthold Lessing (1729-81) e Kant (1725-1804).

Assim, a Revolução Francesa derruba o Antigo Regime por ser este politicamente nepotista e absolutista e por ser socialmente fundado na idéia de hierarquia divina, natural e social (organização feudal). E surge uma nova teoria política que consagra a propriedade privada como direito natural dos indivíduos, desfazendo toda a estrutura que existia do Antigo Regime, desta forma:

[...] com as idéias de direito natural dos indivíduos e de sociedade civil (relações de indivíduos livres e iguais por natureza), quebra-se a idéia de hierarquia. Com a idéia de contrato social (passagem da idéia de pacto de submissão à de pacto social entre indivíduos livres e iguais) quebra-se a idéia da origem divina do poder e da justiça fundadas na virtude do bom governante. (CHAUÍ, 2000, p.403).

Essas idéias que florescem de uma filosofia do Iluminismo são, segundo Bobbio, Matteuci e Pasquino (2000) as que fazem surgir o burguês, o novo homem que luta pela liberdade civil e pelas reformas progressivas contra os privilégios da aristocracia e do clero. Entre os Iluministas que abordam sobre a natureza e o espírito das leis e das Constituições, destaca-se o francês Rousseau que propõe o deslocamento da soberania, que estava depositada na mão do monarca para o direito do povo, mudando o conceito de vontade singular do príncipe para a vontade geral do povo. No sistema de contrato social imaginado por Rousseau, não há lugar para democracia indireta, para a representação e delegação de poderes. A soberania é a vontade geral e a vontade não se representa. Essa idéia pode ser encontrada intacta na corrente jacobina da Revolução Francesa (NASCIMENTO, 1991).

Rousseau (2002) não admite a representação em nível de soberania e, sempre na exigência de legitimidade da ação política, alerta que uma vontade não se representa. Em seus textos, citados por Nascimento (1991, p. 198) encontramos a frase “[...] No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe”. Ninguém pode querer por um outro. Quando isso ocorre, a vontade de quem delegou não mais existe ou não mais está sendo levada em consideração. Sugere-se, assim, que a soberania é inalienável. Mas, Rousseau reconhece a necessidade de representantes em nível de governo. E, se já era necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência de agir contra a autoridade soberana, não se deve descuidar dos representantes, cuja tendência é agirem em nome de si mesmos e não em nome daqueles que representam.

Desta forma, Rousseau (2002), ao considerar que o homem nasce bom e a sociedade o corrompe, busca um Estado Social legítimo próximo da vontade geral e distante da corrupção, um Estado onde a soberania do poder esteja nas mãos do povo. O governante (representante do povo – democracia representativa), como Rousseau descreve, não deve ser o soberano, mas sim o representante da soberania popular, dando grande ênfase ao cuidado com o bem-comum. Apresenta em sua obra uma grande preocupação com o governo justo, com a coletividade e a individualidade não como egoísmo, e sim, como uma regra da consciência para se viver bem.

Para Vieira (1999) com o surgimento do direito moderno, não se trata mais de interpretar ou reconhecer tradições, mas de expressar a vontade de um poder legiferante soberano, que regula as relações sociais por meios jurídicos. E que o Jusnaturalismo foi, sem dúvida, a doutrina jurídica por detrás dos direitos do homem proclamados pelas Revoluções Francesa e Americana.

O jusnaturalismo moderno, elaborado nos séculos XVII e XVIII, reflete o deslocamento do objeto do pensamento da natureza para o homem, característico da modernidade. O Direito natural, como direito da razão, é a fonte de todo o direito. Direitos inatos, estado de natureza e contrato social foram os conceitos que permitiram elaborar a doutrina do Direito e do estado a partir da concepção individualista da sociedade e da história, característica do mundo moderno e que encontrou seu apogeu no iluminismo (VIEIRA, 1999, p. 18)

A crença de que os homens podem organizar o Estado e a sociedade de acordo com sua vontade e razão, desconsiderando tradição e costumes, foi uma das grandes bandeiras do Iluminismo. Assim, o princípio da legitimidade dinástica foi substituído pelo princípio da soberania popular de origem contratualista.

Para Dallari (1995), Rousseau retomou a linha de apreciação de Hobbes, explicando a existência e a organização da sociedade a partir de um Contrato Social e adotou posição semelhante à de Montesquieu no tocante à bondade humana no estado de natureza. Quando ele pensou na impossibilidade de ser aumentada a força do indivíduo, o homem, consciente de sua liberdade e força, buscaria instrumentos para sua conservação através das pessoas pelo Contrato Social, conforme relata no Capítulo VI: “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça, todavia, senão a si mesmo e fique tão livre como antes” (ROUSSEAU, 2000, p.31).

No entanto, quando o filósofo inglês John Locke<sup>7</sup> apresentou a teoria da propriedade privada como direito natural no início do século XVIII, a burguesia passou a encontrar, nesse filósofo, a legitimidade da propriedade privada enquanto direito natural, ou seja, fruto do seu trabalho, direito à propriedade privada. Tendo origem divina, a propriedade é, desta forma, um direito natural.

Para Chauí (2000), o Estado existe a partir do Contrato Social. Nesse período em que o Novo Estado passa pela experiência da Revolução Francesa e pelas necessidades da nova sociedade, Rosenfield (1994) cita que Tocqueville insiste sobre o fato de que o Estado pós-revolucionário é uma continuação do Estado absolutista, um prolongamento do “Antigo Regime”. Porém, Tocqueville salienta que o novo regime é portador de uma nova administração, nascida de necessidades sócio-econômicas também novas. Para ele, o progresso da sociedade cria, a cada instante, novas necessidades.

As idéias políticas liberais (Locke) têm como pano de fundo a luta contra as monarquias absolutas por direito divino dos reis, derivadas da concepção tecnocrática do poder. O liberalismo consolida-se com os acontecimentos de 1789 na França, isto é, a Revolução Francesa que derrubou o Antigo Regime. O Estado liberal apresenta-se como república representativa constituída de três poderes: o executivo (encarregado da administração dos negócios e serviços públicos), o legislativo (parlamento encarregado de instituir leis) e o judiciário (magistraturas de profissionais de direito encarregados de aplicar a Lei).

#### 1.1.4 A teoria liberal

Liberalismo tem uma definição difícil. A razão da inexistência de consenso quanto a uma definição comum é devida a uma tríplice ordem de motivos:

Em primeiro lugar, a história do liberalismo acha-se intimamente ligada à história da democracia, sendo difícil chegar a um consenso acerca do que existe de liberal e do que existe

---

<sup>7</sup> Sobre John Locke, Dallari (1995) mostra que suas obras são de um pensador marcadamente antiabsolutistas, e exerceram grande influência nas Revoluções Inglesas e Americana (1776). No entanto é interessante assinalar que Locke tem sua obra marcada pela sua formação religiosa, com freqüentes variações da teologia. Dessa forma, seria impossível que ele sustentasse o **contratualismo puro**, que deve admitir, como ponto de partida, o homem inteiramente livre, senhor da decisão de se associar ou não aos outros homens, pois isso iria conflitar com sua concepção cristã da criação.

de democrático nas atuais democracias liberais. A democracia teve um desenvolvimento mais quantitativo que qualitativo no Estado Liberal. Afinal, o liberalismo é o critério que distingue a democracia liberal das democracias não-liberais (plebiscitária, populista, totalitária).

Em segundo lugar, o liberalismo manifesta-se de forma diversa em diferentes países e em épocas diferentes. Com efeito, enquanto na Inglaterra manifesta-se abertamente a Revolução Gloriosa de 1688-1689 (no lugar do absolutismo uma monarquia parlamentar), sendo a primeira das grandes revoluções burguesas e liberais, na maior parte dos países da Europa continental isto será um fenômeno do século XIX.

Em terceiro lugar, nem é possível falar em uma “história-difusão” do liberalismo, embora o modelo da evolução política inglesa tenha exercido uma influência determinante superior à exercida pelas Constituições francesas da época revolucionária.

Desta forma, observa-se que entre o final do século XVII e o começo do século XIX, o mundo ocidental passou por um processo acelerado de mudanças. Começou-se a desfazer a velha sociedade absolutista e passou-se a ter o triunfo das idéias do liberalismo e do iluminismo, os quais defendiam os direitos e liberdade dos indivíduos.

Assim, os historiadores de inspiração marxista ou weberiana dão à teoria liberal uma interpretação segundo a qual o liberalismo seria o filho do Estado Moderno ou, em sentido mais amplo, seria consequência ou resposta à nova estruturação organizacional do poder, instaurando-se na Europa a partir do século XVI (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2000).

Para Bonavides (1980, p.5), a burguesia, classe dominada a princípio e em seguida, dominante, formulou princípios filosóficos de sua revolta social e depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter, na prática, a universalidade daqueles princípios. Assim, só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano da aplicação política eles se conservam, de fato, como princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Resultante desse processo histórico temos, o econômico (a burguesia, o industrialismo) que controla e dirige o político (a democracia), gerando, segundo Bonavides (1980, p.23), “uma das mais furiosas contradições do século XIX: a liberal democracia”.

No liberalismo, rejeitava-se a prática mercantilista na qual o Estado controlava todo o fazer econômico de uma nação. Os liberais acreditavam na livre concorrência, na liberdade de decidir o que e como produzir, e também acreditavam numa “mão invisível” para cuidar do interesse social. O liberalismo retoma o lema o “deixa fazer”, “deixa passar” dos fisiocratas (século XVII – França), apresentando sua grande bandeira, a liberdade.

Desta forma, as idéias do liberalismo econômico foram adotadas pela burguesia e pelos governos. É claro que o liberalismo puro jamais foi adotado (sempre houve alguma intervenção do Estado sobre a economia). Para Vieira (1999), a filosofia individualista do liberalismo fundamentou o pensamento político nos direitos de primeira geração, limitando o governo a garantir direitos civis e políticos, evitando intrometer-se na atividade econômica, onde cada um, ao perseguir seus interesses individuais, contribuiria para o interesse coletivo. Assim, o pensamento dominante nesse século é a crença mítica no mercado como única solução para os problemas de produção e distribuição de riqueza.

Todo esse ambiente de liberdade tão proclamado pelo liberalismo era constatado entre os capitalistas, os trabalhadores e sociedade em geral, os quais começaram a sofrer os reflexos das ações de um Estado Liberal, e desencadeando lutas populares intensas, desde o século XVIII até os nossos dias, buscando forçar o Estado liberal a tornar-se uma democracia representativa, ampliando a cidadania política. Com exceção dos Estados Unidos, onde os trabalhadores brancos foram considerados cidadãos desde o século XVIII, nos demais países a cidadania plena e o sufrágio universal só aconteceram a partir do século XX (CHAUÍ, 2000).

Assim, para Chauí (2000), o Estado é a expressão política da luta econômico-social das classes, amortecida pelo aparato da ordem (jurídica) e da força pública (policial e militar). Não é, mas mostra-se como poder público distante e separado da sociedade civil. Desta forma, o liberalismo define o Estado como garantidor do direito de propriedade privada e, não por acaso, reduz à cidadania os direitos dos proprietários privados. No entanto, as conquistas da cidadania foram frutos de lutas populares contra as idéias e práticas liberais.

A maior parte das análises contemporâneas sobre cidadania remete à obra de Marshall e sua contribuição ao gerar um conceito de caráter sociológico e ao incluir os direitos sociais. A cidadania, segundo Marshall, é um “*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais no tocante aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (KERBAUY, 1999). No entanto, a teoria liberal despreza os

direitos sociais e, desta forma, por enquanto o liberalismo não resolve os problemas sociais, econômicos e político da desigualdade.

### **1.1.5 Teoria socialista e a crítica ao Liberalismo**

O socialismo tem sido historicamente definido como um programa político das classes trabalhadoras que se formaram durante a revolução industrial. Segundo Bobbio; Mateucci; Pasquino (2000), a base comum do socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social na qual:

- a) O direito à propriedade seja limitado;
- b) Os recursos econômicos estejam sob o controle das classes trabalhadoras;
- c) Sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente a jurídica e a política), através da intervenção dos Poderes Públicos.

Era utilizada também a palavra “comunismo” equivalente a socialismo e “comunitarismo” e acabaram, pelo menos em parte, por indicar variações diversas do movimento que denunciava as condições dos operários no desenvolvimento da sociedade industrial. Opunha-se ao liberalismo político econômico e ao individualismo e apresentava um projeto de reconstrução da sociedade em bases comunitárias e promovia formas associativas de vários gêneros (sindicais, políticas, experiências cooperativistas e comunitárias) para realizar novos ideais.

A Teoria Socialista, segundo Vieira (1999), é influenciada, sobretudo, pelo marxismo, para o movimento socialista existe uma falácia dos direitos formais apresentada pelo liberalismo. Para Marx, os direitos do homem eram universais, eram direitos históricos da classe burguesa ascendente em sua luta contra a aristocracia. Desta forma, o direito precisa reconquistar o seu caráter universal e deixar de ser apenas a expressão dos interesses da classe dominante.

O que muda na doutrina liberal da doutrina socialista é também o modo de entender o processo de democratização do Estado. Na teoria Marxista-engeliana, o sufrágio universal que, para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico, é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida. O processo de democratização das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica à Democracia apenas representativa e a conseqüente retomada de alguns temas da democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também controle do poder se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à imprensa, da sociedade política até a sociedade civil através de novos órgãos de controle (chamados “conselhos”) e da passagem do autogoverno para autogestão (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2000, p.325).

Textos da juventude de Marx apresentam crítica ao idealismo hegeliano quanto à sombra das frustrações com a Revolução Francesa. Traziam implícitos questionamentos filosóficos sobre as revoluções (política) burguesas e a necessidade de uma nova revolução. Marx defendia a “emancipação social” que significava defender a “revolução social”. E assim, a afirmação da revolução social está diretamente ligada à filosofia do Direito e à Filosofia do Estado, ambas vindas de Hegel. Para Marx, a dificuldade da emancipação política está também diretamente relacionada à questão da religião: “A miséria religiosa é, de um lado, a expressão da miséria real e, de outro, o protesto contra ela. A religião é o soluço da criatura oprimida, o carente de espírito. É o ópio do povo”. Marx estava sempre ligando crítica à religião, à afirmação da “verdadeira democracia”:

A questão (da soberania popular versus soberania do monarca) também se coloca assim: o soberano é Deus ou o soberano é o homem?” Está evidente qual deve ser a resposta. “Assim como a religião não cria o homem, mas é o homem que cria a religião, não é também a Constituição que cria o povo, mas o povo que cria a Constituição. (MARX apud WEFFORT, 1991, p. 237)

Marx apresenta a sua mais clara afirmação como um democrata radical, afirma que a democracia é “o conteúdo e a forma”; “na democracia, o princípio é formal e é, ao mesmo tempo, o princípio material”. Desta forma, a democracia é “antes de tudo, a verdadeira unidade do universal como particular”. “A democracia é o enigma decifrado de todas as constituições” (MARX apud WEFFORT, 1991).

Ainda se reportando à democracia, Marx afirma que o governo do Estado Moderno não é mais que uma instituição que administra os negócios comuns de toda classe burguesa e que o primeiro passo para a revolução operária é a elevação do proletariado à classe dominante e, este primeiro passo, Marx chama de a “conquista da democracia”. Em vista desse postulado, teríamos uma mudança das finalidades do Estado e gradativamente o seu desaparecimento (SADER, 1998; WEFFORT,1991). Os pressupostos filosóficos e teóricos do socialismo, a partir do século XIX, vão constituir a principal esteira das seguidas crises que o liberalismo ocidental vai enfrentar especialmente a partir do início do século XX. Tais crises vão produzir o último modelo de Estado Moderno, ou seja, o *Welfare State* e suas variadas modalidades, que também enfrentam, em diferentes graus, sua própria crise. Essa trajetória vai trazer o embate teórico para as atuais discussões sobre o novo institucionalismo e o papel das organizações sociais emergentes, como se verá adiante.

## 1.2 ESTADO DE DIREITO MODERNO E O PARADIGMA EMERGENTE

Os institutos e os instrumentos de exercício efetivo de direitos pelos cidadãos vão determinar o grau de eficácia e as disfunções dos pressupostos do Estado de Direito. Esse entendimento permite criar estratégias de minimização ou superação dos distúrbios e inoperâncias das democracias modernas. E a partir dos novos conceitos de organização política permite organizar as novas bases políticas e os novos marcos legais para um Estado de Direito renovado.

Para Genro (1999), o primeiro grupo de teóricos contemporâneos de relevância que estudou a legitimação da soberania do Estado Democrático de Direito (KELSEN e BOBBIO, et al.), pôs seus esforços a serviço do aprimoramento das “regras do jogo” democrático. “[...] Tanto Bobbio como Kelsen reconhecem que o sistema jurídico que dá a base ao Estado Democrático é um sistema puramente instrumental. Esse sistema não tem – para ambos autores – uma carga teleológica que não seja garantir procedimentos” (GENRO, 1999, p.61).

No entanto, Tonete (1999) afirma que a idéia de cidadania sempre esteve, de algum modo, associada à idéia de liberdade. Porém, hoje a cidadania tornou-se, simplesmente, sinônimo de liberdade. Assim, ser cidadão é ter direito, e o exercício dos direitos supõe uma comunidade

jurídico-política que garanta a sua vigência. Desta forma, quanto mais aperfeiçoado o exercício de direitos, tanto mais livre será o indivíduo.

Assim, busca-se uma definição de Estado de Direito que, segundo Bobbio (2000, p.401), envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exhaustivamente as múltiplas relações que se criam entre Estado e o complexo social, e de captar depois os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político. Um ponto importante a ser observado é que os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica.

Desta forma, há para Habermas (2002) um luta por reconhecimento no Estado Democrático de Direito, afinal, como citado por Bobbio, os direitos fundamentais representam a liberdade burguesa, ou seja, trata-se da defesa das pessoas portadoras de direitos individuais. E assim, cria-se o dilema: é possível que uma teoria dos direitos de orientação tão individualista possa dar conta de lutas por reconhecimento nas quais parece tratar-se, sobretudo, da articulação e afirmação de identidades coletivas.

Para Habermas (1990), hoje o processo de uma discutida efetivação dos princípios universalistas da constituição prolongou-se até os atos de simples legislação. A Constituição perdeu seu caráter estático; mesmo quando a letra das normas permanece inalterada, as interpretações das mesmas estão em fluxo. Assim, o Estado de Direito Democrático tornou-se projeto que é, ao mesmo tempo, resultado e catalisador da racionalização do mundo da vida que ultrapassa ao longe o político. Esse projeto busca a institucionalização aprimorada passo a passo do procedimento de formação racional da vontade coletiva, procedimento que não pode prejudicar os objetivos concretos dos envolvidos. Habermas (1990) complementa que a dinâmica da constituição parece sugerir que a soberania popular deve deslocar-se para a realização de discussões e se tornar formadora de opinião, buscando o próprio poder comunicativo.

O que se pretende, dentro dessa visão de Estado democrático de Direito, é que a sociedade civil tenha um poder gerado comunicativamente em meio às práxis de autodeterminação dos cidadãos do Estado e legitimada pelo fato de defender essa mesma práxis através da institucionalização da liberdade pública. É importante perceber que, dentro desse conceito, a sociedade política é primeiramente a sociedade não dos portadores de direitos, mas dos cidadãos, dessa maneira, os cidadãos, como membros do Estado, podem controlar o poder

estatal, podem verificar se o poder estatal está sendo exercido em favor do interesse dos cidadãos e da própria sociedade. A partir disso, o Estado é justificado por seu propósito de estabelecer e ordenar a esfera pública dentro da qual as pessoas podem alcançar a liberdade no sentido de autogoverno pelo exercício da razão e do diálogo público.

No entanto, observa-se que são várias as teorias que preconizam o comportamento do Estado em função dos objetivos a atingir. Segundo Dallari (1995), a relação entre Estado e indivíduos poderá ser:

**A - com fins expansivos:** Crescimento desmesurado e totalitarismo, podendo ser de duas espécies. a) Utilitárias, quando indica que o objetivo maior é o desenvolvimento material, mesmo que para isso se sacrifiquem as liberdades individuais, ou outros valores da vida humana. Um exemplo é a do modelo do Estado do bem estar-social, que sustenta que o Estado deve dar a todos os homens uma situação material bem favorável, sanando todas as necessidades destes. b) Éticas, com fins expansivos, rejeita o utilitarismo e preconiza a supremacia de fins éticos, sendo esses o fundamento de um Estado-Ético. O grande problema dessa prática é o exagero do moralismo o qual é definido pelos governantes, pois são estes que ditam as regras morais.

**B - com fins limitados:** Estado mínimo, conhecido como mero vigilante da ordem social, não admitindo que o Estado interfira em matéria econômica. Conhecido também pela sua característica de preservação da segurança, do qual se deriva a expressão Estado-polícia. Uma segunda corrente dentro desse pensamento de Estado com fins limitados é o Estado Liberal, sendo que ao Estado cabe a função de proteger a liberdade individual, atribuindo um sentido bem amplo ao termo liberdade e não admitindo que nenhum indivíduo sofra a mínima restrição em favor de outro indivíduo, da coletividade ou do Estado. Essa corrente foi inspirada por John Locke, tendo essa diretriz política exercida grande influência prática associadas ao liberalismo econômico de Adam Smith. Uma terceira corrente derivada dos contratualistas [Thomas Hobbes (Inglês -1588-1679) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)], preconiza o chamado Estado de Direito. Essa teoria elaborada por Hobbes tem como princípio o Estado, controlando não só com fundamento jurídico, mas também um Estado dotado de espada, armas, para forçar o homem ao respeito. Já Rousseau, sobre a elaboração do contrato social, procura a definição de um Estado social legítimo, próximo da vontade geral e distante da corrupção. A soberania, do poder para Rousseau está nas mãos do povo, através do corpo político dos cidadãos. Desta forma, o governante não é o soberano, mas sim, o representante

da soberania popular. No entanto, para Dallari, o Estado tornou-se um aplicador rigoroso do direito e não um Estado Social representante do povo:

Cada indivíduo é titular de direitos naturais, com base nos quais nasceram a sociedade e o Estado. Mas ao convencionar a formação do estado e, ao mesmo tempo, a criação de um governo, os indivíduos abriram mão de certos direitos, mantendo, entretanto, a possibilidade de exercer os poderes soberanos, de tal sorte que todas as leis continuam a ser a emanação da vontade do povo. Assim, pois, o que se exige é que o Estado seja um aplicador rigoroso do direito, e nada mais do que isso. A aplicação prática desses preceitos levou a uma concepção puramente formal do direito, pois se há ou não injustiças isso fica em plano secundário, interessando apenas obediência aos preceitos que são formalmente jurídicos (DALLARI,1995, p. 90).

**C - com fins relativos.** Trata-se de uma nova posição que considera a questão da necessidade de uma atitude nova dos indivíduos com eles mesmos e com o Estado. Os fins relativos de Estado vêm com a idéia da solidariedade, ou *Teoria Solidarista*. O primeiro ponto destacado nessa teoria é que a cultura geral de um povo reside no próprio povo e não no Estado, embora este produza efeitos sociais. As ações humanas são expressões de solidariedade que estão em cada indivíduo. O Estado, portanto teria três funções específicas: Conservar, Ordenar e Ajudar.

Observa-se que o Estado de Direito é um Estado submisso ao critério das leis, baseado em Hobbes (Século XVII) e Rousseau (Século XVIII), segundo o qual o Direito Natural inaugura o Direito Moderno baseado em princípios, na lei e na administração especializada da justiça. Quanto à coesão interna entre Estado de Direito e Democracia, Habermas (2002 p.285) assegura que o Estado de Direito e democracia apresentam-se como entidades distintas. Pela seguinte razão, “como todo domínio político é exercido sob a forma de direito, também aí existem ordens jurídicas em que o poder político ainda não foi domesticado sob a forma de direito. E da mesma forma há Estados de Direito em que o poder governamental ainda não foi democratizado”. Assim, verifica-se que existem ordens jurídicas estatais sem instituições próprias a um Estado de Direito, e há Estados de Direito sem constituições democráticas.

Sobre o Estado de Direito Moderno e suas funções, iniciaram-se várias discussões, entre elas, Kliksberg (1998) postula a necessidade de repensar o Estado para o desenvolvimento social e superar os dogmas e convencionalismos, pois a idéia do Estado Mínimo, segundo o qual as funções do Estado deveriam ser totalmente mínimas e esse deveria deixar o desenvolvimento entregue ao mercado e a “mão invisível” não deu certo, e acabou realizando uma verdadeira

demolição do Estado nos países em desenvolvimento. A competição excessiva, a desregulamentação descuidada e a falta de intervenção estatal vêm aniquilando muitas regiões, por isso os EUA estão um passo à frente em relação aos países em desenvolvimento, e colocam o foco no reaparecimento do Estado. Desta forma, as novas orientações do debate sobre o desenvolvimento social sugerem um papel muito diferente do que é hoje, principalmente em países em desenvolvimento.

Para Santos (2001, p.50), o paradigma da modernidade é muito rico e complexo, tendo em seus pilares a regulação e emancipação, cada um constituído por três princípios ou lógicas:

O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, formulado essencialmente por Hobbes, pelo princípio do mercado, desenvolvido por Locke e por Adam Smith, e pelo princípio da comunidade, que domina toda a teoria social e política de Rousseau. O princípio do Estado consiste na obrigação política vertical entre cidadãos e Estado. O princípio do Mercado consiste na obrigação política horizontal e individualista e antagônica entre os parceiros de mercado. O princípio da Comunidade consiste na obrigação política horizontal solidária entre os membros da comunidade e entre associações. O pilar da emancipação é constituído pelas três lógicas de racionalidade definidas por Weber: a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura, a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da tecnologia e a racionalidade moral-prática da ética e do direito (SANTOS, 2001, p.50).

Para Santos (2001) as representações que a modernidade deixou até agora mais inacabadas e abertas são os pilares da regulação, o princípio da Comunidade e, no pilar da emancipação, a racionalidade estético-expressiva. Dos três princípios de regulação (Estado, Mercado e Comunidade), o princípio da comunidade foi, nos últimos anos, o mais negligenciado. Porém, pelo fato de ter sido esquecido é o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação.

Assim, as participações efetivas e a luta pelo direito (IHERING, 1997) fazem-se necessárias para que o desejo do povo seja alcançado, ou seja, para que aqueles que constituem o Estado possam fazer valer o que está no preâmbulo da Constituição do Brasil (1988):

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir o Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar-social, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

Desta forma, busca-se a racionalização da vida coletiva e individual, onde os dois pilares: regulação e emancipação tenham entre si a práxis social, a qual garanta a harmonização de valores sociais, como: justiça e autonomia, solidariedade e identidade, igualdade e liberdade, já que hoje esses valores parecem incompatíveis. Tonete (1999) complementa esse pensamento de Santos quando constata que a melhor maneira de adquirir esses valores sociais propostos, mas que ainda infelizmente não foram alcançados, será através do diálogo da aceitação do outro, ou seja, pela ação comunicativa.

### **1.2.1 A teoria da “Ação Comunicativa”**

Para Vieira (1999), o processo de modernização, conforme a visão de Max Weber, havia se caracterizado pela dominância da razão instrumental da ciência e tecnologia sobre as outras esferas sociais. A razão, sinônimo de liberdade para os pensadores do iluminismo, acabou sendo usada como instrumento de dominação. Assim, o alemão Jürgen Habermas tenta resgatar o potencial emancipatório da Razão ao afirmar que a “Modernidade é um projeto inacabado”. Ele não aceita que a idéia de racionalidade fique reduzida à racionalidade instrumental-cognitiva da ciência, e elabora um gigantesco e complexo sistema filosófico baseado em sua teoria da ação comunicativa, proposta à sociedade como uma ação que visa à emancipação do indivíduo. Para essa busca da emancipação, Habermas (1990) também elabora uma discussão sobre a democracia, a administração e o governo:

As teorias clássicas da democracia partem do fato que através do legislador soberano a sociedade atua sobre si mesma. O povo programa as leis; esta, por sua vez, programam a execução e a aplicação das leis, de modo que os membros da sociedade recebem através das decisões (válidas para coletividade) da administração e da justiça, os produtos e regulamentações que eles mesmos programaram no papel de cidadão (HABERMAS, 1990, p. 107).

Desta maneira, o espaço público está presente também nas etapas: elaboração, programação, execução e aplicação das leis. Pois, o cidadão, através de um poder gerado de maneira comunicativa, torna-se co-autor dessas etapas, diferentemente do processo que ocorre hoje, o qual é utilizado pelo poder técnico-administrativo.

A teoria da ação comunicativa apresenta uma variedade de interlocutores que através da palavra, procuram tornar transparentes os contextos internos e externos de dominação

ilegítima, sempre buscando a verdade e a validade nas esferas factuais, sociais e objetivas com a atenção ao mundo legitimado pela própria dinâmica de busca intensa da verdade, na qual meios e fins podem e devem ser questionados. Habermas (1989) propõe uma nova dimensão de sociedade (figura abaixo) segundo a qual o ser humano não deve ser visto ou usado como meio, mas somente como um fim em si. E conclui, através de seus estudos, que o indivíduo, enquanto exerce o ato de falar, é locutor e ao mesmo tempo ator, pois ele transmite uma idéia e age ao mesmo tempo.

**Figura 1 - Relações entre o sistema e o mundo da vida criado por Habermas**

	SISTEMA	MUNDO DA VIDA
PÚBLICO	Estado	<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">Sociedade civil</div> Participação Opinião Pública
PRIVADO	Economia	Família

Quadro adaptado do livro Cidadania e Globalização p.56 (VIEIRA, 1999).

O modelo tripartite gera, assim, dois conjuntos de dicotomia entre público e privado. Um, em nível dos subsistemas (Estado/economia), e outro em nível da sociedade civil (participação/família). Essas quatro dimensões relacionam-se por uma série de trocas, tornadas possíveis, pelos meios de controle dinheiro e poder. Podemos, assim, distinguir entre as instituições da esfera privada coordenada comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em relação às duas esferas públicas distintas. Assim, a análise habermasiana visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade. A teoria da ação comunicativa é uma teoria comprometida com o interesse emancipatório do indivíduo (VIEIRA, 1999).

Por essa razão, Habermas apresenta que além da razão instrumental, haveria também uma razão comunicativa (fundada na linguagem), que se expressaria na busca do consenso entre os

indivíduos por intermédio do diálogo. Essa razão comunicativa encontra-se na esfera cotidiana do “mundo da vida”, é constituída pelos elementos da cultura, sociedade e personalidade.

Habermas (1989) propõe uma nova dimensão dos três mundos (sociedade): o mundo subjetivo das coisas, o mundo social das normas e instituições e o mundo subjetivo das vivências e sentimentos. Assim, temos o mundo da vida/ “mundo vivido” que é constituído pela: a) cultura, reservatório de saber da comunidade, as tradições, os papéis sociais, as crenças e os mitos; b) sociedade, constituída por instrumentos e mecanismos legítimos, pelos quais os seus membros regulam as suas relações; c) personalidade, conjunto de características psicológicas e de competências que caracterizam a individualidade de cada pessoa. Quando as pretensões de validade são postas em dúvidas por grupo, a confiança poderá ser estabelecida na própria comunicação normal, quando se confrontarem as palavras com os atos.

Assim, para Habermas (1989), o processo da razão comunicativa constitui-se socialmente nas interações espontâneas no interior da subjetividade (relações sociais), e essa racionalidade comunicativa, dentro do processo argumentativo do diálogo, encontra-se relacionado à justiça (justeza), à verdade e à veracidade, e todas as verdades anteriormente consideradas válidas podem ser questionadas.

Segundo Viera (1999), a razão instrumental acabou dominando as esferas da moral e da estética, sendo que Habermas tenta resgatar o potencial emancipatório da Razão, negando a redução da idéia de racionalidade à racionalidade instrumental-cognitiva da ciência que dominaria as esferas da racionalidade prático-moral (direito) e da racionalidade estético-expressiva (arte). Para Habermas, “é necessário fazer cessar a “reificação” e a “colonização” exercida pelo “sistema” sobre o “mundo da vida” mediante a lógica dialogal da ação comunicativa” (VIERA, 1999, p.36).

Desta forma, busca-se a formação radical da vontade coletiva, que se centra na possibilidade do indivíduo assumindo o cotidiano e a concreticidade e lutar por um processo no qual cada um se organize e faça valer-se como sujeito em sua condição de veracidade, de verdade e de justiça (MEDEIROS,1998).

Quando Habermas (1990) discute a questão da razão prática (a que lida com as normas) e da vontade soberana de direitos humanos e da democracia e sobre os direitos construídos no concreto e não de forma abstrata, ele argumenta que a luta entre liberdade e igualdade

continua a se fazer presente, desde o século XVIII até os dias de hoje, e expõe como se dá o processo de formação do poder:

As teorias clássicas da democracia partem do fato de que através do legislador soberano a sociedade atua sobre si mesma. O povo programa as leis; estas, por sua vez, programam a execução e a aplicação das leis, de modo que os membros da sociedade recebem, através de decisões (válidas para coletividade) da administração e da justiça, os produtos e regulamentações que eles mesmos programaram no papel de cidadãos. Essa idéia de um atuar sobre si mesmo por meio de leis só é aplausível a partir da suposição de que no conjunto a sociedade pode ser representada em geral como uma associação que determina para si o direito e o poder público através dos meios[...] A análise conceitual da constituição recíproca entre direito e poder político mostra, ao contrário, que no meio através do qual deve ocorrer e atuar sobre si programado por lei encontra-se já o sentido contrário de um movimento circular autoprogramado de poder: é a administração que programa a si mesma (HABERMAS, 1990, p.107).

A questão do poder leva a pensar sobre a soberania e parte de questões que fazem emergir a ampliação do espaço ou esfera pública, extremamente relevante para a construção da autonomia e da cidadania, buscando, conforme citou Habermas anteriormente, a diferenciação de ordem qualitativa superior entre o poder gerado de maneira comunicativa e o poder utilizado técnico-administrativamente.

A soberania refere-se à possibilidade da inserção e da necessária qualificação do sujeito em uma ação. Para Medeiros (1998), isso implica abandonar o paradigma do sujeito ou da consciência, defendendo a prática de um novo paradigma que retoma o sujeito, não monológico ou subsumido no coletivo. Ou seja, um novo sujeito com acesso e domínio à propriedade pública e assumida como res pública (coisa pública, do povo), que estabeleça condições para que esses sujeitos se habilitem à discussão e à participação no espaço público.

Por isso, Habermas (1989) propõe uma teoria moral que esteja comprometida com a invulnerabilidade humana, na qual tem de ter presente que o ser humano exige uma dupla garantia de integridade: por um lado, a intocabilidade em particular, por outro, a garantia de condições sociais, através das quais os indivíduos se conservam como participantes autônomos da comunidade. Habermas reconhece que a ética Discursiva depende também de formas correspondentes, ou seja, necessita da competência comunicativa dos integrantes do grupo, de situações biológicas ideais, livre de coerção e violência, e de um sistema lingüístico elaborado que permita colocar em prática o discurso. Necessita, ainda, de um grande esforço de todos, sendo na realidade a esperança de uma utopia.

De acordo com Aguiar e Modia (1992), é necessário haver condições para a Ética discursiva de Habermas. O próprio Habermas deixa bastante claro que a Ética Discursiva necessita de uma certa concordância com determinadas práticas de socialização e educação, capazes de provocar a formação da consciência moral em nível pós-convencional, no estágio de princípios éticos universais, e o desenvolvimento das estruturas cognitivas em nível operatório formal, onde o indivíduo alcance uma estrutura cognitiva que lhe permita o desenvolvimento do pensamento e elaboração mental a ponto de fazer relações hipotéticas.

Em relação à importância da ação dialógica do indivíduo na sociedade, Maturana (2001) contribui indiretamente com esta teoria, ao abordar a linguagem, emoções e ética nos afazeres políticos. Maturana destaca a importância das relações humanas e do conhecimento para que se possa ter entendimento e compreensão do meio. Isto leva a uma ação harmônica e ajustada com os outros e o meio, criando, desta forma, reflexões necessárias para construir alternativas políticas e sociais para um país em processo de reconstrução democrática.

Quanto às relações na sociedade, Maturana (2001) postula que só são sociais as relações que se fundam na aceitação do outro como um ser legítimo na convivência, e que tal aceitação constitui uma conduta de respeito. Portanto, se queremos um mundo de inclusão, precisamos perceber a democracia como oportunidade para colaborar na criação cotidiana de uma convivência fundada no respeito e que reconhece a legitimidade do outro num projeto comum, compreendendo que pobreza e abuso são erros que podem e devem ser corrigidos.

Assim, a teoria da ação comunicativa contribui no sentido em que visualiza a sociedade enquanto esfera pública e política, em que dá à massa da população a participação política e a chance de viver com expectativas bem fundadas, contando com segurança, justiça social e bem-estar. Pois, segundo Habermas (2002, p.230), “As injustas condições sociais de vida da sociedade capitalista devem ser compensadas com a distribuição justa dos bens coletivos”.

### **1.2.2 A Teoria do “Novo Contrato Social”**

Verifica-se uma grande preocupação no que tange à razão instrumental que pode ser também observada em Santos (1997) acerca dos riscos que existem em face da erosão do contrato social, da urgência em se buscar alternativas de sociabilidade que neutralizem ou previnam

esses riscos e abram o caminho a novas possibilidades democráticas dentro do Estado de Direito. O grande problema desse fascismo societal é que em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até o ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo.

As formas fundamentais do tipo fascista de sociabilidade são seis: a primeira forma é de *fascismo do apartheid social* (segregação social dos excluídos em zonas civilizadas e zonas selvagens); a segunda é a forma de fascismo do Estado paralelo (discrepância entre o direito escrito e a ação estatal prática) onde muitas vezes sua ação em zonas civilizadas é democrática e em zonas selvagens, o Estado age de forma fascista, como um Estado predador sem qualquer veleidade de observância, mesmo aparente, do direito; a terceira forma é de fascismo paraestatal (usurpação de prerrogativas estatais por atores sociais poderosos). Essa forma apresenta duas vertentes principais: o fascismo contratual (perda de direitos do cidadão com a conivência do Estado) e fascismo paraestatal (fascismo territorial – são territórios coloniais privados dentro do Estado); a quarta forma de fascismo societal é o populista (promoção da democratização, na sociedade capitalista, indemocratizável); a quinta forma é o fascismo da insegurança (manipulação discricionária da insegurança das pessoas e grupos sociais vulnerabilizados pela precariedade de trabalho, saúde, futuro, gerando ansiedade e ilusões); a sexta forma é o fascismo financeiro (comanda os mercados financeiros de valores e moedas, com o único objetivo de rentabilizar os seus valores). Esse fascismo é, segundo Santos (1997), a forma mais virulenta de sociabilidade fascista e merece, por isso, uma referência mais detalhada. A discricionariedade no exercício do poder financeiro é total e as conseqüências para os que são vítimas dele – por vezes, povos inteiros – podem ser arrasadoras. Um exemplo citado por Santos é o que decorre da avaliação dos Estados nacionais por parte das empresas de *rating*, ou seja, das empresas internacionalmente acreditadas para avaliar a situação financeira dos Estados e os conseqüentes riscos e oportunidades que eles oferecem aos investidores internacionais. Essas empresas têm um poder extraordinário.

Santos (1997), citando Thomas Friedman, assevera que o mundo do pós guerra fria tem duas superpotências, os Estados Unidos da América e a Agência Moody's – uma das seis agências de *rating*, e justifica essa afirmação acrescentando que “ se é verdade que os Estados Unidos da América podem aniquilar um inimigo utilizando o seu arsenal militar, a agência de qualificação financeira Moody's tem poder para estrangular financeiramente um país, atribuindo-lhe uma má nota (WARDE *apud* SANTOS, 1997, p.108).

Ante ao exposto, nota-se o quanto é sério os riscos que a sociedade corre em face da erosão do contrato social, e há urgência na busca de alternativas que neutralizem esses riscos. Para Santos (1997), não se trata de tarefa fácil dado à desregulação social provocada pela crise do capital social, e essa crise é tão profunda que acaba por desregular as próprias resistências aos fatores de crise e as exigências emancipatórias que lhe dariam sentido.

Assim, as principais correntes do pensamento político contemporâneo conferem centralidade ao papel do direito e da cidadania na construção de um Estado democrático. No entanto, precisamos relativizar a noção do direito: de superestrutura dos interesses econômicos de classe, para transformar e enfatizar sua importância na formação da sociedade, especialmente a do “uso alternativo do direito” que, no Brasil, transformou-se em “direito alternativo”, direito da classe trabalhadora ou dos oprimidos em geral. E também uma ética na política, que não significa abolir o sistema político, mas transformá-lo, corrigindo o excesso de formalização do sistema, dando-lhe vida nova através da participação da sociedade civil e levando a democracia que está no papel para vida cotidiana.

Dessa forma, as instituições políticas e sociais são necessárias, pois são nelas que estão incorporadas às representações pós-convencionais do direito e da moral, ou seja, as decisões morais são geradas a partir de direitos, valores e princípios que são ou poderiam ser aceitos por todas as pessoas que compõem uma sociedade onde tem de ter justiça social. Assim, é necessária a construção de um novo contrato social que deverá ser um contrato muito mais inclusivo, porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza (SANTOS, 1997).

Por outro lado, Vieira (1999) apresenta uma alternativa encontrada em Habermas, o qual busca, de forma original, combinar a tradição hegeliano-marxista com o pensamento neokantiano da Razão e também com contribuições de diversas ciências sociais, um papel de centralidade ao Direito, elemento essencial à estruturação da vida democrática, à elaboração e regulação de normas que vão orientar a busca do consenso, pelo diálogo, na ação comunicativa. E, nesse sentido, Santos (1997) também define como um pensamento alternativo de alternativas. Propõe que, ao contrário da epistemologia moderna cuja trajetória é de um ponto de ignorância (um caos) para um ponto de saber (ordem- conhecimento-como-regulação), por uma outra epistemologia para qual o ponto de ignorância é o colonialismo e o ponto de saber é a solidariedade (conhecimento-como-emancipação).

Assim, desse conhecimento-corno-regulação para um conhecimento-corno-emancipação, o trânsito não é apenas epistemológico, é também um caminho entre conhecimento e ação. Santos distinguiu a ação entre conformista e ação rebelde. A ação conformista é a ação que reduz o realismo ao que existe, e ação rebelde, Santos busca o conceito de *clinamem* em Epicuro e Lucrécio (capacidade de desvio atribuída, por Epicuro, aos átomos de Demócrito, um *quantum* inexplicável que perturba as relações de causa e efeito). O *clinamem* investe os átomos de criatividade e de movimento espontâneo. E esse caráter desorganizado, imprevisível permite redistribuir socialmente a ansiedade e a insegurança, criando condições para que a ansiedade dos excluídos se transforme em causa de ansiedade para os incluídos.

Nessa mesma linha de pensamento que visa à inclusão, Habermas (2002) afirma que o parlamento não obedece às estruturas de mercado, mas às persistentes estruturas de uma comunicação pública orientada para o atendimento mútuo. Desta forma, Habermas (2002, p.275) cita “Para a política no sentido de uma práxis de autodeterminação por parte dos cidadãos do estado, o paradigma não é o mercado, mas sim a interlocução”. Assim, observa-se que tanto para Santos como para Habermas é possível um processo de inclusão através da participação da sociedade civil nas tomadas de decisão.

Algumas alternativas, como a redistribuição democrática de recursos obtida por mecanismos de democracia participativa através de assembleias ou por combinações de democracia participativa e representativa, já têm sido experienciadas por vários países. No Brasil, Santos (1997; 2002) salienta as experiências do Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre/RS que, apesar de ser uma experiência de âmbito local, não há nenhuma razão para não se estender à aplicação do Orçamento Participativo ao Governo do Estado ou mesmo ao governo da União.

Santos cita a criação desses espaços públicos não estatal onde o Estado é o elemento crucial de articulação e de coordenação como forma de uma nova luta democrática. Enquanto luta por uma democracia redistributiva, é uma luta antifascista ainda que ocorra em um campo político formalmente democrático.

Assim, a democracia redistributiva é o primeiro grande investimento da “conversão do Estado em novíssimo movimento social” (SANTOS, 1997, p.127).

Desta forma, desaparece a suposição ingênua de que o Mercado possa ser considerado como instância de defesa da sociedade, como defendiam os liberais (POLANY, 2000). Indicam-se

alternativas de mudanças para a formação do Estado de Direito Moderno encontradas na visão de Habermas (ação comunicativa e a inclusão do outro), Santos (novo contrato social com democracia redistributiva), e Maturana (democracia e projeto comum de convivência e aceitação), a fim de compreender os movimentos democráticos enquanto reação aos processos de fusão entre Estado e mercado, e Estado e sociedade, tendo em vista a crise do contrato social (PAOLI *apud* SANTOS, 1997).

Sobre a questão da modernidade, dos horizontes e da regulação à emancipação, e a necessidade de se repensar a função do Estado, tanto Kliksberg (1999; 1998) como Santos (1997; 2002), Habermas (1989; 2002) e Maturana (2001) apontam para uma ação real, uma mudança de paradigma. Uma vez que o Estado Democrático é uma construção e também que o Estado pode se tornar competente, é mais fácil corrigir o Estado do que controlar e corrigir uma massa de interesses comerciais e predadores que vêm do Mercado sobre a Comunidade. Assim, o Estado e a comunidade são pilares importantes desse novo paradigma.

Nesse sentido, o esforço inicial de estudo das abordagens sobre a formação do Estado de Direito Moderno, mostrando sua origem, seu desenvolvimento até chegar nos dias atuais, justifica-se pela necessidade de visualizar as transformações ocorridas e as propostas de mudança para a ação do Estado e da própria sociedade civil. As crises e as heranças do Estado Moderno estão presentes desde os primórdios da sua formação e se apresentam hoje de forma bastante explícitas. Postular o entendimento sobre capital social e Orçamento Participativo não pode prescindir desse esforço de organização e reflexão teórica sobre o Estado e sobre seu aparato administrativo, ou seja, os governos. Assim, buscou-se uma melhor preparação conceitual, visando à discussão subsequente sobre a participação popular na administração pública.

O capítulo a seguir aborda a administração pública, e serão analisadas as formas de organização e as transformações dos modelos e estruturas de governos contemporâneos, especialmente o brasileiro. Na Administração Pública, quaisquer que sejam as vontades do Estado, elas só se realizam em grande medida a partir da ação de seus governos. O governo é produto direto e central da proposta institucional do Estado, o executor das suas vontades, mesmo criando e convivendo com disfunções e sistemas de autoproteção das classes dirigentes e das tecnoburocracias endógenas. Assim, o melhor governo é aquele que, portanto, é capaz de traduzir com máxima fidelidade as vontades do seu Estado.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA E BRASIL

A América Latina tenta se inserir entre as chamadas Nações desenvolvidas e, desta forma, as intervenções de políticas públicas formuladas nos países do chamado Primeiro Mundo têm sido apresentadas sob o argumento de uma relação de igualdade entre os parceiros.

No entanto, o que se vê crescer são os bolsões de pobreza extrema e o desemprego maciço. A administração pública na América Latina tem sofrido com as práticas de privatização, de desregulamentação da administração e da economia e também a redução dos gastos públicos e, infelizmente, tem apenas produzido redução de salários reais, diminuição de investimentos e desemprego acelerado (CASALS, 1998).

Segundo Casals, a situação da crise da administração pública presente na América Latina é o reflexo dos 300 anos de reinado de Portugal e Espanha, o qual se firmou através de uma confusa estrutura administrativa, caracterizada por inúmeras superposições de autoridade – rei, vice-rei, governador-geral, capitães-gerais e diversas juntas de governo regionais, províncias ou municipais. Os movimentos revolucionários de independência pouco influíram para modificar as características patrimonialistas da cultura latino-americana.

Desde o século XIV, o modelo cultural colonialista europeu apresenta fortes traços nas características, racionalidades e ética para a América. Essas características e racionalidades da cultura européia são percebidas na história da administração pública na América Latina pela tendência à concentração de poder e um extenso personalismo, articulado ao forte paternalismo.

De acordo com Casals (1998, p.3), “este paternalismo põe fim ao diálogo, questionamentos, debates que seriam um processo de comunicação democrática e apresenta em seu lugar uma passividade, postura de espectador, baixa consciência crítica, com baixa iniciativa e transferência de responsabilidade”. O homem não se sente sujeito da história, apenas um observador passivo. Uma outra característica importante e forte em toda a América Latina é o Formalismo.

Com essa prática, criam-se várias leis, instituições que proporcionam o distanciamento do povo, assim os dirigentes tomam decisões e criam instrumentos que legitimam seus objetivos particulares.

Casals, completando os traços culturais comuns da América Latina, destaca a impunidade, a qual fecha a cadeia de valores culturais e lhe fornece realimentação crescente, já que os poderes não são punidos, fortalecem-se em sua posição de poder e utilizam ainda mais o paternalismo e o formalismo, deixando o povo em sua dependência e sem a menor possibilidade de se transformar em nação<sup>8</sup>.

Dessa forma, temos uma origem de Administração Pública patrimonialista que, segundo Schwartzmann (1987, p.68), é uma variante da chamada “dominação tradicional”, pois permitem a criação de grandes estruturas administrativas, procedimentos bastante complexos de controle e prestação de contas. A dominação patrimonial tem como principal característica a não separação entre o que é público e o que é privado. Sendo assim, as pessoas governam, cobram impostos, desempenham funções jurídicas, entre outras em interesse próprio: o coletor de impostos é sócio do governo, o prefeito explora as terras da municipalidade e fica com parte dos lucros, os funcionários são “donos” dos cargos que exercem, e esses cargos podem ser comprados, cedidos pelo governo como parte de prêmios e honrarias e mesmo transmitidos hereditariamente.

Essa cultura de apropriação do Estado permanece indiretamente até hoje, segundo Casals (1998, p.4), é comum tachar a administração pública nos países da América Latina “como incompetentes e corruptas”.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Da Proclamação da Independência até 1930, a administração Pública no Brasil foi marcada por um “Estado Policial” ou absoluto. Nesse período, a administração era auto centrada e a sociedade, por uma questão também de cultura, não tinha a menor condição de interferir nos

---

<sup>8</sup> Ler Azambuja que esclarece a diferença entre povo e nação, o qual o povo é a população do Estado, considerado pelo aspecto puramente jurídico, é o conjunto de indivíduos sujeitos à mesma lei. Já a Nação é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns. Assim, povo é uma entidade jurídica; Nação é uma entidade moral no sentido rigoroso da palavra.

destinos dos recursos públicos. A administração foi fortemente marcada, como já falamos anteriormente, pelo patrimonialismo. Segundo Silva e Macedo (1998, p. 2), os cargos eram sinônimo de nobreza e eram transmitidos de pai para filho e, naquela época, a corrupção e o nepotismo eram também características marcantes.

Já, a Reforma administrativa de 1930<sup>9</sup> e o decreto-lei 200 tornam-se os dois momentos mais significativos da administração pública brasileira. Segundo Penteadó Filho (2000, p.3), a Reforma Administrativa de 1938 é considerada como marco da implantação de um modelo burocrático de administração pública. Assim, como relata Silva e Macedo, dava início, então, a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1936, sendo o marco da introdução dessa nova forma de administração pública, formada pelos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira e a hierarquia funcional. Como define Schwartzman (1997, p.68), a dominação racional legal não era para Weber uma forma de administração governamental “mais desenvolvida” ou “mais moderna” que as outras, mas algo completamente distinto e que responderia de maneira mais eficiente possível ao governo, que por sua vez responderá a um parlamento ou a um sistema político partidário, o qual permite aos administradores não terem “interesses próprios” em suas ações.

Desta forma, observa-se que a saída para a burocracia foi uma tentativa de mudança de uma cultura política persistente (patrimonialista, clientelista). No entanto, o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e, a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características da herança colonial que estão enraizadas na cultura política e, de forma surpreendente, sobrevivem às enormes mudanças que o país atravessou nos últimos anos. Martins (1997, p.15) argumenta que talvez seja por isso que a política parece sempre estar em descompasso com as transformações econômicas e sociais. A Era Vargas (1937-1945) ficou marcada pelas características dos servidores da administração pública, a qual teve um padrão duplo estabelecido: os altos escalões da administração pública seguiram as normas (modelo dos servidores britânicos) e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo órgãos encarregados dos serviços de saúde e assistência social então criados) foram deixados ao critério clientelista de

---

<sup>9</sup> A crise econômica mundial de 1929 determinou a redução do comércio internacional e, isto, ensejou o Brasil a produzir parte dos produtos que antes importava, modificando significadamente a sua forma de produção. Com a Revolução de 1930 e o estabelecimento do Estado Novo ocorreu o fim do “Estado de Polícia”. Dava-se início, então, a uma nova fase com a introdução do modelo clássico ou racional-legal.

recrutamento de pessoal por indicação e manipulação populista dos recursos públicos os quais, infelizmente, deixavam a população insatisfeitas com o atendimento e serviços.

Para Schwartzman (1987), a resposta brasileira às dificuldades de organização do serviço público tem sido, tradicionalmente, a criação de agências governamentais insuladas e protegidas das regras e dos vícios públicos mais gerais, ou seja, os do formalismo, clientelismo Daspiano. Um total de 250 agências desse tipo foram criadas entre 1930 e 1977 pelo governo federal, sendo 56 no período 1930-1963 (com maiores concentrações nos períodos do Estado Novo e de João Goulart) e 194 no período 1964-1977 (com maiores concentrações no governo Geisel).

### **2.2.1 Decreto Lei nº 200**

Um momento importante na história da Administração Pública brasileira foi o Decreto Lei nº 200 de 1967 no governo militar, uma tentativa de modernização do aparelho do Estado, através da descentralização administrativa. Como relata Passador & Passador (1998), a edição do Decreto nº 200 foi um importante instrumento institucional e catalizador de mudanças. Esse Decreto não só confirmava as orientações de descentralizações da máquina, mas também atacava os procedimentos burocráticos, alterando ou suprimindo atividades de controle, padronização e uniformidade, cujo custo fosse superior ao risco, ou que representassem mera formalidade burocrática, estéril, quanto aos objetivos de eficiência administrativa.

Para Castor (1987, p.24), o Decreto Lei 200, corretamente, identificou os sistemas que dariam a vertebração mínima essencial ao funcionamento da máquina administrativa. Na prática, o que ocorreu foi uma verdadeira oncogenia de sistemas, uma multiplicação maligna de estruturas supostamente sistêmicas para assegurar uniformidade de ação em todo país. Castor salienta que a necessidade de uniformidade levou igualmente a um tipo de “administração por média” que acabou por relegar a busca da eficiência<sup>10</sup> a um plano secundário. O fascínio pela uniformidade e pelo controle pode ser observado por inúmeros exemplos na administração pública. Castor afirma que a mania de uniformidade e da simetria se aproxima do anedótico: certas leis e regulamentos aplicam-se igualmente a São Paulo com seus milhões de habitantes

e a Guaraqueçaba - PR com seus setecentos e poucos, enquanto assuntos tipicamente locais como organização dos orçamentos municipais, merenda escolar e assistência técnica ao pequeno lavrador são centralmente reguladas a partir de Brasília. Os orçamentos municipais regulam-se, ainda, pelas normas rígidas e complexas da Lei nº 4.320/64, sendo obrigados a discriminar a utilização de recursos mediante o uso de formulários padronizados, os quais terão continuidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal publicada no ano 2000.

Segundo Martins, o Decreto Lei 200 tinha dois aspectos: de um lado, exigia diretriz normativa centralizada no âmbito do governo federal, através da instituição: de um plano de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade (decreto lei nº 200 de 1967, Art.7). Por outro lado, a idéia era diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações) para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a conservação de muitas funções e metas do governo. Martins salienta que a reforma modernizante implicou um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do estado.

Essa reforma foi chamada de “A revolução silenciosa” pelo Ministro Hélio Beltrão, não conseguiu alcançar seu objetivo (divisão racional do trabalho) no âmbito do Estado e converteu-se em relacionamento tenso. E essa fraca institucionalização por parte do decreto lei nº 200 para fiscalizar, regulamentar, supervisionar a expansão da administração indireta, foi o que trouxe um número razoável de conseqüências negativas para a organização interna do Estado.

Para Passador & Passador (2000), muitas foram as tentativas para resgatar as questões da Reforma 1967, isto é, aplicação dos princípios do D.L.200, pelo Ministro Beltrão em 1979, que buscou revitalizar uma máquina administrativa que, em função das distorções típicas geradas no âmago do regime autoritário, priorizava as atividades meio da administração pública em detrimento das atividades fim, representando significativas perdas em eficácia e efetividade na administração pública. Situação essa, que perdurou até a Nova República.

---

<sup>10</sup> As empresas mais eficientes e rentáveis “compensam” as mais rentáveis. Esta “administração por média” premiava freqüentemente o desperdício, a ineficiência e mesmo o sibaritismo dos administradores das empresas menos rentáveis.

Durante o regime autoritário, algumas ilhas de excelência foram criadas, ou conseguiram sobreviver na administração direta nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Para Martins, elas se tornaram, até certo ponto, os alicerces da governabilidade, e sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967. Também vale lembrar que essa reforma, segundo Monteiro (1998, p.6), flexibilizou a administração pública e viabilizou a penetração empresarial do Estado na área econômica, rompendo com os entraves burocráticos que cercavam a expansão do capitalismo.

Para concluir sobre o Decreto nº 200, Passador & Passador (2000) asseveram que o contexto da descentralização administrativa e a transferência de atividades do Estado para agências com maior autonomia (inseridas no setor privado), somados ao aceleração do processo de desenvolvimento econômico ao longo da década subsequente, propiciaram um quadro conceitual de gestão pública com fortes reflexos até os dias de hoje<sup>11</sup>.

## 2.2.2 Democratização, nova constituição e o Estado

Com o advento da Nova República a partir de 1985, o empresariado industrial torna-se mais viável em sua atuação política, assumindo um papel particularmente ativo. Paralelamente, verifica-se um instrumento dos vínculos empresariais com segmentos da nova tecnocracia, que passa a ocupar posições centrais no aparelho do Estado, especialmente na transição de governo do Presidente José Sarney.

De acordo com Boschi, Diniz e Santos (2000, p. 25), no período de funcionamento do Congresso constituinte, entre 1986-88, era forte a atuação na arena parlamentar de inúmeros representantes das classes empresariais nos postos legislativos, verificando-se, ainda, a ativação da prática de *lobbies*<sup>12</sup> a qual veio consagrar-se como instrumento rotineiro de pressão.

---

<sup>11</sup> É ainda bastante comum e aceito o discurso da dicotomia existente entre Estado de Administração Direta (burocrático, formal, ineficaz e ultrapassado) e a atividade privada e descentralizada ou Administração Pública Indireta (tecnocrática, moderna e produtiva).

<sup>12</sup> Ler Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo, o qual relata que nos EUA a ação dos *lobbies* é regulamentada desde 1946, por entenderem que os seres humanos possuem tendência a formar facções; (...)o que resulta em conscientização e perda da inocência da população, a qual se mobiliza (p.73).

Após 1985, com a restauração do regime democrático, três acontecimentos principais marcaram as organizações do aparelho do Estado: 1º - Decisões tomadas pelos governos civis de redesenhar os altos escalões da administração pública; 2º - As disposições inconseqüentes com respeito às estruturas do Estado e seu pessoal, instituídas pela nova Constituição de 1988; 3º - A nova natureza e metas práticas clientelistas e os níveis atingidos pela corrupção.

Para Martins, a Constituição Federal restringe a expansão do Estado: limita a autonomia concedida pelo Decreto Lei nº 200 para alguns dos seus órgãos; restringe as modificações erráticas do executivo; elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. No entanto, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida, ou identificar fontes para financiar essas despesas adicionais.

Assim, percebe-se que a Constituição ao mesmo tempo em que deu um passo em direção à uma modernização estatal, ela mesma deu um passo para trás ao congelar o seu *estatu quo*.

Nesse contexto, Matias Pereira (1999, p. 243) acrescenta que a retomada da democracia no Brasil não significou que tenha ocorrido mudança de um Estado Repressivo para um Estado Social, ou seja, não houve uma grande mudança para os indivíduos. O exercício da democracia ficou limitado à participação em eleições, cujo traço característico, é a aceitação passiva do domínio do Estado, refletido na negação do direito à educação básica gratuita para todos e do salário mínimo digno para os trabalhadores.

### 2.3 A REFORMA DO ESTADO E O MODELO DA REFORMA

Entre 1995 e 1998, o Ministro Bresser Pereira, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi o responsável pela reforma, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Conforme relata Bresser Pereira (2000, p.11), as idéias da reforma gerencial de 1995 começaram a ser formulada logo que o Presidente Fernando Henrique, em dezembro de 1994, o convidou para assumir o MARE, que surgia da transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Assim, Bresser Pereira iniciou a Reforma

da Administração Pública, ou do Aparelho do Estado, com leituras do livro de Osborne e Gaebler (1992) – Reinventando o Governo – e suas viagens à Inglaterra, para tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia sido publicada, principalmente naquele país, sobre o assunto.

Desta forma, resultou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a emenda constitucional da Reforma administrativa. Para Penteadó Filho (2000, p.5), “o grande motivador da reforma do Estado no Brasil e no exterior é a necessidade de reduzir os gastos públicos” ou, pelo menos, tentar conciliar necessidades sociais insatisfeitas com a crise fiscal do Estado, “ela mesma decorrente de uma crise econômica internacional mais profunda e longe de ser resolvida”.

Para Diniz e Boschi (2000, p. 56), “a prioridade atribuída à estabilização macroeconômica, implicando essencialmente a reforma do Estado e sua redução vistas ao ajuste fiscal”, além de uma agenda de redefinição da própria Constituição recém-promulgada, traduziram-se em uma profunda reestruturação das relações entre os poderes, com uma centralização expressiva do processo de tomada de decisão do próprio Executivo, um esvaziamento da capacidade governativa no Congresso e o fechamento de canais de representação corporativa no interior do aparelho burocrático<sup>13</sup>.

No Brasil, as privatizações, a reforma da previdência e a criação de organizações sociais<sup>14</sup> são as principais medidas propostas para enfrentar a necessidade de redução de custos. E nessa linha, Silva e Macedo (1998, p. 8) discutem a Constituição Federal de 1988 como um retrocesso burocrático e questionam Bresser Pereira quando diz que a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, a qual representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e nepotismo. No entanto, a redução e rigidez burocrática mediante um modelo gerencial e eficiente são perigosas, uma vez que ainda existe a persistência do

---

<sup>13</sup> As principais medidas de política macroeconômica são tomadas e executadas por equipes técnicas ligadas a Presidência da República ou aos ministérios-chave, confinadas no interior da alta burocracia governamental e protegidas das pressões dos grupos de interesse e dos partidos políticos. O estilo adotado prescinde das práticas de consulta e negociação, privilegiando a autonomia dos blocos tecno-burocráticos, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de viabilizar a **supremacia do Executivo em face do Poder Legislativo**. Aprofundando as tendências preexistentes do regime militar aos governos por decreto-lei, substituídos agora por Medidas Provisórias (MP) – procedimento rotineiro do governo (Diniz e Boschi; 2000; p.61).

<sup>14</sup> Organizações públicas não-estatais, financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionada por contratos de gestão., (Alves, 1999) Ler: As organizações Sociais: garrafa velha com rótulo novo? Neste artigo o autor questiona se realmente as Organizações Sociais são transformadoras, e se o verdadeiro espírito da reforma é possibilitar uma maior participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, e também se este modelo não é apenas um processo de continuidade de poder de uma elite tecnoburocrática dirigente.

patrimonialismo nos Estados Modernos como pode se observar pelo relatório da “Comissão Especial e a Corrupção na Administração Pública Federal” de dezembro de 1994, criado pela Presidência da República por meio do Decreto nº 100 1/93. Silva e Macedo argumentam que esta questão política (corrupção) não pode ser desconsiderada num processo de Reforma institucional tão amplo como o pretendido pelo governo por meio do PDRAE de 1995.

Para Castor e Age José (1998, p. 7), o PDRAE é digno de nota, pelo fato de que alguns avanços importantes, em termos de legislação, terem sido obtidos, tais como o fim da estabilidade automática e a introdução da possibilidade de redução de quadro de funcionários quando o gasto com pessoal ultrapassarem o limite Constitucional de 60 % das Receitas Correntes (receitas tributárias + transferências correntes + outras receitas correntes) – antiga emenda Camata: que agora se torna Artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal a qual veremos mais adiante.

Porém, deve-se considerar, conforme observam Castor e Age José, que as despesas operacionais do governo federal e do déficit público desmentem a suposição amplamente veiculada de que o descontrole das despesas operacionais é o principal responsável pelo desequilíbrio das contas públicas. Se forem consideradas apenas as despesas com pessoal ativo (pois é este que, realmente, presta serviço à população), elas declinaram de maneira significativa, assim como os exames de contas demonstraram que, enquanto as despesas totais de manutenção da máquina pública com recursos fiscais vêm baixando de ano para ano, o pagamento de juros sobre a dívida pública vem crescendo de maneira exponencial. Daí a indicação do autor para uma reforma financeira e fiscal do Estado brasileiro que poderia trazer mais equilíbrio às contas públicas do que esse processo de contínua amputação que vêm sofrendo as organizações públicas do país.

Para Bresser Pereira (2000), essa reforma não se limita a propor descentralização para os Estados e Municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Em adição, propõe, segundo o PDRAE, uma nova classificação de atividades do Estado e estabelece os tipos de propriedade e de administração correspondentes. Bresser Pereira, para desenvolver seu Plano, realizou quatro perguntas:

1. Quais são as atividades que o Estado hoje executa e lhe são exclusivas?

2. Quais são as atividades que, embora tenham essa exclusividade, a sociedade e Estado consideram necessário financiar (serviços sociais e científicos)?
3. Quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado?
4. Quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo?

Segundo Bresser Pereira, os Estados modernos contam com três setores: o setor de atividades exclusivas do Estado dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas e reguladoras; os serviços sociais e científicos, que são exclusivos, mas que, dado as externalidades e aos direitos humanos envolvidos, demandam, do ponto de vista técnico e ético, um forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Após considerar esses três setores, Bresser Pereira acrescenta três perguntas:

1. Que tipo de administração?
2. Que tipo de propriedade?
3. Que tipo de instituição organizacional deve prevalecer em cada setor?

A resposta à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial. Uma estratégia adotada é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo de servidores públicos altamente competentes. Assim, nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada. Nos serviços não-exclusivos, a administração deve ter autonomia, e a sociedade civil dividirá as tarefas de controle com o governo.

Quanto à tarefa de controle social, Silva e Macedo (1998, p.10) dizem que o plano não esboça claramente mecanismos de controle social. O que se tem bem claro são mecanismos de controle de resultado com a introdução cada vez maior de contrato de gestão, os quais não se sabe se uma organização pública dando resultado estará, necessariamente, aplicando os recursos da melhor maneira possível do ponto de vista social.

Continuando sobre o modelo da Reforma, a questão da propriedade é essencial segundo Bresser Pereira. Em atividades exclusivas do Estado, a propriedade será estatal. Porém em atividades de produção de bens e serviços, a propriedade deverá ser privada para que o mercado possa controlar e garantir transparência e profissionalismo. E quando forem serviços não exclusivos (saúde, educação, cultura, pesquisa científica) será “não estatal”, porque não é parte do aparelho do Estado. Então poderá se adotar o regime da propriedade pública não estatal, o qual receberá financiamento a fundo perdido, mediante dotação orçamentária, em troca de controle por resultado e contrato de gestão, configurando-se o que a Reforma gerencial de 1995 chamou de “Organizações Sociais”.

Para o Governo FHC, o objetivo direto da Reforma é tornar o aparelho do Estado mais eficiente, e a Reforma gerencial de 1995 está voltada para maior afirmação da cidadania. No entanto, vale refletir o posicionamento de Pentead Filho (2000). Ele assegura que a descentralização, com um discurso de maior liberdade de ação e participação de representantes da sociedade civil em contextos de alta desigualdade sócio-econômica-política pode conduzir facilmente ao aumento de influências particularistas, o que em nada contribuirá para a melhoria do desempenho do aparelho do Estado.

Assim, para Alves (1998, p. 2), a Reforma do Estado – pelo menos aquela relacionada à criação das Organizações Sociais – utiliza elementos de um discurso emergente, relacionado ao terceiro Setor<sup>15</sup>, não para transformar a relação Estado- sociedade, mas sim para reforçar a posição de dominação do bloco tecno-burocrático<sup>16</sup> na sociedade brasileira contemporânea.

Para Costa (1998, p.71), o novo discurso Social Democrata de Bresser Pereira tenta legitimar um conjunto de providências tiradas do menu liberal e afirma que a Reforma do Aparelho do Estado está fortemente orientada para a desestatização e a racionalização. Por enquanto, investe na retórica anticorporativista para justificar as mudanças no regime jurídico único, a demissão de funcionários públicos e também no programa de privatização de empresas estatais, de bens e investimentos públicos.

---

<sup>15</sup> “Terceiro Setor é o conjunto de organizações de caráter associativo e voluntarista, geralmente estruturadas informalmente, voltadas para produção de bens e serviços públicos de consumo coletivo que, resultando excedentes econômicos do processo produtivo, estes devem ser reinvestidos no meio de produção dos fins estipulados” (Alves, 1998).

<sup>16</sup> Ler Crovre apud Alves (1998) sobre as práticas deste bloco tecnoburocrático que geram ideologias referente ao Estado centrado, no seguinte aspecto: o corpo tecnoburocrático instalado no Estado é capaz – por ser imbuído de uma racionalidade instrumental – de planejar e dirigir toda vida social.

Percebe-se que de todas as propostas realizadas para a reforma do estado, nenhuma alterou substancialmente a sociedade para um Estado de Bem-Estar. Pelo contrário, todas agravaram a crise, seja por problemas fiscais, seja pelo sucateamento das estruturas e mecanismos encarregados de operar políticas compensatórias: habitação, nutrição, assistência social, transportes de massas, especialmente nos municípios.

#### 2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÃO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO

O governo municipal é a atribuição política desenvolvida pelos órgãos titularizados para a direção, decisão e gestão acerca dos negócios do Município. Desta forma, Ackel Filho (1992) adverte que não se deve confundir governo com administração. A diferença postulada por ele merece ser destacada “Quando afirma e garante as normas de direito, quando estabelece e assegura situações de direito e quando decide conflitos de direito, o Estado exerce a sua função de Governo [...] quando se aplica à prestação de serviços públicos, exerce a sua função de administração”. O governo do Município é exercido pelo Prefeito e pela Câmara Municipal.

A Prefeitura, por excelência, é o instrumento de ação executiva. Hoje, após a Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram por muitas inovações e competências, como por exemplo, a que estabelece no art. 23 da Constituição Brasileira: zelar pela guarda da Constituição, das Leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, combater a pobreza, cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos (...), ou seja, o Município tem essa competência em comum com a União, os Estados e o Distrito Federal, os quais definirão regras de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar social (ACKEL FILHO, 1992).

Quanto à questão da Administração Pública local, é importante salientar sua necessidade e relevância, através da frase de Rui Barbosa “não há corpo sem células; não há estado sem municipalidades”. Desta forma, a Prefeitura, a Câmara Municipal e a Sociedade Civil são elementos importantes para a “saúde dessas células”. Na Administração Pública, o grande dilema é a autonomia financeira dos municípios, embora esses dificilmente a consigam. Segundo Arretche (1999), sob o Estado Federativo pós-1998, os governos locais são de fato

politicamente soberanos. No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e também possui fraca tradição administrativa.

Entre as principais fontes de arrecadação dos municípios, Ackel Filho (1992) destaca:

- Arrecadação direta de taxas e impostos: o IPTU (Imposto da Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto Transmissão “*inter vivos*” de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza), e taxas (Iluminação pública, limpeza urbana, licença, fiscalização etc.).
- Arrecadações indiretas: aquelas que os Estados retornam aos municípios: ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) – Abrange desde o feijão até o automóvel, cabendo aos municípios 25% do arrecadado, distribuído proporcionalmente; IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) (50%), cuja quota de distribuição baseia-se na população municipal; ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural). E ao final tem a arrecadação da União: IR (Imposto de Renda), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Embora haja tais arrecadações, as mesmas se mostram insuficientes para assumir a responsabilidade pública pela gestão das políticas sociais (Saneamento básico, política habitacional, vagas no ensino fundamental, merenda escolar, assistência social, saúde). Desta forma, a proposta de descentralização das políticas sociais no Brasil, com exceção da área da previdência, vêm ocorrendo de forma paulatina. Arretche (1999) comenta que se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão dessas políticas eram, no início da década de 90, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da mudança institucional que se vem operando no sistema Brasileiro de Proteção Social.

Quanto à questão da arrecadação, Maricato (2000) afirma que o IPTU é um expediente central de financiamento das cidades na Europa e nos Estados Unidos. No entanto, no Brasil parece que há um desinteresse dos governantes em ampliar a arrecadação com medo de parecer medidas impopulares. Desta forma, o IPTU que poderia constituir-se como alavanca de melhoria na receita municipal e expediente de justiça social (função social da propriedade), já

que sua cobrança pode obedecer a alíquotas diferenciadas, tem sua arrecadação de forma irrisória.

Os municípios, no entanto, vêm avançando na prática de participação. Os gestores passam a utilizar instrumentos que permitem uma gestão democrática da cidade tais como: Constituição Federal de 1988; Lei Orgânica do Município; Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os Artigos 182 e 183 (política de Desenvolvimento Urbano). Esses instrumentos reforçam a cidadania participativa, segundo a qual as pessoas organizadas se tornam co-autoras da construção da sociedade em que vivem, ou seja, do município. Assim, tanto o Estatuto da Cidade como a Lei de Responsabilidade Fiscal destacam a transparência e a Participação Popular;

A participação nos municípios também ocorre através dos Conselhos municipais, que foram criados para organizar o trabalho em conjunto entre o governo e a sociedade civil. Os Conselhos só têm razão de existir se o povo estiver de fato participando e se estiver sendo realmente representado. Afinal, o coletivo precisa ser beneficiário das políticas públicas.

Partindo da questão da Administração Pública e Governo, da questão financeira do Município e da participação, busca-se saber como poderá se desenvolver no Município um processo de Administração Pública com a participação dos cidadãos e ao mesmo tempo alcançar uma ação governamental que possa ser realizada sem disfunções e que realmente objetive a realização de um espaço local privilegiado pelas boas práticas.

Ao final deste capítulo, buscar-se-á apontar algumas reflexões que poderão indicar alternativas para todos esses dilemas da ação municipal. Nesse sentido, um breve relato sobre a situação e opção brasileira (êxodo rural *versus* modernização/restrição econômica no gestor local) e a apresentação como uma primeira abordagem das novas leis promulgadas no Brasil nos últimos três anos, têm como objetivo mostrar como a administração pública brasileira está realizando uma série de alterações e só o tempo poderá mostrar se foram ou não alcançadas.

#### **2.4.1 O município: restrições econômicas e necessidades sociais**

Ao longo do século XX, as elites brasileiras optaram por um projeto político de modernização para o país. Desta forma, segundo Avritzer (2001), esse projeto de modernização transformou

um país predominante agrícola na décima economia industrial do mundo, provocando um grande êxodo rural.

A saída do homem do campo para cidade, muito longe de ser um exemplo bem-sucedido de modernização, trouxe uma série de vulnerabilidades sociais, ou seja, um quadro de miserabilidade:

Esse processo mostrou uma série de vulnerabilidades sociais: ao longo do século XX, O Brasil tornou-se um dos países mais desiguais do mundo. Em 1984, o último ano de vigência do autoritarismo no país, mais de 35% da população eram pobres e, no caso do Nordeste, mais de 50% eram pobres ou muito pobres (AVRITZER, 2002, p. 570).

Apesar da importância de ações locais como base para as ações do Estado como um todo, os municípios brasileiros, com o processo de modernização econômica, geraram enormes desigualdades sociais de difícil superação. Na realidade, os municípios só conseguiram ampliar consideravelmente a sua importância no sistema federativo e sua autonomia, com a constituição de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã. Essa, como aponta Jovchelovitch *Apud* Castro (1999), é uma constituição eminentemente municipalista, descentralizadora, concebida para transferir responsabilidades. São nessas condições que o município é reconhecido como ente de federação no Brasil.

No entanto, é no Município que se tem visivelmente o problema da escola, saúde, emprego, moradia. É o local em que a relação entre governantes e governados, pela proximidade, apresenta-se de forma mais clara, permite vários tipos de relações entre governantes e governados e, infelizmente, pode também, como a exemplo da história do Brasil, reproduzir um “padrão de dominação tradicional, permitindo ainda a presença do coronelismo, populismo, clientelismo e o poder burocrático” (ROBERTINA, 2001, p. 2).

Assim, observa-se que a origem deste novo paradigma que reconfigurou a participação popular e a reinvenção da política, está sendo possível mesmo em tempos tão adversos e cenários econômicos tão hostis. Tal fato levou Gohn (1999) a se questionar, “Mas como, num cenário tão negativo deste, podem estar sendo geradas experiências frutíferas para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual?” E responde como os velhos mestres da dialética, “toda ação gera o seu contrário”. Porém, é importante destacar, que este

processo de mudança no cenário da participação não é gerado espontaneamente e nem harmoniosamente.

Como resposta dialética a esse quadro conflituoso, cada dia, menos pessoas estão dispostas a aceitar as barbaridades que se praticam em nome da liberdade da grande empresa e dos interesses do Estado, ou a acreditar no espantoso comunismo que é agitado cada vez que se propõe uma forma de desenvolvimento mais humano. A atenção está se voltando para a busca de instrumentos concretos de controle social, diversificado e flexível, ante o desenvolvimento caótico que temos vivido (DOWBOR, 1987, p.108).

É importante ressaltar que a vitória sobre a pobreza não poderá vir apenas da mobilização das forças do município, mas, sobretudo, de sua capacidade de ligar-se a atores sociais que não pertençam apenas à vida cotidiana local. E sim, buscar a realização de consórcios com cidades vizinhas, já que muitas vezes a comunidade tradicional pode possuir formas admiráveis de coesão, entretanto, sozinhos são incapazes de proporcionar novas situações de desenvolvimento, como salienta Abramovay (2001).

Só após a constituição de 1988 ampliou-se a importância dos municípios no sistema federativo brasileiro, porém essa importância não veio acompanhada de recursos financeiros. Para Martins (1998, p. 41), ‘descentralizar a administração pública significa, no atual contexto, transferir recursos e delegar autoridade a governos subnacionais (Estado e Município), que antes faziam parte da competência do governo federal’. No entanto, o Estado nunca realizou uma distribuição (mínima) de renda, nem promoveu satisfatoriamente a política.

Segundo Bertaso (1999, p. 10), os direitos fundamentais do cidadão são os sociais e igualitários, que visam organizar a sociedade de forma justa e nessa perspectiva, a cidadania não representa avanço à maioria da população brasileira, porque somente algumas classes a exercem plenamente não como conquista ensejada no corpo social, mas como um privilégio disputado pela “competência” de um restrito corpo (SANTOS, 2000). No entanto, essa questão dos privilégios e não direitos é um dado essencial para o entendimento sobre o Brasil, de como os partidos se organizam e funcionam, de como a política se dá, de como a sociedade se move, ou seja, não pautada em direitos plenos, mas sim através de uma visão patrimonialista e assistencialista que se caracteriza sempre em uma ação individual e não em uma ação coletiva para o bem comum (SANTOS, 2000).

Desta forma, Pinho e Santana (2000, p.4) verificam que existe uma identificação do nível municipal como o detentor do “maior papel no combate à pobreza e à exclusão social”. Tais governos têm sido citados também por organismos internacionais, em função do fortalecimento da gestão local, da descentralização, da participação da sociedade civil e da disseminação de *best practices* de outras localidades. No entanto, os referidos autores relatam que em uma reunião organizada pela ONU não há, “curiosamente”, nenhuma menção às responsabilidades dos governos nacionais no que diz respeito a políticas tão importantes como a de emprego, previdência, assistência à saúde, educação e relações de trabalho.

Verifica-se uma supervalorização do nível municipal no combate à pobreza e às desigualdades, enquanto que há, uma não responsabilização dos Estados Nacionais, já que os mesmos não têm realizado as necessárias transferências de recursos dos níveis nacional e estadual para os municípios, para que estes possam, enfim, atender as suas novas atribuições.

Dowbor (2000) também ressalta que os grandes problemas de hoje nos municípios são devido ao imenso processo de urbanização das últimas décadas com uma rapidez sem precedentes, a qual ocasionou a falta de estrutura nos mesmos. Ou seja, surgem nos grandes centros urbanos periferias explosivas, pela total falta de infra-estruturas e sem empregos suficientes. O Estado continuou centralizado como no tempo em que o Brasil era predominantemente constituído por populações rurais dispersas. E Dowbor faz um questionamento: “Como enfrentar os milhões de problemas de pequenos e grandes dramas que surgem em cada cidade, exigindo intervenções flexíveis rápidas, com uma gestão centralizada tanto de gestão como de recursos?”. Assim, surge uma situação curiosa, de prefeituras na linha de frente dos problemas e no último lugar na cadeia de decisão.

Portanto, os municípios precisam inovar e tomar suas novas atribuições no governo local. Para isso Pinho e Santana (2000) citam a seguinte forma: políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria; reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social o que leva à institucionalização de mecanismos de democracia direta, tais como Orçamento Participativo, conselhos municipais, fóruns de consulta, além de parcerias com o setor privado; práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação; intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo; defesa do meio ambiente; reconhecimento que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento mas que também agricultura, comércio e turismo podem ser considerados como setores potenciais de geração de emprego e renda;

abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza e, sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local, desenvolvimento esse que abrange o humano, o social e o econômico, e uma espécie de surgimento do *welfare municipal*.

Administrar o município, diante desse contexto de globalização e neoliberalismo, é mais do que nunca gerenciar problemas, fazendo frente à complexidade e à incerteza. É também buscar a melhoria da qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que se busca o desenvolvimento econômico. Porém, este último é amenizado, dado que “o papel do município não pode ser revestido da pretensão de realizar o desenvolvimento. Ele é um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida” (SALGADO, 1996, p. 49). Em outras palavras, o município tem que assumir que houve “incorporação ativa de um novo ator social regulador nos processos econômicos, tanto quanto nos processos políticos: a sociedade civil organizada” (idem, p. 49). Assim, os dirigentes municipais percebem que os instrumentos tradicionais de gestão estão esgotados em face às demandas da comunidade que se organiza cada vez mais e das novas condições de comunicação geradas pelo avanço técnico-científico.

A situação atual passa a exigir novas soluções e respostas rápidas para questões complexas. As experiências municipais estão no bojo da transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático. Na essência desse novo arranjo estão as práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da busca da participação.

Porém, a grande discussão é que o Estado continuou centralizado como no tempo em que o Brasil era predominantemente constituído por populações rurais dispersas. Por essa razão, muitos estudos estão sendo realizados para a profusão de conselhos gestores, e de Orçamento Participativo como uma forma importante de inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático: reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social o que leva à institucionalização de mecanismos de democracia direta. Segundo Abramovay (2001), “não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações (conselhos gestores) e sua freqüente submissão a poderes locais dominantes”.

Desta forma, são muitos os desafios colocados na gestão local. Estudos sobre a gestão local ainda são incipientes, pois o governo local como instituição política só agora está recebendo

um pouco mais de atenção teórica. Dentro dessa busca de teorização da administração municipal, encontramos dois conceitos apresentados por Blumm e Souza (1998, p.2): “Governo local e poder local, o papel do governo local varia em cada época e circunstância, de acordo com os atores que participam da definição da cena política e as suas funções exercidas pelo estado, no qual o governo local está inserido”.

De acordo com as teorias normativas sobre o governo local, Blumm e Souza (1990) afirmam que um dos problemas básicos enfrentados pelo governo local é a dupla responsabilidade a ele conferida pelo governo nacional. Por um lado, os governos locais são concebidos para serem verdadeiramente o espaço de democracia local, fornecendo serviços adequados às necessidades e condições locais, sendo seu objetivo principal a Democracia. Por outro lado, os governos locais constituem o braço local do aparelho administrativo do Estado Nacional, executando políticas em áreas prioritárias, tendo como objetivo principal a eficiência burocrática. Assim, para Blumm e Souza, os governos locais enfrentam diretamente o dilema (ou contradição?) entre democracia e eficiência burocrática.

Diante desses dilemas encontrados nos governos locais, a alternativa para a democracia e eficiência burocrática vem sendo encontrada através da participação popular de forma efetiva. Assim, nas décadas de oitenta e noventa, a participação popular e a descentralização do Estado em relação ao município passaram a ser amplamente debatidas, como Rofman *apud* Silva (1999), define sua posição sobre as relações Estado/sociedade citando que:

Apesar da descentralização não poder ser confundida com democratização e participação, ela é um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais, mas não terá sentido se não vier acompanhada pela presença da sociedade civil ( ROFMAN *apud* SILVA, 1999).

As correntes de pensamento sobre desenvolvimento local sempre estiveram com seus olhos voltados para o estímulo externo. Assim, de acordo com tais correntes, as políticas públicas teriam a função de implementar condições locais mais propícias para aproveitar os impulsos externos do desenvolvimento. Desta forma, Moura, Loiola e Lima (2000, p.102) afirmam que o desenvolvimento ocorreria, então, “de fora para dentro” ou, em outros termos, “de cima para baixo”.

No estudo apresentado por Moura e Lima (2000, p.1),constata-se que somente a partir da década de 80 e início de 90, o debate sobre gestão local do desenvolvimento econômico se

intensificou, tanto em países europeus quanto na América Latina<sup>17</sup>. As razões para esses debates foram: a crise fiscal do Estado, que incentivou e justificou os processos de descentralização administrativa, e a busca de alternativas dos governos locais para enfrentarem o desemprego estrutural decorrente do novo modelo econômico tecnológico e liberal. Além dessas razões, aconteceu a própria luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores. E essa descentralização<sup>18</sup>, para muitos, significou sinônimo incontestável de democracia. Esse pensamento introduziu uma crença de que a descentralização levaria, por si só, a uma maior equidade na distribuição de bens e serviços e a uma maior eficiência do aparato estatal.

Nesse contexto, observa-se que apesar da importância do governo local como instituição política (sendo o município a mais antiga instituição que sobreviveu à colônia), o mesmo tem apenas relativa autonomia. Nem todos municípios brasileiros possuem condições econômicas para se proverem (até por isso a importância do pacto federativo), necessitando, assim, de ajuda financeira externa o que, no ponto de vista de Blumm e Souza, limita a autonomia política. Portanto, a partir de fatores determinantes como restrições econômicas, os governos locais podem sofrer interferências externas sobre a agenda local, refletindo em uma redução de autonomia política. Embora os mesmos, nas últimas décadas, tenham tido participação maior da receita tributária do PIB<sup>19</sup>.

Os municípios são cada vez mais chamados para atender a população em seus direitos fundamentais como dispõe a Constituição Federal Brasileira no capítulo II a respeito dos direitos sociais. Desta forma, buscam-se novas soluções através da participação popular, estimulando o senso crítico de cobrança em relação às ações do Estado, para que a administração pública consiga inverter as prioridades, em vez de perpetuar as desigualdades.

---

<sup>17</sup> Ler *Autonomia Política Local - Uma revisão de literatura* de Márcia Blumm e Celina Souza apresentado no Enanpad 1998 para ter um melhor conhecimento sobre o governo local de países europeus e americanos, assim como os efeitos perversos da descentralização no Brasil

<sup>18</sup> Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do Governo federal, mas sim dos estados e, principalmente, dos municípios. (...) No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica, ocorrendo primeiramente nos governos subnacionais com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 80. (...) Ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização processou-se de forma descoordenada, sem um projeto articulador". Affonso (1996, p. 4-5).

<sup>19</sup> Ler ALVES SILVA . Rosângela V. sobre a descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local apresentado no Enanpad, para ter uma leitura sobre o processo de descentralização no Brasil e as origens do conflito federativo.

No entanto, para compreensão melhor sobre as orientações a serem seguidas pelos municípios, estados e até mesmo Governo Federal, não se pretende discutir sobre os direitos sociais que dispõem a CF, mas sim, a apresentação da regulamentação sobre Finanças Públicas, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, Bem como a regulamentação do Art. 182 e Art.183 sobre Política urbana que, a partir de 2001, passa a vigorar como Estatuto da Cidade. São leis publicadas recentemente e que podem contribuir com a Gestão pública na participação popular, embora a ênfase da primeira lei citada, tenha sua grande preocupação no combate ao déficit público e na redução da dívida pública.

#### **2.4.2 A gestão local e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 04 de maio de 2000, é instrumento complementar à Carta de 1988, cujo prazo de apresentação no Congresso – de cento e oitenta dias – foi determinada pela Emenda Constitucional nº 19, que introduziu a reforma administrativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplina o manejo das contas públicas visando a objetivos macroeconômicos (nível geral de preços, dos juros, emprego, etc.) sendo, pois, um instrumento de política fiscal. Para Toledo e Rossi (2001, p.38), a LRF é sucedânea da Lei 4.320/64 que adaptará a rotina financeira dos entes estatais ao grande intuito de se cumprirem os objetivos fiscais da nação.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, pensando na real disciplina do bom uso do dinheiro público, objetiva com a LRF dar transparência às finanças públicas. Segundo Oliveira (2001, p.4), o primeiro objetivo é a exigência do planejamento do administrador, é preciso planejar a longo, médio prazo. Nadas mais pode ser empírico, ou deixar graves problemas para o administrador da próxima gestão. A LRF também busca pôr um freio nos maus administradores públicos, criando tipos penais e instituindo comportamentos que atentam contra a probidade administrativa, de forma a tentar impedir o uso desmedido dos interesses particulares em detrimento do público.

Conforme estudo de Giacometti, Cavalcanti e Ventura (2000, p.3), o orçamento público, ou seja, o ciclo orçamentário federal teve alterações após a promulgação da Constituição Federal

de 1988, encontrando fundamento constitucional nos artigos 165 a 169, nos quais destacam-se: a) Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) Lei de orçamento Anual (LOA), contidas na Capítulo II do Planejamento - Seção I Art.3º, Seção II Art 4º e Seção III no art.5º da LRF.

Para entendimento da situação brasileira sobre finanças públicas federais, vale comentar como funcionava o ciclo. O governo tomava dinheiro do mercado para financiar seus déficits e aumentava a dívida interna, na qual incidiriam novamente juros altos. Pela análise do trabalho realizado sobre orçamento público o Brasil, ainda não atende às necessidades da sociedade, não equacionando o desafio de balanceamento entre atividades públicas governamentais e o financiamento dessas atividades. Agora a Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no art.165 da CF e explicitado no §1º, deverá estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para outras, relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentária foi significativamente fortalecida com a LRF, pois trabalha-se em prol do equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, exigindo-se a apresentação de Anexo de Metas Fiscal e Anexa de Riscos Fiscais. Segundo Guedes (2000, p.5), o planejamento, o controle e a transparência da ação municipal costumam levar ao melhor aproveitamento de recursos públicos, expresso na obtenção de uma relação custo/benefício mais positiva. Além de enfatizá-los, a LRF explica, nas novas atribuições da LDO, a necessidade de obtenção de equilíbrio entre receita e despesa.

Para Toledo Júnior e Rossi, sob a ótica macroeconômica, a LRF é parte de uma estratégia ambiciosa. O Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em outubro de 1998, privilegia o combate ao déficit e a redução da dívida pública. E para esses autores, tal esforço tem um fim maior: a manutenção do poder de compra da moeda nacional. Também integram esse Programa de Estabilização, as Reformas Tributárias, Previdenciária e Administrativa, essas duas em fase de regulamentação.

Quanto ao contexto brasileiro, Quadro (2001) argumenta o Prof. Francisco Humberto Vinoli que no início do Plano Real, a situação financeira do setor público era invejável. Em 1993, as contas registraram superávit primário<sup>20</sup> e operacional, e a dívida nunca havia sido tão baixa.

---

<sup>20</sup> O resultado positivo das receitas em relação às despesas, excetos juros da dívida.

Já, no período de 1995 a agosto de 1999, a dívida mobiliária<sup>21</sup> federal foi multiplicada por seis, passando de R\$ 61,8 para R\$ 403,3 bilhões em setembro de 1999. É esse o quadro em que se insere a Lei de Responsabilidade Fiscal, um momento de grave crise da Administração Pública brasileira.

A LRF, segundo Toledo Júnior e Rossi (2001), inspirou-se no Tratado de Maastricht, da Comunidade Européia, aquele que admite desvios fiscais desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste. Tomou ainda como modelo, a experiência norte-americana especialmente quando exige a compensação da renúncia de receitas e das despesas obrigatórias de duração continuada. Sobre a transparência, como instrumento de controle fiscal, a LRF buscou a metodologia bem desenvolvida na Nova Zelândia e também o Relatório da Gestão Fiscal da Lei nº 101 que se assemelha, em muito, a este país (o qual apresenta o menor índice de corrupção do mundo).

É importante, também, contextualizar a influência de outros países na administração brasileira. Pois os acontecimentos após a década de 80, como a queda do muro de Berlim (a derrocada do mundo socialista), as crises do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), a intensificação do fenômeno inflacionário e o baixo crescimento da produção, influenciaram, no Brasil, a restrição do modelo Keynesiano (a possibilidade do déficit governamental para estimular a atividade econômica), recuperando desta forma, os preceitos da economia clássica, ou seja, dos liberais, reacendendo o neoliberalismo.

No ponto de vista de Toledo Júnior e Rossi (2001, p.45), “o pensamento liberal tomou sua antiga força”. O Estado deve retornar às suas funções clássicas, o que subtrai do déficit seu fundamento maior. Os orçamentos equilibrados voltam a ser premissas essenciais no desenvolvimento das nações e, por isso, o descompasso fiscal deve ser duramente combatido, pois, para eles, é o que gera inflação e, portanto, desordem econômica.

Dentro dessa visão mundial, os autores citam que o grande momento em que esse renascimento liberal materializa-se é no Consenso de Washington, que definiu os pressupostos da nova ordem econômica: disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial livre, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e direitos de propriedade.

---

<sup>21</sup>Emissão e resgate de títulos da dívida pública - matéria reservada à lei complementar – Art.163,IV, da Constituição.

Assim, observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu dentro de um postulado de finança clássica, que acredita e se apóia na tese monetarista para as soluções dos problemas econômicos, desconsiderando qualquer efeito sobre a economia em geral.

Quanto à questão da gestão local e a lei de responsabilidade fiscal, vale ressaltar que o prefeito municipal, hoje, tem em seu exercício de ação governamental duas funções: o político e o administrativo. Na primeira função, os prefeitos são agentes políticos eleitos direta e democraticamente pela sociedade (os vereadores também têm ação governamental e são eleitos pela sociedade); no segundo, em virtude do regime presidencialista vigente no País, o chefe do Executivo Municipal assume o cargo de gestor local. Com, a LRF o foco das ações dos prefeitos na questão administrativa é mais evidenciado sendo refletido diretamente em sua ação política.

Segundo Guedes, os prefeitos enfeixam em suas mãos, simultaneamente, as funções inconfundíveis, porém inseparáveis, de Político e Administrador, que lhes conferem muitos poderes e enorme responsabilidade, relacionados com os dois objetivos distintos, porém convergentes, como já citados: atender às demandas da sociedade e zelar pela continuidade da instituição – o Município.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio dar um caráter mais expressivo a essas funções, inclusive, criando mecanismos de acompanhamento periódico de resultados, disciplinando as atividades de ajustes entre programado e executado e ratificando a punição dos infratores no exercício da ação governamental. Assim, segundo Guedes, procura-se evitar improvisações, desperdícios e até, no limite, desvios na administração dos escassos recursos públicos com prejuízo para o atendimento das inúmeras demandas da sociedade.

Sem dúvida, é por isso que a adoção do planejamento como processo de trabalho constitui um dos objetivos da LRF. Essa preocupação fica evidente quando ela trata da necessária compatibilização entre PPA, a LDO e a LOA, ou quando prevê a seqüência lógica: programar, monitorar, controlar, ajustar, reprogramar. Outro objetivo da lei é que todas essas etapas sejam realizadas, envolvendo a participação popular o controle social como será visto a seguir.

#### 2.4.2.1 O controle social proposto pela LRF

O exercício de participação corresponde à possibilidade de convivência entre as pessoas. Assim, a democracia exige transparência, que é obtida disponibilizando a informação de forma acessível para o entendimento. Desta forma, as intenções da LRF precisam ter o intuito de distribuir informação, que é o mesmo que distribuir poder, permitir que o indivíduo tenha acesso às questões públicas e não apenas uma forma de realizar o equilíbrio fiscal no Município. Indivíduo usado como meio, não alcança a cidadania.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem excelentes intenções quanto à transparência em seu Artigo 48 – e 49 e, no entanto, Toledo Júnior e Rossi (2001) alertam que na exposição de motivos do Projeto da LRF foi citado que “Cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito indica ser a transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal”. O controle da sociedade sobre o uso do dinheiro público é peça básica da LRF. O controle social é considerado como uma das colunas de sustentação do sistema de fiscalização da gestão administrativa da LRF.

Assim, observa-se que na realidade o ordenamento anterior a LRF já requeria um sem-número de publicações de desempenho financeiro (balanços anuais, relatórios bimestrais de execução orçamentária, demonstrativo no ensino e gasto com pessoal, dentre muitos outros). O público alvo e, até mesmo os vereadores, segundo Toledo Júnior e Rossi, nada entendem desses documentos, tornando-os peças inúteis e dispendiosas ao erário. Se o leigo não consegue interpretar uma peça financeira, ele não conseguirá compará-la com padrões reconhecidos, nem com o desempenho de anos anteriores, ou com municípios semelhantes, ou seja, estará presente, mas sem participar de fato, pois não houve transparência.

Desta forma, as excelentes intenções da Lei nº 101 poderão incorrer no vazio tecnicista, já que para Toledo Júnior e Rossi existe uma intrincada composição de Relatórios orçamentários e Fiscais, peças fundamentais no controle simultâneo dos preceitos da Lei.

Para tanto, as informações a serem postas ao conhecimento da comunidade<sup>22</sup> devem evidenciar os ganhos obtidos nas relações custo/benefício de cada ação empreendida, em

---

<sup>22</sup> Vale lembrar o nosso passado recente (patrimonialismo e autoritarismo) e nossa jovem democracia não consolidaram o Estado de Bem Estar Social, a ponto de promover a distribuição (mínima) de renda, o que não promoveu satisfatoriamente a justiça, infelizmente o nosso povo ainda não possui a cultura da participação devido a toda nossa história .

função de um desempenho assentado em princípios rígidos de controle de custos, de aquisições vantajosas de bens e insumos e de aumento de produtividade. A ação governamental não constitui um fim em si mesma. Ao contrário, deve revelar, de forma clara as ações municipais, tornando-as acessíveis à comunidade. É necessário que a comunidade possa vislumbrar se o gestor municipal age em prol da sociedade (“para fora”) ou em prol do próprio Governo (“para dentro”).

Do mesmo modo, posicionam-se Toledo Júnior e Rossi (2001), afirmando que melhor que enunciar na imprensa ou na internet os números frios da receita e despesa, é transparecer se houve, de fato, eficiência no uso do dinheiro público, é divulgar dados que permitam análise fácil por parte do cidadão. Para tanto, se faz necessária uma forte mudança em nossa cultura, para que num futuro bem próximo uma das colunas de sustentação do sistema de fiscalização da gestão administrativa, preceituado pela LRF, possa realmente ser verdadeira.

O Tribunal de Contas, no desejo de que haja transparência, fiscalização e controle na gestão da Responsabilidade fiscal, informa como a LRF assegura o acesso do controle pela sociedade, conforme a seguir:

- Simplificação dos planos orçamentários, dos relatórios fiscais e demonstrativos instituídos com ampla divulgação pública, inclusive por meio eletrônico (art.48);
- Incentivo à participação popular, sob forma de audiência pública, no processo orçamentário, desde o Plano Plurianual até a Lei Orçamentária Anual (parágrafo único, art.48, LRF)
- A avaliação quadrimestral do cumprimento das metas fiscais em audiência pública (§4º,art.9º, LRF)

A lei possibilita a apresentação de informação da Gestão Pública à população, pois a democracia exige transparência obtida, disponibilizando a informação de forma acessível para o entendimento. Os cidadãos, ao terem acesso aos números, terão a oportunidade de analisar os dados e informações do orçamento público, dos planos diretores e, principalmente o poder soberano de decidir diretamente. Se isto ocorrer, irão além dos limites da cidadania do Estado

de Direito capitalista, apropriar-se-ão da esfera pública e poderão assumir um projeto de uma verdadeira democracia, pondo em prática o que Habermas (2002), assevera: Democracia é o sinônimo de auto-organização política da sociedade.

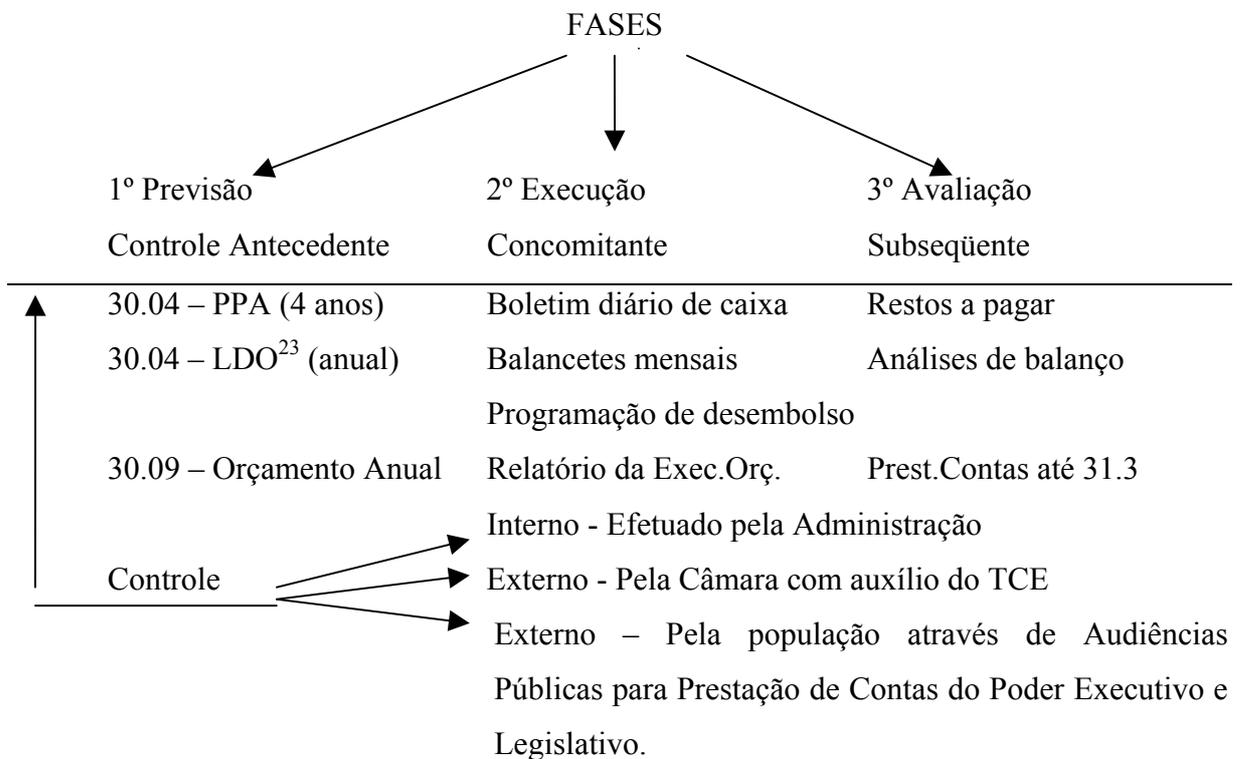
Nesse sentido a LRF pode permitir um auxílio à luta pela democracia que ocorre há vários séculos. Uma vez que sempre foi muito interessante para uma minoria que estava no poder das decisões tomá-las em gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público. Busca-se hoje um governo democrático que possa finalmente dar vida à transparência do poder, ou como diz Bobbio (1986) “o poder sem máscara”. Percebe-se que a democracia foi criada, mas não formalizada em sua totalidade devido a vários fatores, como o do próprio poder existente (CHAUI, 2000). Assim, pode-se considerar a LRF como um instrumento para essa mudança, já que vem como proposta disponibilizar informações, embora ela própria se apresente mais como uma Lei financeira (visa ao econômico e não ao social diretamente).

#### 2.4.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal – reflexos nas finanças públicas

Como já foi dito, a LRF é uma lei moralizante, que colabora para o ajuste fiscal do município, tendo como pilares mais fortes, não apenas as finanças públicas, mas também a transparência e responsabilidade de forma significativa.

Através do esquema abaixo, é possível visualizar como acontece as etapas nas fases do processo orçamentário do município, do Estado e da União, o qual é apresentado e exemplificado através da Administração Municipal.

### Reflexos da LRF no processo orçamentário



Para verdadeira transparência da administração municipal, os planos, LDO, orçamentos, prestação de contas e pareceres do TCE deverão ser amplamente divulgados, discutidos através de Audiências públicas, os quais ficará à disposição da comunidade inclusive via internet, conforme dispõe o Art.48 da LRF.

O Estado assim como os municípios buscam cumprir com seus fins (aqueles citados no art. 3º da Constituição Federal: “bem estar”, “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”) e necessariamente precisam também desenvolver ações para captar recursos e ao mesmo tempo, cumprir com datas e prazos de pagamentos do serviço da dívida deixadas pelo administrador anterior, até mesmo por uma exigência da LRF.

Segundo Toledo Júnior e Rossi (2001), uma leitura mais atenta da LRF desvela as intenções essenciais dessa Lei:

- Prevenção de déficits imoderados e injustificados;

<sup>23</sup> Municípios com menos de cinquenta mil habitantes poderão elaborar o anexo de Metas fiscais e LDO, a partir de 2005, elaborar os relatórios de Gestão Fiscal, semestralmente.

- Diminuição do estoque da dívida em nível equivalente à capacidade de geração de receita do ente federado;
- Valorização do processo de planejamento orçamentário;
- Política tributária previsível e controlada;
- Transparência na aplicação do dinheiro público;
- Preservação do patrimônio público.

Esses seriam então os princípios, não escritos, da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, mas claramente entendidos. Para Albanez (2001, p.269), os administradores que estão com suas contas equilibradas não terão dificuldades para cumprir as exigências da nova lei, nem terão que temer as penalidades impostas que definem os crimes de Responsabilidade Fiscal Tipificados pela Lei nº10.028/00, e a Responsabilidade Pessoal do Administrador Público<sup>24</sup>. Entretanto, os demais terão que programar os pagamentos em atraso, impondo regime de muita austeridade, para não se comprometerem, dando exemplo de eficiência, competência e pontualidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal só poderá ser bem avaliada após alguns anos de sua vigência, pois as leis criam determinadas expectativas que são confirmadas ou frustradas, dependendo da eficácia com que a sociedade e os governos, Municipal, Estadual e Federal agem em relação aos seus dispositivos.

### **2.4.3 Estatuto da cidade: instrumento da política urbana**

A gestão local também ganhou um novo instrumento para regularizar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A Lei foi aprovada em 10 de julho e entrou em vigor em outubro de

---

<sup>24</sup> O não-cumprimento dos itens da LRF poderá caracterizar “crimes de Responsabilidade Fiscal” e inelegibilidade por oito anos.

2001, sendo conhecida como Estatuto da Cidade (EC) e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Essa Lei Federal tem como diretrizes gerais definir a política urbana e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante os seguintes objetivos:

- Garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes, serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- Participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- Cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade no processo de urbanização;
- Planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- Oferta de equipamentos urbanos e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;
- Ordenação e controle do uso do solo;
- Integração e complementaridade entre as atividades rurais e urbanas;
- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- Audiência do Poder Público com participação da população interessada na implantação de empreendimentos ou atividades, não permitindo projetos com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, o conforto e segurança da população;

- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vista a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

O EC prevê como instrumento de política urbana: o planejamento municipal (plano diretor, PPA, LDO e LOA); institutos tributários e financeiros (IPTU progressivo no tempo, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros); institutos jurídicos e políticos; e estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV).

No tocante à participação, o EC visa garantir a gestão democrática da cidade e estabelece que os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público devem ser objetos de controle social, garantindo a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Assim, observa-se que o ponto forte do EC está na possibilidade da participação popular, já que a lei propõe a Gestão Democrática da cidade (Capítulo IV, Art.43), com a adoção de vários instrumentos (debates, audiências públicas, iniciativa popular) e também o Art.4º do EC alínea F dispõe sobre as propostas do PPA, LDO e LOA (Art.44), como condição obrigatória para sua aprovação na Câmara (KHAIR, 2001). Ou seja, o EC inclui obrigatória e significativa participação da população e associações representativas de vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de sua atividade e o pleno exercício da cidadania.

Sobre esta participação popular no planejamento e na gestão das cidades, Souza (2002) destaca que o EC exige o Orçamento Público (que trataremos no próximo capítulo, em especial, Orçamento Participativo). Já, o capítulo II trata dos instrumentos da política urbana e apresenta o Art. 4º sobre planejamentos municipais, em cuja alínea “f” de seu inciso III, reporta-se sobre a “gestão orçamentária participativa”. Entretanto, Souza (2002) afirma que alguns artigos do EC são tão específicos quanto a forma de participação e da garantia de sua realização, sendo possível acobertar práticas de pseudoparticipação (“participação” meramente consultiva). Ou seja, ter a lei não é garantia.

Como planejamento e instrumento, o EC assenta-se em alguns princípios que também estão na LRF, destacando a transparência da ação governamental, a participação popular nas decisões políticas urbana, o planejamento como instrumento básico para os planos de desenvolvimento urbano e contempla novos instrumentos que virão acrescentar recursos privados para aplicação em melhorias da cidade (KHAIR, 2001).

Desta forma, Maricato (2000) entende que o espaço urbano é uma instância ativa para a dominação econômica e ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante da democracia e cidadania. É preciso criar consciência da “cidade real” com as demandas populares, fazer surgir nas cidades uma nova matriz urbanística que passe pela eliminação da distância entre planejamento e gestão, e trazer uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

É possível adiantar que no estudo sobre o Orçamento Participativo nos Municípios de Maringá a Lei de Responsabilidade vem sendo realizada ao pé da letra. O município deixa, inclusive, de realizar obras urgentes, solicitadas pela população, para atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto ao pagamento das dívidas. Embora a LOA tenha sido elaborada pelos Conselheiros do OP, conforme exige a LRF, o PPA (Plano Plurianual), por sua vez, não foi discutido em assembléia como exige a Lei, alijando parcialmente a participação popular, segundo os princípios desses ordenamentos legais.

Quanto ao Estatuto da Cidade, a gestão local não realizou nenhuma atividade nesse sentido, inclusive a cidade necessita urgentemente da sociedade civil como um todo para analisar o planejamento municipal, a tributação, a questão ambiental. Em Maringá, a aquisição de bens imóveis como investimento e reserva de valor econômico é prática usual e disseminada, e a elevação da tributação imobiliária sempre provocou resistência expressiva por parte dos proprietários de imóveis (investidores) que moram no município. Desta forma, acredita-se que se a sociedade civil se mobilizar e o Governo Municipal implementar o EC será possível realizar um desenvolvimento urbano mais justo.

#### 2.4.4 O dilema da gestão democrática local com o paradigma neoliberal

Para Bobbio (1986, p. 29), “[...] a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente ‘au grand jour’”. O modelo moderno de democracia foi inspirado pela democracia dos antigos moradores de Atenas, onde o povo se reunia alegremente na ágora e tomava livremente, à luz do sol, suas próprias decisões após ter ouvido os oradores que ilustravam diversos pontos de vista.

Segundo Chauí (2000), desde a criação da democracia pelos atenienses, surge uma tradição democrática com a instituição de três direitos fundamentais que definem o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder. Igualdade pressupõe que, perante as leis e os costumes da *polis*, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e devem ser tratados da mesma maneira. Por esse motivo Aristóteles afirmava que a primeira tarefa da justiça era igualar os desiguais através da redistribuição da riqueza social e da garantia de participação no governo. Já a liberdade significava que todo cidadão tem o direito de expor em público seus interesses e suas opiniões, vê-los debatido pelos demais e aprovados ou rejeitados pela maioria, devendo acatar publicamente. Além da liberdade de pensamento e expressão, a democracia abre o espaço para o direito do cidadão lutar contra todas as formas de opressão (exploração, dominação social, política, cultural). E participação no poder significava que todos podiam discutir e deliberar sobre a *pólis*. Dentro do ponto de vista político, firmava-se o direito de todos cidadãos em participar, apresentando que todos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica nem científica, mas uma ação coletiva. Para Chauí (2000, p.432) “É decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria *polis*”.

É interessante ressaltar que existe a democracia como ideologia. Após a segunda guerra mundial, dois acontecimentos políticos importantes aconteceram: a guerra fria<sup>25</sup> e o surgimento do Estado do Bem-estar Social (conhecido como *Welfare State*). Esse Estado de Bem-estar foi implantado nos países capitalistas do hemisfério norte como defesa do capitalismo e como proposta de equilibrar a economia, tentando sanar os problemas criados pelo capitalismo que tinha deixado de lado as questões sociais.

---

<sup>25</sup> A guerra fria foi à divisão geopolítica, econômica e militar entre dois grandes blocos (capitalista e comunista).

Assim, o Estado passa a intervir na economia, investindo nas indústrias estatais, subsidiando empresas privadas, exercendo controle sobre os preços, salários e taxas de juros. Assume para si um conjunto de encargos sociais ou serviços públicos (CHAUÍ, 2000). No entanto, quando se analisa a questão local, considera-se que no mundo globalizado, por mais que exista um processo, em curso, pela busca de participação e de justiça social, existe também um processo de globalização e neoliberalismo que influencia diretamente os municípios.

Conforme relata Habermas (2001), no período pós-guerra, o sistema Bretton-Woods (que assegurou a estabilidade cambial) ao lado de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) formaram um regime econômico internacional que permitiu um equilíbrio entre políticas econômicas nacionais e regras do comércio mundial liberalizado. Depois desse sistema ter sido abandonado, no início dos anos 70, surgiu um “liberalismo transnacional” totalmente diferente, com liberalização do mercado mundial, mobilidade do capital e sistema industrial modificado, saindo da produção de massa e passando a se adequar às necessidades da “flexibilização pós-fordista”.

Desta forma, o Brasil, sofreu influência após a criação do Banco Mundial e FMI pelos países do bloco capitalista, uma vez que, segundo Chauí (2000), tais instituições fizeram empréstimos aos Estados do Terceiro Mundo para investir nos serviços sociais e em empresas estatais e, através dos serviços de espionagem e das forças armadas, ofereceram ajuda militar para reprimir revoltas e revoluções. Os países capitalistas desenvolvidos estimularam, assim, a partir dos anos 60, a proliferação de ditaduras militares e regimes autoritários no Terceiro Mundo, como foi o caso do Brasil. No entanto, encontra-se no centro do discurso capitalista a defesa da democracia mesmo que a participação fosse algo condenável.

Quanto à questão da democracia, globalização, Estado e recursos financeiros, Habermas, citando Helleiner (2001), salienta que sob os mercados cada vez mais globalizados, o equilíbrio alterou-se, prejudicando claramente a autonomia e a capacidade de ação política dos atores estatais. Ao mesmo tempo, surgiram as corporações multinacionais, como fortes concorrentes dos Estados nacionais. Mas esse deslocamento de poder pode ser melhor compreendido pela teoria dos meios do que pela teoria do poder, ou seja, não seria o poder das multinacionais e sim a capacidade financeira das mesmas que estaria exercendo uma maior influência. Assim, o dinheiro substituiu o poder, e o poder da regulação das decisões que conectam o coletivo opera segundo uma outra lógica, diferente do mecanismo de

regulamentação do mercado. Por exemplo: apenas o poder deixa-se democratizar, o dinheiro não.

Para Santos Junior (2002), existe uma competitividade ou ingovernabilidade do poder local na perspectiva neoliberal, uma vez que o documento do Banco Mundial, como programa de desenvolvimento econômico para o decênio de 1990, apresenta um novo modelo, ou seja, o eixo de análise desloca-se para a produtividade urbana, e a identificação de obstáculos, para a inserção competitiva das cidades nos circuitos globais. As funções do poder público também se deslocam: as da gestão do planejamento da cidade, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico.

Temos então a globalização, que é a generalização das relações econômicas, políticas e culturais no mundo, devido à facilidade que hoje há de se comunicar e viajar, principalmente pela “tirania do dinheiro e da informação” como dizia Milton Santos. E temos também o neoliberalismo, ou projeto neoliberal, entendido como um modelo econômico que resgata as idéias do liberalismo econômico elaboradas conforme citado anteriormente e identificado com as teses do chamado Consenso de Washington, no qual é redefinido o papel público. Nesse modelo, as reformas estruturais e a adoção da lógica da competitividade na gestão local, tornam-se uma exigência de governabilidade no contexto global.

Dentro desse paradigma neoliberal e da análise do poder das transnacionais (dinheiro), Milton Santos (2000) cita que empresas globais são a morte da política, pois, se o Estado não pode ser solidário com as questões sociais (modelo neoliberal) e a empresa não pode ser altruísta (não é sua característica), a sociedade como um todo não tem a quem recorrer. Enfim, atribuir ao mercado as funções que cabem ao Estado, no ponto de vista de Milton Santos, é jogar a semente da ingovernabilidade nos municípios e estados brasileiros. Por isso, existe uma urgência em se investir verdadeiramente na sociedade civil através da democracia, principalmente a participativa e redistributiva, para se obter um bom governo.

Desta forma, utilizando a discussão de Santos Junior (2002) sobre bom governo e governança democrática, entende-se que são essas novas formas de interação entre governo e sociedade que permitem o surgimento, nos municípios brasileiros, de novos padrões de governo, baseados nos princípios do modelo de governança democrática. Entende-se aqui por governança democrática os mecanismos de interações entre governo e sociedade que

compõem o sistema de formação da legitimidade necessária à tomada de decisões de um regime democrático enquanto sistema representativo de governo.

Portanto, a idéia de democracia participativa deve surgir do desejo do indivíduo em tornar-se cidadão, conhecendo seus direitos, reivindicando-os, formando uma nova consciência social através da sociedade civil (povo organizado), e o Estado deve colaborar também com este despertar de consciência, com este exercício de democracia enquanto “[...] regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e, portanto, respeito integral aos direitos humanos” (GONH *apud* BENEVIDES,1994). Essa concepção possibilita a realização de um bom governo, o qual para Tandler (1998) se faz num círculo virtuoso entre governo local, a sociedade civil (cidadãos) e o governo central.

No Brasil, essa participação não tinha sido ainda vista como forma de contribuir com a gestão local, ou como uma forma democrática e necessária de a sociedade organizar-se politicamente, potencializando o exercício dos direitos da cidadania, buscando sempre a solução negociada de conflitos, através de espaços públicos. Na verdade, isto nem sempre foi possível, porque a busca inicial da democracia no Brasil foi instrumentalizada, ou seja, foi permeada por ações externas e apenas nas décadas de 70 e 80 o processo de participação democrática, passou a se intensificar.

Na década de 70 começou a avançar, no Brasil, o processo de democratização com o surgimento de novos atores sociais e políticos, através da atuação das comunidades eclesiais de base, oposições sindicais e das associações de bairros. Todos articularam-se e colocaram no plano nacional a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. E para desenhar este novo cenário político nacional emerge o discurso da participação popular e a prática das associações comunitárias, para contrapor e ocupar um espaço público que possa despertar o governo local, sobre a questão da pobreza e da miséria da grande maioria da população.

Assim, de acordo com Gohn (1999), somente na década de 90 surge um novo paradigma na gestão dos bens públicos no Brasil. A construção da cidadania ocorre de forma inversa à forma que se dá nos países de primeiro mundo. Aqui não basta promulgação de leis, porque elas são insuficientes. A cidadania aparece como um resultado de um processo histórico de lutas que as leis são um de seus momentos. Todo processo é gradual e uma nova cultura

política passa a surgir a partir de experiências advindas da base, onde o município ganha proeminência, e os setores populares carentes e outros segmentos sociais (empenhados em uma democracia radical fundada em valores éticos, de equidade e de justiça social) integram-se a esse processo.

Desta forma, acredita-se que estamos construindo um processo de administração pública local através da participação popular, já que se inicia a partir de novas formas de representação política popular, eleitas pelo sufrágio universal em prefeituras municipais, a experiência como o “Orçamento participativo” e a “bolsa auxílio educação”, exemplos de uma nova era de participação, agora ativa e institucionalizada (GOHN, 1999, p. 26).

Para Gohn (2001, p.52), embora boa parte dos fundamentos teóricos que alimentavam o projeto de democratização surgisse, em boa parte, da concepção da esquerda, o conceito de participação continha, na prática, bases liberais, pois era visto como sinônimo de pressão popular encaminhada diretamente aos órgãos públicos, particularmente às prefeituras, e a decisão de responder ou não cabia ao mandatário. Participar resumia-se em ter alguém lá, ou seja, a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais.

Para Caccia Bava (1994), essa nova realidade de mudança cultural aponta para a emergência de novos atores e novos modelos de desenvolvimento com a manifestação de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local e faz com que o debate tenha de levar em consideração a diversidade e pluralidade das demandas sociais e urbanas. O empobrecimento crescente e o encolhimento do Estado quanto à extensão dos serviços públicos, colocam em destaque o tema do poder local e participação popular, porque expressam uma dinâmica que traduz as questões centrais do cenário político nacional.

Certamente, a participação popular trouxe para o cenário público novos atores como uma realidade tangível, feita de fatos-vozes, conflitos, imagens, discussões e sentidos-até então inexistentes. As pessoas começaram a se conscientizar da importância de participar da vida pública e se organizar.

No entanto, o sonho de uma democracia participativa nasce no governo local, e as experiências locais são básicas para desenvolver ações, incentivando a participação popular, defendendo sua autonomia e auto-organização. Não há democracia participativa sem auto-organização dos trabalhadores, produtores e movimentos sociais, e a autonomia dessas experiências diante do sistema representativo vigente é uma necessidade.

A sociedade civil precisa se organizar para criar o processo emancipatório para a construção da cidadania, discutindo suas demandas sociais, sendo que o primeiro lugar para iniciá-la é o bairro, a cidade, o estado, enfim partindo do lugar em que o cidadão vive e convive com as pessoas. Para tanto, Demo (2001) ressalta que a participação só será real se não for imposta, concedida ou doada. Participação para ele é conquista, assim como foram conquistados alguns espaços na Constituição Brasileira realizada através de pressões de vários grupos de movimentos populares.

Para Castro (1999), a real participação deve iniciar-se desde a base, além de uma descentralização do poder, e uma priorização da cultura local, já que sem significação cultural a descentralização é ineficiente. Em suma, a cultura local sustenta o poder local. Nesse sentido, Hannah Arendt cita em seus textos que a Revolução Americana teve sucesso devido à existência, naquele país, de um povo organizado (desde a base), segundo um ideal democrático, em comunas e corpos constituídos que delegavam o poder sem, contudo, dissolver-se enquanto força política organizada (ROSENFELD, 1994). Assim, a autoridade vinda de baixo não é ficção, mas resulta da articulação desses corpos constituídos em convenções e assembleias. O povo aqui significa um conjunto de cidadãos organizados segundo leis reconhecidas por todos.

Desta forma, o ponto crucial de nosso tempo é a questão da democracia e a solução de problemas que afligem a comunidade. Ou a recriamos e a levamos à frente na luta pelo direito de participar como cidadãos, ou estamos condenados a uma perda progressiva de liberdade política, da degeneração social, político e cultural (participação, solidariedade e confiança) que ela comporta. O destino da democracia veio a ser nosso próprio destino (ROSENFELD, 1994).

Assim, o próprio processo de incentivo à participação, de valorização à democracia (participação efetiva dos cidadãos) deverá partir do município e dos próprios cidadãos, pois são em nível municipal que se detectam sempre os problemas que envolvem o cidadão. Porém, uma intervenção do Estado (TENDLER, 1998) é necessária e importante pela situação em que se encontram muitos municípios brasileiros. Pois, ao se transferirem os problemas para a esfera municipal, esta seria a mais habilitada a enfrentá-los, já que a sociedade está mais próxima do governo (Prefeitura e Câmara Municipal) e, assim, a definição de estratégias para as soluções dos problemas em parceria com as instâncias Estadual e Federal permite um

acompanhamento, interações e controles por parte do governo local, já que esse é o que tem maior acesso às demandas da população.

Feitas essas observações, percebe-se que o governo municipal no Brasil tem assumido importância cada vez mais relevante e, ao mesmo tempo, a população espera cada vez mais dele, já que alguns cidadãos tornam-se a cada dia mais conscientizados de seus direitos numa visão cívica constitucional.

Isto posto, o capítulo buscou identificar, na Administração Pública<sup>26</sup>, os novos caminhos que apontam para uma maior participação. No entanto, vale ressaltar que as intenções das leis publicadas nem sempre são suficientes (como já foi discutido anteriormente). É preciso ter entendimento e desejo de participação de todos para que esta nova forma de administrar seja realmente implementada pelos governantes. Afinal, como esclarece Meirelles (1996, p.60), “[...] Governo tem sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos”. A participação efetiva necessita, de fato, de vontade política.

Deste modo, por mais que a administração pública brasileira (conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos no Estado e das funções do Governo) tenha novos instrumentos (LRF e EC) para uma boa condução da coisa pública, ela, por si, não pode fazê-lo, pois a administração por princípio não pratica atos políticos de governo, mas tão somente atos de execução, ou seja, atos administrativos. Assim, a administração pública é o instrumental de que dispõem o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Os governos Municipais, Estaduais ou Federal, devem conduzir a política dos negócios públicos rumo à participação popular e, caso não o faça, estará simplesmente promovendo uma pseudoparticipação. Nessas circunstâncias, tecnicamente, tal participação poderá ocorrer por força da lei, pelo fato de a administração ter a sua atividade vinculada à lei ou à norma técnica por força de sua concepção operacional, sem qualquer faculdade de opção política.

Porém, se houver realmente a possibilidade de que tais instrumentos sejam efetivados, o Brasil poderá passar por um processo de modernização na Administração Pública

---

<sup>26</sup> Funções normais da Administração Pública (MEIRELLES, 1990): Planejamento, Organização, Administração (pessoal), Direção, Coordenação, Informação e Orçamento (elaboração)

Municipal<sup>27</sup>, já que as novas leis dão ênfase à participação popular e propõem a democratização da informação. Desta forma, a efetivação destes instrumentos (LRF e EC) possibilitarão também o desenvolvimento, capacitação e qualificação do serviço público em geral, tornando o governo mais eficaz e com um melhor desempenho institucional.

Quanto a esse novo modelo de Administração Pública, busca-se um outro regime de ação no qual são criadas novas formas de interação entre Governo e Sociedade, através de canais de participação popular na gestão pública em todas as esferas, principalmente nas municipais. Assim, o próximo capítulo aborda sobre algumas experiências de bons desempenhos institucionais de governos democráticos, de uma forma especial decorrerá acerca do Capital Social (capítulo 3) que, segundo Putnam (2000), é encontrado em sistemas horizontais de participação, os quais favorecem o desempenho do governo, estabelecendo novos padrões de relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil, gerando um governo sensível às demandas dos cidadãos e que administra, segundo padrões definidos de eficiência.

---

<sup>27</sup> Ler: PONT & BARCELOS (2000) O relato sobre a modernização da Administração Pública em Porto Alegre, promovida pela implementação do Orçamento Participativo em 1989 no Governo do Partido dos Trabalhadores.

### 3 CAPITAL SOCIAL

Neste capítulo, buscar-se-á discutir a origem e o conceito do Capital Social, o significado de comunidade cívica e onde se encontra a reprodução do Capital Social, ou seja, sua base. Ao mesmo tempo em que se apresentará uma discussão sobre a existência da conexão entre civismo de uma comunidade e a qualidade de seu governo (desempenho Institucional). Discorrerá também sobre a questão da cultura política, associativismo, com alguns apontamentos sobre o declínio do Capital Social americano e sobre religião. É importante citar e refletir acerca de valores culturais, políticos e religiosos, pois todos fazem parte da comunidade e influenciam diretamente a formação do Capital Social.

Face à extensão do tema, buscar-se-á apresentar através de vários autores uma discussão sobre Capital Social e desenvolvimento econômico de alguns países, aproveitando para realizar uma análise sobre o neo-institucionalismo e o fortalecimento da sociedade civil em algumas regiões que descobriram seu poder através da cooperação (Estado e Comunidade) e identificaram na instituições a força para a formação do Capital Social, através do desenvolvimento de um novo processo, baseado na cooperação e confiança em uma relação horizontal e não hierarquizada e verticalizada como antes.

#### 3.1 A ORIGEM E O CONCEITO DO CAPITAL SOCIAL

A amplitude e extensão da literatura existente sobre “Capital Social” é diversa, o próprio termo é ambíguo pela união dos opostos: capital e social. O próprio termo de ambos tem uma genealogia longa e ilustre. Um paralelo de Capital Social pode ser encontrado dentro da noção de Machiavelli (século XVI) como “virtude cívica”. Durante todo o século XX, desenvolveram-se vários termos distintos relacionados ao Capital Social.

Segundo Whitehead (1999, p.18), Tocqueville foi o primeiro teórico de importância a apresentar a sociedade civil como uma contrapartida indispensável para uma democracia estável e vigorosa, ao invés de uma alternativa a ela. Assim, desde a publicação de Alex

Tocqueville sobre a Democracia na América, os Estados Unidos se tornaram o país central nos estudos sistêmicos sobre a democracia e a sociedade civil (PUTNAM, 1995).

Desta forma, o termo Capital Social, antes de ser um conceito novo, busca colocar em pauta antigas noções de civismo. Putnam (2000<sup>a</sup>, p.19) aborda que o termo “Capital Social foi inventado independentemente, no mínimo, seis vezes no século XX”. Na década de 1910, Lyda Judson Hanifan (1916) invocou a idéia de Capital Social para explicar a importância do envolvimento da comunidade para o sucesso das escolas nos Estados Unidos. Em seu trabalho, ela declarou que o Capital Social são os ativos que contam na maioria do dia-a-dia das pessoas e significa: benevolência, companheirismo, simpatia, cooperação, condolências e relacionamento social entre os indivíduos e seus familiares que compõem uma unidade social.

Putnam (2000a) afirma que o termo Capital Social ganhou o interesse e apoio de outros pesquisadores e foi redescoberto nos anos 50 por sociólogos canadenses ao caracterizar membros de clubes como arrivistas suburbanos. Em 1961, a urbanista Jane Jacobs, ao procurar explicar o caráter associativo das vizinhanças na grande cidade americana emprega também o termo Capital Social. E nos anos 70, o economista Glean Loury introduziu o conceito de Capital Social como relações de confiança que melhoram o uso dos recursos individuais. Para Coleman (2000, p.300), Loury, apesar de não desenvolver o conceito de Capital Social em detalhes, utiliza o termo Capital Social como sendo uma parte de recursos das relações de família e da organização da comunidade social que são “úteis para o desenvolvimento cognitivo ou social de um jovem ou uma criança, e estes laços constitui uma vantagem importante pelas crianças e adolescentes no seu desenvolvimento humano”. Em relação à utilização do termo, Coleman (2000) e Putnam (2000a) citam que o sociólogo francês Pierre Bourdieu (1980) utilizou o termo Capital Social de forma semelhante à utilizada.

Para Portes (1997, p. 3), a primeira análise contemporânea sobre Capital Social foi produzida por Pierre Bourdieu que definiu o conceito como “o agregado de recursos atuais ou potenciais que estão ligados por posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de aquiescência ou reconhecimento mútuo” (BOURDIEU, 1985, p. 248, *apud* PORTES, 1997, p. 3).

No entanto, para Bourdieu (1986) existem várias formas de Capital, as quais ele diferencia entre formas econômicas, culturais e sociais. Assegura que para se discutir e entender a

estrutura e funcionamento do mundo social é necessário discutir capital em todas as suas formas e não somente na forma reconhecida pela teoria econômica. Em particular, para Bourdieu, as trocas que a teoria econômica cita como não-econômicas (porque não maximizam lucro diretamente) são as que asseguram a transformação, pois neste processo, os tipos mais materiais de capital (econômicos, no sentido restrito da teoria econômica) estão presente na forma imaterial como capital cultural ou social ou vice versa.

Entretanto, a análise do Capital Social para Bourdieu (2001) dá-se imperativamente através da ótica sociológica. Ou seja, são tipos diferentes de capital que se distinguem pela maneira como são transmitidos e por sua dominação simbólica. Ainda que utilizar os recursos conceituais de Bourdieu (1983) seja interessante pela sua visão sociológica e crítica sobre as estruturas da sociedade, sobre a subjetividade (ou objetividade interiorizada), sobre a questão das classes (dominantes e dominadas) e sobre seu conceito e análise de Capital Social, tal abordagem não faz parte do fundo teórico preferencial desta pesquisa. A opção de estudo sobre o Capital Social, sobre o qual versa este trabalho, busca discutir propostas para um bom desempenho institucional de governo democrático através da geração ou fortalecimento do Capital Social, o qual é considerado essencial para um melhor relacionamento entre comunidade e Governo, conforme estudo realizado por Putnam (2000).

Robert Putnam (1985; 2000; 2000a), utilizando-se dos estudos de James Coleman (2000), sobre Capital Social, aborda uma nova perspectiva sobre o tema em seu livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*, ao constatar a presença de Capital Social — confiança, normas e cadeias de relações sociais — nas associações horizontais entre as pessoas que cooperam para o benefício mútuo da comunidade. Esse conceito foi analisado de modo mais completo e sistemático por Coleman (2000), professor de sociologia na Universidade de Chicago, um dos primeiros estudiosos em Ciências Sociais a se debruçar mais detidamente sobre o conceito de Capital Social. De acordo com Coleman (2000, p. 302), o Capital Social possui o seguinte significado:

[...] Capital Social é definido pela sua função. Não é uma entidade simples, mas uma variedade de diferentes entidades tendo duas características em comum: elas todas consistem de alguns aspectos da estrutura social, elas facilitam certas ações dos atores — seja pessoas ou atores corporativos — dentro da estrutura. Como outras formas de capital, Capital Social é produtivo, tornando possível a realização de certos fins que na sua ausência não seriam possíveis. Como capital físico e capital humano, Capital Social não é completamente fungível, mas pode ser específico de certas atividades. Uma dada forma de Capital Social que é valiosa por facilitar certas ações pode ser até ou igualmente prejudicial para outras. Diferente de outras formas

de capital, Capital Social é próprio da estrutura de relações entre atores e no meio de atores [...]

Coleman (2000, p.300-320), em sua discussão sobre o Capital Social, tenta mostrar que entre duas ou mais comunidades com a mesma quantidade de recursos instrucionais (capital humano) e materiais (capital físico) o que as distingue, no que tange ao desempenho de seus membros, é a existência de Capital Social, isto é, a existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos, que tornarão possíveis a mobilização dos indivíduos para a ação coletiva.

O Capital Social de uma associação, grupo ou comunidade amplia a capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação mútua necessária para a otimização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Nas palavras de Coleman (2000, p.304): “Tanto quanto capital humano e capital físico facilitam a atividade produtiva, Capital Social também o faz. Por exemplo, um grupo dentro do qual existe grande fidelidade e confiança está hábil a realizar muito mais do que um grupo comparável sem fidelidade e confiança”.

E esse conceito Putnam (2000) utiliza para ilustrar o seu estudo de caso realizado sobre a descentralização regional do governo italiano (Norte e Sul), o qual indica que o bom desempenho institucional do governo democrático do norte da Itália é devido à presença do Capital Social, que é expresso nos sistemas horizontais de participação cívica de uma coletividade. Desta forma, quanto mais cívica é uma região, mais eficaz será o seu governo. A apresentação dessa teoria de Putnam é aqui considerada a literatura básica para a discussão sobre Capital Social e Orçamento Participativo sobre o qual esta dissertação discorre.

Localizar o conceito de Capital Social em um específico ponto da história é uma tarefa difícil, porém importante para a elaboração do conceito. Deste modo, é importante citar a hipótese formulada por Coleman (2000) de que existe uma complementação entre capital físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento), capital humano (educação e preparação técnica) e Capital Social (relações de confiança), ou seja, o Capital Social é alcançado e otimizado, quando contém um conjunto de laços e normas de confiança e reciprocidade numa comunidade, onde essas relações se tornam tão essenciais para o desenvolvimento da comunidade quanto o capital físico e capital humano.

Para Putnam (2000), a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de Capital Social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas

de participação cívica. Aqui o Capital Social diz respeito às características da organização social, confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, melhorando a qualidade de vida através de ações que visem ao bem comum:

Assim como outras formas de capital, o Capital Social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]. Por exemplo, um grupo cujo os membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança um nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança [...]. Numa comunidade rural [...] onde o agricultor ajuda o outro a enfiar 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 *apud* PUTNAM, 2000, p. 177).

Para exemplificar as três formas de Capital Social, formuladas por Coleman (2000), este apresenta as associações de crédito rotativo do sudeste da Ásia (no Brasil, conhecido como consórcio de dinheiro entre amigos) que é formado por grupos de pessoas e vizinho, onde cada um paga uma quantia em dinheiro (sem a realização de contrato) e apenas um a cada mês retira o depósito total pago do grupo, ao final do período cada um terá recebido seu montante, o que Coleman ressalta é que sem a confiança mútua seria impossível realização do crédito rotativo.

Observa-se que o Capital Social pode ser considerado como um fenômeno composto de valores e atitudes que influenciam a forma de as pessoas se relacionarem. Inclui confiança, normas de reciprocidade, atitudes e valores que ajudam as pessoas a superarem relações conflitivas e competitivas e passam a estabelecer laços de cooperação e ajuda mútua.

A segunda é a capacidade de informação para fluir ao longo da estrutura social, sendo que essas informações são a base para promover a ação. A terceira forma é a presença de normas acompanhadas de sanções efetivas. Coleman (2000), em seu livro sobre os Fundamentos da Teoria Social, publicado em 1990, busca uma fundamentação teórica do Capital Social e capital humano, busca também, a importância das relações de confiança e discute os aspectos do bem público do Capital Social, com a preocupação principal na troca social e o aparecimento de normas sociais.

Para Portes (1998, p. 9-15), as origens e aplicações do conceito de Capital Social na sociologia moderna podem ser constatadas através de três funções ou concepções básicas acerca desse conceito. Uma dessas funções refere-se ao Capital Social como fonte de apoio familiar, isto é, a importância que os recursos intelectuais dos pais exercem como forma de

capital familiar útil para facilitar resultados cognitivos e comportamentais positivos nos jovens e nas crianças. A influência dos estudos de Coleman sobre educação é evidente nesta função de Capital Social.

Uma outra função refere-se ao Capital Social como fonte de benefícios através de redes extrafamiliares. Essa função está mais próxima da definição de Bourdieu (1997; 2001) para quem o apoio dos pais no desenvolvimento das crianças é uma fonte de capital cultural, enquanto Capital Social refere-se ao espólio ganho pelas pessoas que participam de redes sociais. No tocante ao desenvolvimento da criança, Kliksberg (1999) também apresenta a família como componente central do Capital Social, de acordo com diversas pesquisas realizadas recentemente<sup>28</sup>.

A última função do Capital Social, segundo Portes (1998, p. 10), trata do Capital Social como fonte de controle social. Como exemplo dessa função, encontra-se uma série de estudos com foco no reforço de regras e normas. O Capital Social criado por laços de confiança na comunidade é útil para parentes, professores, autoridades policiais e demais atores sociais que buscam disciplina e promovem complacência sobre os membros que estão sob sua coordenação.

Gonh (2001) afirma que a participação comunitária é um derivativo da concepção liberal, pois concebe o fortalecimento integrado da sociedade civil, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Sobre o paradigma liberal, usando as palavras de Gonh (2001, p.17) “[...] entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raças, etnias etc “[...] A forma autoritária é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política.”

Desta forma, o Capital Social como fonte de controle social pode ser analisado por uma linha utilitarista (visa à disciplina e domesticação), ou seja, busca-se mobilizar as pessoas, energias, normas estabelecidas, a partir de um consenso, mas não consiste em recursos humanos (emancipação do pensar do indivíduo), e sim, criar um novo modelo de sociabilidade. Para tanto, Gohn (2001) adverte que é preciso estar sempre atento quando se busca unir pessoas em torno da resolução dos problemas (conflitos), ainda mais se essa

---

<sup>28</sup> Ver Kliksberg (1999) a citação dos artigos sobre a família e sua relação com os filhos : casa, educação, divórcio, imigração, migração : (WILSON: 1994; KATZAMAN:1997; JONSSON Y GAHLER :1997; HAGAN, MACMILLAN y WHEATON:1996; TEACCMAN, PAASCH y CARVER: 1997)

mobilização não visa à integração ou não busca uma relação social de justiça, mas apenas, unir as pessoas de forma utilitarista.

No entanto, o controle social no livro de Putnam sobre a Itália não demonstra ter uma linha utilitarista, uma vez que os cidadãos do norte da Itália conseguem obter seus direitos através do diálogo e da participação, o que poderá ser visto durante o desenvolvimento do capítulo sobre Capital Social e desempenho institucional desta pesquisa.

Para Portes e Landolt (1996), os intelectuais e políticos à procura de novas idéias estão vivendo um encantamento sobre o conceito do Capital Social como chave para o sucesso para reinventar a comunidade (FUKUYAMA, 1996; PUTNAM, 1996). Não consideram a direção de individualismo e liberdade que a sociedade hoje está vivendo, o que dificulta o trabalho com o coletivo, ou seja, o retorno às comunidades como propõe o trabalho de Putnam (2000).

Assim, é importante discutir sobre o conceito de Capital Social e seu uso, como também considerar que este conceito não é algo pronto ou acabado, mas em elaboração. Na realidade ele vem se desenvolvendo ao longo do tempo, tendo emergido no século XIX, adquirindo destaque nos anos 70 através das discussões de Bourdieu, como vantagens e oportunidades que as pessoas da sociedade têm em certas comunidades e, recentemente, por Coleman (2000), como forma de descrever um recurso que os indivíduos têm ao se relacionarem com os outros, na forma de laços sociais. Esse último autor é o tema central da pesquisa de Putnam (2000) e é também a opção teórica escolhida para a elaboração e realização da pesquisa em Maringá sobre o Conselho do Orçamento Participativo.

### **3.1.1 Confiança – componente básico do Capital Social**

A confiança interpessoal é vista como um componente básico de um padrão de cultura que estimula a ativação política e a mobilização do indivíduo, aumentando conseqüentemente sua responsabilidade no sistema político. O que se discute é que quanto mais confiáveis são os cidadãos, mais inclinados apresentam-se para se envolverem em associações voluntárias, o mesmo tempo em que o aumento da participação política conduz a um maior apreço pelo sistema político democrático. Desta forma, Seligson e Rennó (2000) realizam uma pesquisa sobre esse tema, colocando a questão da confiança interpessoal no centro da discussão de seu

trabalho. A grande discussão dos autores é que sem confiança interpessoal as chances de mobilização coletiva diminuem e, sem a participação política dos cidadãos, mais frágil torna-se a democracia.

A questão do plano individual é tratada pelos autores através de pesquisa, buscando verificar duas dimensões da confiança. A primeira, reflete uma visão sobre confiança interpessoal externa e é limitada a avaliações do ambiente externo; a segunda, enfatiza a intensidade com que os indivíduos admitem que vêem os outros como confiáveis. Desta forma, a fim de testar empiricamente a diferença entre as duas dimensões da confiança interpessoal, vários estudos foram realizados em El Salvador, em 1999, com 69 municipalidades, tentando mensurar a confiança que é o conceito chave do Capital Social e cultura cívica.

O questionário aplicado teve as seguintes perguntas: 1) Em geral, você acha que pode confiar na maior parte das pessoas ou sempre tem cuidado quando se lida com outras pessoas; 2) Você diria que na maioria das vezes pode confiar na promessa dos demais, ou geralmente não tem sorte para confiar na promessa dos outros; 3) Você no geral acredita que a maioria das pessoas é boa? Essas perguntas, entre outras, foram reproduzidas no questionário adotado nesta pesquisa (questões, 51, 52,53).

Segundo o levantamento desses autores, pessoas que aderem a associações tendem a confiar mais em estranhos do que cidadãos que não aderem. O estudo é importante, pois ao ignorar a dimensão interna da confiança interpessoal, estudos anteriores podem estar subavaliando o impacto da confiança mútua nas preferências individuais de engajamento cívico e de apoio ao regime democrático.

É um tema interessante e há várias pesquisas sobre esse assunto. Desta forma, em relação à confiança, no que tange à dimensão da “confiança interpessoal”, está sendo realizada a elaboração do questionário de pesquisa, com base no questionário World Values Survey que foi reproduzido para a aplicação aos Conselheiros do Orçamento Participativo de Maringá (questão 54). Segundo estudos realizados<sup>29</sup>, o Brasil era, conforme dados de 1991, dentre 43 países, aquele que demonstrava nível mais baixo de confiança interpessoal, com apenas 7% dos entrevistados respondendo que “pode-se confiar na maior parte das pessoas”.

---

<sup>29</sup> (INGLEHART apud CESAR e BANDEIRA, 2001) O baixo índice apresentado neste estudo pode ser pelo fato do levantamento ter ocorrido após um ano de Collor ter assumido o governo, e ter bloqueado os depósitos bancários, em mais um plano mal-sucedido para enfrentar o processo inflacionário.

No entanto, César e Bandeira (2001) chamam a atenção, em sua pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, sobre as regiões que compõem o interior do Estado. Segundo eles, os níveis de confiança interpessoal encontrados foram superiores aos verificados na Região Metropolitana de Porto Alegre e o dobro do nível de confiança registrado para o país (pesquisa realizada em 1991). A pesquisa realizada em 2001 por estes autores, no Rio Grande do Sul, apresenta diferença ainda em relação ao interior e a Região Metropolitana, sendo no interior (16%), índice maior que na região Metropolitana (15%).

Segundo Cunha (2000), existe um grande debate sobre Capital Social e confiança. A confiança está no centro do debate, porque apresenta uma relação estreita com o Capital Social. Dessa forma, surgem algumas divergências entre pesquisadores, como no caso de Fukuyama (1996) e Putnam (2000). Para Fukuyama, quando se pensa em Capital Social, fala-se em confiança. Para esse autor, a capacidade de associação de uma comunidade depende fundamentalmente do grau de confiança de seus membros entre si, afirmando que “o Capital Social é uma capacidade que decorre da prevalência de confiança numa sociedade ou em certas partes dessa sociedade” (FUKUYAMA, 1996, p.41). No entanto, Putnam (1996) considera que a confiança é um componente básico do Capital Social, mas não o único, embora seja o ponto fundamental, e apresenta que “Capital Social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2000, p.177) o que poderá ser observado pelos relatos de Putnam durante a pesquisa sobre a comunidade cívica.

Desta forma, este trabalho parte da concepção defendida por Putnam (2000) em sua pesquisa na Itália, na qual apresenta uma forte relação entre Capital Social e desempenho institucional, mostrando ainda que a cadeia de relações sociais permite transmitir e disseminar a confiança entre as pessoas criando um círculo virtuoso. Desta forma, a confiança promove cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança e, conseqüentemente, uma comunidade melhor.

Assim, Putnam (2000) conceitua o Capital Social como um valor importante para a comunidade. Pois nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham abusar; existe maior probabilidade de haver trocas positivas. E podem essas trocas positivas gerar ações para solução dos dilemas de ação coletiva. Tais

relações sociais estimulam a confiança e diminuem as ações oportunistas ou pessoais. De acordo com Putnam (2000, p.128), em uma comunidade cívica “Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. [...] As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. O governo funciona.”

Observa-se, então, que uma sociedade dotada de redes de confiança e solidariedade horizontal produz instituições sólidas, ou seja, boa governança (SANTOS JUNIOR, 2000). Uma reflexão acerca da produção de laços de confiança com os conselheiros do Orçamento Participativo torna-se interessante, e buscar-se-á responder ao final deste trabalho se o Orçamento Participativo (iniciativa da política do governo local) gera Capital Social (confiança, reciprocidade, cooperação) aos participantes (conselheiros) desse conselho.

### 3.2 CAPITAL SOCIAL: COMUNIDADE CÍVICA E CULTURA

Para se discutir Capital Social dentro da visão da administração pública, é interessante conhecer o levantamento dos dados de Putnam a respeito da análise comparativa e abrangente dos processos de decisões referentes à adoção de políticas em cada uma das vinte regiões, realizando comparações no âmbito espacial e buscando indícios para apontar o que pode ser identificado por um bom governo, através de análise por indicadores de desempenho e se esses governos satisfazem pronta e efetivamente as expectativas de seus cidadãos.

Após apresentar os índices e os dados encontrados por Putnam, será discutido a diferença entre uma região cívica e uma região menos cívica e sua influência no governo local, bem como a reflexão de Putnam sobre a forte relação que existe entre bom desempenho institucional e comunidade cívica. Esse é, na realidade o ponto central deste trabalho, já que o objeto deste estudo está relacionado aos conselheiros do Orçamento Participativo e, ao final desta pesquisa realizada em Maringá, procurará demonstrar se sua participação (que é uma atitude cívica) gera Capital Social em relação ao governo local, ou seja, se essa participação contribui de alguma forma para fortalecer os laços entre Governo e comunidade.

### 3.2.1 Desempenho institucional e comunidade cívica

Na Itália, região norte, os líderes comunitários aprenderam a discordar sem se desentender e aprenderam a respeitar quem tem pensamentos diferentes dos seus, o que significa um amadurecimento dos participantes com relação à prática democrática. A pesquisa de Putnam constata que a Região Norte é também a que conseguiu alcançar uma boa governança, pois um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos, é sensível e também age com eficácia em relação a tais demandas.

Putnam (2000) busca nessa pesquisa analisar o desempenho institucional para averiguar de modo criterioso por que o novo governo regional do norte tem melhor desempenho que o do Sul, ou seja, porque Emilia-Romagna prosperou e Puglia fracassou.

Através de quatro requisitos formulados por Putnam, ele realiza uma avaliação do desempenho governamental nas vinte regiões pesquisadas, começando a examinar cada região a partir dos doze indicadores a seguir:

1. Estabilidade no gabinete;
2. Presteza Orçamentária (Orçamento anual encaminhado em datas corretas);
3. Serviço Estatístico e de Informação (Forma de servir de modo mais eficaz);
4. Legislação Reformadora (Produção legislativa: abrangência; coerência; criatividade);
5. Inovação Legislativa (criação de leis e tempo levado para adotá-las);
6. Creches (rede de creches; nº de crianças e nº de creches);
7. Clínicas familiares (nº de clínicas e nº de habitantes);
8. Instrumentos de política Industrial (Plano Regional; parques industriais; agências de financiamento do desenvolvimento regional; programas de capacitação e emprego);
9. Capacidade de gasto com a agricultura (financiamento);
10. Gastos com unidade sanitária local (hospital; clínica; seguro saúde);
11. Habitação e desenvolvimento urbano;

12. Sensibilidade da burocracia (sensibilidade do governo em face à demanda do cidadão comum; quanto tempo em média demora para responder a uma solicitação).

Partindo desses doze indicadores, Putnam avaliou criteriosamente o desempenho institucional das regiões, encontrando semelhanças muito significativas entre as regiões consideradas com bom desempenho:

As regiões que têm gabinetes estáveis, que aprovam seu orçamento dentro do prazo, que utilizam seus recursos conforme o planejado e que introduzem novas leis costumam ser as mesmas que oferecem creches e clínicas familiares, têm planejamento urbano detalhado, concedem empréstimos aos agricultores e respondem prontamente as cartas que lhe enviam (PUTNAM, 2000, p.87).

Percebe-se que uns governos regionais foram mais bem sucedidos que outros, e que alguns governos, embora tendo a mesma estrutura e contando com os mesmos recursos jurídicos e financeiros não conseguiram um bom desempenho. A pesquisa também aponta que o desempenho institucional foi bastante condizente com o julgamento do cidadão em relação ao seu governo local. A pesquisa mostrou também que em regiões onde o governo apresentou índices de bom desempenho, a maioria das pessoas mostraram-se satisfeitas, enquanto que na região com mau desempenho, a maioria das pessoas mostraram-se insatisfeita em relação ao governo.

Conclui-se que a respeito do desempenho institucional, conforme pesquisa na Itália, o povo sabe distinguir o bom governo do mau governo, usando basicamente os mesmo critérios de eficiência, criatividade, coerência, sensibilidade e resultados práticos. E que a eficácia e sensibilidade – dois parâmetros fundamentais do governo democrático – mostram-se na região norte, extremamente interligados.

Para Putnam (2000), existe uma grande diferença do governo italiano da região norte, com bom desempenho, em relação ao da região sul com mau desempenho e, cada uma destas, a mais prospera e a menos prospera:

A piazza central de Bolonha é famosa por seus debates noturnos, em que se revezem constantemente diversos grupos de cidadão e militantes políticos, e essa discussão apaixonada das questões que estão na ordem do dia vai ecoar nas salas do conselho regional. Pioneiro legislativo em muitas áreas, o governo de Emília passou da palavra a ação e sua eficácia é atestada por dezenas de creches e parques industriais, teatros e centro de formação profissional espalhados pela região. Os cidadãos que

debatem na piazza de Bolonha não deixam de criticar o governo regional, mas estão muitíssimos mais satisfeitos do que os apúlios. Por que a nova instituição teve bom desempenho na Emília Romagna e na Puglia não? (PUTNAM, 2000, p.22).

Para analisar as diferenças regionais, Putnam apresenta um estudo de duas décadas das duas regiões que tiveram o processo de descentralização do governo italiano, e apresenta o contexto social, econômico, político e cultural das regiões bem distintos, porém leva o autor a se concentrar em duas possibilidades: “Modernidade socioeconômica”, isto é, as conseqüências da Revolução industrial e a “Comunidade Cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade social. E discute por que algumas regiões são mais prósperas e cívicas que outras.

Desta forma, buscando encontrar respostas para explicar as diferenças entre as duas regiões, Putnam assevera que nos últimos séculos muitos acontecimentos mudaram a história da humanidade; grandes multidões mudaram-se do campo para cidade, os padrões de vida melhoraram, as estruturas das classes sociais se transformaram, os níveis sanitários e de saúde melhoraram.

Segundo o autor “a riqueza diminui os estorvos, tantos públicos como particulares, e facilita a acomodação social. A educação faz aumentar o número de profissionais. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz” (PUTNAM, 2000, p.98). Referindo-se que o bom desempenho institucional e a riqueza do norte, onde os administradores de obras públicas têm à sua disposição todos os recursos de uma das economias mais adiantadas do mundo não é tudo. Segundo ele, foram os cidadãos, imbuídos de espírito público e com engajamento em relações políticas igualitárias e estrutura social firmada na confiança e colaboração, que caracterizam o norte como uma comunidade cívica.

Temos então a utilização do termo Capital Social, que é o termo utilizado por Putnam para diferenciar as duas regiões da Itália, argumentando que foi a presença de Capital Social nas regiões norte e ausência desse nas regiões do sul que explica a diferença de desempenho econômico e institucional dos governos locais. Como foi dito anteriormente sobre o Capital Social, antes de ser um conceito inteiramente inovador, buscam-se recriar antigas noções de civismo comunitário, os quais foram tratadas originalmente por autores clássicos como Tocqueville.

Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e

cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes. (PUTNAM, 2000, p. 102).

Desta forma, observa-se que a base de toda discussão para o fortalecimento do Capital Social é uma democracia sólida, como apresentada por Tocqueville, através de seus estudos sobre a democracia na Europa e na América no século XIX (em especial nos Estados Unidos da América por volta de 1830), que buscava a realidade concreta com abordagens sobre hábitos, costumes e organização social do povo. Com pensamento liberal, baseado em igualdade com democracia, acreditava que o individualismo poderia ser combatido com a liberdade e culminaria com uma sociedade justa, democrática, onde as associações deveriam substituir os desejos particularistas:

Entre leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é necessário que a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe entre eles na mesma proporção que cresça a igualdade de condições (TOCQUEVILLE *apud* WEFFORT, 1991).

Em uma comunidade cívica, a cidadania caracteriza-se primeiramente pela participação nos negócios públicos, assim, toda atividade política merece ser qualificada de virtuosa, pois contribui para o bem geral. Para Putnam (2000, p. 102), “na comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de interesse próprio corretamente entendido, isto é,[...] o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros”

Putnam (2000, p.105) apresenta que “um indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa”. Desta forma, conhecer as principais áreas de atividade das associações recreativas, esportivas, culturais e de bairros, assim como sindicatos trabalhistas (número de sindicalização), partidos políticos (número de afiliações), igrejas, visita a parentes e amigos, são informações importantes para avaliar a vida coletiva, baseado nesse indicador.

Em seu trabalho sobre a Itália, constata que a coisa pública é melhor administrada na região mais cívica. Portanto, não se admira o fato de o cidadão da região mais cívica ser geralmente mais satisfeito que das regiões menos cívicas. Abaixo, de forma resumida, apresenta-se o quadro entre Comunidade Cívica e menos Cívica.

**Quadro 3 – Comunidade Cívica e menos Cívica.**

<b>Comunidade Cívica</b>	<b>Comunidade menos Cívica</b>
Número maior de leitores de jornal	Menor número de leitores de jornal local
Nº de votantes nos Referendos <sup>30</sup> – 89%	Nº de votantes nos Referendos – 60%
Nº de votantes no voto referencial <sup>31</sup> – 17%	Nº de votantes no voto referencial – 50%
Os cidadãos participam ativamente de todo tipo de associação local.	Inexistência de associações cívicas e escassez de meio de comunicação local.
Cidadãos envolvem-se na política e são membros de associações educativas e juvenis.	Cidadãos raramente se envolvem em assuntos comunitários.
Bom desempenho Institucional	Mau desempenho Institucional
Os conselheiros acostumam receber menos de vinte eleitores por semana.	Os conselheiros acostumam receber de cinquenta a sessenta eleitores por semana.
Os contatos dizem respeito a assuntos legais ou da administração	Encontros envolvem pedidos de emprego, pistolão e favores.
A política se caracteriza por relações horizontais com autoridade através de reuniões e debates.	A política se caracteriza por relações verticais de autoridade e dependência, tal como corporificadas no sistema clientelista.
Os contatos são através de redes horizontais de colaboração e solidariedade	Os contatos de sobrevivência são verticais de dependência e dominação.
Compromisso dos líderes em relação à igualdade. Compromisso dos cidadãos com engajamento.	Menor grau de comunidade cívica não sendo significativo o compromisso dos líderes com a igualdade e com os cidadãos em relação ao engajamento.
População com pouca diferença sobre o grau de instrução (2,9%)	Pouca diferença da comunidade mais cívica - população com grau de instrução (2,6%)
Elites políticas com nível de Instrução com formação universitária – (33 a 40%)	Elites políticas com níveis de instrução mais altos (77% dos conselheiros regionais)
Líderes políticos provenientes de origem mais modesta (conselheiro Regional)	Líderes políticos provenientes do segmento mais privilegiado da população.
Conselheiros Regionais apóiam mais entusiasticamente a igualdade política.	Conselheiros Regionais não incentivam tanto a questão da igualdade política.
Simpáticos à idéia da participação popular.	Céticos quanto à idéia da participação popular.
Líderes acreditam na democracia e não na hierarquia social e política. Acreditam no governo popular.	Líderes acreditam na hierarquia social e política. Cínicos com relação aos princípios democráticos
Confiam que todos procedam corretamente e obedeçam às leis.	As leis (no entender da maioria) são feitas para serem desobedecidas.
Líderes são razoavelmente honestos	A corrupção é geralmente considerada como norma.

<sup>30</sup> No voto para referendo não oferece a possibilidade de vantagens pessoais imediatas, a principal motivação de quem vota é a preocupação com a coisa pública.

<sup>31</sup> Este voto preferencial permite a prática do clientelismo e é reconhecido como um indicador seguro do personalismo e de uma política clientelista. Ver: Putnam (2000, p. 108).

Líderes dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. (não receiam)	“Transigir” para estes só tem conotação negativa. (acha perigoso)
O povo se sente satisfeito e contente.	População se sente explorada, impotente e infeliz.
Índice de sindicalização maior	Índice de sindicalização menor
Solidariedade local	Egoísmo e desconfiança
Engajados na política partidária	Engajados na política partidária
A comunidade tem um círculo virtuoso: Cooperação → confiança → reciprocidade → honestidade → civismo → bem-estar coletivo →	Estão presos nessa cadeia de círculo vicioso- Desordem → Estagnação → deserção → desconfiança → omissão → exploração →
Governo brando é naturalmente mais forte porque pode contar com a maior cooperação e autodisciplina dos cidadãos.	Governo “mão de ferro” (a gente é que faz cumprir a lei) acaba enfraquecido pelo contexto social pouco cívico.
A comunidade se organiza horizontalmente	A comunidade se organiza hierarquicamente

Tabela elaborada a partir do resumo das informações contidas nas páginas: 105 a 131 (PUTNAM, 2000)

Desta forma, Putnam (2000) apresenta que os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de Capital Social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Para um melhor entendimento são formulados quatro tópicos para demonstrar por que os sistemas de participação cívica exercem um poderoso efeito secundário no bom desempenho institucional:

- Aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual ou coletiva. Pois o sistema de participação cívica aumenta a interação;
- Promovem sólidas regras de reciprocidade. Os cidadãos que interagem em muitos contextos sociais “têm a faculdade de estabelecer sólidas regras de bom comportamento e de transmitir uns aos outros suas mútuas expectativas em múltiplos contatos estimulantes”.
- Permitem o fortalecimento da confiança no plano individual e coletivo, porque facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos. Permitem que boas reputações possam ser difundidas e consolidadas. A confiança e cooperação dependem das informações fidedignas de comportamento pregresso e os atuais interesses de virtuais participantes, ao passo que a incerteza reforça os dilemas da ação coletiva. Desta forma, mantidas as demais condições, quanto maior for a comunicação (tanto

direta como indireta) entre os participantes, maior será a confiança mútua e mais fácil será cooperar.

- Corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando um modelo culturalmente definido para as futuras colaborações. A cultura propicia um elenco de faculdades com as quais se podem auxiliar no processo de mudança social a longo prazo.

O Estudo de Putnam (2000) tem gerado polêmicas e críticas de historiadores italianos pela forma com que trata a questão do civismo nas regiões italianas. Para Fernandes (2001), Putnam cita, de forma simplificada, os dois regimes políticos da Itália (Sul e Norte), apresentando uma poderosa monarquia no Sul e um conjunto de repúblicas comunais no centro e no norte, que por muito tempo acumularam diferenças regionais sistemáticas do modelo de engajamento cívico e solidariedade social. Esse fato tem gerado grande polêmica e diz respeito à natureza metodológica de seu trabalho, pois trata a história complexa e milenar da Itália de forma muito rápida (um capítulo) para explicar as diferenças de civismo nas várias regiões do país Fernandes (2001, p.4), em seu estudo, assegura que “Putnam incorre em inferências imprecisas que levantam o clamor e o protesto de historiadores italianos”

### **3.2.2 A cultura política e o associativismo**

Uma comunidade será mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre os cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo. Nesse sentido, a entrevista de Eric Hobsbawm a Georgio Napolitano (1979) acerca do Partido Comunista Italiano (PCI) corrobora com essa afirmação, já que a região mais cívica apontada na pesquisa de Putnam foi a do norte (constituída pelo cinturão vermelho do PCI), que apresenta elevado número de cooperação, reciprocidade e engajamento cívico:

Partido Comunista Italiano, se mostrou logo após a queda do facismo, uma grande força democrática, como arauto de valores autênticos de liberdade e democracia. Sua meta sempre foi a democracia, mesmo que muitos de outras correntes

questionassem(...)a função dirigente da classe operária, é de soldar em torno dela um bloco de forças sociais, um amplo sistema de alianças e imprimir ao país uma nova direção política, capaz de encaminhar um processo de transformação. Mesmo o corporativismo, o mesquinho espírito de categoria, que sempre tende a renascer no seio das classes trabalhadoras, deve ser combatido por nós (...) Conquistar o Estado, para Gramsci significa, em primeiro lugar, para a classe operaria e o seu movimento, ter a capacidade de superar os capitalistas no governo das forças produtivas do país. Isto é considerado, por Gramsci, um terreno fundamental do confronto e da luta pela hegemonia, pela afirmação da classe operária como nova classe dirigente. É nesse sentido que devemos agir num período de crise profunda como o atual. Se o movimento operário se limita a uma posição de mera denúncia das contradições do sistema capitalista e das responsabilidades das velhas classes dirigentes e leva à frente uma ação de pura defesa dos interesses dos trabalhadores, encerra-se num espaço demasiado estreito onde é difícil agir; se ele se isola, dá armas, no campo político, e deixa livre para qualquer ação a direita. Precisamos neste momento terrível do capitalismo, não sermos um fator de dissolução, mas sim, um fator de reconstrução e renovação da sociedade numa linha que possa abrir o caminho a uma transformação no sentido socialista (NAPOLITANO e HOBSBAWM, 1979, p. 42).

A cooperação e o desejo de participação são os grandes destaques dessa entrevista, observam-se no PCI uma grande preocupação com a retirada do corporativismo e a forte vontade de construir algo novo, dando ênfase à importância da participação mesmo diante das dificuldades apresentadas. No entanto, quanto à análise de possíveis explicações para o bom desempenho institucional de certas Regiões da Itália, Putnam alega que:

O bom desempenho de certas regiões foi por vezes atribuído ao Partido Comunista Italiano (PCI). Em termos, descritivos, certamente os nossos dados são compatíveis com a opinião, largamente difundida entre as correntes partidárias da Itália, de que as regiões comunistas são mais bem governadas do que a maioria das outras. Isto é às vezes atribuído a uma estratégia do PCI para impor-se no plano nacional mostrando ser capaz de governar bem nos planos regional e local. Segundo uma versão mais cínica, o PCI simplesmente teria sido poupado dos efeitos dos corruptores do exercício do poder no nível nacional. Os próprios comunistas atribuem seu bom desempenho administrativo a um esforço sistemático para recrutar quadros competentes ou mesmo um senso de moralidade mais elevado (PUTNAM, 2000, p.132).

Embora as pesquisas apresentem esses fatores e identifiquem o partido como um deles, Putnam mostra-se inclinado a acreditar que os governos do PCI (agora rebatizado “Partido Democrático da Esquerda”) tiveram melhor desempenho porque “lavram um solo mais fértil e não por causa de suas técnicas de cultivo. O que realmente contou não foi quem eles eram e sim onde eles estavam” (PUTNAM, 2000, p.132), ainda que isso não explique tudo.

Putnam dá grande importância à cultura, segundo Abu- El- Haj (1999, p. 69) “percebe-se na leitura da obra, que cultura política e a história particular determinam a existência ou inexistência do associativismo horizontal, base do engajamento cívico”. No entanto, Kliksberg (1999) ao abordar sobre Capital Social e cultura apresenta ambos como positivos para o enfrentamento dos graves problemas de pobreza existentes na América Latina.

Desta forma, Hobsbawm (2000) cita a importância do posicionamento político de um governante mesmo em relação ao modelo de desenvolvimento que opta. Assegura que enquanto os Estados Unidos da América faziam a opção por imensas fábricas automatizadas com sucesso até a década de 90, as clássicas regiões industriais “pós-fordistas” como Veneto, Emilia-Romagna e a Toscana no norte e centro da Itália, não optavam por grandes cidades industriais com empresas dominantes e fábricas enormes.

As cidades da Itália de concepção comunistas, segundo Hobsbawm (1995, p. 298), dificilmente aceitavam grandes empresas européias para investimento na região, na verdade essas cidades do norte eram compostas de “mosaicos ou redes de empresas que iam da oficina de fundo de quintal à fábrica modesta (mas de alta tecnologia), espalhada pela cidade e país[...] Sua cidade e região, prósperas, sofisticadas e comunistas sabiam como cuidar da situação econômica e social da nova sociedade industrial [...]”.

A influência do Partido Comunista Italiano na organização de algumas cidades parece ter relevância significativa quando se considera a questão da estabilidade social que, por vezes, o próprio Putnam reconheceu estar ligada à eficácia governamental.

A cultura política é usada para designar o conjunto de atitudes, normas, crenças mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social, tendo como objeto o fenômeno político. Assim, o que compõe a cultura política de uma certa sociedade é o conhecimento, ou melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos a instituições, à prática política, às forças políticas operantes que podem conter, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou a confiança, a adesão e o direito-dever do cidadão de participar da vida política (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2000, p. 306). E, considera-se associativismo todas as formas de organização da sociedade civil de caráter público não-estatal e sem fins lucrativos (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 1996).

Assim, como Putnam analisou as duas regiões em termos de associativismo, no Brasil, ocorreu em 1996 com publicação do IBGE em 1997, a avaliação do grau de associativismo

da população das regiões metropolitanas do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre), sendo que a pesquisa buscou contemplar três tipos de associativismo: sindical (sindicatos de empregados e empregadores), de classe (órgãos de classe ligados a categorias profissionais ou econômicas) e associativismo comunitário (abrangendo associações de bairro, associações religiosas, recreativas, filantrópicas e outras não específicas).

Em estudo apresentado por Santos Junior (2001), baseado na pesquisa do IBGE sobre Associativismo, representação de interesses e Intermediação política e no trabalho de pesquisa de Putnam (1996), o autor categorizou associativismo em três formas distintas: Sindical (juntando a filiação e/ou associação a sindicatos e órgãos de classe), Civil (incorporando todas as formas de associação comunitária, abrangendo associações de bairros, religiosas, culturais, filantrópicas e outras não específicas) e partidária (filiação a partidos políticos).

A afiliação sindical, na pesquisa de Putnam, foi verificada em maior número nas regiões mais cívicas, “na verdade sua incidência é cerca de duas vezes maior nas regiões mais cívicas” (PUTNAM, 2000, p.120). Outro dado importante é que essa sindicalização é quase tão comum entre os profissionais liberais e os executivos, como entre outros trabalhadores manuais das regiões menos cívicas. Na Pesquisa de Putnam quanto à afiliação partidária, “os cidadãos das regiões menos cívicas era tão engajados na política partidária e tão interessados em política quanto os cidadãos da mais cívica[...] o que demonstra que não é o grau de participação que distingue as regiões cívicas e não cívicas, e sim a natureza dessa participação” (PUTNAM, 2000, p.122).

Desse estudo, Santos Junior (2001) verificou que de 22,5 milhões de brasileiros de 18 anos ou mais de idade, moradores das Regiões metropolitanas pesquisadas, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa, ou seja, estavam filiados ou associados a uma ou mais organizações associativas identificadas na pesquisa. Tal pesquisa apresenta que das seis regiões metropolitanas analisadas, o nível de associação é relativamente o mesmo, exceto a Região Metropolitana de Porto Alegre que ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%) e Salvador, lugar com menor grau de associativismo (22%).

Ainda sobre a análise de Santos Junior (2001), a dimensão partidária mostra-se como forma associativa menos significativa no país, apenas 3% dos entrevistados disseram estar filiados a um partido político. No entanto, sobre a população total que declara simpatia a partido

político, a resposta salta para 19%. Entre os associados esse índice também é mais elevado, passando para 25%. Santos Junior (2001) chama a atenção que “em todas as regiões o perfil geral da população filiada ou associada a organizações associativas ter um perfil mais de esquerda do que a população em geral”.

Essa pesquisa é muito significativa por apresentar a diversidade de cada região e várias formas de associação e participação, que caracterizam de alguns governos, pois “a participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de colaboração e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos” (PUTNAM, 2000, p. 104).

No mesmo sentido, Kliksberg (1999) acredita que elementos como a confiança existente entre os atores sociais de uma sociedade, as normas de comportamento cívico praticado e o nível de associativismo são a riqueza e fortaleza do tecido social, criando maior qualidade no governo e mais qualidade na política.

Milton Esman e Normam Uphoff apud Putnam (2000, p.104) apresentam um estudo de caso sobre o desenvolvimento no terceiro mundo, realizado na década de 80, sobre desenvolvimento local, consideram que o associacionismo é condição necessária para o governo democrático e concluem que as associações locais têm papel crucial nas estratégias de desenvolvimento rural bem-sucedidas.

Assim, a participação no Conselho do Orçamento Participativo pode ser considerada uma mudança na cultura política e também um exemplo de participação cívica, pois segundo Michael Walzer apud Putnam (2000, p.101), “O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”, diferentemente do “familismo amoroso” que mina a solidariedade horizontal por esgarçar o tecido social pela desconfiança e egoísmo.

O tema é importante para a gestão local, porque os sistemas de participação cívica têm mais possibilidade de abranger amplos segmentos da solidariedade, fortalecendo, assim, a colaboração no plano comunitário (PUTNAM, 2000). Desta forma, é pertinente afirmar que os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionarem os dilemas de ação coletiva (ação de todos, benefício para todos, a falta de iniciativa é prejudicial a todos), pois o Capital Social facilita a cooperação espontânea. Quanto mais horizontalizadas for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral.

Dentro desse contexto do desempenho institucional e cultura política, Ferreira (2001) argumenta que é necessário haver colaboração entre legislativo e o executivo, entre os operários e os administradores, entre os partidos políticos, entre governo e a iniciativa privada, pequenas empresas e comunidade. A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. A rede de associações civis, conforme citação de Putnam (2000, p.3) “contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático. Não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade”.

Entretanto, temos o caso dos EUA, que foi citado como exemplo por Toqueville ao argumentar que por formarem tantas associações, poderiam ser citados como o país mais democrático do mundo, pois para Tocqueville, as associações no ambiente interno, incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, ou seja, desenvolve um espírito de colaboração. Em um país que tem uma sociedade considerada com bom estoque de Capital Social, alerta Putnam (2000a, 355-357), pode ocorrer que quando as associações se dão de forma fechada em si mesmas, surgem nesses espaços, em vez de colaboração, a intolerância e a discriminação. Desta forma, tal tipo de associação produz Capital Social, porém ao mesmo tempo tem produzido, como efeito perverso, as divisões sociais de raça e classe como exemplo de algumas escolas integradas. A questão do declínio social dos EUA e as mudanças ocorridas nas últimas décadas estão relatadas resumidamente a seguir.

### 3.2.2.1 O declínio do Capital Social na cultura americana

Putnam (1995), no meio da década de 90, publicou um artigo que buscava identificar as causas do declínio do Capital Social na sociedade americana. Ele desenvolveu a tese de que, devido às mudanças de hábitos ocorridas nas últimas décadas, o estoque do Capital Social da sociedade americana estava sendo reduzido. Assim, uma das características mais tradicionais da sociedade dos Estados Unidos, a rica e pujante vida associativa, tanto destacada, principalmente por autores clássicos como Tocqueville, estaria a ponto de desaparecer.

Esses novos hábitos realizaram uma significativa diminuição de Capital Social nos últimos 25 anos nos EUA. O fato da diminuição do compromisso cívico pode estar relacionado a vários fatores, entre eles os escândalos acontecidos (caso Watergate, Vietnã e desilusões com a vida pública), assim como a falta de tempo pelo excesso de trabalho das famílias americanas, diminuição de número de filiados a sindicatos, mudança no estilo de vida americana (divórcios, diminuição no número de filhos, baixos salários), citando entre outros possíveis fatores, Putnam (1995; 2000a) cita a televisão e a tecnologia para os interesses individuais.

Putnam (2000a), quando discute a importância do Capital Social para uma comunidade, relata o que os economistas chamam de custo de transação (custo do dia-a-dia da transação comercial), em uma comunidade quando as pessoas relaxam a guarda por algum momento, ou seja, não ficam desconfiadas o tempo todo. Os custos tornam-se então reduzidos. Tais custos são reduzidos porque os economistas recentemente descobriram que as comunidades confiantes obtêm vantagem econômica real:

[..] O quase imperceptível conjunto de stress diário nos custos de transação podem também ajudar a explicar o porque que os estudantes de saúde pública descobriram que a expectativa de vida é aumentada nas comunidades onde há mais confiança. Uma sociedade que confia na reciprocidade é mais eficiente do que uma sociedade sem confiança mútua. Pela mesma razão em que o dinheiro é mais eficiente do que a troca. Honestidade e confiança lubrificam as inevitáveis fricções da vida social.[...] Honestidade é uma boa política [...] (PUTNAM, 2000a, p.135 tradução livre da autora).

Bowling Alone discute a reciprocidade, honestidade e confiança como ingredientes principais para a formação do Capital Social e apresenta várias pesquisas que demonstram o grande declínio do Capital Social nas últimas décadas, destacando o período de 1976 a 1998 nos EUA. No entanto, a confiança social discutida não se trata da confiança no governo ou em outras instituições sociais, e sim, confiança no vizinho, amigos, estranhos anônimos, moradores de cidade grande, advogados, motoristas.

Desta forma, várias perguntas foram feitas aos americanos: Você acredita que se pode confiar na maioria das pessoas? Para os americanos de sessenta anos, é possível confiar na maioria das pessoas. No entanto, a geração mais jovem negou que se pode confiar na maioria das pessoas. Na suposição interpretativa às expressões de confiança social percebem-se reflexões

de experiência pessoal, as quais vêm variando desde os anos 70 e declinando após a década de 80.

Assim, se o lubrificante de confiança estiver evaporando-se da sociedade americana, Putnam (2000a) diz que “poderíamos esperar encontrar maior confiança na lei como a base para a cooperação”. Diante disso é interessante pesquisar o investimento nacional no sistema legal. Observa-se que durante as primeiras sete décadas do século XX diminuiu a proporção de advogados para engenheiros, foi quando a economia americana se tornou mais "intensiva tecnologicamente". Antes das 1970, a América tinha 1 (um) advogado para 4.5 (quatro e meio) engenheiros. No entanto, nos últimos anos, a tendência está sendo invertida significativamente. Antes de 1995, apesar de todo discurso de uma economia de alta tecnologia que os EUA demonstraram, o número de advogado elevou-se consideravelmente, sendo nessa década 2 (dois) advogados para 1 (um) engenheiro. Sobre isso Putnam aponta que a confiança natural está sendo substituída pela “confiança artificial”:

Como o provedor de hormônios artificiais que completam o suplemento diminuído que corre através do corpo, o advogado cria reforços para completar a provisão que falta na reciprocidade, obrigação moral, e sentimento de solidariedade... Advogados contribuem para providenciar "confiança artificial." . . . Porque os advogados são produtores e vendedores de confiança impessoal “fria”, eles, são os beneficiários do declínio do seu baixo custo rival (PUTNAM, 2000a, p. 147 - tradução livre da autora).

Ironicamente, até mesmo a confiança entre advogados parece ter sido afetada pelo declínio do Capital Social. Os encontros entre advogados aumentaram e os advogados se preocupam menos com sua própria reputação no tocante à honestidade e, sabendo disso, eles confiam menos e cooperam menos uns com os outros também.

Esta falta de confiança tem gerado um gasto expressivo de dinheiro na sociedade americana, pois passam a relacionar-se e registrar todos os acordos por escrito (tudo por contrato) e essa prática e gasto tem aumentado continuamente desde 1970, através de contratação de advogados para antecipar e administrar as disputas e acordos. Esse fato, pode ser um dos indicadores mais esclarecedores do desfiar de tecido social americano. Ainda, Putnam (2000a, p.147) esclarece que “para melhor ou pior, nós crescentemente confiamos - ou somos forçados a crescentemente confiar - em instituições formais e, acima de tudo, na lei e realizar

o que nós realizávamos por redes informais reforçados pela reciprocidade generalizada - quer dizer, pelo Capital Social”.

Surge, desta forma, uma grande necessidade em fortalecer o Capital Social e buscar novas alternativas, já que a desconfiança está desfiando o tecido social e a crença da força dos homens livres, “onde o povo é a força dos poderes sociais” (TOCQUEVILLE, 1998, p.72). Iniciam-se então, nos EUA, vários estudos que buscam novas variáveis que invadam e permeiem a comunidade para descobrir o que vem dificultando a realização da comunidade cívica.

Surge assim, vários estudos e debates em torno do Capital Social, um deles recentemente aglutinou um grupo de intelectuais e de ativistas ligados a movimentos comunitários para discutir sobre o Capital Social<sup>32</sup>. Esse grupo apresentou, ao final de 2000, um relatório chamado “Better Together” (melhor juntos), onde são divulgadas experiências de ações bem sucedidas, desenvolvidas nessa direção e propõe medidas no sentido de promover uma “retomada na acumulação de Capital Social” nos Estados Unidos<sup>33</sup>. Nesse sentido, na busca de experiências e estudos sobre a questão dos governos na implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social, o Grupo “*Social Capital and Public Affairs Project*”, sob a direção de Putnam, a participação de pesquisadores como Peter Evans, Elinor Ostrom, Judith Tandler e outros, e com o apoio da Carnegie, Ford and Rockefeller Foundations na American Academy of Arts and Sciences, está desenvolvendo estudos com a intenção fortalecer o conceito de Capital Social.

O que se apresenta, é que os EUA precisam agora reestruturar sua sociedade, uma vez que está ligada ao liberalismo, à valorização do êxito individual, e esse mesmo êxito não está dando conta de se relacionar horizontalmente para reviver o Capital Social. Segundo Dupas (2001), entre os paradoxos que povoavam o pensamento de Max Weber a respeito da sociedade americana há contradição entre nacionalismo e poder, de um lado, e individualismo e liberdade do outro.

As visões de Tocqueville e Weber sobre os Estados Unidos ainda que separadas por tantos séculos são interessantes. Tocqueville enfatizou a democracia, o individualismo e a igualdade

---

<sup>32</sup> Com o apoio da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, criaram o Saguaro Seminar, que desde de 1997 organiza eventos sobre o capital social na sociedade americana. Buscam incentivar o engajamento cívico e as tradições associativas norte-americanas.

<sup>33</sup> O relatório está disponível na íntegra, através da Internet, no endereço: [www.bettertogether.org](http://www.bettertogether.org)

de condições. Já Weber analisou a burocracia, as instituições e a hierarquia de *status* e poder. Para Dupas (2001) apud John Patrick Diggins é como se Tocqueville tivesse narrado o que eram os Estados Unidos, enquanto Weber antecipava aquilo em que iriam se tornar. Na sociedade norte americana, a liberdade foi o valor primeiro, depois vieram a política e o desenvolvimento social. Tanto Weber como Tocqueville acreditavam que políticas sem cultura e sensibilidade moral seriam pouco mais do que cobiça privada realizada nos meios públicos.

Nesse sentido, pode-se considerar que essa valorização da liberdade acabou acentuando o egoísmo, a violência e o declínio da socialabilidade sociedade americana. Conforme cita Fukuyama (1996, p.25), “a tendência é inerente ao liberalismo baseado em direitos, a fim de expandir e multiplicar esses direitos contra a autoridade de virtualmente todas as comunidades existentes levou à sua conclusão lógica. O declínio da confiança[...]” Desta forma, Putnam (1995), ao discutir sobre os problemas do declínio do Capital Social nos EUA, aponta que uma das saídas poderá ser o uso criativo do potencial de poder que as políticas públicas têm em auxiliar e estimular a formação do Capital Social.

### **3.2.3 A religião: protestantismo e catolicismo**

Existe uma certa discussão em torno da religião e a questão do desenvolvimento da cidadania (FUKUYAMA, 1996; VIEIRA, 1999), como Max Weber (2002) o faz em relação ao protestantismo na estruturação das relações horizontais e ao catolicismo para argumentar sobre a verticalização. Para Viera (1999), a tradição católica trouxe fraco senso de identidade, já que tudo é coletivo, é igual, porém verticalizado, diferente do calvinismo com a sua proliferação de seitas. A Igreja católica favoreceu as monarquias na luta contra o sacro-império. Assim, pelo processo que a Igreja seguiu no século XVI e XVIII, o catolicismo reforçou o Estado central.

Sobre o Protestantismo, Fukuyama (1996) aborda que alguns hábitos éticos constituem claramente virtude, enquanto outros não passam de vícios. Entre hábitos culturais que constituem virtudes, nem todos contribuem para formação de Capital Social. Assim, a

literatura sobre o impacto da cultura é volumosa, e a maior parte dela gira em torno de uma única obra – A ética protestante e o espírito do capitalismo – publicada em 1905, pelo já citado Max Weber.

Essa obra é extremamente discutida e estudada pelos economistas, a fim de entenderem e justificarem o desenvolvimento de algumas regiões e de outras não. Para alguns, como Fukuyama (1996, p.57), “a obra de Weber se opõe frontalmente a Marx argumentando que não foram às forças econômicas subjacentes o que criaram os produtos culturais como Religião e ideologia; ao invés, foi à cultura o que produziu certas formas de comportamento econômico”, ou seja, o capitalismo não surgiu na Europa quando as condições tecnológicas eram propícias, mas sim, um “espírito” ou certa condição da alma, permitiu que a mudança tecnológica ocorresse.

Nessa mesma direção, Fukuyama (1996) tende a confirmar a tese de Weber, ao constatar que na América Latina, protestantes norte-americanos vêm evangelizando há duas ou três gerações. Assim, muitos países tradicionalmente católicos passam agora a ter um percentual significativo de protestantes, o qual Fukuyama (1996) considera como um laboratório para medir as conseqüências da mudança cultural.

Em seu estudo, estima-se que 20% da população do Brasil sejam protestantes, dos quais 12 milhões são evangélicos. Desta forma, consideram que as conversões ocorridas na América Latina (Brasil-20%; Chile-20%; Guatemala-30%; Nicarágua -20%) estão associadas a significantes aumentos de níveis de higiene, poupança, realizações no campo da educação e, em última análise, na renda *per capita*. Assim, a conduta religiosa influencia diretamente o desenvolvimento qualitativo do capitalismo, ou seja, o asceticismo intramundano vivenciados pelos protestantismos (calvinismo, pietismo, metodismo e as seitas batistas). O aumento das atividades praticadas pelos puritanos elevou o grau de racionalização, que engendrou, segundo Weber, o espírito do capitalismo, produzindo empresários e trabalhadores integrados entre si.

Para Alves (1999), no Brasil, o estudo sobre a Igreja só passou a fazer parte dos instrumentos de análise das ciências sociais em determinado momento de seu desenvolvimento. Esse fato novo não pode ser entendido isoladamente, pois ocorreu dentro de um quadro abrangente de crises institucionais e ideológicas que produziram profundas alterações nas relações entre igrejas (Católicas e protestantes) e a sociedade brasileira, nos anos 50 e 60.

Nos anos 50, o Brasil sofreu um grande processo de aceleração da urbanização e industrialização. Modificações como essas tendem a corroer as maneiras tradicionais de pensar. Observa-se a realidade da pobreza e aumenta-se a possibilidade de subordinação face aos países ricos. Foi nesse ambiente que surgiu o germe daquilo, que no final dos anos 60, receberia o nome de “Teoria da Libertação”.

Na “Teoria da libertação” o que se busca é o processo pelo qual os oprimidos, partindo de sua própria cultura, e aceitando-a como verdadeiramente expressiva de suas dores e aspirações, lançam-se na transformação do Mundo. O problema dos pobres não será resolvido enquanto os ricos não se decidirem a dar-lhes um fatia maior do bolo. “A questão não é esta, na verdade o que se busca é que o povo tenha coragem de falar, coragem para se tornarem criadores de seu próprio mundo” (ALVES, 1999, p.132). Assim, nos anos 60, nascia uma nova compreensão de cultura popular e, com ela, da religiosidade popular. Foi também neste período que nasceu o método Paulo Freire<sup>34</sup>, o qual rejeitou o método tradicional de educação, pois funcionava como um instrumento de dominação ideológica. Paulo Freire buscava uma educação libertadora.

No Brasil, o protestantismo nunca se interessou pelas religiões populares, ele a desprezou como expressão de um catolicismo inculto e supersticioso. Já a igreja católica nos últimos 50 anos vem se propondo a uma ação mais inserida na sociedade em relação às questões sociais e aos direitos civis e à prática cívica. Porém é um processo lento de transformação, e em meio a essas questões de ações católicas e protestantes, Fukuyama tenta provar que os bons hábitos americanos existem devido a sua religião, porém, tais hábitos são questionados (DUPAS, 2001; PUTNAM, 2001) quando se observam rumos e valores que está vivendo a própria sociedade americana.

Nesse sentido, observa-se o que vem acontecendo nos próprios Estados Unidos da América, onde a democracia americana parece ter conseguido elevar o homem comum, mas não conseguiu o suficiente para que ele possa suportar o impacto do capitalismo e do mercado global que acabaram por restringir a sua vontade e a sua liberdade. Para Dupas (2001), o sucesso material dos americanos confundiu-se com salvação religiosa, e o dinheiro passou a ter virtudes mágicas. O espírito do capitalismo, surgido a partir do ascetismo protestante, resultou na vontade de controlar e determinar o que, em termos tecnológicos, não era passível

de se submeter ao domínio racional. O trabalho humano acabou refletindo a necessidade intrínseca de ver um sentido transcendente no mundo. Esse individualismo acaba não dando espaço à colaboração e ao comunitarismo.

Assim, a sociedade americana acabou personificando, como elemento original, a vitória do indivíduo sobre o conjunto. Acabou por se tornar um instrumento vitorioso e hegemônico, porém, trata-se de um modelo social que se sustenta no reconhecimento dos méritos como na competição e na incerteza, o que fatalmente conduz a um isolamento, espírito competitivo e ao egoísmo, incompatível com o fortalecimento do Capital Social e com a manutenção de uma sociedade cívica. Posto isto, verifica-se que o protestantismo reforçou o individualismo (direitos individuais) e forneceu a cidadania, no entanto, exige-se nesse momento a busca de uma estratégia para combinar o **civil** (direitos individuais) e o **cívico** (deveres para com o Estado, responsável pelo bem público).

Essa combinação entre “civil e cívico” é apresentada por Vieira (1999) através de um florescimento do sentimento de comunidade, de identidade coletiva o que seria, para os antigos, pertencer a uma cidade e para os modernos, pertencer a uma nação. A construção de uma sociedade justa exige o equilíbrio entre os dois espaços: o público e o privado, haja vista que o predomínio de um pólo inviabiliza o outro. Desta forma, discute-se a seguir a importância do Capital Social no desenvolvimento econômico e suas relações com o Estado, mercado e sociedade civil (comunidade).

### 3.3 CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para se discutir Capital Social, é importante considerar o desenvolvimento econômico, principalmente na concepção de Amartya Sen (2001, p.23), no tocante às pessoas e à comunidade. Esse autor ressalta a questão da privação da liberdade econômica na forma de pobreza extrema, que torna a pessoa indefesa, sem condições de participar da vida política,

---

<sup>34</sup> Ver Educação como Prática da Liberdade (2000), onde apresenta um método ativo, dialogal, crítico e criticador, onde o diálogo é a ferramenta mais importante tendo em sua matriz o amor, humildade, esperança, fé, confiança e criticidade.

tornando-a suscetível a sofrer violação de todos os tipos. “A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica”.

Amartya Sen (2001) busca uma análise do desenvolvimento econômico como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas possam desfrutar. Para Sen (2001, p.52 e 53), existe o reconhecimento do papel constitutivo da liberdade que é essencial à análise do desenvolvimento, pois as visões mais estreitas do desenvolvimento (crescimento do PNB ou industrialização) são comuns a indagar se a liberdade de participação e dissensão política é ou não conducente ao desenvolvimento. No entanto, dentro da proposta de desenvolvimento como liberdade, ressalta a liberdade sem qualquer tipo de privação. As liberdades são partes integrantes do enriquecimento do processo de desenvolvimento.

Para Dowbor (2001), depois de décadas de premiação aos especialistas em especulação financeira, o comitê do Prêmio Nobel finalmente despertou para o fato de que a economia tem a ver com seres humanos e não apenas com o lucro. E desta forma, recompensando os esforços de Amartya Sen, em suas pesquisas sobre o desenvolvimento econômico e a questão da desigualdade social de diversos países, ele trata o conceito de trust, confiança, em seu livro *Liberdade como desenvolvimento*. Assim, observa-se que a questão do desenvolvimento e do Capital Social torna-se foco de atenção de diversos pesquisadores, sendo motivo também de atenção nos relatórios do Banco Mundial, que trazem uma nova visão, segundo a qual os processos econômicos são devidamente devolvidos ao seu lugar como mero suporte, permanecendo o essencial, que é a qualidade de vida e o resgate do direito às opções.

A questão de uma nova agenda para o desenvolvimento que se distancia em muitos aspectos dos tradicionais economistas, já vem se tornando algo mais constante. A experiência do Banco Grameen (Bangladesh, um dos países mais desfavorecidos da Ásia- 40% da população não satisfaz as necessidades alimentares mínimas), foi um sucesso tão grande que colocou por terra os argumentos dos economistas acostumados a raciocinar em termos conservadores. Muhammad Yunus (2001), criador do Grammeen, fez a revolução do microcrédito. O banco nunca utilizou o aparelho jurídico para recuperar o dinheiro emprestado, nunca recorreu a advogados ou pessoas estranhas ao banco para realizar as cobranças. O que fez? Estabeleceu relações de confiança com seus clientes (mulheres pobres), enquanto os bancos tradicionais desconfiavam de todo cliente (financiado) e controlavam com estratagemas, todo tipo de formulários jurídicos, o Grameen agia de outra maneira:

Para o Grameen, pelo contrário, parte-se do pressuposto de que os financiados são honestos. Poderemos ser acusados de ingênuos, mais isso nos poupa do penoso trabalho de preencher todo tipo de documentos. E em 99% dos casos nossa confiança é recompensada. Se acontecer de um dos nossos funcionários ser roubado (o que é raro), normalmente todos financiados da aldeia se empenham em descobrir o ladrão e em ir atrás dele. A força coletiva desse grupo que atua orquestralmente é fantástica. E quase sempre eles fazem o ladrão devolver o dinheiro (YUNUS, 2001, p. 142)

O que Yunus (2001) realiza é uma mudança de cultura na forma de se relacionar com os clientes<sup>35</sup>, conhecendo-os, potencializando suas forças, integrando-os, busca levar essa nova fórmula ao mundo inteiro, porém, ressalta:

O crédito, por si só, não poderia acabar com a situação de pobreza. Ele é apenas um dos meios que permitem sair da pobreza. Outras saídas podem ser abertas para facilitar a mudança. Mas para isso é preciso é necessário ver as pessoas de modo diferente e conceber um novo quadro para essa sociedade, coerente com essa nova visão (YUNUS, 2001, p. 9).

Pela análise desse economista com visão social, apresenta-se a possibilidade de um novo quadro para sociedade, um mundo sem pobreza, com engajamento do Estado e Sociedade Civil e outras instituições, com ações como a do próprio do Banco Grameen. Alguns valores são citados freqüentemente por Yunus, como a importância da confiança, da integração entre financiador e financiado (bem próximo) e o benefício que toda sociedade recebe por esta relação.

Desta forma, pode-se considerar que o Banco Grameen, em suas relações com seus clientes, cria Capital Social, já que “O Capital Social é criado quando relações são formadas, as quais facilitam a cooperação e coordenação” (COLEMAN, 2000, p. 302). O Banco Grameen é um exemplo perfeito disto. É uma proposta de mudança, onde os pobres não são sobras da sociedade, mas sim seres humanos que merecem alcançar a cidadania. Um sonho que realmente foi levado à prática.

[...] um mundo verdadeiro se definirá a partir da lista completa de possibilidades presentes em certa data e que incluem não só o que já existe sobre a face da Terra, como também o que ainda não existe sobre a face da Terra, mas é empiricamente factível. Tais possibilidades, ainda não realizadas, já estão presentes como tendência ou como promessa de realização. Por isso, situações como a que agora defrontamos parecem definitivas, mas não são verdades eternas (SANTOS, 2000, p.160).

Esta visão de uma nova realidade mais condizente com a busca do interesse social como cita Milton Santos, com a tendência de criar novas alternativas, abre espaços para uma redefinição

---

<sup>35</sup> Ver: ANDERSON; LOCKER e NUGENT (2002) sobre os impactos do microcrédito.

inteiramente nova nas relações entre estado e sociedade civil, já que “as dialéticas da vida nos lugares, agora mais enriquecidas, são paralelamente o caldo de cultura necessário à proposição e ao exercício de uma nova política” (SANTOS, 2000, p.173).

De acordo com Verschoore Filho (2000), quando se pensa em nova alternativa, como, por exemplo, um Estado cívico, precisa-se buscar o desenvolvimento regional baseado em virtudes cívicas, que são os principais aspectos a serem abrangidos pelas políticas públicas de desenvolvimento. Contudo é importante realçar que as virtudes cívicas, por si só, não desencadeiam o progresso econômico.

Elas são a base para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e oportunidades da realidade presente e futura. Levando-se em consideração esses pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente a ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação de capital bruto fixo. Ela deve também e fundamentalmente procurar manter e ampliar o estoque de Capital Social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

Mas, para isso, é preciso, ainda formar, mesmo que em um longo espaço de tempo, comunidades voltadas à colaboração e à participação; comunidades compostas por indivíduos que entendam a importância do trabalho em conjunto e das virtudes cívicas, estando abertos à mudança. É um posicionamento anticonformista, com o Estado voltado para novos objetivos, direcionado a potencialidades locais, promovendo a coordenação e promoção de iniciativas sociais e associações cívicas.

O estudo da administração pública está dando um vigoroso impulso aos temas cívicos, aos direitos humanos e à participação cidadã [...] Nos Estados Unidos, os acadêmicos da administração pública estão ressaltando temas sempre relevantes como a equidade e a justiça social, e têm propiciado uma reavaliação da ética, do civismo, da responsabilidade pública e dos valores sociais. Tem se acentuado a necessidade de que a administração pública desempenhe um papel protagonista na promoção das responsabilidades e virtudes cívicas dos funcionários e profissionais que trabalham em seu seio (GUERRERO, 1999, p. 266).

Essas ações promovem um maior envolvimento em relação às pessoas nas Instituições e, ao mesmo tempo, cria maior confiança nos cidadãos. Assim como Universidades discutem o tema, acontecem também Conferências envolvendo estudantes e profissionais de várias áreas.

Para muitos a questão de comunidade cívica e Capital Social romantizou o processo da democracia. Putnam (2001), na Conferência Internacional sobre Capital Social, ilustrou a importância do Capital Social e como este afeta as instituições democráticas, citando que o compromisso cívico é muito importante tanto do lado da demanda como da provisão de apoio ao governo. Do lado da demanda, cidadãos em comunidades cívicas esperam o melhor governo e conseguem isso. Do lado da provisão, o desempenho do governo representativo é facilitado pela estrutura social de comunidades cívicas e valores democráticos de funcionários e cidadãos.

Capital Social é uma forma de “empoderamento”, ou seja, a coletividade adquire poder à medida que fortalece laços de coesão, e capacita-se e habilita-se para promover seu autodesenvolvimento.

Assim, observa-se uma busca de novas alternativas de participação cidadã tanto nos EUA como na América Latina, acerca da sustentabilidade do habitat, das democracias participativas e da construção de um terceiro sistema de valores, frente à competitividade do mercado e a das burocracias dos Estados, embora se saiba que essas alternativas tenham dificuldades de serem realizadas. Elas são possíveis, como aborda Villasante (2002) basta unir o Estado, o Terceiro Setor (associações de base, sociedade civil) e o Mercado na realização de um desenvolvimento econômico mais justo.

Para Villasante (2002), é possível construir valores alternativos, porém sempre os distinguindo da globalização e dos clientelismos localistas dos governos e da informalidade ligada a algumas lógicas internacionais e diretivas do mercado. Por isso, o debate democrático participativo para a construção de uma cidade, discutida de forma descentralizada, é, sobretudo, um debate sobre a sustentabilidade, sobre equidade e integração social.

Desta forma, o Capital Social pode ser considerado a base de uma das principais estratégias de desenvolvimento econômico nas próximas décadas, e a cooperação, conforme afirma Francis Fukuyama (1996), é o fator que mostrará que as nações e as regiões mais prósperas, em um futuro de livre mercado, serão aquelas melhor preparadas para formar cidadãos dispostos a trabalhar colaborativamente e, melhor organizadas para promover associações voluntárias entre suas instituições. Por isso, a idéia de Capital Social, o qual envolve também colaboração, tem sido tão destacada por organismos internacionais nos últimos anos, em revistas especializadas e em diversos estudos e políticas de desenvolvimento.

O Banco Mundial (2000) tem extenso trabalho e divulgação sobre a importância do Capital Social e são importantes para o desenvolvimento de projetos tanto privados (Grameen Bank) como público (Tendler – Caso do Ceará). No entanto, Portes & Landolt (1996) apresentam críticas ao deliberado uso da idéia de Capital Social em políticas de desenvolvimento. Segundo eles, a visão restrita dos aspectos positivos do Capital Social gerou uma série de tautologias e estereótipos que encobriram alguns de seus aspectos negativos. Deve-se, portanto, evitar estender demais a capacidade do conceito para não banalizá-lo, utilizando-o em políticas públicas muitas vezes danosas à própria sociedade.

Na opinião desses autores, indivíduos e comunidades, indubitavelmente, podem se beneficiar largamente da colaboração, confiança mútua e da participação social. Esse benefício, muitas vezes variará conforme o tipo de relação interpessoal imposta e a forma de organização, de sustentação comunitária, podendo ampliar ainda mais as já existentes diferenças sócio-econômicas entre comunidades (Portes & Landolt, 1996). Sobre a questão da organização comunitária e sua participação, e Capital Social, Fernandes (2001) argumenta que como o Capital Social é algo contingente (pode ser produzido ou destruído), os governos têm um papel indispensável na criação ou na destruição de Capital Social. Na seqüência aborda-se sobre a importância da atuação do governo na mobilização, na produção do Capital Social e na elaboração de políticas públicas.

### 3.4 CAPITAL SOCIAL E NEO-INSTITUCIONALISMO

Na década de oitenta, dois grupos de acadêmicos americanos começaram a reacender o interesse das ciências sociais no estudo do Estado. Esses acadêmicos queriam desenvolver uma abordagem para analisar as melhores condições que uma intervenção pública pudesse fazer para aglutinar recursos sociais disponíveis à sociedade.

Os pioneiros sobre essa abordagem foram Dietrich Rueschemeyer e Peter Evans como cita Abu-El-Haj (1999) em seu artigo sobre o debate em torno do Capital Social. Estudos realizados em 1983 sobre a inevitabilidade da descentralização como resultado da diversificação da demandas sociais apresentam a idéia de que a intensificação de contatos

entre o Estado descentralizado e os interesses sociais organizados, gradualmente, debilita a autonomia do Estado e também compromete a intervenção.

Peter Evans (1995) faz uma abordagem centrada na autonomia de Estado. Evans, em seu livro publicado em 1995, *Embedded Autonomy (Autonomia Inserida)*, trabalha com tal conceito a partir de evidências colhidas em uma análise comparativa, acerca do processo de desenvolvimento industrial em seis países: Zaire, Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Brasil e Índia. Dentro do grupo de discussão do Capital Social, um dos principais estudos que representa não só crítica, mas também traz complementaridade à teoria de Putnam, é o trabalho organizado por Evans (1997)<sup>36</sup> e seus colaboradores.

Utilizando como base a análise de casos de políticas realizadas por países em desenvolvimento, esses estudos sustentam a idéia do papel central das instituições na formação de Capital Social, através de uma *sinergia* na relação entre Estado e sociedade civil quando na implementação de programas de desenvolvimento social.

### **3.4.1 Estado e sociedade civil – as experiências acerca do Capital Social**

Evans (1995) aparece como um ativista estatal. Em maio de 1995, um grupo de pesquisadores liderados por Putnam e Evans se reuniu para debater o papel das instituições e do “Capital Social” na indução da mudança social<sup>37</sup>. Evans indica o esgotamento dos dois principais eixos paradigmáticos de intervenção pública: o desenvolvimento clássico e o neoliberalismo também classificado como neo-utilitarismo que objetivou o desmantelamento das instituições públicas, priorizando a iniciativa privada. Desta forma, os artigos de Lam, Heller, Ostrom, Tandler, Fox e Burawoy apresentam um excelente início de debate para a nova agenda sobre Capital Social e Estado.

Segundo Evans (1995, p. 50), a autonomia inserida do Estado em ação, isto é, para o Estado enquanto ator na elaboração de políticas públicas representa a existência da combinação de

---

<sup>36</sup> O livro organizado por Evans em 1997, com todos os artigos dos colaboradores, foi publicado inicialmente em 1996 numa edição da revista *World Development*. Ver, *World Development*, vol. 24, n.6, 1996.

burocracia “Weberiana” com uma intensa conexão com a estrutura social circundante. Ou seja, a melhor medida da relação entre Estado e capital privado, visando ao desenvolvimento industrial, dá-se quando combina uma forte tradição burocrática entre os agentes públicos (meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade) com uma relação, não de captura, porém de cooperação e confiança, junto ao setor privado.

Isto significa dar importância ao Estado, manter sua autoridade como instituição dotada de burocracia forte, ao mesmo tempo em que se estabelecem laços e redes com o setor privado na busca de alcançar, em conjunto, metas de desenvolvimento econômico. Assim, o Estado é dotado de autonomia, na medida em que exerce a autoridade através de um rígido aparato burocrático e possui inserção no setor privado, no momento em que estabelece laços e normas informais de confiança que asseguram cooperação para o alcance de objetivos de política econômica. Enfim, para Evans, o Estado teria mais autonomia quanto mais reforçasse a meritocracia burocrática, já que a comunidade cuidaria de reforçar, por seu lado, as iniciativas coletivas emanadas do associativismo horizontal.

Nas últimas décadas, vários estudos foram realizados sobre os dilemas da descentralização nos EUA, inclusive sobre a sinergia entre Estado e sociedade (EVANS, 1996). Nesse período, no Brasil, iniciou-se um processo de descentralização com o Ministro Bresser Pereira, tendo como grande motivador para a reforma do Estado, a necessidade de reduzir os gastos públicos ou, pelo menos, tentar conciliar necessidades sociais insatisfeitas com a crise fiscal do Estado, ela mesma recorrente de uma crise econômica internacional mais profunda.

Assim, a reforma não se limita a propor descentralização para os Estados e Municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para dirigentes das agências estatais federais, estatais e municipais. Em adição, propõe-se uma nova classificação de atividades do Estado e estabelece os tipos de propriedade e de administração correspondentes.

No Brasil, a palavra descentralização veio acompanhada da palavra privatização, pois ambas se apresentaram concomitantemente. Segundo Abu-El-Haj (1999) em um estudo empírico sobre atendimento primário à saúde, realizado por Charles Collins e Andrew Green, esses pesquisadores enfatizaram o perigo de confundir descentralização de serviços com privatização e ameaça à universalidade de atendimento e desmantelamento da intervenção pública nas áreas sociais. Eles relatam que casos de privatização (referindo-se ao caso

---

<sup>37</sup> O resultado do debate neo institucional esta publicado na World Development volume 24 de 1996.

britânico) não significam saltos de qualidade e nem eficiência de desempenho, e que houve, na realidade, um recuo na qualidade e a perda sistemática das iniciativas participativas. Os autores acusaram o Banco Mundial de encorajar a idéia da superioridade gerencial do setor privado.

Enquanto Bresser Pereira (1996) idealizava seu projeto de Reforma no Aparelho do Estado visando à descentralização, baseado em leituras do livro de Osborner e Gaebler (1992) – Reinventando o Governo – e em suas viagens à Inglaterra para tomar conhecimento dos projetos (desenvolvido sobre descentralização), alguns pesquisadores americanos vinham ao Brasil para conhecer o programa Agente de Saúde do Ceará, que estava sendo um sucesso em políticas públicas, face uma relação harmoniosa entre Estado, Município e Comunidade.

No Brasil, a pesquisadora americana Judith Tandler (1998) desenvolve em 1996 uma pesquisa sobre a centralização no Ceará. Numa controvertida publicação, a autora enfrenta criticamente a literatura da descentralização. Em uma pesquisa de campo (discutida no Livro Bom governo nos trópicos, 1998), conclui que o avanço social positivo no Ceará é resultado do caráter público centralizador da política de saúde. A pesquisa aponta o fortalecimento da sociedade e a resistência da sociedade ao clientelismo e a autonomia dos agentes de saúde em relação aos políticos tradicionais.

Tandler (1998) enfatiza o fato de que a recuperação da credibilidade das instituições públicas facilitou o clima de confiança entre as instituições públicas e a sociedade, além de generalizar o sentimento cooperativo, “o livro da atenção aos temas da dedicação do funcionário ao seu trabalho, da personalização do trabalho, e da confiança que se criou entre trabalhadores e cidadãos do que a questão das pressões externas para o desempenho” (TANDLER, 1998, p. 37).

Para Aba-El-Haj (1999), foram Tandler e Freedheim (1994) que contribuíram de forma indireta, empiricamente, para um dos debates mais importantes das últimas décadas sobre as fontes de mudança social. A abordagem neo-institucional, fundada na combinação contraditória de autonomia e extensão do serviço público, transformou-se no centro dos debates da teoria do Capital Social.

Tandler e Freedheim (1994) relatam que o Estado manteve certos controles no programa de saúde preventiva, fornecendo recursos, supervisão, vacinas, treinamento, medicamentos e outros insumos, além de ampla publicidade para mobilizar a comunidade local:

No programa de saúde preventiva, todavia, o Estado estava atualmente fazendo mais e não menos, do que ele tinha feito antes. Com respeito à divisão de trabalho ente Estado e Governo Municipal, as regras do Estado corresponderam de fato, em parte ao esperado – nesse caso providenciando financiamento, supervisão, medicamentos, vacinas e outros suplementos (TENDLER e FREEDHEIM, 1994, p. 176).

No entanto, ações do Governo do Nordeste brasileiro fogem do determinismo cultural de Robert Putnam (2000) como apresentado em seu livro sobre o êxito que ocorreu no processo de descentralização da região norte da Itália, devido à forte tradição cívica cultivada há séculos naquela região. Embora o autor argumente que “os resultados da reforma regional estão longe de ser um convite à inércia. Ao contrário, a segunda lição a ser tirada da experiência regional é que mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política” (PUTNAM, 2000, p.193) ou seja, as normas e sistemas de participação cívica podem ser construídas e não necessariamente ligadas apenas a profundas raízes históricas.

Mesmo com a argumentação de Putnam tentando abrandar seu determinismo – o estoque acumulado de Capital Social proporciona à comunidade cívica um bom governo – é contestada por Peter Evans (1996, p.1124) o qual alega que uma doação prévia de capital Social não é a chave principal para um bom governo (sinergia Estado-sociedade). Para justificar essa hipótese, apresenta o caso do nordeste do Brasil. De acordo com Evans, “Nem a comunidade rural, citada por Tandler, nem os bairros da cidade de Recife, citados por Ostrom, são conhecidos por serem historicamente excepcionais no engajamento cívico”. Desta forma, Evans postula que o capital social prévio (tradição cívica) não é determinante para que uma comunidade consiga o desempenho de um bom governo.

A pesquisa sobre o caso do Ceará revelou que as associações cívicas podem desempenhar um papel importante na melhoria do desempenho do governo local, e as ações do Estado aconteciam no sentido de realizar campanhas públicas de informações e “exigência de discussão formal sobre decisões a respeito do investimento público em âmbito municipal por organismo, tais como, conselhos municipais”.(TENDLER, 1998, p.206). Desta forma, o poder público foi o primeiro a estimular a comunidade cívica.

Para contribuir com a discussão sobre comunidade cívica, Jonathan Fox (1996) faz ressalva, relacionada à questão dos regimes autoritários que reprimem as iniciativas associativas autônomas de caráter horizontal, as quais são comprovadas através de seu estudo sobre o associativismo horizontal no México. Embora presente, uma grande riqueza a população sofre com um governo clientelista e autoritário que impede a mobilização coletiva local. O

pesquisador também critica a teoria de Putnam segundo a qual a cooperação é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de Capital Social.

Os pesquisadores constataam que as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. Possuem a capacidade de elaboração de políticas públicas que podem prescindir da atuação do governo na produção de Capital Social (EVANS, 1996; FOX, 1996; TENDLER, 1998). E segundo Fernandes (2001) isso ainda é mais decisivo em contextos sociais com déficits crescentes de cidadania.

O caso apresentado por Heller (1996, p.1055) mostra a mobilização da classe operária em Kerla, na Índia, o que provocou uma intervenção do Estado na Índia gerando reformas redistributivas. A sinergia entre Estado e trabalho tem criado também uma nova forma institucional e política, principalmente com o ativismo comunitário.

Elinor Ostrom (1996) apresenta que a teoria de Capital Social desenvolvida por Putnam, e o conceito de autonomia inserida por Evans têm complementaridade e inserção e não são excludentes, sendo possíveis de serem combinados. Ostrom apresenta como exemplo o caso empírico de co-produção de uma rede condominial de saneamento básico num bairro pobre da periferia de Recife. A parceria entre governo e comunidade apresentou-se grande desde a contribuição para modificação do projeto original por parte dos cidadãos até a construção e manutenção das linhas de suprimento de água.

Abordando sobre co-produção, o trabalho de Lam (1996) apresenta uma profunda conexão entre fazendeiros e funcionários das instituições agrícolas de Taiwam a qual formaram um time. Assim, de acordo com Evans (1996), os componentes que formam o Capital Social entre os quais estão o engajamento cívico, a integração social e as normas de confiança podem ser promovidos pelas esferas governamentais e podem ser incrementados com a intenção de acelerar o desenvolvimento.

Buroway (1996) apresenta um estudo sobre a Rússia e China e mostra como o governo Russo (pós-socialista), ao vender a empresa estatal de reflorestamento, acaba por dismantelar a antiga associação de carpinteiros, produzindo efeitos perversos na economia. Por outro lado, a China Popular, ao realizar a manutenção de relações entre o estado e as pequenas empresas locais (municipais e vilas rurais), acabou produzindo uma boa base de sustentação para a economia.

A grande questão do trabalho de Putnam (2000, p.189) é que ele se utiliza da interpretação culturalista partindo da obra do historiador e economista Douglas North que relata que “[...]os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo, enquanto os latinos americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e clientelismo que herdaram da Espanha Medieval”.

Putnam postula que as diferenças de associativismo são localizadas nas especificidades culturais. Dessa forma, acredita-se que a superioridade econômica dos Estados Unidos serviu como prova conclusiva deste argumento (maior estoque de Capital Social). Putnam enfatiza o contraste clássico do novo mundo entre os Estados Unidos e o conjunto da América Latina, o qual apresenta o seu determinismo cultural, citando o que os teóricos da história econômica apelidaram recentemente de “subordinação à trajetória”: “o lugar que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, é simplesmente impossível chegar a certos lugares a partir de onde está” (PUTNAM, 2000, p.188).

Assim, o autor apresenta que enquanto os americanos herdaram a tradição cívica, os latino-americanos foram abandonados pela tradição de dependência vertical da exploração. E conclui, “é mais fácil adaptar-se à regra do jogo que tentar modificá-las”, o que leva Putnam (2000) a um determinismo cultural na identificação das fontes de ação coletiva, enquanto Evans (1996) dá importância ao Estado como fonte principal da dinâmica social (sinergia entre Estado e Sociedade).

No entanto, os neo-institucionalistas rejeitam as generalizações que condenam civilizações inteiras às oligarquias e ao atraso econômico permanente e afirmam que a ausência de horizontalidade social, na grande maioria dos países em desenvolvimento, é fruto de ações políticas preteridas pelos regimes autoritários e também chama a atenção para o determinismo cultural presente na abordagem de Putnam, quando enfatiza a cultura política e a história particular como fontes principais e únicas de engajamento cívico, a qual é apresentada como uma superioridade econômica de um país ou região (ABU-EL-HAJ, 1999).

Consideradas as críticas e relativizada a participação do viés culturalista no sistema conceitual de Putnam, a contribuição do autor ao entendimento e à análise da participação da sociedade e a conseqüente qualidade dos governos é de grande relevância. Para Pires (2002), o termo “lugar” pode ser entendido aqui como contextos históricos socialmente determinados que possuem a propriedade de estabelecer diferentes oportunidades e motivações.

O estudo de Kliksberg (1999) sobre a fundação da Villa El Salvador (Peru) pelos cinquenta mil pobres, com privações de todos os tipos, revela que depois ela se transformou em um modelo organizativo baseado na participação ativa; Essa comunidade, hoje, em torno de trezentos mil habitantes, conseguiu através de seu esforço e luta construir uma cidade onde não havia nada. O autor pergunta “Como foi possível chegar a este resultado partindo da miséria, com uma situação tão desfavorável, em meio de uma crise econômica em que vivia o Peru?” As chaves para entender esse resultado parece ter respostas no conceito de Capital Social, ou seja, a população era formada por famílias da serra peruana, os camponeses careciam de toda riqueza material, porém tinham um rico Capital Social, eles tinham a cultura e as tradições indígenas, uma tradição de cooperação e solidariedade essencial para a construção da comunidade (KLIKBERG, 1999, p.92). Na seqüência, algumas experiências brasileiras acerca do Capital Social.

#### 3.4.1.1 Capital Social e estudos sobre o Brasil

As atividades político-sociais são muito importantes e demonstram atitudes cívicas. Na pesquisa de Putnam, verifica-se que a falta de instrução e o ambiente pouco cívico acentuam o sentimento de exploração e impotência nos cidadãos e conclui que “a vida coletiva nas regiões cívicas é facilitada pela expectativa de que outros provavelmente seguirão as regras” (PUTNAM, 2000, p.124). Desta forma, no Brasil através da pesquisa do IBGE, pode-se identificar o percentual de pessoas de 18 anos ou mais que participaram de alguma atividade político-social. Por atividade político-social, o questionário do IBGE identificava a participação em uma ou mais das seguintes atividades: greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protesto, ou lista, ou abaixo assinado.

Na análise de Santos Junior (2001), constata-se o baixo percentual de participação verificada na população em geral, sendo menor o número de participantes em atividades político-sociais (18%) do que filiados ou associados à organização associativa (27%). Em relação ao grau de escolaridade, quanto maior o grau de instrução, maior é o nível de participação político social. Porém, se o grau de participação político-social varia com a escolaridade, o mesmo não se

percebe em relação às diferenças de gênero (18%). No entanto, “entre aqueles filiados ou associados a organizações associativas, as mulheres mostraram, por uma pequena margem, ter maior grau de envolvimento que os homens – no total são 34% de mulheres e 30% de homens”(SANTOS JUNIOR, 2001, p. 69).

Ainda sobre o universo daqueles que declaram participar de atividades político-sociais no Brasil, a maioria se declara da religião católica (68%), seguido de evangélicos (16%). De outras religiões apenas (10%) e sem religião (6%) (SANTOS JUNIOR, 2001). A pesquisa também analisou junto a população brasileira qual a principal fonte de informação sobre acontecimentos políticos, e em geral a resposta era a televisão independentemente dos anos de estudo do entrevistado, revelando a forma mais ampla e comum de entretenimento. Quanto à fonte de informação utilizadas para decidir o voto no partido ou no candidato, a grande maioria (58%) acha que votar no candidato é mais importante que votar no partido, com poucas variações regionais.

Em suas considerações sobre o Capital Social e gestão democrática das grandes cidades, Santos Junior (2001) considera que o grau de associativismo e, participação político-social nas regiões metropolitanas permaneceram praticamente os mesmos de 1988 a 1996. No entanto, quanto maiores os níveis de instrução maiores foram os níveis de filiação ou associação a organizações associativas, bem como de participação político-social. Apesar de todas as mudanças ocorridas nas últimas décadas (exclusão, globalização, desemprego) a dimensão sindical, basicamente formada pela filiação a sindicatos, ainda se mostra como a principal forma associativa do Brasil. A dimensão partidária continua sendo a mais frágil em termos associativo.

Destacam-se ainda alguns pontos que foram identificados na avaliação sobre o grau de associativismo e participação político social:

- a) A região metropolitana de Porto Alegre diferenciou-se bastante do conjunto das regiões metropolitanas ao reunir maior percentual de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas e a partidos políticos; menor diferencial na participação entre homens e mulheres, e maior grau de simpatia a partido de esquerda. A Região Metropolitana de Salvador destaca-se pelo inverso, menor percentual de pessoas vinculadas a organizações associativas;

- b) À medida que se afasta da capital, percentualmente, é maior o grau de associativismo comunitário. As associações de bairro mostram pequena importância associativa em São Paulo, mas constituem-se em um dos principais formatos organizativos em Recife e Região Metropolitana de Salvador. As outras associações, formadas por organizações religiosas, esportivas, filantrópicas e culturais, têm seu peso ligada substancialmente ao crescimento da associação a entidades religiosas, com grau associativo mais forte nas regiões metropolitanas do Sudeste do Sul do país.
- c) O grau de associativismo dos homens, em geral, mostrou-se mais elevado do que das mulheres, devido basicamente à diferença em relação à filiação sindical. Os dados da PME permitem afirmar que isto se deve fundamentalmente à maior presença dos homens na População Economicamente Ativa (PEA). Não foi detectada essa diferença nos demais padrões associativos. Além disso, a pesquisa identificou que as mulheres apresentam o mesmo percentual de participação em atividades político-sociais que os homens, sendo que no universo destes com vínculo associativo, aquelas apresentaram um índice de participação um pouco superior.
- d) O perfil político-social dos associados e filiados mostrou-se bastante diferenciado da população em geral. Com efeito, aqueles que apresentam algum tipo de vínculo associativo têm maior grau de filiação partidária, mais simpatia a partidos de esquerda, maior participação em atividades político-sociais, mais informações sobre os acontecimentos políticos em geral e fazem mais contato com políticos e governantes.

Santos Junior (2001) declara que é possível confirmar a hipótese desenvolvida de que “quanto maiores os níveis de instrução e de rendimento, maiores as possibilidades de associação”. E também que as pessoas com vínculo associativo formam um coletivo com perfil diferenciado da população em geral, denominado por Putnam de “comunidade cívica”. Constata-se que esse coletivo faz mais contatos com políticos e governantes não por interesses pessoais, mas sim, sugestões, reclamações e reivindicações a toda sociedade, o que já foi definido por Tocqueville como “interesse próprio corretamente entendido”.

Diante do exposto, considera-se que os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas da ação coletiva, e quanto mais os cidadãos forem capazes de cooperar em benefício mútuo, mais favorecerá o desempenho institucional, apresentando-se como uma proposta de rompimento de uma cultura (dependência e verticalismo) para a prática da gestão democrática na cidade.

Dowbor (2001), em recente estudo sobre comunidade inteligente acerca das experiências de gestão local no Brasil, verificou que no resgate da cidadania e na descoberta do fazer junto, nasce a confiança e a construção da solidariedade social. Por mais que ações de solidariedade sejam ainda de minorias, está havendo uma irradiação. Para Dowbor isso leva diretamente ao Capital Social. E fazendo um balanço, verifica-se que o Brasil apresenta milhares de experiências como as de Porto Alegre/RS e do ABC paulista sobre o tema.

Duas cidades com povos de origens tão distintas em Porto Alegre - os italianos, as cooperativas, o comprometimento social - no ABC paulista - a mistura da imigração européia com a imigração nordestina, geraram um novo universo cultural e uma nova riqueza política: o berço do Partido dos Trabalhadores, do novo sindicalismo, das formas organizadas de trabalho - ambas cidades apresentam laços de solidariedade e associações horizontais.

Sobre o Capital Social, encontra-se também a pesquisa realizada por César e Bandeira (2001) no Rio Grande do Sul em 2001 que busca identificar as diferenças existentes entre grandes regiões gaúchas no que se refere às “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”, características que configuram o Capital Social.

Kliksberg (1999) pesquisando sobre a importância do Capital Social e cultura como chaves essenciais para o desenvolvimento aponta três experiências Latinas americanas, de alta relevância, reconhecidas como práticas sociais de grande êxito. Uma destas é sobre o Orçamento Municipal Participativo de Porto Alegre: ampliando o Capital Social existente, o qual será discutido no próximo capítulo, abordando a origem e a utilização do Orçamento Participativo. As demais experiências referem-se à fundação da Villa El Salvador no Peru (citada anteriormente) e as Feiras de consumo familiar da Venezuela.

Acerca da discussão em torno do debate sobre Capital Social e o dilema da institucionalização

Abu-El-Haj (1999), esclarece que certamente, as restrições do neo-institucionalismo ao culturalismo de Putnam são fundadas e importantes. No entanto, a obra de Putnam alerta para a importância do associativismo horizontal e conseqüentemente para o fortalecimento do engajamento cívico para um bom desempenho do governo local.

Assim, quando a negociação econômica e política são embutidas em redes densas de interação social, os incentivos ao oportunismo (corrupção) tornam-se reduzidos. Nesse sentido, redes de compromisso cívico que encarnam sucesso do passado baseado na colaboração podem servir como um modelo cultural para colaboração futura. Finalmente, redes densas de interação alargam o senso dos participantes, desenvolvendo o “nós” no lugar de “eu” ou (na linguagem dos teóricos da escolha-racional) aumentando o “gosto” dos participantes para benefícios de coletivo (PUTNAM, 1995, p. 67).

Assim, Putnam rompe com certas teorias sobre o desenvolvimento político e econômico segundo as quais grupos fortes significam menos crescimento. Ou seja, uma sociedade forte apresenta economia frágil. Rompe com outros pesquisadores, que postulam a teoria de que grupos mais numerosos e mais fortes significam Sociedade forte, Estado frágil.

A verificação, na realidade, é que a pesquisa de Putnam contradiz ambas as teses tanto em termos empíricos como teóricos. O que se constata ao longo da história das duas regiões pesquisadas por ele, é que as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico em vez de inibi-lo. Existe uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes.

Desta forma, a teoria formulada sobre o Capital Social (que foi o grande diferencial entre as duas regiões) ajuda a explicar por que o Capital Social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, apresentando o seguinte resultado: Sociedade forte, Estado forte, Economia forte.

Assim, a análise sobre o Orçamento Participativo, que busca uma democratização do poder e um compartilhamento sobre os assuntos do Município (a ser tratado no próximo capítulo), está intrinsecamente ligado ao Capital Social, conforme as teorias e pesquisas já apresentadas nesse capítulo. Constata-se também que o Capital Social permite um aprofundamento da democracia, e que valores como confiança, cooperação, reciprocidade, solidariedade contribui significativamente para o desenvolvimento local. Assim, o Capital Social é indispensável para gerar um melhor desempenho do governo democrático. Ou nas palavras de Putnam “criar

Capital Social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar”  
(PUTNAM, 2000, p.194).

## 4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A discussão em torno da democracia não é algo novo, porém as formas mistas de democracia direta e representativa foram raras na história da humanidade. Atualmente busca-se corrigir distorções e problemas do sistema representativo<sup>38</sup> mediante incrementos de democracia e de adoção de modelos mais próximos de representação direta; como o que ocorre com os Orçamentos Participativos (OP) no Brasil, embora prevaleça ainda como sistema geral a democracia representativa (SOUZA, 2002).

A cada ano, aumenta o número de práticas participativas através das administrações municipais. Com o Orçamento Participativo (OP), a população pode interferir na definição de prioridades e no aproveitamento de recursos públicos. Os cidadãos participam através de organizações sociais ou individualmente em reuniões em seus bairros e grandes plenárias. Assim, com o OP, a Prefeitura estabelece critérios para compartilhar o poder de decisão com os cidadãos.

O OP também inova no próprio conceito de responsabilidade administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo. As formas de monitoramento existentes (em especial Porto Alegre e Belo Horizonte) representam a integração das formas de participação da população em nível administrativo. O que demonstra a possibilidade de defesa de uma concepção intermediária entre a posição Weberiana (acesso exclusivo de técnicos) e a concepção de visão participativa da democracia nos processos administrativos. Assim, Avritzer (2002) conclui que a extensão da soberania popular mostra-se compatível com a administração racional. Este capítulo busca, neste sentido, caracterizar o OP como um possível instrumento formal de gestão pública que ofereceria uma ação potencial de desenvolvimento de cultura democrática e cidadania em sociedades que lutam pela construção da sua modernidade.

---

<sup>38</sup> Ver: MACHADO & WEISSHEIMER (2002) no texto as ameaças globais contra a Democracia, onde os autores apresentam a pouca confiança nos representantes políticos da América Latina, através de pesquisa do Instituto chileno, as pessoas apresentaram que: têm mais confiança na Igreja (72%), na televisão (49%) e nas Forças Armadas (38%) . Tendo apenas (24%) que acreditam no parlamento e (21%) nos partidos políticos. Desta forma, a força da televisão revela uma face ainda mais preocupante do processo de fragilização e desmantelamento da idéia de democracia.

Conforme citado no capítulo sobre Administração Pública, no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da cidade que regulamentam a própria Constituição Brasileira de 1988, já era exigido que o orçamento fosse elaborado e aprovado num espaço público<sup>39</sup>, através de discussões e emendas pelos vereadores na sessão da Câmara. Assim, observa-se a análise de três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam ao planejamento do poder público expresso em Lei Federal, (ALMEIDA e VILLAS-BOAS, 2000), desde 2000.

Para Pires (2001), o OP deveria ser um instrumento de planejamento de curto prazo, acoplado a outros instrumentos de planejamento de prazo mais longo, como o Plano Diretor, o Plano Plurianual, o Plano de Governo, entre outros. Esses instrumentos de planejamento ajudam a colocar o município na rota do desenvolvimento sustentado e do bem-estar social, ou pelo menos torna mais claro o que deseja atingir. Analisando pelo lado da população em geral, o OP é um meio extremamente adequado para fazer valer as vontades da população no planejamento municipal, sendo a porta de entrada para o planejamento participativo em nível municipal.

É importante salientar que cada município tem sua própria forma de desenvolver uma metodologia apropriada à sua situação, procurando contemplar:

- a) a descentralização das discussões com a população, através da divisão do município em regiões;
- b) a elaboração de critérios de atendimentos às demandas regionais;
- c) a elaboração dos critérios de participação da população;
- d) a definição das instâncias de participação e suas competências específicas (reuniões, plenárias, Conselhos, etc..)

---

<sup>39</sup> Ver no Capítulo dois o esquema que apresenta os três instrumentos: Plano plurianual (PPA); Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas etapas de elaboração do orçamento, embora previstas na Constituição nas três etapas, muitas vezes não são cumpridas, ficando restrita a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) com a participação da população no processo de elaboração do orçamento.

Como em praticamente todos os municípios os recursos são escassos, existe uma intensa negociação dos diversos interesses a serem atendidos. Desta forma, um bom instrumento para melhorar o diálogo entre todos e fazer com que os participantes conheçam a realidade dos outros além da sua, é conhecer a cidade como um todo. A realização de visita inter-regiões é uma forma de gerar co-responsabilidade por parte dos representantes da comunidade sobre aplicação dos recursos disponíveis. A seguir, algumas reflexões sobre as razões e a importância da prática do Orçamento Participativo e algumas experiências, assim como, os resultados esperados dessa prática.

#### 4.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O SISTEMA DE GOVERNO MAIS DEMOCRÁTICO

Para Tonollier (1999), o Orçamento Participativo é um novo paradigma para as forças democráticas nacionais e internacionais. O OP constitui uma esfera pública, não estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado. Essa nova esfera representa um espaço, capaz de remeter os interesses particulares para a cena pública, onde eles serão necessariamente confrontados com outros interesses particulares e também com interesses no sentido universal. Essa divulgação de interesses, esse tensionamento entre o privado e o estatal em direção ao público possibilitará o cotejamento permanente das decisões e a relegitimação das instituições democráticas.

Esse pensamento corrobora com a discussão de Buarque (1999) sobre o OP, o qual destaca que o OP surge pela falência do parlamento. Na verdade, falência de duas coisas, uma, pelo fato de o poder Executivo ser visto com desconfiança – como um lugar de corrupção, de recurso mal aplicado - e outra, de como o Congresso, Assembléia Legislativa, as Câmaras municipais não estão mais representando o povo, significa falência. Então a sociedade começou a mobilizar e criar mecanismos paralelos e, o OP é um deles. Para o autor, se o Parlamento fosse perfeito os próprios deputados consultariam a população.

Para Abers (1997), esses mecanismos de participação que a população começou a utilizar, como o Orçamento Participativo, demonstram ser essencial para contrabalançar os efeitos

perversos de políticas de desenvolvimento econômico que excluem a maioria da população. Nesse sentido, Abers (1997) argumenta que o trabalho local de associações cívicas é crucial para o bom desenvolvimento desse instrumento. Porém ressalta que tais projetos de desenvolvimento coletivo só são viáveis, em larga escala, se o estado canalizar recursos para as associações civis. Assim, a perspectiva de “empowerment” ou “empoderamento” não vê a presença de associações civis na ação social e no planejamento como uma forma de reduzir gastos públicos, pois elas só seriam eficazes se pudessem contar com os recursos do governo.

Para Sanchez (2002a), no terreno da construção de um novo modelo de gestão de políticas públicas com participação e “empoderamento<sup>40</sup>” da população, o OP caracteriza-se como espaço público não-estatal, formado por meio de participação direta do cidadão, sendo uma enorme renovação dos modelos de gestão e do próprio conceito de prática da democracia.

A questão da cooperação entre governos e associações civis é extremamente importante quando se observa especialmente o poder dos mais pobres. Ou seja, aqueles que não têm acesso a associações, ou que não foram capazes de formá-las, e que normalmente vivem em pobreza extrema nas regiões mais carentes de serviços básicos. O que se constatava anteriormente, é que uma política governamental que favorecia as associações civis acabava provavelmente por aumentar a exclusão daqueles que sempre foram os mais excluídos, (pela existência do corporativismo). No entanto, o OP busca uma inversão de prioridades, buscando atender a periferia dos municípios em relação às necessidades básicas e considerando o estado de carência desta. O orçamento passou a ser discutido por todos e criou-se um conselho do Orçamento Participativo eleito pelos participantes, no qual os cidadãos deliberam sobre a alocação de todo o gasto do Executivo Municipal, ou em alguns casos apenas sobre o valor para investimentos.

No Brasil, o Orçamento Participativo como instrumento de participação atua como um novo centro decisório de políticas públicas juntamente com o poder Executivo e Legislativo, Esse instrumento busca democratizar efetivamente a ação política e integrar o cidadão comum a um novo “espaço público”, ou seja, está provocando vários efeitos pela mudança institucional. Essa mudança institucional ocorre porque a prefeitura abre mão do seu direito ou competência constitucional de produzir reservadamente todo o orçamento municipal, e passa a ceder parte

---

<sup>40</sup> Sanchez (2002a) chama a atenção para o debate sobre a democracia deliberativa e as experiências inovadoras de gestão pública discutidas em 2000 por ocasião da quinta reunião de projetos “REAL UTOPIAS” que contou com a participação do cientista político Leonardo Avritzer. Apresentado o OP a outros países da América latina e Europa. Consulta no site <<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Realutopias.htm>>

dele à decisão popular. A participação popular, no entanto, atua, para a prefeitura, como forma de diagnosticar as demandas e necessidades da população, além de gerar uma cooperação, diálogo e co-responsabilização pelos resultados da atuação política (PIRES, 2002).

A elaboração do Orçamento Participativo permite a discussão de forma horizontal das questões da coisa pública, fomentando as redes de cooperação de onde emergem os participantes (igrejas, sindicatos, associações de bairro, partidos políticos, cidadão inserido ou não em algum movimento). Assim, considera-se em primeiro lugar que as redes de compromisso cívico nutrem normas robustas de reciprocidade generalizada e encorajam o aparecimento de confiança social. Tais redes facilitam coordenação e comunicação, ampliam reputações e assim permitem solucionar dilemas de ação coletiva.

Para Hevia (2000), há outros motivos para a busca da democracia participativa em nossa sociedade. Um desses é o fato de o Capital Social ter sido incrementado entre os cidadãos devido ao aumento dos níveis educativos da população. Outro é a participação da população nos processos eleitorais o que acarretou o acesso, de forma generalizada, à informação disponível em todos os aspectos. Ainda, o aumento significativo dos níveis de consciência sobre os direitos humanos e as expectativas em relação à melhoria da qualidade de vida da população, gerando, por sua vez, uma crescente demanda participativa.

Diante dessas mudanças e reconhecendo os extraordinários avanços que o Orçamento Participativo realizou em Porto Alegre, Abers (1997) examina até que ponto o Orçamento Participativo tem realmente levado ao “empowerment” dos grupos tradicionalmente constituídos de influência política. Afinal, até mesmo os simpáticos à democracia participativa considera que as políticas de participação não necessariamente garantem decisões que beneficiem aos mais desfavorecidos.

O grande problema é que para aqueles com mais recursos e mais tempo disponível, desinibidos, e mais seguros em público, os “custos de participação” é mais baixo inicialmente. E mesmo que todos cidadãos pudessem participar com as mesmas condições, novos grupos poderiam facilmente vir a dominar assembleias participativas, “já que as pessoas adquirem experiência organizativa e formam facções”(PHILLIPS *apud* ABERS, 1997, p.2). Isto se torna um problema aos sistemas de participação. Desta forma, o sistema de participação não pode ter uma estrutura fraca, senão acaba exacerbando as desigualdades existentes.

Essa configuração, no sentido de uma cidadania forte com construção e defesa do público, visa à participação democrática, sem exclusões, no âmbito do uso ético da razão prática, como já visto nos capítulos anteriores, nas abordagens de Hanna Arendt, Habermas e Maturana e resgatados, agora, em forma da democracia representativa e participativa. Tais abordagens só serão possíveis graças à conformação do “poder comunicativo” como competência cidadã no espaço público e como gênese da “política deliberativa”. Assim, busca-se a existência de um pluralismo razoável que implica reconhecer o outro como diferente, porém como um interlocutor válido. Isto é, ver o outro como “legítimo” usando a concepção de Humberto Maturana (2001). E requer que o participante busque, através de consenso, ações que apontem a inclusão do outro (HEVIA, 2000).

Ao contrário das perspectivas que enxergam a participação como uma forma de reduzir a presença do governo, o estudo de Abers (1997) sugere que o sucesso da política de Orçamento Participativo deriva de um profundo e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciam a organização da sociedade civil. Assim como foi o sucesso da Região Centro - Norte da Itália pesquisada por Putnam (2000), a qual demonstra que o engajamento cívico, em comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas, resultam normalmente em um bom governo local.

Ferreira (2001), em sua pesquisa sobre os caminhos do Orçamento Participativo como possibilidade de instrumento de Capital Social, destaca a importância de aprofundar ainda mais a relação entre comunidade e gestão pública, a qual se compromete conseqüentemente com a defesa da democratização. Na conclusão de seu estudo, discute sobre possibilidades, tendências, contribuições e lacunas sobre o Orçamento Participativo como instrumento de Capital Social, e necessidade de utilização de recursos públicos em benefícios do público.

Nesse mesmo sentido, Fernandes (2001) salienta que apesar dos inúmeros problemas entre Estado e Sociedade, estes juntos, podem produzir civismo ou Capital Social. Desta forma, nenhuma parte poderá prescindir a outra. E para corroborar com essa teoria relata-se o caso americano sobre o Capital Social através do postulado de Putnam (2000a, p.413) que cita sobre os papéis das instituições locais. “O papel das instituições locais e nacionais em restaurar a comunidade americana necessitam de complementares; nenhum deles sozinho pode resolver o problema. Outro falso debate é se o governo é o problema ou a solução. A resposta acurada, julgando o registro histórico, é que ambos são importantes”

#### 4.1.1 Orçamento Participativo – as primeiras experiências

As experiências realizadas em nível local, no âmbito das prefeituras, visando à descentralização, à maior proximidade governo-comunidade, ao planejamento participativo, ao resgate do espaço público como esfera importante da vida social, foram iniciadas na década de 70 com prefeitos da esquerda de cidades européias, como Bolonha (na Itália), Delf, (na Holanda), Chambéry (na França), Barcelona (na Espanha), e nas duas últimas décadas, também na América do Norte, em Ontário no Canadá, em Portland, em Auburn e no Estado de Minesota, nos Estados Unidos da América. Todos inovavam, convidando os habitantes a participar das decisões urbanas (NUNES, 1999; PIRES, 2001).

Em um país democrático, a população é que determina aquilo que o bairro está precisando. Desta forma, a Lei Orgânica é extremamente importante para o município, pois nela se estabelece a prática democrática. Em Monique na Holanda, existem organizações de vários bairros que compõem um conselho. Naquela cidade nenhum projeto vai à Câmara sem ter sido antes aprovado pela comunidade. Já em Nova York (EUA), existem mais de trinta ONGS que participam da gestão das regiões, e nada é feito sem antes passar pelas regiões, pois o Poder Executivo faz aquilo que a população quer (SARUÊ, 2002).

E mais recentemente e de modo mais diretamente relacionado ao Orçamento Participativo novas experiências vão surgindo. A primeira experiência ocorreu quando o Brasil vivia no período de uma ditadura militar, mas mesmo assim algumas experiências aconteceram, como em Ipiaú/Bahia nos anos 60, Piracicaba/SP e Boa Esperança/ES na década de 70 e Vila Velha/ES, Pelotas/RS e Lages/SC<sup>41</sup> na década de 80.(ALVES:1980; SOUZAa: 2000; SILVEIRA, 2000).

Sobre a experiência da participação popular nas decisões públicas, Alves (1980:19) relata a mobilização em Lajes/Santa Catarina, apresentando como foi o processo: “conversando com sua gente, esmiuçando os múltiplos projetos que a administração põe em prática, fazendo, com muitos acertos e erros, uma experiência-piloto de democracia participativa e economia ecológica”.Assim surgiu pela primeira vez no Brasil um relato sobre a força do povo, onde o

---

<sup>41</sup> Ver: Diaz Bordenave (1994) quando discute a importância da participação, cita as experiências de participação comunitárias como em Boa Esperança e Lajes. Em ambas a participação foi institucionalizada, organizando-se comunidades de base e centro de irradiação, estabelecendo os conselhos municipais de desenvolvimento.

povo “tomou a palavra”. O Livro de Alves é um dos primeiros a relatar uma experiência brasileira de participação efetiva.

Quanto à origem ou a elaboração do Orçamento Participativo, é difícil definir quem realmente iniciou essa prática participativa com a população, pois com o avanço no processo participativo vivenciado nos anos 70/80, considera-se que a ninguém em especial pode ser atribuída a responsabilidade única por práticas participativas mais progressistas ou conservadoras. No entanto, considera-se que os movimentos organizados da teoria da libertação da Igreja Católica junto aos setores populares, contribuíram para o processo de participação já que nela está implícita uma concepção de teoria e militância revolucionária (ALVES, 1999; SILVEIRA, 2000).

Os partidos políticos, no início da discussão sobre a participação popular, tinham motivos distintos para a implementação do OP. Na década de 70 e 80, quando o planejamento participativo começou a surgir em alguns municípios, o ingrediente fundamental da conjuntura era a luta contra a ditadura militar, instaurada no país com o golpe de 1964 e, depois, a retomada do poder de manobra pelas forças democráticas vitoriosas. Colocado à frente as dificuldades do regime militar e sendo o MDB a única agremiação partidária de oposição, o antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) esteve à frente das experiências de planejamento participativo na primeira fase do período de 70/80.

Já para Pires (2001), a questão da participação popular para o Partido dos trabalhadores (PT) se difere do PMDB. O PT começa a reforçar a luta em 1982, quando em disputa pela primeira vez eleições municipais, porém sem grande expressão. Vem conseguir alguma expressão, enquanto defensor do planejamento participativo, a partir dos governos que assume em 1989, diferenciando-se, assim, de outras agremiações políticas e enfatizando a participação popular. Para o PT, a defesa da participação tinha motivos diferentes do PMDB. Para aquele, essa participação não era mais uma frente de luta que se acrescentava às lutas operadas no campo estritamente institucional; para este, a participação era uma reivindicação de origem, genética. O PT tem em seu manifesto de fundação a declaração de que é um instrumento de luta daqueles que até então não haviam tido oportunidade senão de votar.

No Brasil, os governos que adotaram o Orçamento Participativo como política pública tiveram a maior parte das experiências realizadas em administração de esquerda, com destaque aos municípios com mais de 500 mil habitantes sob a direção do PT. O quadro

abaixo apresenta o número de municípios que adotaram o OP e os em que predominam os partidos de esquerda.

**Quadro 4 - Partido Político do Prefeito (Municípios que adotaram o OP no período de 1997-2000)**

<b>Partidos Políticos</b>	<b>Municípios</b>
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	09
PDT	08
PV	03
PPS	03
PFL	02
PTB	02
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>

Fonte: Pesquisa FNPP, 2001 e IBGE *apud* Sanchez (2002)

Na realidade, a proposta assentada sobre o Orçamento Participativo era originária da Comuna de Paris e dos soviets (conselhos), do que propriamente em experiências colhidas na realidade local (GENRO: 1997). Buscava-se realmente uma nova forma de transferência de poder para a classe trabalhadora organizada. Era uma visão progressista e positiva, embora simplista, pois o próprio PT não sabia ao certo como essa transferência de poder iria se operar.

Para Pires (2001), nenhum dos dois partidos pode se arrogar o direito de “pai da idéia”, uma vez que tanto a proposta como os próprios partidos que procuraram implementá-la foram frutos de diferentes estágios da correlação de forças que se estabeleceram na conjuntura política brasileiras nos últimos 30 anos. O importante é tomar o OP como patrimônio coletivo da sociedade civil, construído ao longo da experiência de luta pela democracia.

Na América Latina, mecanismos internacionais (norte-americanos preocupados com a corrupção) assessoraram, o Paraguai nas cidades de Assuncion (desde 1995) e Villa Elisa (1997) a adotarem a prática de Audiências Públicas do Orçamento como forma de combater a corrupção do setor público. Em 1999, jornalistas franceses estiveram em Porto Alegre para produzir vídeos e textos sobre a experiência da capital gaúcha a serem divulgados na Europa, ampliando a visibilidade internacional de uma prática premiada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1996. Esse reconhecimento internacional foi considerado pelo fato de a experiência de Porto Alegre ter sido selecionada pelas Nações Unidas como uma das quarenta melhores intervenções urbanas do mundo, sendo merecedora de apresentação, em 1995, na segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul, tornando, desta forma, Porto Alegre referência mundial de boa prática orçamentária e democrática (FEDOZZI, 2000; FERNANDES, 2000; PIRES, 2001; SANTOS, 2002).

Em levantamento realizado pela Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), apurou-se que entre 1989 e 1992, 12 municípios teriam realizado o OP e entre 1993 e 1996, 36 municípios teriam realizado o OP. O fato de descobrir que pelo menos 103 municípios brasileiros já haviam experimentado o OP durante este período traz novos desafios. Antes desse levantamento, a ênfase ao OP era restrita a Porto Alegre, assim como em outros municípios como Belo Horizonte, Campinas e Santo André. Considera-se que o número de 103 municípios é um contingente pequeno diante dos cinco mil municípios brasileiros, mas a progressão, ao longo das gestões, indica que esta experiência tem-se disseminado (PIRES, 2001; SANCHEZ, 2002).

#### **Quadro 5 - População dos municípios que adotaram o OP no período de 1997-2000**

<b>Número de Habitantes</b>	<b>Municípios</b>
Até 20 mil habitantes	31
20 mil a 100 mil	33
100 mil a 500 mil	30
500 mil a 1 milhão	05
Acima de 1 milhão	04
Total	103 Municípios

Fonte: Pesquisa FNPP, 2001 e IBGE *apud* Sanchez (2002)

Pires (2001) apresenta que além das iniciativas dos governos municipais e estaduais em implantarem o OP, também a sociedade civil tem incentivado o mecanismo de participação popular no processo decisório orçamentário. Vale destacar algumas iniciativas que têm colaborado para estas ações: o Conselho Regional de Economia (CORECOM), de São Paulo (que criou comissão especial para tomar iniciativas e mobilizar em torno da questão e estará fazendo curso de reciclagem para os economistas na área) e a FASE têm promovido eventos, estudos e publicações sobre o Orçamento Participativo. O Instituto Pólis vem, há anos, promovendo fóruns sobre o assunto, assim como, a ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público) e o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos). Podem-se também encontrar vários sites de estudos sobre Orçamento Participativo mantidos por Universidades e Institutos de Pesquisas.

A experiência de Porto Alegre divulgada pelo mundo não é por acaso. Segundo Fernandes (2000), nos últimos cinco anos, o tema de autonomia do poder local tem dominado o debate entre as cidades do mundo. O poder local é chamado a resolver cada vez mais os problemas gerados pelas políticas liberais e ao mesmo tempo massacrados pelo ajuste fiscal dos governos centrais. Assim, acaba havendo uma coincidência histórica entre o período de aguda implementação de políticas de cunho liberal na América Latina e a experiência de gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, a qual completou doze anos de administração de esquerda na cidade, no final de 2000.

Como experiências de Orçamento Participativo, destaca-se o OP de Porto Alegre-RS (três gestões) como metodologia de gestão pública de maior repercussão e sucesso, com destaque nacional e internacional, citado no Jornal *Le Monde Diplomatique*, em agosto de 1998, como a experiência de democracia direta municipal única no mundo (CARVALHO & FELGUEIRAS, 2000; NUNES, 1999).

Para tanto, o Orçamento Participativo de Porto Alegre chama a atenção aos olhares das organizações internacionais com o foco na questão financeira. Para as organizações de esquerda, os olhares repousam em Porto Alegre na grande esperança de um projeto consistente de transformação social, visto que a cidade sofreu um processo de inversão de prioridades, a partir de uma relação democrática que modificou a forma de diálogo do poder local e sociedade. (Fernandes, 2000).

Quanto aos organismos financeiros internacionais, destacam-se os seguintes aspectos sobre as vantagens da prática Orçamento Participativo:

- a) A eficiência e a eficácia dos projetos executados pela administração popular e principalmente o alcance desses projetos, em virtude da participação da comunidade, o que representa para esses organismos um grande desafio, pois são muitos os projetos financiados que não são efetivos;
- b) A transparência na gestão das finanças públicas e na execução dos projetos, o que demonstra a relação respeitosa com o contribuinte;
- c) A relação direta com a população na definição de projetos e na prestação de contas, o que diminui significativamente os riscos de corrupção, também preocupação dessas instituições.

Quanto às organizações de esquerda, a questão democrática tem sido evidenciada e, além disso, administração popular vem sendo acompanhada em várias etapas por movimentos internacionais, entre eles:

- a) A formação de blocos regionais: o município, em 1995, juntamente com outras importantes cidades, criou a Rede de Cidades do Mercosul, que hoje é considerada um importante marco de afirmação do poder local no processo de integração do Cone Sul (trabalhando com a questão da cultura, meio ambiente, levantando discussões e trocas de experiências)
- b) A autonomia do poder local: a Conferência do Habitat II, em 1996 determinou a elaboração da *Carta de Autonomia do Poder Local, que está sendo redigida* pela ONU, com a participação de entidades e de importantes cidades do mundo, sendo Porto Alegre e Belo Horizonte as únicas cidades convidadas para o encontro que aconteceu no Chile, em 1999. Um dos pontos que deve constar na carta é a necessidade de aprofundamento da democracia em nível local.

- c) A unificação da International Union of Local Authorities (IULA) e da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU): desde a Conferência do Habitat II, tem realizado um grande esforço mundial no sentido de criar uma única entidade de representação de poder local.
- d) O Combate à pobreza: passou a ser prioridade do Banco Mundial cujo relatório sobre desenvolvimento mundial tem como subtítulo a luta contra a pobreza, e no seu capítulo seis, intitulado Instituições Estatais, mais sensíveis aos pobres, cita Porto Alegre e o Orçamento Participativo como exemplos de desenvolvimento local.

O Orçamento Participativo tem sido apontado tanto por organizações mundiais de esquerda como por organismos financeiros internacionais, como experiência bem sucedida de gestão pública e de novo paradigma para o desenvolvimento social.

Já para Tonollier (1999), a experiência de Porto Alegre carrega em seu bojo a discussão da democracia representativa e seu reaparecimento como alternativa de gestão. A própria Constituição de 1988 é concebida por um Estado Democrático de Direito, a teor do que consta no Artigo 1º que expressa “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Desta forma, o conceito moderno de democracia se assenta na soberania popular (poder emanado do povo), sendo que a Constituição contempla tanto a democracia representativa como participativa. Haja vista que a Constituição de 1988 realça a soberania popular, pois afinal a democracia é meio e não fim, estabelecendo então a existência compartilhada da democracia representativa e da democracia participativa, não de formas excludentes ou concorrentes, mas de forma complementar.

Nesse sentido, Sanchez (2002) considera a proposta do OP como mecanismo de inovação democrática do Estado e de combinação entre a democracia direta e a representativa, posta com vigor no momento de propor uma mudança qualitativa do papel do Estado, através do aumento da participação por meio do controle social e adoção de mecanismos de igual teor de controle e de contenção da lógica de acumulação mercantil e capitalista.

Para Fedozzi (2000), o contexto político de transição à democracia, de construção do espaço público e de aumento da complexidade da sociedade civil, abriu novas perspectivas de ação

coletiva aos atores populares que vinham empreendendo lutas de resistência ao modelo espoliativo, desde o final dos anos setenta. Essas ações de lutas e resistências mostraram um novo estágio na articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento de Capital Social acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação quantitativa e qualitativa de associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica.

Já a formação de cultura cívica crítica, para Silva (1999), tem um obstáculo difícil a ser superado, que diz respeito à falta de amadurecimento da consciência de cidadania na população, devido à ausência de cultura política democrática.

Tentar implantar e concretizar o projeto de participação da gestão da cidade perpassa pela necessidade do reconhecimento da população da sua condição de cidadãos; isto significa que o processo participativo só será desencadeado na medida em que haja indivíduos que se percebam não apenas como moradores da cidade, mas, também, como cidadãos (CALDERÓN *Apud* SILVA,1999).

Desta forma, a experiência realizada na Cidade de Porto Alegre com o Orçamento Participativo é incomum. Não se trata simplesmente de “incentivar” a participação popular em uma forma espontânea, “fazer obras” ou simplesmente “azeitar” os mecanismos da democracia formal. Na realidade, formou-se um novo centro decisório que juntamente com o poder Executivo e o Legislativo democratizaram efetivamente a ação política e integraram cidadãos comuns a um novo “espaço público”. Um espaço público não-tradicional que potencializou o exercício de direitos da cidadania e que instiga os cidadãos a serem mais exigentes (GENRO & SOUZA, 1997).

No entanto, os direitos à cidadania, à formação de uma comunidade cívica, através da prática do Orçamento Participativo, também é difícil e não se pode centrar toda a atenção apenas em um instrumento. Pois, segundo Fadul (1999), mesmo diante da grandeza do OP, percebe-se o quanto esse instrumento é limitado. São muitas as dificuldades na implantação do OP, principalmente na questão dos recursos que são extremamente limitados. A maior parte dos recursos municipais fica comprometida com os encargos fixos tais como: despesa com pessoal, despesa de manutenção, serviços da dívida, entre outros. Percebe-se que a parcela destinada aos investimentos oriundos de proposições feitas pela comunidade significa, apenas, dividir corretamente o que sobra. E os recursos que sobram são sempre escassos para fazer frente às demandas e aos pleitos da população, ou seja, não conseguem suprir toda demanda da população, o governo não consegue, conseqüentemente, ser eficaz.

#### 4.1.2 O Orçamento Participativo – o contexto da participação e balanço de experiências

É preciso muita atenção quando se fala em participação, pois, o que ocorre é que alguns governantes convidam os cidadãos a participarem como se o fato de estarem presente já fizesse parte de uma participação real. Desta forma, Ribeiro e Mello (2002) apresentam que cada dia mais se faz necessária à intervenção qualificada, e que essa intervenção faz a diferença. Hoje, o termo participação tem sido utilizado como sinônimo de democracia. Como se a participação provesse automaticamente os ingredientes necessários à formação de um Estado Democrático ou criasse um ambiente favorável ao seu crescimento.

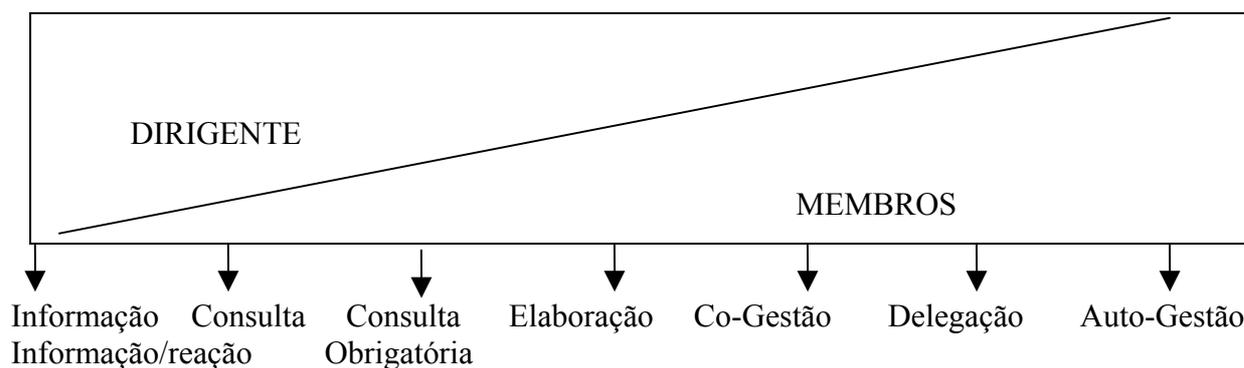
Nas reuniões do OP, não se busca apenas atividade formativa como: orçamento, finanças e gestão pública, mas, sobretudo, o desenvolvimento de um princípio educativo, capaz de organizar os processos e a própria prática do Estado, através de uma participação consciente e cidadã, partindo da base. Nesse sentido, Castro (1999) aborda que a real participação deve iniciar desde a base, além de uma descentralização do poder, e uma priorização da cultura local, já que sem significação cultural a descentralização é ineficiente. Em definitivo, a cultura local sustenta o poder local.

Assim, parece que não cabem dúvidas quanto ser a participação uma maneira democrática e necessária de a sociedade organizar-se politicamente, potencializando o exercício dos direitos da cidadania, buscando sempre a solução negociada de conflitos, através de espaços públicos, onde o direito de participação é assegurado a todos.

Os processos participativos certamente devem ser aprofundados e remodelados por exigência da população e, de acordo com Carvalho & Felgueiras (2000), isso tem acontecido mais freqüentemente no caso dos Conselhos, que já estão mais incorporados à experiência participativa da sociedade civil. No caso do OP é grande a autonomia do Executivo na decisão de quão profunda permitirá ser a partilha do poder que o processo propicia. Ele tem acesso privilegiado a uma gama imensa de informações; decide e controla até onde quer abrir as informações e a participação. Observa-se que a garantia efetiva do processo de participação nos investimentos do município depende de quanto o Executivo tem interesse que isso aconteça.

Torna-se importante observar dentro do processo do OP o grau de participação dos membros da comunidade, que, segundo Diaz Bordenave (1994), pode ser de menor ou maior grau de acesso ao controle das decisões pelos seus membros.

A seguir, apresenta-se um esquema que ilustra alguns dos graus que pode alcançar a participação numa organização qualquer:



Assim, o menor grau é o de informação sobre as decisões já tomadas pelos dirigentes. Já um grau mais avançado de participação é a elaboração/recomendação na qual se discute, se aceita ou rejeita a proposta. Em um degrau superior, está a co-gestão (que é a forma de participação definida pelos dirigentes que implantam o Orçamento Participativo). Nessa forma de participação, a administração pública é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Aqui os administradores exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisão. Comitês, conselhos ou outras formas de colegiado são usadas para tomar decisões.

Já a delegação é um grau de participação onde os administrados têm autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores. Mas o grau mais elevado de participação encontra-se na auto-gestão, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na auto-gestão, desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a auto-administração.

Para o efetivo avanço de participação na elaboração do OP, a capacitação é de extrema importância. Sucupira (1999) salienta que a questão do conhecimento é importante, e os

participantes do OP deveriam conhecer alguns termos básicos do Orçamento. Para ele, a capacitação deve merecer uma atenção muito especial. Isso quer dizer que não basta apenas chamar para participar, para opinar, para discutir, mas levar conceitos de orçamento e expor-los para os delegado do OP, ou para quem quer que esteja participando, pois essa linguagem de orçamento, fica muito restrita ao pessoal que trabalha na área, o técnico. E muitas vezes, este apresenta dificuldade em dialogar com os participantes.

Nesse sentido, a proposta de radicalização democrática só é possível com o entendimento da articulação dos problemas da participação com a educação para a cidadania. Sanchez (2002) relata que existe nas experiências do OP uma dimensão revolucionária de pedagogia, na linha de pensadores brasileiros clássicos da política e da educação, como Paulo Freire e Maria Victoria Benevides, demandada com intensidade pelas experiências do Orçamento Participativo.

Para Gonh (1999), quando um governo opta pelo OP precisa considerar a educação em suas duas áreas, ou seja, a educação formal, escolar e a educação não-formal, contemplando conteúdos fundamentais para o cotidiano da população, segurança, educação dos filhos, saúde da mulher, métodos de prevenção de doença transmissíveis e outros. Há outro ponto importante para a realização do OP, a participação tem que ser qualificada, tanto em termos de representatividade como em termos de um saber técnico. Isto não significa titulação ou que o cidadão sem escolaridade não possa participar. Mas a estruturação do próprio OP deve contemplar cursos, seminários e treinamentos para formar e/ou reciclar os cidadãos de forma que sua atuação em determinada área ocorra com conhecimento de causa e não induzido pelo voto da maioria ou sobreposta pelo saber técnico municipal que coordena o processo.

Para Pontual (1999), as práticas do OP promovem o encontro, por vezes conflitivo, de duas esferas de decisão: numa esfera originária da representação política já existente e outra oriunda de um novo espaço público originário da presença direta das organizações da sociedade civil e cidadãos comuns. Assim, ampliar e aprofundar a democracia significa criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da maioria da população e sejam sempre compartilhados, baseados no princípio da co-gestão da coisa pública.

Um outro aspecto importante a ser considerado sobre o valor da participação consciente, é que onde há falta de senso crítico, a participação pouco se distingue do simples adestramento. Assim, para Tenório & Rozenberg (1997), entre as formas de dominação, a mais sutil e, por

isso mesmo, mais perversa é a que mantêm as pessoas alijadas do acesso à informação e à educação, instrumentos fundamentais para a equalização das oportunidades e eliminação das injustiças.

O Orçamento Participativo tem se mostrado cada vez mais crescente em todo país. A população pode interferir na definição de prioridade e no aproveitamento de recursos públicos através de organizações sociais ou individualmente. O orçamento em todo mundo é encarado como algo puramente técnico, um instrumento de gestão econômica, politicamente neutro, quando na verdade segundo Souza (2001), ele possui um imenso conteúdo político, porque se trata de decidir sobre fins e não apenas sobre a otimização dos meios, isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população.

No entanto, a participação da sociedade na gestão pública e o próprio exercício da cidadania vêm sendo invocados, dentro do ideário neoliberal, não como radicalização da democracia e controle social, garantindo as responsabilidades públicas do Estado, mas, como substituição deste seu papel público. Estes mesmos conceitos de cidadania, de participação e parceria entre Estado e sociedade vêm sendo reapresentados com o significado de delegação à sociedade das responsabilidades públicas do Estado (tido como inchado e inoperante), responsabilidades de correção das distorções sociais provocadas pelo mercado e de provimento dos serviços públicos universais (CARVALHO & FELGUEIRAS, 2000, p. 7).

Tais reflexões se fazem necessárias a respeito desta nova forma de co-gestão e controle social, pois existe uma tendência natural e esperada de a política social pública ser instrumento de controle social e da desmobilização. Segundo Demo (2001, p.84), é preciso muita atenção e senso crítico, porque a participação normalmente é interessante enquanto legitimar a ordem vigente. Do ponto de vista dos donos do poder, interessa a participação quando consentida e tutelada.

Desta forma, Buarque (1999) argumenta que embora o OP seja o maior avanço de todos na democratização, há nele um problema estrutural, pois apesar de ele romper com o corporativismo dos grupos sindicais, ele mantém um corporativismo da rua, o corporativismo do bairro. É necessário trabalhar, com os delegados do orçamento, noções de consciência social em relação à realidade das causas dos problemas para se pensar também além do município.

O Orçamento Participativo permite trazer a participação, mas não traz a consciência social plena. A cidadania ainda é limitada, porque é administrativa, não é política, e

é ainda menos uma cidadania ideológica, pois não vê do que a cidade ou o país necessita a longo prazo (BUARQUE, 1999, p.10).

Para que a construção democrática seja de fato uma realidade surge uma nova consciência, e que a participação popular seja reconhecida como verdadeira. Avaliação cuidadosa deve ser sempre realizada para verificar se o Orçamento Participativo contribui, de fato, como instrumento democrático de gestão municipal, a qual envolva os cidadãos com um modelo de co-gestão, ou como nas palavras de Santos (2002, p.526): “um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberações, por consenso e por compromisso.”

O Orçamento Participativo mostra-se como uma oportunidade ímpar para transportar as contradições de uma sociedade injusta, dando uma garantia de maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos da cidade. Espera-se também que o OP seja capaz de construir uma inversão de prioridades.

A idéia que a esquerda pretende tornar hegemônica através desta proposta de intervenção da sociedade civil é a de um Estado cujas decisões favoreçam a maioria, de um estado distributivista, em detrimento de um Estado claramente comprometido com os interesses imediatos de empresários, especuladores imobiliários, oligarquias, etc. Por isso, o Orçamento participativo é definido como ferramenta da “desprivatização do público” (PIRES, 2001, p.64).

O Orçamento Participativo já é uma realidade e uma alternativa para o controle social, e a democratização do poder local, entretanto, ainda é minoritário e heterogêneo. Cada cidade tem suas características na aplicação do OP, por isso, penetrar mais a fundo na compreensão desse promissor tipo de experiência em gestão urbana e democratização do poder local exige o enfrentamento de questões difíceis de serem tratadas.

Das várias experiências já realizadas no Brasil, nota-se que para que a participação ocorra é necessário criar um ambiente favorável a isso. Para Kliksberg (1999), o clima de confiança é fundamental. É necessário também, ter uma visão partilhada que pode ser considerada como um instrumento fundamental para a administração, pois cria uma sensação de vínculo comum, dá coerência a atividades, inspira. No entanto, é bom observar que a participação comunitária é definitivamente um processo que implica profundas mudanças sociais. Como tal é esperado que gere resistências e que, ao afetar interesses estabelecidos, estes desenvolvam estratégias de criar obstáculos quanto a esta participação.

No entanto, mesmo com as resistências, é necessário lutar pela participação, pois a mesma encontra-se na natureza do ser humano. Segundo Kliksberg (1999) através da participação, o cidadão eleva sua dignidade e abre-lhe possibilidade de desenvolvimento e realização, é definitivamente fazer por restituir aos desfavorecidos da América Latina um dos direitos humanos mais básicos que, com frequência é infringido. Por isso, há necessidade de uma educação voltada para a participação, como será abordada a seguir.

#### **4.1.3 O Orçamento Participativo como prática emancipatória através do processo educativo**

Avritzer (1999), quando discute a teoria crítica e a teoria democrática, apresenta que um conceito de esfera pública, formado por elementos dialógicos e reflexivo e por formas de apresentação pública tem uma definição diferente da primeira geração da escola de Frankfurt. Sobre a modernidade e democracia. Habermas (2ª geração da Escola de Frankfurt) transforma cada um dos elementos analíticos como explicativos da possibilidade de democracia, e com uma resposta sobre a tensão entre sociedade e instituições políticas, de tal modo que se torne possível novamente à democracia avançar na direção de sua transformação em uma prática cotidiana capaz de levar o homem à politização de novos espaços e à definição das questões que constituem o objeto da política, que é sua participação.

De acordo com Hannah Arendt (1999), a coisa política no sentido grego está centrada em torno da liberdade, sendo liberdade entendida negativamente como o não-ser-dominado e não dominar, e positivamente como o espaço que só pode ser produzido por muitos, onde cada qual se move entre iguais. Sem esses outros que são meus iguais não existe liberdade. Por isso é importante conhecer a expressão grega isonomia, a qual não significa que todos são iguais perante a lei, nem que a lei seja igual para todos, mas sim, que todos têm o mesmo direito à atividade política, e essa atividade da polis era de preferência uma atividade de conversa mútua: “o sentido da política e o da liberdade”.

A grande questão do Orçamento Participativo é a possibilidade de colocar no mesmo espaço (Espaço Público não tradicional) pessoas tão diferentes, porém tendo os mesmos poderes, ou

seja, sendo tratadas de forma igual. O que rompe com a postura elitizada sobre a coisa pública. Busca-se, desta forma, o processo dialógico que se quer instalar.

No entanto, Nunes (1999) chama a atenção para algo que Paulo Freire chamou de “interiorização da opressão” e Erving Goffman (1975) chamou de “introjeção de estigma” e sobre o que Bourdieu (1983) parece retomar com a idéia de “consenso operacional” desenvolvida também por Goffman, segundo o qual os participantes de uma interação agem de acordo com as questões que serão acatadas. Ou seja, a conveniência entre os agentes determina o consenso a respeito de uma situação. No entanto, o OP é um desafio quando se considera que situações de desigualdades deixam sempre algum tipo de diferença entre os cidadãos. Já que o pobre, de tanto ouvir adjetivos desvalorizantes sobre a pobreza, tende a convencer-se de sua inferioridade e adotar os valores daqueles que o dominam.

Deste modo, o OP se propõe romper com os problemas já existentes no campo da dominação simbólica, da introjeção e da estigmatização para que todos possam participar efetivamente do processo, embora, seja sabido que o processo pode ser longo. A compreensão da globalidade de problemas, a partir das atividades pedagógicas e a atitude de partir para a resolução coletiva desses problemas, indica sinal de amadurecimento e de aprendizagem da cidadania.

Diante desse problema de caráter cognitivo e emocional que dificulta a participação de pessoas pobres e de baixa escolaridade ao Orçamento Participativo, torna-se necessário resgatar Paulo Freire (1981), o qual propõe uma pedagogia que parta do cotidiano das pessoas simples, valorizando o seu próprio saber. Então, para falar do OP de um município, deveria primeiramente falar sobre como acontece o orçamento familiar e ao mesmo tempo contextualizá-lo, partindo para a problematização dos temas, onde o indivíduo é estimulado em sua criatividade e espírito crítico para uma ação libertadora, com reflexão e ação que leva à independência. Pois para Paulo Freire (1981), a liberdade não é doação que uma liderança por mais bem intencionada que esteja lhe faça, não se deve esquecer que a libertação dos oprimidos é a libertação dos homens e não de “coisas”, dessa forma é auto-libertação – ninguém se liberta sozinho, mas também não é libertação de um feita pelo outro.

Segundo Pontual (1999), a construção de uma nova cultura política requer um conjunto de aprendizados capazes de transformar as atitudes, os valores, os comportamentos e a ética arraigados no Estado e na sociedade, como resultados da socialização promovida pela cultura política que se busca transformar. Nesse sentido, o esforço de capacitação é importante.

Para os representantes do governo, a capacidade adquirida de ouvir e dialogar com a população e o desenvolvimento de atitude de maior respeito às diferenças de interesses/visões dos distintos segmentos da comunidade favorecem ao aprendizado de lidar com os conflitos e de adotar atitudes democráticas no processo decisório. Tais atitudes implicam um duro aprendizado tanto para os conselheiros eleitos pela população como para os indicados pelo governo, pois as tradições corporativistas presentes nas esferas societais e na máquina pública condicionam o comportamento de seus representantes e, portanto, o processo de construção progressiva do consenso na definição da peça orçamentária não se realiza sem conflitos.

O Orçamento Participativo, com sua metodologia e suas regras de funcionamento, tem se mostrado um espaço de *pedagogização dos conflitos* (expressão utilizada por Paulo Freire) e, ao mesmo tempo, uma importante fonte de lições a respeito da necessidade de construir uma pedagogia democrática das ações de governo. Porém este processo de aprendizado dependerá muito do tecido social existente. Para Carvalho & Felgueiras (2000), em Santo André, o esforço de capacitação encontrou um tecido social consistente o que colaborou para o exercício da autonomia de algumas lideranças dos movimentos populares no processo de negociação com o governo.

Desta forma, parte-se para um aprendizado da Co-gestão dos assuntos públicos, em um novo contexto de participação, exigindo um esforço pedagógico de toda equipe do governo, e técnicos de todas as áreas que têm interlocução com o processo do OP. Precisa haver um interesse em conscientizar, através da decodificação das palavras e dos termos técnicos. Assim, Pontual (1999), citando Paulo Freire, relata que a educação não é o único fator capaz de possibilitar a emergência de uma nova cultura política, sem a presença da mesma, esta não se constitui.

O processo educativo presente na prática do Orçamento Participativo proporciona aprendizados significativos para o exercício da cidadania ativa. Nele as pessoas deixam de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas. O aprendizado da co-responsabilidade pelas questões do município, a ampliação da visão sobre os problemas do conjunto da cidade e o reconhecimento da sua participação como direito são alguns dos elementos que compõem a construção desta nova forma de exercício da cidadania.

Segundo Benevides (1994) para boa parte dos contestadores da participação popular, o povo é ignorante, imaturo, sem compromisso, instável, manipulável e apático. Portanto, o direito de eleger representantes já é considerado um risco e o de votar em questões de interesse público, “uma temeridade”. Ao contrário, a implementação dos institutos de democracia direta contribui para a educação política do povo. Assim, educação política, num contexto democrático, supõe que os próprios interessados se transformem em novos sujeitos políticos, recuperando, o sentido verdadeiro de cidadania ativa e de participação popular.

Mesmo que inicialmente existam algumas dificuldades entre os técnicos da Prefeitura e a população participante do OP, a comunicação é essencial. Nesse sentido, Nunes (1999) apresenta um tipo de comunicação - intercompreensiva - necessária ao sucesso participativo, dentro da relação dialógica, lançando mão dos conceitos de Habermas (que já foram discutido no capítulo um) sobre a comunicação. Na comunicação intercompreensiva tem-se o interlocutor com sujeito e o que se busca é chegar juntos a conclusões comuns e ao trabalho conjunto, o que exige tempo, paciência e investimento pessoal, principalmente por parte dos representantes do governo local (técnicos/servidor) em direção à população local, essencial para o sucesso do OP.

O processo do Orçamento Participativo cria uma esfera pública transparente e democrática, em que o Estado e a sociedade civil, em nível local, exercem a co-gestão em torno do orçamento municipal, definindo em conjunto as prioridades para aplicação dos recursos públicos do município, que poderão ocorrer somente com a efetiva participação dos munícipes de uma forma emancipada.

O aprendizado das capacidades de argumentação/ negociação/ priorização, a ampliação dos conhecimentos no campo da política, da administração pública e das finanças, o reconhecimento dos papéis distintos (do governo e da comunidade) no processo e o aprendizado de parcerias entre poder público e comunidade na resolução de problemas possibilitam a prática de co-gestão.

É importante assinalar que os aprendizados coletivos até aqui destacados estão também associados à percepção de aprendizagens no plano do crescimento individual, como, por exemplo, a ampliação da rede de relacionamentos pessoais, da auto-estima, da capacidade de comunicação interpessoal e das exigências de maior qualificação pessoal para o exercício do papel de conselheiros. A seguir um estudo sobre uma experiência do OP.

## 4.2 PORTO ALEGRE /RS: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA

Vale esclarecer que não é objetivo central deste trabalho realizar comparação da participação popular de Porto Alegre com a de Maringá, mesmo porque a própria elaboração do Orçamento Participativo de Maringá teve como referência o de Porto Alegre. O que se busca é ter um referencial teórico de uma metodologia já praticada há anos que nos sirva de base para conhecer que tipo de relação entre Governo e sociedade civil ocorre em Maringá. Para isso, é mister o entendimento do que vem acontecendo em Porto Alegre.

### 4.2.1 As características associativas do Rio Grande do Sul

Diferentemente de Maringá e outros municípios, a implantação de um processo participativo em Porto Alegre não surgiu simplesmente com a criação do Orçamento Participativo. Mas, sim, de um processo de tensão e de confronto com as experiências, desde 1983, da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

Porém, vale ressaltar como surgiu a UAMPA e como o Rio grande do Sul encontrou caminho aberto para implantação do Orçamento Participativo. O Rio Grande do Sul tem uma história associativa não só em Porto Alegre como também no Estado. Segundo Robertina (2001), o Rio Grande do Sul é um dos estados que mais desenvolve a capacidade vigorosa de organização social, tanto no meio urbano como no meio rural. Desde 1956, a partir de um Decreto Municipal, a população pôde organizar diversos conselhos e associações, tendo em 1959 a fundada a Federação Riograndense das associações comunitárias e de bairros. Em 1979 a Federação tinha 65 associações filiadas na cidade de Porto Alegre.

Assim, após a criação dessa Federação, em 1979, e com as discussões políticas, em 1983, foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre que reunia organizações fortemente politizadas, refletindo a liberalização política do país nos primeiros anos daquela

década. A história da organização em Porto Alegre contribuiu para os rumos que a cidade tomou nos anos 80 e 90 (ROBERTINA, 2001).

Mesmo com toda a mobilização de alguns bairros mais “politizados” como Região Grande Cruzeiro e Zona Norte de Porto Alegre, o Orçamento Participativo teve em seu processo, de desenvolvimento o problema da cultura reivindicativa, conforme relato de uma líder comunitária citado em Fedozzi (2000, p. 64):

Eu acho que continua só na associação do imediatismo mesmo, as pessoas se reúnem para falar do orçamento, mas acabam falando de esgoto, iluminação, etc. Continuam sempre fazendo reivindicações. (Marieta, liderança comunitária da Região Grande Cruzeiro)

Fedozzi indica que isso ocorreu devido à cultura dominante da sociedade, segundo a qual os direitos dos cidadãos resumia-se apenas em eleger seus representantes e reivindicar ou pedir favores aos governantes. No entanto, a cultura de participação das classes populares até aquele momento não havia acontecido. Mesmo com os congressos da UAMPA, o trabalho de base das associações de moradores dirigia-se apenas à obtenção de bens e de serviços públicos, deixando em segundo plano as lutas para conquistar a ampliação da cidadania política, a qual ocorreria pela participação nas decisões da gestão pública.

A grande questão que se constatou, através de pesquisa realizada pela FASE/Poa em 1987, junto às associações de moradores da região Norte e Grande Cruzeiro, é que mesmo com as discussões realizadas nos movimentos de bairro, a compreensão de que a participação política é uma dimensão da luta por direitos sociais ainda é distante. A pressão imediatista dos participantes do OP em relação à Prefeitura foi considerada natural, pelo fato de suas carências terem sido represadas por tanto tempo.

Fedozzi cita os dilemas surgidos com essa nova forma de administrar: o momento em que a esquerda era governo e também tinha o desejo de fortalecer os movimentos sociais, vivia-se um momento de crise na sociedade brasileira. Toda essa complexidade ocorreu pelo fato de que o governo anterior (PDT) fracassou com sua política trabalhista-populista, pois segundo Fedozzi, não conseguiu responder às expectativas de mudanças profundas surgidas no fim do período do regime autoritário e, ao mesmo tempo, a conjuntura política estadual e federal caracterizavam-se pelo descrédito das forças de centro que homogeneizaram (através da Aliança Democrática, PMDB, PFL) o processo de transição para a democracia no Brasil.

Na década de 80, observava-se o fracasso da Nova República em resgatar a dívida social, demonstrando um quadro de fraqueza do poder público. E nesse período, o partido dos trabalhadores – PT – que atuava em movimentos sociais, sindicais, estudantil e comunitários surgiu como alternativa político-eleitoral para uma parcela significativa da população de Porto Alegre que, já algum tempo, buscava mudanças sócio-econômicas e políticas.

#### **4.2.2 A dificuldade do Orçamento Participativo em seu início**

No entanto, mesmo em meio a essa ânsia de participação, os primeiros dezoito meses de gestão com o OP da Administração popular chegaram ao ápice de sua crise de governabilidade. A população não acreditou na sua participação para elaboração do orçamento municipal em virtude da escassez de recursos para investimento. Isso tirou o ânimo dos representantes comunitários, ocasionando uma diminuição do número de pessoas nas assembleias da região. A avaliação e o sentimento de fracasso podem ser observados pelo relato de uma liderança comunitária, citados por Fedozzi (2000).

A minha opinião é que a gente apostou demais nessa administração que tá aí. A gente como militante do movimento sempre procurava um canal ou um caminho que nos levasse a nos aproximar cada vez mais da prefeitura, porque sempre com uma imensa dificuldade de relacionamento entre as comunidades e a administração, De repente tem esta proposta, uma proposta discutida, que a comunidade como um todo abraçou praticamente, e a principio ela nos parecia muito boa, bem intencionada aparentemente, mas depois o discurso e a prática têm uma distancia muito longa (...) na minha opinião eles achavam que administrar era uma coisa e no fim era outra completamente diferente. Acho que a critica, a gente criticar é muito fácil, e aí a fazer o que os outros deixaram de fazer tem uma diferença muito grande. Dessa maneira o movimento comunitário praticamente se decepcionou. É chamada para discussão, a gente vai, discute, aprova, reprova, só que muito pouco está acontecendo (Jose Carlos, Conselho Popular da Zona Norte, 1990).

O que aconteceu em Porto Alegre no início da Administração Popular, é que a Prefeitura estava em crise financeira, a nova gestão foi impedida de fazer novos investimentos na cidade, pois 98% da receita estavam comprometidos com o pagamento dos servidores. Em 1989, foi discutido então o orçamento a ser executado em 1990. No entanto, do orçamento do ano anterior ainda não havia sido realizado nenhuma obra, o que ocasionou uma ampla discussão e até invasão da prefeitura por lideranças comunitárias iradas, ocorrendo uma

reunião improvisada no saguão da prefeitura, onde as lideranças apoiadas, inclusive por vereadores do PT, exigiram explicações do Executivo e o compromisso da Administração popular em realizar as obras já discutidas e aprovadas.

Os primeiros anos de Administração popular em Porto Alegre trouxeram, além de desgastes da sociedade civil como os movimentos de bairros, também um desgaste dentro do partido com militantes desorientados e decepcionados com instâncias do PT, militantes, segundo Fedozzi (2000), decepcionados com o seu próprio governo. Essa crise de governabilidade, segundo o autor, ocorrida em Porto Alegre com Olívio Dutra (prefeito) e Tarso Genro (vice-prefeito) no primeiro ano de gestão, foi aos poucos sendo superada.

Segundo Fortunati (2000), com a posse do primeiro governo e no decorrer da administração de Olívio e Tarso, e da administração Tarso e Raul, desenvolveram-se grandes transformações administrativas maiores que a cidade já vivenciara: inversão de prioridades, ampla participação da população na tomada de decisões sobre os investimentos a serem realizados, transparência no uso do dinheiro público e uma tomada de consciência cívica traduzida na multiplicação de Conselhos e de Fóruns para políticas públicas municipais.

Tudo isso resulta em povo participando de políticas públicas. Por isso, Orçamento Participativo ocorre na fase pré-orçamentária, ou seja, no momento de elaboração do orçamento, cuja competência é do Executivo. Tonollier (1999) esclarece que em Porto Alegre, a Lei orgânica Municipal exige que haja participação na elaboração da peça orçamentária. Já o como fazer é de responsabilidade do Executivo. A grande importância desse trabalho é que haja a participação popular na elaboração da peça orçamentária. Após sua conclusão, é remetida ao Legislativo para que os vereadores (corolários da democracia representativa no âmbito municipal), no estrito cumprimento da função, analisem e votem o orçamento, respeitando assim, a independência e harmonia entre os poderes. Assim, Para Tonollier (1999), o que há nesse processo de Orçamento Participativo é o cumprimento do preceito constitucional e orgânico, em absoluta sintonia com o sistema constitucional vigente.

Desta forma, a terceira gestão da Administração Popular era esperada com a consciência de que o povo de Porto Alegre aspirava por novos avanços na gestão da cidade, reconhecendo, com a eleição do prefeito e do vice no primeiro turno, o acúmulo conseguido no governo de Olívio e Tarso e de Tarso e Raul. Esperava-se agora, na terceira gestão, um salto de qualidade na prestação de serviços e na realização de obras.

Fernandes (2000) afirma que ao longo desses doze anos, Porto Alegre passou por um verdadeiro processo de transformação, que iniciou a partir da implementação de uma política radical de mudança na relação do poder público e cidadania, onde o controle social perpassa e prepondera na maioria das políticas públicas implementadas pelo governo municipal. Este controle é exercido através de vários mecanismos de participação e influência nas decisões governamentais, sendo o principal instrumento o OP, relacionado ao orçamento público.

Para Pont (2000), o grande desafio do Orçamento Participativo é implementar essa estratégia política de forma crescente, motivando a presença popular nos fóruns governamentais de gestão e nos organismos de participação popular em que a cidadania organizada cada vez mais se vincule aos conselhos municipais, aos conselhos locais, aos fóruns de planejamento, aos conselhos escolares, fortalecendo assim, uma nova relação de Sociedade com o Estado.

As práticas de democracia participativa, como é o Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre, constituem-se práxis do cumprimento do preceito constitucional (Art.1º). E o que mais se destaca como forma de gestão é a participação popular na gestão e ação estatal, visando a atingir o fim maior que é o Estado de Direito Material, ou seja, a superação das desigualdades sociais (TONOLLIER, 1999).

A experiência de Porto Alegre, segundo Abers (1997), indica que a participação popular envolve a questão das decisões de distribuição de recursos entre os diversos bairros e regiões de uma grande cidade. Alguns autores sugerem que comunidades pobres funcionem numa lógica de solidariedade e reciprocidade que compele os pobres a sacrifícios substanciais na proteção dos mais pobres. Assim, é improvável que essa lógica prevaleça onde laços sociais como os que unem os indivíduos no cotidiano das pequenas comunidades não existam. Assim, o Estado pode desempenhar um importante papel na redução do “problema da desigualdade” ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações civis e ao estimular os que participam com interesses imediatos a integrarem as questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisões.

#### **4.2.3 O processo participativo de Porto Alegre – metodologia**

Segundo Boaventura de Souza Santos (2002), o OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do Orçamento

Participativo (COP). Há dois ciclos (chamados rodadas) de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas.

As assembleias e reuniões têm tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP e avaliar o desempenho do executivo. Os delegados funcionam como intermediários do COP e dos cidadãos que, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas, também supervisionam a implementação do orçamento.

Antes das assembleias anuais, há reuniões preparatórias dos cidadãos, que ocorrem habitualmente no mês de março, com total autonomia e sem interferência do município. O objetivo dessas reuniões preparatórias é levantar as exigências e reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, quanto às questões regionais ou temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais. Essas reuniões são cruciais para sentir as exigências da comunidade e para discutir suas prioridades.

Os delegados, eleitos na primeira rodada de assembleias plenárias e nas “reuniões intermediárias”, são, em geral, indicados pelos dirigentes das associações presentes nas reuniões e, portanto, é muito difícil que um cidadão não integrado em uma estrutura coletiva possa ser eleito delegado.

Entre a primeira e segunda rodada das assembleias, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões intermediárias. São organizadas pelas associações e organizações comunitárias ou temáticas, se bem que agora estas estejam “enquadradas” pelo Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP), regionais ou temáticas. Nessas regiões, os participantes procedem ao escalonamento das exigências aprovadas pelas associações de bairro, clubes de mães, cooperativas de habitação e outros de acordo com as prioridades e critérios gerais. As regiões mais bem organizadas têm uma microrregionalização interna com base na qual selecionam as prioridades. Posteriormente, nas plenárias regionais e temáticas, discutem-se as listas de prioridades resultantes dessa seleção.

Nessas regiões intermediárias, cada região ou tema hierarquiza as prioridades setoriais em número de quatro prioridades e treze setores ou temas a seguir: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação,

planejamento urbano, área de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental.

As prioridades escolhidas são atribuídas de acordo com a sua posição e escalonamento: à primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade a nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor. Com base nessas hierarquias e somando as notas de diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do Orçamento em preparação. No orçamento de 2002 surge pela primeira vez a educação como grande prioridade: habitação (40 pontos), educação (30 pontos) e pavimentação (30 pontos).

No OP de Porto Alegre, as comunidades têm bastante flexibilidade para escolher suas próprias regras para eleger novos delegados. Alguns simplesmente não realizam as rodadas intermediárias com eleição de novos delegados e outros aproveitam as microrregiões para isso (o que significa mais uma reunião para isso). Por exemplo, a temática do desenvolvimento econômico dividiu as reuniões intermediárias por área (economia popular, tecnologia, abastecimento e área rural, apoio a pequenos empreendimentos e turismo). Cada uma dessas áreas, durante o período intermediário, realiza nova assembléia, prioriza suas demandas específicas e indicam novos delegados.

O OP de Porto Alegre tem em sua concepção a proposta de envolver o maior número possível de cidadãos nas decisões públicas. Desta forma, os delegados, que são os cidadãos eleitos em assembléias, têm entre suas competências conhecer o Regimento Interno, participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros nas Regiões e Temáticas, divulgar à população os assuntos tratados no OP, acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras, propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões, conhecer e propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual apresentado pelo Executivo, fiscalizar e acompanhar as obras desde a elaboração do projeto, licitação, até a conclusão.

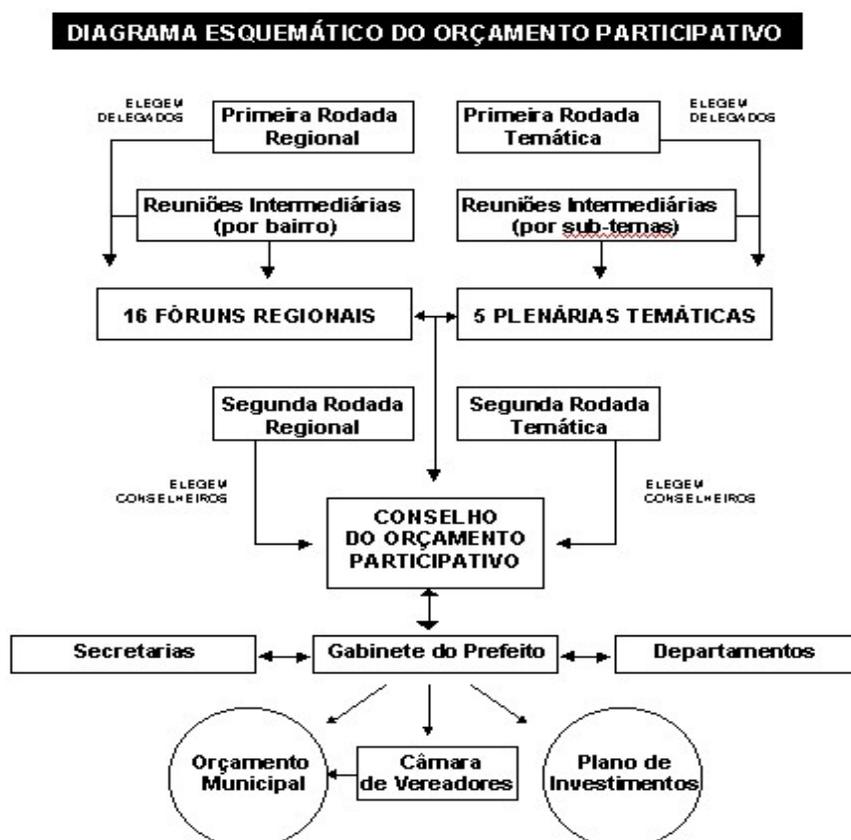
Além dessas competências, os delegados também organizam Seminário de Capacitação sobre Orçamento Público, regimento interno, critérios gerais e técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.</li> <li>• Appreciar, emitir opinião posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários, tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.</li> <li>• Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.</li> <li>• Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.</li> <li>• Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte os investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.</li> <li>• Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas.</li> <li>• Indicar 08 (oito) conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Comissão Paritária (instância de coordenação do COP).</li> <li>• Indicar 06 (seis) Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite. Os representantes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas à Comissão Tripartite. A Comissão Tripartite composta por Conselho, SIMPA e Governo, tem a finalidade de deliberar sobre ingresso de pessoal na PMPA.</li> <li>• Analisar e referendar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.</li> </ul>
Votação	<p>Aprovação por maioria simples. As decisões são remetidas ao Executivo. No caso de veto (parcial ou total), regressam ao COP para nova apreciação ou votação.</p> <p>O veto pode ser rejeitado por dois terços dos conselheiros(as), seguindo-se a apreciação e decisão final do prefeito.</p>
Organização Interna	<p>Coordenação, Secretária executiva, Conselheiros(as), Comissão de Comunicação, Fórum de Delegados (as) – As comunidades são autônomas e o COP não tem poder de intervenção.</p>
Reuniões	<p>Quatro vezes por mês, e em caráter extraordinário quando necessário.</p>
Reuniões de Conselheiros(as) com delegados.	<p>Uma por mês, no mínimo.</p>

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a principal instituição participativa. Nele os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição de recursos e defendem a prioridade das regiões e dos temas (Ver Diagrama abaixo). Nas sessões do Conselho, a mediação institucional entre o cidadão e as organizações da comunidade, por um lado, e o governo municipal, por outro, quanto às decisões orçamentais, é conduzida em nível mais concreto e intenso.

Convencida de que um processo mais criterioso de definição de prioridades era fundamental, a administração decidiu re-estruturar completamente o Orçamento Participativo em meados de 1990. Arbes (1987) cita que um novo Gabinete de Planejamento, GAPLAN foi criado, ligado, subordinado diretamente ao Prefeito, composto por uma equipe ambiciosa, especializada em "Planejamento Estratégico". A qual começou então a redesenhar o processo de participação no Orçamento. Foi esse grupo que desenvolveu a arquitetura básica do Orçamento Participativo que, com algumas modificações, é utilizado até hoje.



As discussões acontecem no seio do COP, sendo que nos últimos anos os conselheiros têm exigido a expansão dos temas cobertos pelo OP, ampliando o debate em vários segmentos que dizem respeito diretamente aos cidadãos de Porto Alegre. Cada setor ou tema divide-se em subtemas. Por exemplo, o tema habitação inclui regularização fundiária e urbanística, levantamento topográfico e cadastral, urbanização das vilas e a construção de moradias.

#### 4.2.3.2 Etapas do ciclo do OP

Para Santos (2002), de uma maneira simplificada, pode dizer-se que o ciclo do OP divide-se em quatro etapas conforme o quadro 7. O COP segue os debates sobre as propostas de Orçamento na Câmara Municipal dos vereadores e exerce pressão sobre os legisladores de várias maneiras, reunindo-se com membros individuais da Câmara, mobilizando a comunidade das áreas temáticas para os debates ou para manifestação no exterior do edifício.

Durante o processo, o Executivo participa na definição dos investimentos por intermédio de representantes do Gabinete do Planejamento (GAPLAN) e também das secretarias municipais, que assistem às reuniões do conselho, propondo obras e projetos de interesse geral e de âmbito multirregional.

As principais etapas do ciclo do OP são interessantes, pois apresentam todo processo da relação Estado e sociedade, onde surge a criação de uma esfera pública, não-estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado. A população estabelece, de maneira autônoma e por meio da democracia direta, uma Co-gestão.

**Quadro 7 - Principais etapas do ciclo do OP**

Março -julho	Assembléias de base e construção dos indicadores de planejamento (inclui-se aqui a primeira rodada, rodada das intermediárias, segunda rodada, até eleição e posse do novo conselho)
Julho - setembro	Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos em nível de conselho e fóruns de delegados e votação da matriz orçamentária). Esta fase encerra-se em 30 de setembro
Outubro-novembro	Detalhamento do Plano de Investimento e serviços (cada órgão passa pelo COP e tem sua proposta de investimentos e serviço aprovada)
Dezembro-janeiro	Revisão do Regimento Interno e dos critérios Gerais e técnicos (é dado um prazo para emendas ao RI antigo, as quais devem obrigatoriamente ser realizadas pelo fórum de delegados – não são aceitas propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP)

Assim, após esse processo, o plano de investimento integra obras e atividades sugeridas pelas regiões e áreas temáticas e, na última fase do ciclo do OP, o plano de investimento que, aprovado, é publicado sob forma de brochura, tornando-se o documento básico que serve de referência aos delegados das comunidades, quando exercem a sua competência e supervisão e, para o Executivo, quando este presta contas aos órgãos do Orçamento Participativo.

Observa-se que o Orçamento Participativo vai se transformando durante a sua prática, porém a meta traçada no primeiro governo do PT, em 1989, manteve-se, sendo os três objetivos principais da administração popular, segundo Genro e Souza (2001):

- a) Inversão de prioridade
- b) Transparência administrativa;
- c) Participação popular no governo da cidade.

O Orçamento Participativo é a expressão mais importante desses objetivos postos em ação. Dado que o OP adquiriu alguma consistência após 1991, o primeiro objetivo, a inversão de

prioridades, foi operacionalizado em quatro (atualmente três) critérios, com os seus respectivos pesos, proposto pelo Executivo e aceitos pela região. Durante muitos anos, o critério da necessidade (carência de serviços e infra-estrutura) recebeu peso mais elevado, ao passo que dimensão populacional recebeu peso menor. A adoção desse critério teve como objetivo desviar recursos da região com maior população, o Centro, que era também a mais rica, para as regiões mais pobres e menos equipadas.

Assim, nos anos seguintes, a aprendizagem e a dinâmica institucionais continuaram a ser as principais características do OP, sendo que ocorreram também algumas mudanças em relação às divisões regionais e análise sobre a questão da participação, onde o Governo do PT tomou iniciativa importante, desde o segundo mandato (1993), realizando o congresso da cidade e a criação de plenárias temáticas.

O primeiro congresso foi conhecido como o Primeiro Congresso da Cidade Constituinte (ecoando a grande mobilização democrática que esteve na origem da Constituição de 1988). A Cidade Constituinte reuniu delegados, conselheiros, sociedade civil organizada (sindicato, associações culturais e comerciais), universidades, órgãos do Estado do Rio Grande do Sul. E desse encontro, definiram as linhas principais para o desenvolvimento econômico e urbano, que a partir daí, passou a ser o princípio orientador do governo municipal e do OP. Dois anos mais tarde, realizou-se o Segundo Congresso, dedicado ao plano Diretor.

É bom ressaltar que o Governo de Porto Alegre vem sempre desenvolvendo ações para envolver o maior número possível de pessoas em todas tomadas de decisões em relação à cidade. Talvez no intuito de tentar amenizar uma certa crítica que existe em relação ao OP, pelo fato de que, à medida que foi consolidando o OP, os conselhos populares foram perdendo terreno para os Fóruns Regionais. Numa pesquisa realizada em 1998 (Cidade e CRC), registrou-se uma queda de mais de 50% na participação de Conselhos populares entre 95/98. A participação no OP acabou por afetar outras formas de participação em outras organizações comunitárias.

No entanto, conforme estudo apresentado por Baierle apud Souza (2002), enquanto na associação de moradores o número de participante diminuiu, o contrário ocorreu com a participação no OP que houve um aumento de 1.363,5%, ou seja, de 1300 participantes em 1989, cresceu a participação para 19.025 no ano de 2000, envolvendo quase todos partidos políticos e grupos religiosos e culturais. Estudos de Porto Alegre apontam que as

participações dos cidadãos vêm intensificando-se no OP, porém acaba por afetar a participação dos munícipes em outras formas de organização comunitária. “É o caso da UAMPA que, embora continue atuante, sofreu certo esvaziamento de suas estruturas” (SANTOS, 2002, p.505).

Segundo Silva (1999), no Orçamento Participativo é a população, através de um processo de debates e consultas em grandes assembleias, quem define valores de receita e despesa e decide onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras a serem realizadas pelo governo. Em Porto Alegre, essa participação popular tem proporcionado um gasto eficiente dos recursos públicos e que tem resultado em obras de grande importância para a cidade.

Em estudo realizado por Abers (1998) em Porto Alegre, pode-se constatar que o fato de participar do Orçamento Participativo, os cidadãos demonstravam ter aprendido como combinar a mobilização para conseguir as obras com uma refinada compreensão das carências nos outros bairros. A dinâmica do OP, na definição de prioridades, resultou em negociações que possibilitaram ação coletiva e reforçaram a compreensão dos direitos dos outros. Na medida em que as pessoas ganham experiências, no processo participativo, elas aprendem que o egoísmo demais acaba engolindo o egoísta e que a preocupação pelo interesse dos outros não, necessariamente, reduz sua possibilidade de ganhos.

Observa-se que para a experiência de Porto Alegre alcançar resultados significativos e positivos, foi preciso um bom desenvolvimento gradativo, um verdadeiro aprendizado ininterrupto. Assim, comparar essa experiência com outra qualquer é, no mínimo, arriscado, pois, com certeza, está-se comparando elementos diferentes que aparentemente se assemelham.

Para Santos (2002), o Orçamento Participativo praticado em Porto Alegre pode ser considerado como um florescimento autêntico do agir comunicativo de Habermas, e essa prática pode ser considerada melhor que as do primeiro mundo (citando Alemanha, Reino Unido e EUA, onde a participação usualmente não tem poder de decisão, apenas como consulta), Porto Alegre parece mais avançado, mais avançado e, do ponto de vista autonomista, com um maior potencial político-pedagógico.

Por conseguinte, Porto Alegre hoje recebe a atenção especial de importantes cidades e organizações mundiais, pois é um paradigma de gestão pública, um exemplo de bom governo

local. No entanto, ressalta-se que o local não pode ser visto como uma abdicação da política macroeconômica e macrosocial, mas sim uma exigência de que essa visão passe a estar mais próxima do cidadão e seja, portanto, mais participativa. Assim, segundo Fernandes (2000), o exemplo de Porto Alegre que surge a partir de um processo e se transforma em projeto pode vir a ser uma resposta à necessidade de um modelo que seja alternativo ao estatismo e ao modelo liberal decadente.

#### **4.2.4 O estudo sobre a distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre por Abers**

São várias as razões que um governo opta para realização do OP, para alguns, o que se ressalta nesse processo é a perspectiva “instrumentalista”. Ou seja, o contacto mais próximo e direto entre associações cívicas e os grupos clientes de certas políticas públicas tornariam as associações mais eficientes que os governos em certas ações. Abers (1997) cita, por exemplo, que as associações cívicas seriam especialmente eficientes em monitorar serviços governamentais básicos; em promover a cooperação entre grupos isolados; em acessar e articular certos tipos de conhecimento e informação locais (COHEN & ROGERS *apud* ABERS, 1997).

Uma outra razão para a realização do Orçamento Participativo é que a organização de vários grupos, entre eles, dos grupos tradicionalmente excluídos do processo de decisão do governo, promovem políticas mais eficientes. Para alguns, o objetivo é gerar um sistema mais democrático. Quando os pobres se organizam em associações civis e ganham acesso ao processo de tomada de decisões, sua participação contribui ativamente para melhor distribuição de recursos e de poder político. Para outros, ainda, a ênfase está no papel das organizações cívicas no combate à pobreza (ABERS, 1997).

O Orçamento Participativo traz o fortalecimento dos grupos tradicionalmente excluídos, ou seja, os pobres que são a maioria de um município. Desta forma, o estudo de Arbes toca em debates recentes sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil. O estudo de Robert Putnam, realizado em 1993 (já citado) sobre governos regionais na Itália, sugere grau de evolução das

“redes de participação cívica” e pode ser entendido como uma “variável independente” pré-definida a determinar por que alguns governos fracassam e outros são bem sucedidos. Evans, Tandler (ambos já citados sobre o neo-institucionalismo) e outros, contudo, argumentam que a interação entre associações civis e instituições de Estado pode resultar em desenvolvimento mútuo. Desta forma, o trabalho de pesquisa de Arbes apresenta como o Estado pode desempenhar um importante papel na redução do “problema da desigualdade” ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações civis e ao estimular os que participam, com interesses imediatos, a integrarem questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisão.

Abers (1997) argumenta que ao contrário das perspectivas que mostram a participação como uma forma de “reduzir a presença do governo”, o que ela apresentará é que o sucesso da política do Orçamento Participativo deriva de um produto e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciam a organização da sociedade civil.

Da pesquisa realizada por Abers (1997), observa-se que embora a política do OP não exija que os participantes pertençam a associações, o OP deu a estes, novo vigor. Numa pesquisa de opinião realizada com os participantes das grandes assembleias regionais, os números foram:

- a) 76% dos entrevistados informaram que participavam de associação civil de alguma natureza;

Destes, 62% dedicavam a maior parte do seu tempo à associação de bairro; e 14% a outros tipos de associações regionais, ou locais, tais como Articulações Regionais, Comissão Informais de Rua ou Centro Comunitários;

O que é interessante observar em Porto Alegre, é que houve um declínio na capacidade de sobrevivência de associações de moradores clientelistas e fechadas. Tais associações “tradicionais” são caracterizadas por um baixo nível de democracia interna, geralmente tendo à frente um presidente vitalício e autoritário que quase nunca realiza eleições.

Com a implantação do OP, o meio de se obter melhoramentos para o bairro é a decisão em assembleias. As lideranças de bairro devem ser capazes de mobilizar os participantes para conquistar delegado nas grandes assembleias e trabalhar duro ao longo do demorado processo de negociação de prioridades.

**a) Pontos a serem destacados sobre os resultados da pesquisa sobre o OP.**

√ O processo de aprendizado básico não deve ser subestimado pois, através dele, pessoas comuns conquistam a habilidade organizativa e poderão usá-la e difundi-la em outros espaços e contextos;

√ A importância da habilidade do questionamento dos participantes diante do conhecimento técnico formal dos membros da prefeitura;

√ A pressão por informação e esclarecimento fez a Prefeitura planejar e coordenar as obras com mais cuidado. A Prefeitura criou um sistema informatizado que controla os gastos de cada órgão executor, projeto por projeto;

√ O processo de aprendizado crítico está permanentemente ocorrendo: Novos ativistas aprendem o bê-á-bá dos processos de decisão coletiva e o saber administrativo é desmistificado;

√ Quanto à questão da desigualdade, considerou-se que a participação seria dos que têm maior educação e maior poder aquisitivo, já que o custo para quem tem menos tempo disponível, menos educação e menos autoconfiança são maiores. Embora frequentemente as políticas participativas sejam dominadas pelos mais ricos, pelos mais educados, o contrário ocorre no OP de Porto Alegre. Residentes da classe média e os mais ricos tendem a participar menos.

√ A pesquisa constatou que cerca dos 40% dos entrevistados tinham renda familiar de 3 salários mínimos por mês, outros 18% tinham renda de 3 a 5 salários mínimos. E 42% deles tinham menos que o primário completo e 54% tinham o segundo grau completo. Apenas 12% tinham curso superior.

√ OP é bem sucedido em Porto Alegre devido à longa história de ativismo comunitário

√ Apenas quando OP começou a dar resultado é que iniciou o associativismo com um ativismo positivo e propositivo, pois antes, era formas “contestatórias” de ativismo;

√ A forma que o governo municipal formula a política participativa transcende os limites da mobilização em torno do orçamento e influencia a organização da sociedade;

√ A ação cooperativa não acontece apenas por razões estratégicas. Os líderes de bairros bem organizados também demonstraram uma preocupação ética em relação aos mais pobres;

√ Os estudos confirmam um largo espectro de pesquisas que afirmam que os indivíduos não podem ser puramente definidos pelos interesses próprios e que o contato e discussão com os outros podem ampliar sentimentos de solidariedade;

√ Grupos que participam juntos se tornam mais cooperativos;

√ A solidariedade prática não requer a eliminação do interesse egoísta, surge da experiência de se trabalhar em conjunto, onde impõe um confronto permanente entre o “eu” como cidadão e o “outro” como cidadão, forçando “nós” a pensarmos em comum e agirmos em comum” (ABERS *apud* ABERS,1997);

√ a “cultura distributiva” desenvolveu-se no Conselho pela forte influência de funcionários da Prefeitura que procuravam introduzir critérios.

√ A confiança das pessoas de que a participação lhes trará benefícios tangíveis tem um efeito mobilizador;

√ Embora a maioria defenda que aqueles que participam devam ser privilegiados, a mesma maioria é simpática à idéia de usar critérios objetivos que reflitam a carência relativa dos bairros para influenciar a distribuição de recursos.

√ A questão do tempo, se tivesse pesquisado Porto Alegre no segundo ou terceiro ano de sua implantação, os resultados, com certeza, seriam bem diferentes. Todos os resultados relatados aqui levaram anos para maturar, enquanto Prefeitura e participantes ganhavam experiências com o processo participativo.

### 4.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MARINGÁ-PR

Orçamento Participativo do município de Maringá/PR foi uma das propostas de campanha do PT, no ano de 2000, para o Executivo Municipal. Sua implementação se fundamentou no conhecimento das experiências do OP das prefeituras de Blumenau-SC e Porto Alegre-RS. O orçamento participativo nessas cidades é visto como instrumento de cidadania, pois é o

principal instrumento na construção de uma relação com a comunidade, podendo revelar muitas peculiaridades da prática administrativa na gestão local e apresentar a democratização desse poder e suas alternativas.

O lançamento oficial do OP em Maringá foi ao dia 28 de março de 2001, no Cine Teatro Plaza e, no dia 25 de abril, foi realizada a primeira Assembléia Geral da Primeira Rodada.

Além das atividades do Orçamento Participativo, Maringá busca desenvolver outras atividades que possam realmente incluir, motivar o cidadão afastado da coisa pública, já que o programa de governo de Maringá possui dois eixos fundamentais: a democratização do poder e a formação cidadã. E ambas estão atreladas à participação, seja no levantamento das necessidades do bairro onde reside, seja nas discussões sobre o destino da cidade. Desta forma, o governo busca desenvolver outras atividades como o Fórum de Serviços e organização de equipes para acompanhamento de obras.

O Governo Popular de Maringá, através da Coordenação do Orçamento Participativo, está incentivando a população dos bairros, estradas e distritos a se organizarem em Fórum de Serviços. Os Fóruns de Serviços são reuniões em que dois ou mais bairros, juntos, realizam para discutir problemas de manutenção de sua rua, bairro, jardim ou estrada como: troca de lâmpadas, roçadas, tapa-buracos. As reuniões dos Fóruns de Serviços são coordenadas por uma equipe de delegados que convidam para participar, com antecedência de no mínimo 5 dias, representantes das secretarias afins ao Governo Popular de Maringá. Os representantes ouviram os pedidos, queixas e reclamações dos moradores e buscaram resolvê-los o mais rápido possível.

Todas as obras do Município de Maringá são integradas por Equipes de Acompanhamento e Fiscalização de Obra - EAFO, formadas por membros da comunidade onde a obra estiver sendo realizada, com o objetivo de que os moradores equipes locais passem a fiscalizar as obras. Toda população deve acompanhar os trabalhos da equipe e contribuir para o desenvolvimento das obras, colaborando com a equipe e ajudando a fiscalizar o trabalho.

Inicialmente, o município de Maringá foi dividido em 6 regiões e cada região em microrregiões, agrupadas de acordo com a carência, realidade geográfica, sócio-econômica e cultural. Os bairros levantaram, priorizaram as necessidades e elegeram os delegados.

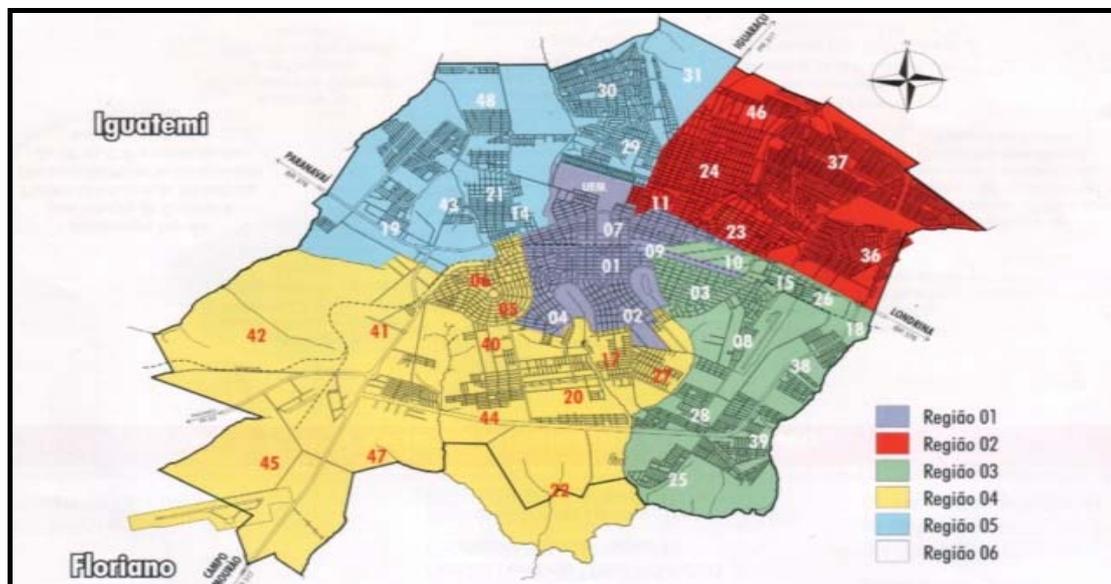
Dividir a cidade agrupando diversos bairros tornou-se uma tarefa difícil para a Coordenação do OP, diante das distâncias entre os bairros e outras questões, como de loteamentos que foram iniciados recentemente, onde há poucos moradores e falta infra-estrutura. No entanto, visando um melhor entendimento quanto às regiões e às zonas que as compõem, o quadro 8 apresenta as informações obtidas a partir do Censo Demográfico 2000, com base em pesquisa realizada com as pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes dos bairros de Maringá, em relação aos anos de estudo e rendimento nominal mensal (salário mínimo). Nesta pesquisa, a maior incidência de renda encontrada nos responsáveis pelos domicílios foi: 21% ganham mais de 5 a 10 s.m. e 19,56% ganham acima de 3 a 5 s.m. Apenas 6,27% do total do universo pesquisado apresentou rendimento nominal com mais de 10 a 15 salários mínimos.

**Quadro 8- Regiões de Maringá - média salarial e grau de instrução dos responsáveis.**

Regiões de Maringá		Maior concentração –Grau/ Instrução	Maior concentração de rendimentos (salário mínimo)
Região 1	Zonas: 01,02,04,07,09 e 50	Superior	Mais de 5 a 10
Região 2	Zonas: 11,23,24,36,37 e 46	Fundamental	Mais de 3 a 5
Região 3	Zonas: 03,08,10,15,18,25,26,28,36 e 39	Fundamental	Mais de 3 a 5
Região 4	Zonas: 05,06,17,20,27,41,42,44,45 e 47	Médio	Mais de 5 a 10
Região 5	Zonas: 14,19,21,29,30,31,43 e 48	Fundamental	Mais de 5 a 10
Região 6	Iguatemi, Floriano e Zona 33 e 34.	Fundamental	Mais de 3 a 5

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 – Resultados do universo.

**Figura 2 - Regiões do Orçamento Participativo de Maringá – 2001.**



## INTERCÂMBIO DAS REGIÕES DO OP

### REGIÃO 1

A Região 1, situada na área central de Maringá, com cerca de 50 mil habitantes, está composta por 11 bairros. Representada pelas zonas 1, 2, 4, 7, 9 e 50; Jardins Laodicéia, Ipiranga, Universitário, Acema e Castor, a Região 1 elegeu 23 delegados, 2 conselheiros titulares (sendo um afastado por problemas de saúde) e 2 suplentes. A prioridade para região definida em reunião foi a Saúde e infra-estrutura urbana.

### REGIÃO 2

A Região 2 do Orçamento Participativo é composta por 39 bairros e foi subdividida em 6 microrregiões. Localizada na Zona Norte da cidade, a Região 2 tem uma população de aproximadamente 90 mil habitantes. Foram realizadas 3 grandes Assembléias Gerais, mais de 20 Assembléias Autônomas e elegeram 108 delegados. Mais de 1.100 pessoas participaram

das Assembléias da Primeira Rodada e no dia 12 de julho foram eleitos 4 conselheiros da Região. A saúde também foi a prioridade desta região.

### **REGIÃO 3**

Os moradores dos 38 bairros da Região 3 se reuniram em duas grandes Assembléias Gerais e em quinze Assembléias Autônomas de bairros. Nas reuniões autônomas, elegeram 42 delegados, escolheram as prioridades temáticas e priorizaram as necessidades locais. Realizaram reuniões por microrregiões e escolheram os 4 conselheiros da Região. Para facilitar os trabalhos, a Região foi dividida em três microrregiões. Em reuniões, o investimento ficou definido para saúde (construção da Unidade de Saúde e uma ampliação na já existente) e infra-estrutura urbana (pavimentação asfáltica e galerias de água pluvial)

### **REGIÃO 4**

É composta por 39 bairros, que correspondem a 43.641 habitantes. Participaram cerca de 660 pessoas, representando um público significativo na Região. Os moradores elegeram 62 delegados comprometidos em discutir os problemas dos bairros e da cidade. Para facilitar a organização das reuniões, a região 4 foi subdividida em 4 microrregiões. Nesta região houve muita mobilização e muitos participaram das Assembléias Gerais e Autônomas. As aplicações dos recursos do OP, nesta região foram direcionados para à saúde e à educação.

### **REGIÃO 5**

A Região 5, também chamada de Região Azul, compreende a maioria dos bairros da parte Norte da cidade de Maringá. São 69 bairros divididos em 7 Microrregiões (5-A, 5-B, 5-C, 5-D, 5-E, 5-F e 5-G). Cerca de 1.300 pessoas participaram das três Assembléias Gerais da Região 5, elegendo 139 delegados. No dia 26 de julho às 19h30 no Cine Plaza, ocorreu Assembléia Geral para eleição dos 4 conselheiros. Também a saúde foi considerada como

prioridade (construção de um posto de saúde e duas ampliações e reforma nos existentes) e educação (construção de dois centros municipais de educação infantil).

## **REGIÃO 6**

Composta por 10 localidades rurais e distritais (considerada a área agrícola do município de Maringá), é uma Região com necessidades semelhantes entre si, apesar das distâncias entre uma localidade e outra. Fazem parte dessa Região os distritos de Iguatemi e Floriano e mais as localidades rurais. Quase 800 pessoas participaram das Assembléias Gerais da Primeira Rodada, elegendo mais de 72 delegados. A Região foi subdividida em 3 microrregiões. Os participantes da assembléia votaram que a principal prioridade era a saúde (ambulatório móvel e duas reformas em postos á existentes) e a infra-estrutura urbana (galerias pluviais e construção de uma travessia sobre o córrego).

No total, em 2001, foram realizadas 15 (quinze) Assembléias Gerais e 6 (seis) Assembléias da Segunda Rodada, todas com a presença do Prefeito e do Vice-Prefeito, o qual também é o Coordenador Geral do Orçamento Participativo, e se inscreveram 4.721 pessoas. Chegando ao final de 2001 do total de participantes das reuniões e assembléias, mais ou menos 10 mil pessoas.

Do total, foram eleitos 438 delegados nas reuniões do Orçamento Participativo em 2001. Ao mesmo tempo em que o povo fazia reuniões nos bairros, internamente, na Prefeitura, as secretarias de governo levantavam as necessidades institucionais para apresentar nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A participação popular no Orçamento Participativo é uma das formas de envolvimento direto no governo, através do Conselho do Orçamento Participativo e indiretamente na Câmara de Vereadores, acompanhando as votações na Plenária. Em Maringá, a participação popular começou durante as discussões para elaboração do Plano de Governo e, posteriormente, foi para as ruas, reuniões, mídia e debates políticos durante a campanha eleitoral de 2000.

Em 2001, o Governo Popular de Maringá trabalhou com uma previsão orçamentária de R\$ 5 (cinco) milhões de reais e, após dezenas de reuniões, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), eleito nas Assembléias Gerais da Segunda Rodada, hierarquizou as demandas para

fazer parte do Orçamento Público, enviado à Câmara de Vereadores e aprovado na íntegra. O COP hierarquizou demandas para três prioridades temáticas:

- Educação, 30%, o equivalente a R\$ 1,5 (um milhão e meio de reais);
- Saúde, 50% do orçamento, o equivalente a R\$ 2,5 (dois milhões e meio de reais);
- Infra-estrutura, 20%, o equivalente a R\$ 1,0 (um milhão de reais).

#### **4.3.1 Orçamento Participativo – a práxis de Maringá**

A população foi chamada para co-administrar a cidade com o Governo Popular, através de um processo democrático e consultivo que se realizou em vários momentos, como Assembléias Gerais, Assembléias Intermediárias Autônomas locais e microrregionais, Fórum de Delegados e Conselho do Orçamento Participativo. Momentos como esse já estava previsto na Lei Orgânica do Município de Maringá, nº 30/99, artigo 105, parágrafo único: “Será garantida a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

As demandas e prioridades foram hierarquizadas pelo COP obedecendo à hierarquia da demanda na Região, carência de infra-estrutura da Região e população a ser atendida. Todas as demandas hierarquizadas pelo COP, em 2001, foram planejadas para serem executadas em 2002. Antes de serem hierarquizadas, as demandas foram enviadas às secretarias afins para pareceres legal, técnico e financeiro. No Conselho, todos os pareceres foram apreciados.

##### **As assembléias**

As Assembléias da Primeira Rodada tiveram como objetivo determinar a quantidade de delegados que seriam eleitos nas reuniões de bairros. Cada dez pessoas de uma mesma

localidade, bairro ou jardim, com mais de dezesseis anos de idade, presentes na Assembléia, tinha o direito de eleger um, ou ser eleito delegado na reunião ou assembléia local. Os delegados eleitos de uma mesma Região elegiam dois conselheiros titulares e dois suplentes na Assembléia Geral da Segunda Rodada.

**Quadro 9 – Principais datas da realização do O P de Maringá-PR**

Março –julho 25 de abril e 11 de julho de 2001	Assembléias de base e construção dos indicadores de planejamento (inclui-se aqui a primeira rodada, rodada das intermediárias, segunda rodada, até eleição e posse do novo conselho)
Julho - setembro	Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se no conselho a votação da matriz orçamentária). o Plano de Investimento para 2002, que será entregue à Câmara de Vereadores até o final de setembro de 2001, para apreciação, votação e aprovação
Outubro-novembro	Detalhamento do Plano de Investimento e serviços, avaliação do OP no Fórum dos delegados e no Conselho; Discussão sobre o Regimento Interno.  Mobilização popular para votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores.

O OP, na realidade, foi uma prática que serviu de aprendizado trazendo, novas contradições e desafios para a participação popular, podendo, pela primeira vez as classes populares (com muitas carências) se ocuparem dos espaços públicos e realizarem uma participação institucional na definição de políticas públicas.

É bom observar que as reuniões do OP aconteceram em níveis diferentes de participação em relação à divisão da cidade. Em um primeiro momento, foram realizadas as reuniões em cada “BAIRRO”, onde se elegeram os delegados e definiram as demandas (necessidades deste bairro). Iniciou-se então uma hierarquização de necessidades, bairro por bairro.

Em um segundo momento, ocorreu a reunião por “MICRORREGIÃO”, composta pelos Delegados dos “BAIRROS” que a formaram.(hierarquizaram as demandas dos bairros dentro da microrregião).

Depois dessas reuniões com os delegados no bairro e nas microrregiões, aconteceram então, a reunião na “REGIÃO”, quando os delegados hierarquizaram as demandas da microrregião, reunindo todos delegados dos bairros e das microrregiões.

Ao final, já com os CONSELHEIROS eleitos pelos Delegados, hierarquizadas as demandas das de todas as seis “REGIÕES” junto com as demandas institucionais, ocorreu o grande debate e surgiu a revitalização dos valores compartilhados em comunidade. O munícipe/cidadão não é visto isoladamente, mas em interação, como um construtor de laços de coesão a partir do quais facilita ações coordenadas para lidar com os dilemas coletivos.

Nessa fase da hierarquização das demandas junto aos bairros, os conselheiros eleitos recebem do Executivo informações técnicas sobre população, Número de criança *versus* número de creche, número de habitantes *versus* número de postos de saúde e assim por diante. Informações estas que passam credibilidade sobre a segurança das informações e permitem que os Conselheiros tomem decisões acertadas sobre o levantamento de prioridades.

É por esse motivo que o Orçamento Participativo implantado nos governos de esquerda (principalmente o PT) considera essencial nas discussões a inversão de prioridades. Essa inversão, considerando o nível de carências e outras características de cada região, é buscada para que os resultados práticos dos investimentos da Administração Popular sejam percebidos principalmente por populações que vivem à margem da infra-estrutura urbana. No entanto, como é o primeiro ano, não é possível, nesta pesquisa, apontar números que signifiquem essa melhora, entretanto, vale para um estudo futuro.

Porém, em relação a atividades políticas dos Conselheiros, será possível identificar como ocorreu essa participação dos cidadãos através das assembleias e reuniões, que elegeram os delegados e conselheiros e fizeram o trabalho de hierarquização, como já citado, exigindo muita colaboração, confiança e cooperação entre os envolvidos.

São atribuições dos delegados do OP

- Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- Participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros nas Regiões;
- Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação dos assuntos tratados no COP para população;

- Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- Deliberar, em conjunto com os conselheiros, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Plano de Investimentos;
- Acompanhar e fiscalizar os trabalhos dos conselheiros no COP;
- Formar as Equipes de Acompanhamento e de Fiscalização de Obras (EAFO), desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- Para elaboração do projeto e da licitação de uma obra, a Coordenadoria de Organização e Formação do Orçamento Participativo (COFOP) contatar os conselheiros da região e delegados da proximidade da obra para acionar ou criar Equipe de Acompanhamento e Fiscalização de Obra. Antes do início da obra, realizar a primeira reunião para discutir o projeto e a rotina de acompanhamento da obra e, após o término, somente com parecer por escrito da Equipe de Obras ao Engenheiro da PMM, dar-se-á sua efetiva conclusão, sendo que os mesmos não assumem responsabilidade técnica sobre o referido investimento.

#### Quadro 10 - Funções do Conselho do Orçamento Participativo (2001/2002)

<p>Finalidade</p> <p>Composição</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o Plano de Investimentos do Orçamento Público do Município de Maringá, no que se refere a obras, instalações e equipamentos.</li> <li>• <b>2</b> (dois) conselheiros titulares e <b>2</b> (dois) suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) regiões da cidade;</li> <li>• <b>1</b> (um) representante e <b>1</b> (um) suplente da <b>FEABAM</b> (Federação das Associações de Bairro de Maringá);</li> <li>• <b>1</b> (um) representante e <b>1</b> (um) suplente do <b>SISMMAR</b> (Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Maringá).</li> <li>• <b>3</b> (três) representantes e <b>3</b> (três) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação;</li> <li>• <b>1</b> (um) representante e <b>1</b> (um) suplente da Coordenadoria de Organização e Formação do Orçamento Participativo – <b>COFOP</b>;</li> <li>• <b>1</b> (um) representante e <b>1</b> (um) suplente da Coordenadoria Técnica de Planejamento do Orçamento Participativo– <b>COTEPLAN</b>;</li> <li>• <b>1</b> (um) representante da Coordenação Geral do Orçamento</li> </ul>
-------------------------------------	---

	Participativo – <b>CGOP</b> . Em caso da ausência deste assumirá o representante indicado pelo <b>COFOP</b> .
Mandato	Um ano, sendo possível apenas reeleição consecutiva.
Competências  (Artigo 9º do Regimento Interno)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte, a proposta do Plano de Investimentos do Município de Maringá, no que se refere a obras, instalações e equipamentos.</li> <li>• Acompanhar a execução e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos.</li> <li>• Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas em relação ao plano de investimentos.</li> <li>• Analisar e referendar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado, com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado do Plano de Investimentos.</li> <li>• Indicar representantes do Conselho do OP em outros Conselhos. É atribuição deste Conselho garantir intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS para todos os conselheiros e delegados surdos, em todas as atividades que necessitem de suas presenças, sejam em plenário ou em outros locais e não marcar reuniões em locais onde os portadores de necessidades especiais não possam participar.</li> </ul>

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo 2001-Prefeitura de Maringá.

Para o Governo Municipal de Maringá, as funções dos delegados (as) e conselheiros(as) são extremamente importantes, por isso há ênfase na realização de reuniões para formação e capacitação, buscando o despertar da consciência crítica de todos os envolvidos na gestão municipal. O governo local apresenta-se como defensor da idéia de que só pela participação efetiva, conhecendo o todo, através de estudos e discussões, é possível praticar a democracia, valorizando a cidadania e instigando os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.

Em entrevista com a coordenação do Orçamento Participativo do Município, informaram que muitos delegados e conselheiros participaram de formação sócio-política. Foram realizadas aproximadamente cinquenta reuniões de estudos em nível de micros e de regiões, sobre funcionamento da sociedade, análise de conjuntura, ética e cidadania, buscando a revitalização dos valores compartilhados em comunidades tão diferentes, para que possa trabalhar com a inclusão social. O que se pretende confirmar pela pesquisa.

As reuniões convocadas pelo Governo local mostram-se importantes, como forma de criar Capital Social, através da formação de sistemas de discussões em torno de políticas públicas, abrindo um campo para a contestação, participação e politização do espaço público além de criar um ambiente social inovador. Tudo isso gera, uma energia social, capacidade social e “empoderamento”<sup>42</sup>.

Além dessas participações detalhadas acima, há outras atividades que podem ser medidas em momentos diferentes: Assembléias Gerais da Primeira Rodada, Reuniões e Assembléias nos Bairros, Fóruns de Serviços para discutir com representantes do governo os serviços emergenciais. A partir desse momento, a participação do povo no governo é indireta, logo abaixo (quadro 11) podem-se observar, detalhadamente, todos os momentos do OP.

### Quadro 11 - O Ciclo do Orçamento Participativo

1ª Rodada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação da situação em que se encontra a Prefeitura; Critérios do OP; Levantamento do número de delegados; Palavra do Prefeito;</li> <li>- Reuniões por bairros para a população levantar e priorizar suas necessidades e eleger seus delegados;</li> <li>- Assembléia Regional para posse dos delegados; Fórum Regional de delegados para priorização das necessidades dos bairros.</li> </ul>
2ª Rodada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação da receita e despesa da Prefeitura; Entrega das necessidades populares e institucionais; Eleição dos conselheiros; Palavra do prefeito;</li> <li>- Posse e formação dos conselheiros; Sistematização das necessidades e prioridades pelo COTEPLAN e discussão pelo COP;</li> <li>- Elaboração final do OP pelo COP; Apresentação do Orçamento Público a Câmara de Vereadores;</li> <li>- Avaliação do OP no Fórum de Delegados e no Conselho; Discussão do Regimento Interno;</li> <li>- Mobilização Popular para votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores; Discussão do Plano de Investimento no OP no COP e avaliação dos trabalhos realizados.</li> </ul>

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá

Também considera-se que o Orçamento Participativo é uma forma de os cidadãos exercerem direitos garantidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 1, 21, 27 e 29, na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, art. 1º, parágrafo único, no art. 5º e a Emenda à Lei Orgânica do Município, comentada anteriormente

<sup>42</sup> Empoderamento aqui se entende como um processo em que uma coletividade adquire poder à medida que capacita-se e habilita-se para promover seu autodesenvolvimento, através de reflexões e análise da situação. Um pensar autônomo, livre, emancipatório (Habermas; Freire; Abers; Avritzer)

Observa-se que o povo, independente de partido, quando percebe a seriedade de um projeto, participa e se dispõe a ajudar e a compreender como funciona a administração pública, como vêm as verbas, como são gastas e qual o melhor planejamento das ações para que possa beneficiar o maior número possível de pessoas. O povo, na realidade, busca compreender a democracia.

Indivíduo e sociedade existem mutuamente. A democracia favorece a relação rica e complexa indivíduo/sociedade, em que os indivíduos e a sociedade podem ajudar-se, desenvolver-se, regular-se e controlar-se mutuamente.(...) Democracia é mais que um regime político; é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa: os cidadãos produzem a democracia que produz cidadãos (MORIN, 2001, p.107).

Desta forma, os conselheiros, nas reuniões, discutiram e debateram a respeito das prioridades e, pelas regras democráticas do consenso da maioria, decidiram por investimentos em que se priorizassem as primeiras necessidades apontadas pelos munícipes: saúde, educação e infraestrutura. O OP fez também com que os participantes adquirissem consciência da importância da participação e de intervenção político-social. Não era práxis na política de Maringá a dialética cidadão-governo-cidadão e isso facilitou o envolvimento e a credibilidade da população no governo popular.

Assim, o compromisso com a população foi mantido e o OP, como cita Sánchez (2002, p. 43), “se tornou um espaço de deliberação efetiva, com regras preestabelecidas que não se alteram ao sabor dos interesses, nem da população e nem do governo, promovendo a idéia da co-gestão das políticas públicas”. Por outro lado, não isentou o governo de ser cobrado sobre serviços essenciais pela comunidade. O prefeito e o secretariado são vistos e cobrados como salvadores social e político, de um município como no caso de Maringá dilapidado.

No primeiro ano do Governo Popular, a Secretaria Municipal de Fazenda conseguiu a arrecadação em R\$ 179.865.533,91 (cento e setenta e nove milhões e oitocentos e sessenta e cinco mil e quinhentos e trinta e três reais e noventa e um centavos) Sendo R\$ 127.140.425,06 (cento e vinte sete milhões e cento e quarenta mil e quatrocentos e vinte cinco reais e seis centavos) provenientes de impostos, taxas, alugueis e outros rendimentos pagos diretamente a Prefeitura. No entanto, a nova gestão 2001/2004 assumiu o município com uma dívida de R\$ 218 milhões de contas atrasadas. Só no ano de 2001 a Prefeitura destinou R\$ 28.696.147,48 (vinte oito milhões e seiscentos e noventa e seis mil e cento e quarenta e sete reais e quarenta e oito centavos) aos encargos da dívida.

Quanto ao Orçamento Participativo de Maringá, este é bem mais simples que o pesquisado em Porto Alegre, especialmente pelo tamanho da cidade. Em Porto Alegre há rodadas temáticas, ou seja, plenárias temáticas as quais não ocorreram em Maringá. E também quanto à competência do Conselheiro do OP é mais ampla a de Porto Alegre, pelo menos no Regimento Interno.

Outro fator interessante é que por mais que Maringá tenha elaborado seu Orçamento Participativo a partir do OP de Porto Alegre. As atividades já no primeiro ano não ocorreram da mesma forma em relação a composição do COP. Os conselheiros decidiram retirar o representante e o suplente da FEABAM (Federação das Associações de Bairro de Maringá) e do SISMMAR (Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Maringá) da composição do OP. Tudo indica que a Federação das Associações de Bairro de Maringá não possuía as mesmas características da UAMPA de Porto Alegre, a qual até hoje compõe o OP de Porto Alegre com 1 representante suplente e um titular.

Em Maringá, os membros do Conselho entenderam que as participações dessas entidades não estavam trazendo a prática desejada para o OP, que buscava sair da visão “tradicional” de participação cujo clientelismo e corporativismo ainda se fazem presentes. Outro fator importante para a saída dessas entidades ocorreu pelo fato de que ambas eram indicadas, não eram eleitas nominalmente através das assembléias. Desta forma, mesmo com as entidades não tendo direito a voto e apenas com assento nas reuniões dos Conselheiros para o uso da palavra, os conselheiros eleitos consideraram melhor a retirada dos representantes das mesmas.

Nas reuniões regionais do OP, as pessoas criticam, mas também sugerem e apontam possíveis soluções. Exigem e apresentam propostas. É como escreveu Tarso Genro (2001, p.16), “Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã”.

Em Maringá, como em outros municípios já pesquisados, espera-se que o Orçamento Participativo possa contribuir para o crescimento pessoal e político dos munícipes, possibilitando encontros de delegados e conselheiros na discussão das demandas e na decisão dos investimentos.

A expectativa por parte do Governo é que a prática do Orçamento Participativo em Maringá seja aprovada pela comunidade e que todos que dele participam, aprendam, desenvolvam,

ensinem e avancem social e politicamente. Esses fatos acenam para um processo de democratização do poder local, fazendo a comunidade assumir cada vez mais o seu papel de protagonista, ou seja, de cidadão.

O que se apresenta através da pesquisa sobre o Orçamento Participativo é que o sucesso ou não dessa forma de governo depende da intenção política do Orçamento Participativo a ser implantado. Ou seja, deriva de um profundo e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciam na organização da sociedade civil. Essa organização civil sentirá um “empoderamento”, isto é, um processo em que a coletividade adquire poder à medida que fortalece laços de coesão entre os Conselheiros e Delegados, buscando informações sobre a cidade, sobre seu bairro, capacitando-se cada vez mais para discutir o investimento e planejamento urbano do Município em que vive.

Realizando uma ponte sobre a discussão da Administração Pública e do Capital Social, pode-se considerar que o Orçamento Participativo aproxima o Estado do cotidiano social, oportunizando acesso às informações, à criação de um espaço público para que os cidadãos, através de reuniões, diálogos e discussões sobre o planejamento da gestão local ampliem as iniciativas coletivas as quais potencializam laços sociais entre a comunidade e Governo.

Orçamento Participativo aproxima Governo e sociedade, e ambos valorizam o bem comum e buscam o atendimento aos mais desprovidos de estrutura urbana. Ao mesmo tempo, parte de uma iniciativa de política governamental acaba apresentando um novo institucionalismo, pois o Governo se mostra inserido no cotidiano social. Isso resulta em uma prática que torna difícil distinguir se o Capital Social é fonte ou consequência da ação coletiva.

No entanto, considera-se que o Capital Social pode tanto surgir da sociedade, ou seja, um subproduto do empenho coletivo (forma de ações de uma determinada comunidade, sua tradição, história), ou pode ser estimulado através de uma ação do Estado ou do Governo local, oferecendo informações, despertando nos cidadãos ações cívicas, como a participação e o diálogo. Assim, o Orçamento Participativo pode ser um importante instrumento para gerar e potencializar o Capital Social uma vez que um governo democrático não pode sobreviver sem virtude cívica e é preciso que a democracia funcione para as pessoas comuns. Nesse sentido, um bom governo democrático não só considera as demandas dos seus cidadãos (ou tenha sensibilidade), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (PUTNAM, 2000).

Desta forma, se tais propriedades do Capital Social, fonte ou conseqüências de ações coletivas, são mutuamente dependentes, então observa-se que o Capital Social é dinâmico e não estático, movimentando-se de acordo com sua origem e reforçado pela conseqüência de seu uso. Deste modo, várias abordagens do Capital Social apresentam um vasto repertório semântico, e uma pesquisa empírica poderá contribuir para ampliação da discussão em torno dos conteúdos e proposições teóricas.

Com já discutido, no capítulo anterior, o Capital Social é visto de diversas maneiras conforme os autores pesquisados: Coleman (como outras formas de capital, o Capital Social é produtivo, possibilitando certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse), Evans (laços solidários e normas que se estabelecem entre os indivíduos através de grandes redes horizontais, não exigem excepcional estoque de Capital Social para que possam existir), Fukuyama (confiança como principal fator), Bourdieu (a cultura, definindo e reforçando os limites do grupo – seu habitat), Kliksberg (cultura é parte importante do Capital Social de uma determinada comunidade), Putnam (os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de Capital Social e possibilitam o desempenho de um bom governo através de relações horizontais), assim como para Tandler (o Estado pode estimular os cidadãos à ação cívica, já que as associações cívicas podem desempenhar um papel importante na melhoria do governo local). Ao concluir o capítulo sobre o Orçamento Participativo, cabe reforçar que, o Capital Social (COLEMAN, 2000) facilita a cooperação espontânea e por isso é fundamental para um bom desempenho institucional (KLIKSBERG, 1999; PUTNAM, 2000; SANTOS JUNIOR, 2001; TENDLER, 1998).

No próximo capítulo será apresentada a análise de resultados a respeito da pesquisa realizada no município de Maringá, e a possível validação da hipótese se o Orçamento Participativo pode ser instrumento de geração do Capital Social para os Conselheiros que participaram das atividades públicas referente ao primeiro ano da Gestão 2001/2004.

## 5 RESULTADO DA PESQUISA

Não existem levantamentos mais sistemáticos sobre os fatores de natureza política, social e cultural associados a conselheiros (as) que participam do Orçamento Participativo. A presente pesquisa propõe-se a contribuir para o preenchimento dessa lacuna.

Um dos principais aspectos a serem investigados nesta pesquisa diz respeito às características sócio-culturais que contribuem para determinar aquilo que poderia ser denominado de Capital Social.

O conceito de Capital Social - confiança, norma e cadeias de relações sociais - tem sido utilizado na análise de uma grande variedade de questões relacionadas ao desempenho institucional e ao desenvolvimento econômico de uma sociedade. Na verdade, a noção de Capital Social pode ser considerada uma das inovações conceituais que maior atenção recebeu, no contexto das ciências sociais, no decorrer da década de noventa. O interesse por esse conceito rapidamente ultrapassou o âmbito estritamente acadêmico, alcançando os meios de comunicação, os formuladores de políticas e as instituições internacionais ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento. Dentre essas últimas, destaca-se o Banco Mundial que tem sido um dos principais animadores das pesquisas em torno do tema nos últimos anos.

Embora tenha despertado maior atenção especialmente a partir da década de noventa, o conceito de Capital Social tem raízes profundas no pensamento das ciências sociais, podendo ser identificada sua utilização, em trabalhos precursores, desde o início do século vinte. A literatura relacionada ao Capital Social tem crescido de forma exponencial ao longo dos últimos anos. Da mesma forma, tem aumentado a listagem das áreas de pesquisa nas quais o conceito tem sido aplicado.

A popularidade alcançada pelo conceito de Capital Social deve ser atribuída, em grande parte, à repercussão do trabalho realizado por Robert Putnam, cientista político da Universidade de Harvard. Três de seus textos, publicados ainda na primeira metade dos anos noventa, como já citado na revisão de literatura, despertaram amplo interesse dentro e fora da comunidade acadêmica e tiveram especial importância para a difusão desse conceito.

Conforme, já citado, Putnam estudou detalhadamente as diferenças de desempenho institucional verificadas entre as administrações regionais italianas, ao longo dos vinte anos que se seguiram à sua implantação, em 1970.

Depois de constatar, através de uma minuciosa análise empírica<sup>43</sup> que as administrações das regiões localizadas no centro e no norte da Itália haviam apresentado um desempenho melhor que as do sul, Putnam buscou identificar as causas dessas diferenças. Após descartar algumas hipóteses, como a de que as diferenças poderiam ser atribuídas ao maior ou menor grau de riqueza das regiões, Putnam optou por atribuir o desempenho destacadamente melhor de algumas das regiões do centro-norte às suas comunidades cívicas, que teriam contribuído para acumular um maior estoque de Capital Social nessas áreas, constituído por uma densa malha de associações, caracterizadas por um padrão horizontal de relações sociais.

Desta forma, iniciamos a apresentação dos resultados, buscando confirmar se o Orçamento Participativo (OP) realizado no ano de 2001/2002 em Maringá gera Capital Social, ou seja, se a prática de reunir pessoas em assembléias para discussão e tomada de decisões sobre políticas públicas, pode realmente considerar esse instrumento de participação (OP) como gerador ou potencializador de Capital Social.

## 5.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS DO OP

Como já foi citado, o Orçamento Participativo (OP) ocorreu em seis grandes regiões que envolvem vários bairros. Dessas regiões, foram eleitos dois conselheiros titulares e dois conselheiros suplentes. A pesquisa envolveu 100% dos titulares e 50% dos suplentes. A busca em conhecer o perfil dos Conselheiros(as) do OP do ano 2001/2002 visou identificar quem conduziu o acompanhamento, a fiscalização, a execução de investimentos e as políticas de Maringá e após o conhecimento do perfil deste participante, buscaram-se outras informações relacionadas aos conselheiros, como a sua trajetória política, seu nível de confiança na gestão local e sua participação no OP.

---

<sup>43</sup> Putnam desenvolveu um índice de desempenho institucional baseado na combinação de doze indicadores. Ver PUTNAM, Robert D. (2000) - **“Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna”**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. (apresentado no capítulo sobre Capital Social dessa dissertação).

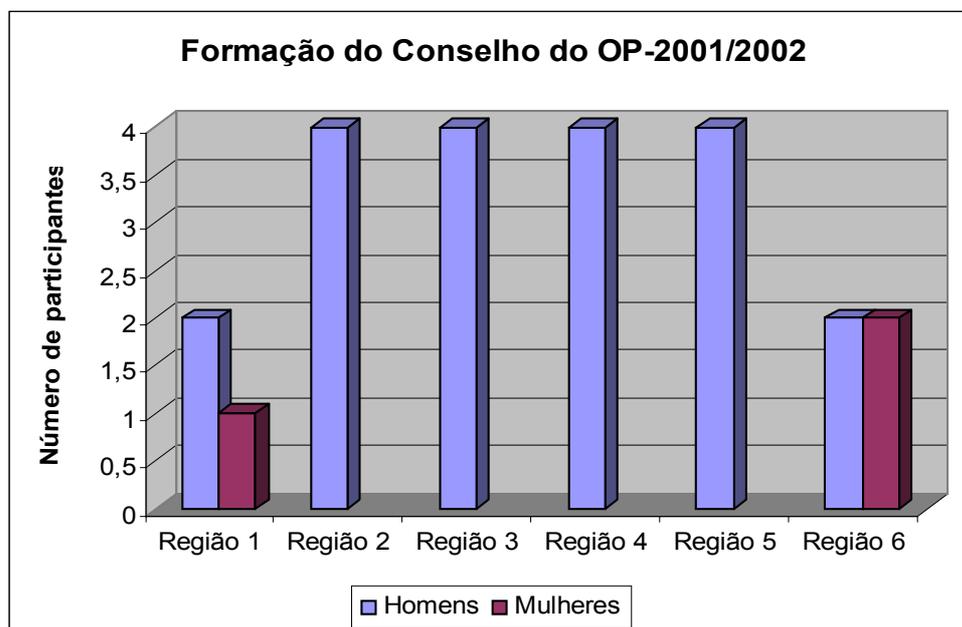
Desse total de dezessete conselheiros titulares e suplentes entrevistados, observa-se pelo gráfico 1 (abaixo), o predomínio da participação masculina, fato que ocorre em nossa sociedade pela questão da cultura de modelo patriarcal, porém, mudar esse universo de não homogeneidade é um projeto possível que o OP, a cada dia, pode estar realizando (RIBEIRO, 1999).

Nota-se que as mulheres participam das assembleias, concorrem para serem delegadas, mas no momento de eleger o Conselho do OP, o voto geralmente é dado aos homens. Para Carvalho e Felgueiras (2000, p.48), isso pode estar relacionado à “[...] maior dificuldade das mulheres em participar de espaços mais exigentes de deslocamentos, de dedicação de tempo, que exigem maior capacitação e onde há maior disputa de poderes”.

Essa menor participação da mulher pode ser identificado também em outros municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Santo André. Em Porto Alegre, mesmo com a prática do OP há treze anos, o percentual de mulheres como Conselheiras no ano 2001 foi de 20% (SANTOS, 2002). Em Belo Horizonte, 29,49% e Santo André 27% no ano de 1997/98, números superiores em comparação ao percentual de 13% em Maringá. Sobre a participação feminina nessa esfera pública não estatal (OP) de Maringá é importante destacar que duas são suplentes e apenas uma titular. Desta forma, a pesquisa realizada em Maringá constatou uma predominância de homens no Conselho do Orçamento Participativo de 2001/2002, sendo que o percentual de 87% dos conselheiros está bem acima do encontrado em outros municípios.

Nota-se, conforme gráfico 1 o predomínio de homens nas regiões mais carentes (regiões, 2,3,4,5). No entanto a Região 1 (um), região central da cidade e a Região 6 (seis) região agrícola, ambas estão representadas por mulheres. Embora se destaque, que a região 6 (seis) é a única que apresenta homogeneidade na representação, ou seja, teve como representante um homem e uma mulher tanto para conselheiro(a) titular como para suplente.

Gráfico 1 – Formação do Conselho do OP 2001/2002



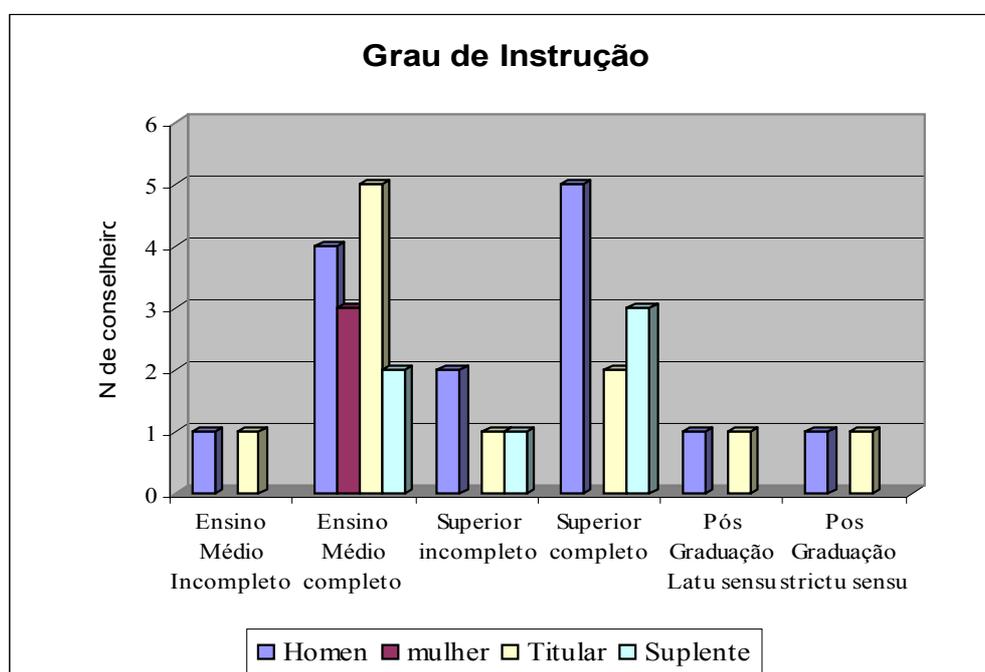
Esse gráfico apresenta o total de 23 conselheiros eleitos através de assembléias dos delegados e que formaram o Conselho do Orçamento Participativo 2001/2002, dos quais 17 foram entrevistados. Registra-se que na região 1 (um), foram eleitos dois homens como conselheiro titular, uma mulher e um homem como suplentes (são quatro representantes para cada região). No entanto, um titular adoeceu, solicitando sua desistência como conselheiro ficando, desta forma, apenas por dois homens (um titular e um suplente) e uma mulher (suplente).

Quanto ao grau de instrução dos conselheiros, constatou-se que há um predomínio de homens com formação universitária (7), ou seja, 50% são formados, sendo 28,57% com pós-graduação em Economia, resultando um total de 64,29% de homens com curso superior completo ou não, percentual bem superior ao encontrado no perfil dos conselheiros de outros municípios. Em Belo Horizonte, segundo pesquisa de Rueda (2000) sobre o grau de escolaridade, percebe-se um equilíbrio entre as mulheres: (41,42% têm primeiro grau, ensino fundamental; 22,2% têm ensino médio; e 27,3% têm curso superior).

Segundo Carvalho e Felgueiras (2000) no ABC paulista, em especial Santo André, o nível médio de instrução dos conselheiros do OP 1997/1998 registrava 41% com curso superior e 31% com ensino médio. Já a cidade de menor população - Ribeirão Pires- teve o seu maior índice no ensino fundamental, 48% e apenas 28% no ensino médio. Índices bem diferentes

dos encontrados em Maringá. Conforme gráfico 2 (abaixo) no tocante ao grau de instrução das mulheres, verifica-se que 100 % das conselheiras possuem o ensino médio completo, grau de instrução aceitável considerando o quadro 8 do capítulo 4 que apresenta uma predominância maior da população maringaense com ensino fundamental e médio.

**Gráfico 2 – Escolaridade dos Conselheiros do OP 2001/2002**



Não se encontra no Conselho do OP de Maringá nenhuma mulher com ensino fundamental (1 grau) ou com ensino superior concluído ou não. Desta forma, em relação à média de instrução entre homens e mulheres na formação do COP, verifica-se que 52,94% apresenta curso superior completo e incompleto (desse total, 41,18% com o curso superior completo) e 47,06% com ensino médio completo ou incompleto (deste total, 41,18% com ensino médio completo). Os números encontrados em Maringá aproximam-se dos percentuais encontrados nos conselheiros de Santo André-SP (CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000).

Dos 17 conselheiros titulares e suplentes que responderam à entrevista, sendo três mulheres e catorze homens, a faixa etária encontrada apresentou um percentual razoavelmente bem distribuído, considerando outras pesquisas, como a de Belo Horizonte, onde há um

predomínio de conselheiros na faixa etária de 41 a 50 anos, com 35,9%, e dos números próximos encontrados também na pesquisa de Santo André (42%). Desta forma, considera-se equilibrada a variação das idades.

Conforme tabela abaixo, consideram-se como percentual médio encontrado em Maringá as faixas etárias de 31 a 50 anos (2 faixa etária), podendo estar relacionado à participação desses conselheiros em partido político, igreja, associações de bairro e sindicatos, o que poderá ser verificado posteriormente.

**Tabela 1 - Faixa etária dos Conselheiros do OP 2001/2002**

<b>21 a 30 anos</b>	<b>31 a 40 anos</b>	<b>41 a 50 anos</b>	<b>51 a 60 anos</b>	<b>61 a 70 anos</b>	<b>Total</b>
4	5	5	2	1	17
23,53%	29,41%	29,41%	11,76%	5,88%	100%

No entanto, quanto à questão das faixas etárias na participação do Conselho do OP a pesquisa de Carvalho e Felgueiras (2000) mostram-se próximas aos percentuais encontrados em Maringá, apresentando pouca participação dos jovens. Dados analisados levaram as pesquisadoras a argumentarem que conforme a idade avança maior é a participação, até o limite entre 45 e 49 anos, quando a participação começa a decrescer.

Ao responderem sobre religião, 76,5% dos conselheiros informaram que são Católicos e ligados a atividades da igreja, 17,64% informaram que são da igreja Evangélica Tradicional, e 5,88% informaram que não possuem religião. Quanto ao estado civil, 70,5% responderam que são casados, 17,65% são solteiros e 11,76% vivem com companheira (o) em uma união estável. A cor que teve predominância na composição do OP foi à branca com 82,36% do total dos entrevistados, apresentando em seguida a cor negra com 11,76% e a cor amarela com 5,88%.

Quanto à questão salarial e ocupação dos conselheiros, os números encontrados são expressivos. Dos homens entrevistados, 48,86% informaram que ganham até 15 salários mínimos e das mulheres entrevistadas, 75% delas informaram que ganham cerca de 2 salários mínimos. Outro percentual encontrado foi de 3 salários mínimos que corresponde a 35,70%

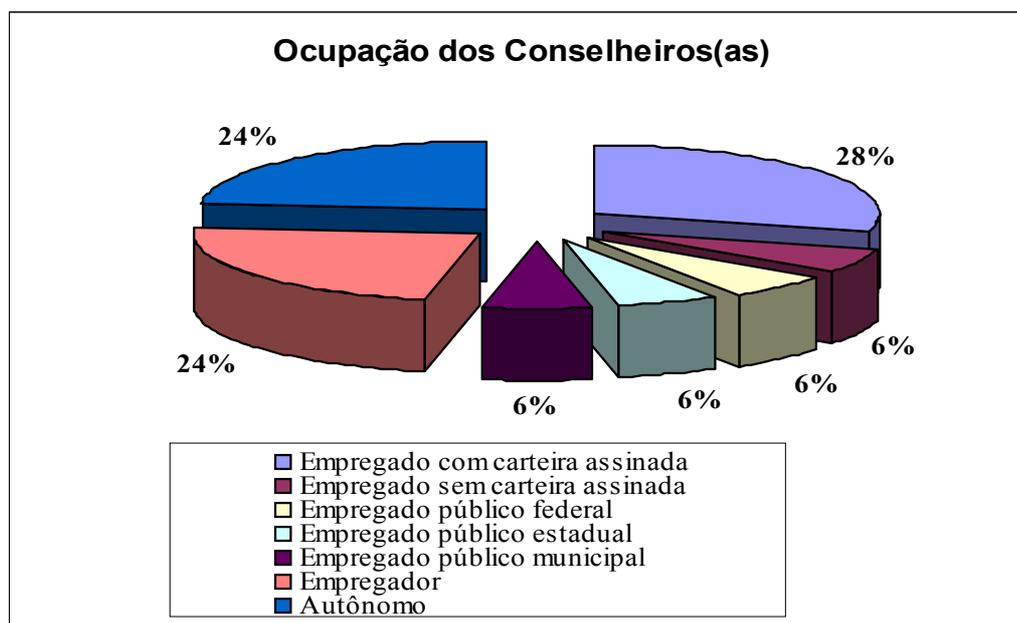
dos conselheiros. O alto percentual de conselheiros na faixa de 15 salários, pode estar relacionado ao alto grau de escolaridade encontrado também na pesquisa. Considera-se alto, em comparação com Porto Alegre-RS que segundo dados do IBGE (2000), a renda familiar é de seis salários mínimos e o de Maringá que de acordo com os dados do IBGE (2000), este número de acima de 10 a 15 salários mínimos representam 6,27% da renda dos responsáveis pelos domicílios na cidade e a maior concentração média de todos é a de 20,6% que representa 17.347 chefes de família com a renda mensal de mais de 5 a 10 salários mínimos. Quanto a renda per capital mensal, Maringá tem em média 2 salários mínimos e meio. No entanto, na cidade divulga-se que o Produto Interno Bruto de Maringá é de R\$ 6.500,00/ ano/ per capita.

No entanto, ao se analisar outras cidades como Santo André, a pesquisa sobre o perfil dos conselheiros revela que 42% possuem renda superior a 10 salários mínimos distribuídos da seguinte forma: 18% dos conselheiros informaram que ganham mais de 20 salários mínimos e 24% ganham de 10 a 20 salários mínimos, totalizando 42% dos conselheiros com renda entre 10 a 20 salários mínimos. Os números encontrados no OP apresentam uma renda maior do que a média da população brasileira, e isso dentro do OP é um número razoável, em se tratando de questões culturais que envolvem nossa sociedade em relação à representatividade.

Vale ressaltar que, em termos de representação, Maringá apresenta 35,70% dos conselheiros com 3 salários mínimos, o que a distancia de Santo André-SP cuja menor renda dos conselheiros é de 5 salários mínimos (27%) diferentemente de cidades menores, como Ribeirão Pires – SP, em que 39% dos conselheiros têm renda de 2 a 5 salários mínimos, embora também se tenha uma representação significativa de conselheiros que ganham entre 10 a 20 salários mínimos (22%).

Quanto à população economicamente ativa (PEA), essa é maior que a não ativa, apresentando, conforme o gráfico 3 (abaixo), o predomínio de empregados com a carteira assinada (28%) percentual que se destaca também nas cidades de Santo André e Ribeirão Pires. As profissões dos Conselheiros do OP são bem diversificadas, apresentando as seguintes áreas de atividade: agricultor, caminhoneiro, comerciante, advogado, contador, eletricista, despachante aduaneiro, professor, microempresário, bancário, topógrafo, administrador, economista e revisor de texto.

Gráfico 3 – Ocupação dos Conselheiros do OP 2001/2002



Tanto empregado sem carteira assinada, como funcionários públicos (municipal, estadual e federal) mantiveram o mesmo percentual, destacando em seguida percentual idêntico, o autônomo e empregador. Tais índices têm relação com os dados anteriores sobre a formação dos Conselheiros (Advogados, Contadores, Economistas, Administradores) e a faixa salarial.

Através de levantamento bibliográfico foi possível encontrar uma ampla discussão sobre o perfil dos participantes do OP, destacando-se a igualdade na participação entre homens e mulheres e as características associativas que envolvem os participantes entre outras coisas. No entanto, quanto ao enfoque específico sobre o perfil dos COP, é mais difícil localizar trabalhos a esse respeito. Talvez pelo fato do OP ser visto e valorizado em sua primeira fase, que envolve a participação geral das comunidades nas assembleias para discutirem a elaboração das demandas para o plano de Investimento. Tudo indica que essa fase possa ser a que mais chama a atenção dos pesquisadores (a participação popular nas políticas públicas).

Porém, esta pesquisa visa conhecer os membros (conselheiros do OP) que realizam a supervisão das obras aprovadas, que é a segunda fase do OP, e como se dá durante o ano 2001/2002 acompanhando de todas as ações do Executivo em relação aos investimentos hierarquizados no OP. Desta forma, a pesquisa se torna tão interessante, pois são esses

conselheiros (as) que trabalham diretamente com o governo e com a comunidade em uma relação que pode potencializar e gerar Capital Social.

Constata-se, através da pesquisa, que 83,33% dos conselheiros (as) exercem alguma atividade em movimentos sociais, 64,71% são filiados a partidos políticos (PT, PMDB, PHS, PTB), e desse total de conselheiros, 82,35% são associados a órgãos comunitários. Isso indica uma densa rede horizontal de relações sociais importantes, uma vez que a teoria social postulada por James Coleman (2000, p.317) sobre Capital Social, afirma que “o resultado é que a maioria das formas de Capital Social é criada ou destruída como um subproduto de outras atividades”, isto é, o Capital Social surge indiretamente através de relações sociais. Assim, essas relações dos conselheiros sendo intensas, maiores são as possibilidades de Capital Social no OP.

Quanto ao perfil do Conselheiro do Orçamento Participativo de Maringá referente o ano de 2001/2002, pode-se concluir que ele se apresenta, preponderantemente:

- Sexo masculino, idade variando de 31 a 50 anos;
- Com curso superior, com renda mensal de até 15 salários mínimos;
- Casados, católicos, cor branca;
- Atividade remunerada com predominância de carteira assinada;
- Atividades em movimentos sociais, filiados a partidos políticos e membros de associação de bairro.

## 5.2 DA PARTICIPAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Quanto à decisão de participar como Conselheiro do OP, as principais respostas sobre o que motivou a participar foram as seguintes:

- 100% responderam que foi pelo interesse de ajudar, foram pelo bem comum;
- 70,6% responderam que foram participar como forma de fiscalizar a ação municipal e entender melhor o governo (Municipal, Estadual e Federal)

Essas foram as principais respostas, depois foram citadas outras como o interesse político pessoal (11,76%). Muitos informaram que gostam de política e, então, passaram a participar como uma forma de aprenderem mais sobre os assuntos que mexem diretamente com a vida da comunidade, desses 23,53% utilizou o espaço do OP com o desejo de fazer pressão à sociedade local.

A pesquisa também verificou as atividades políticas no ano anterior, e se os conselheiros haviam participado do Orçamento Popular da gestão anterior. Dos dezessete conselheiros que compõem o OP, 46,06% informaram que foram a algumas reuniões, no entanto, a metodologia era completamente diferente da que participam hoje, e que o instrumento implantado, no último ano da gestão anterior, apresentava-se, na verdade, “como um instrumento para busca de voto” o que acabou caindo na desconfiança e descrença dos participantes.

O número encontrado é significativo e demonstra um forte interesse da maioria do grupo em participar das decisões políticas locais independentes de quem as promova. O mais importante para os conselheiros é a possibilidade de participar. E pelo que a entrevista constatou, eles desejam participar, mantendo seu senso crítico e discernimento de como essas práticas de participação estão sendo conduzidas.

Observa-se que o perfil do Conselheiro do OP relaciona-se diretamente ao perfil desejado dos participantes para escolherem seus representantes. Desta forma, esse conjunto de dados (grau de instrução, profissão, participação em movimentos sociais, experiência de vida) parece indicar que nas eleições dos conselheiros exige-se uma qualificação que influencia o participante a se candidatar (por ter essas características) e também na assembléia dos delegados a votarem em candidatos que tenham os requisitos esperados para um conselheiro.

Em relação ao processo de aprovação e medidas adotadas pelo Conselho, no ano de 2001/2002, observa-se que todos os Conselheiros consideram que as prioridades levantadas no OP foram aprovadas e acatadas pelo Governo Municipal, conforme tabela 2 (abaixo), porém 65,71% informam que foram aprovadas e ainda não foram executadas, mas não se sentem esclarecidos sobre como isso aconteceu. A pesquisa identificou que os conselheiros sabem que é por falta de recursos, no entanto, parece que os mesmos esperavam ou desejavam um esclarecimento mais específico por parte do Governo, já que eles representavam, naquele momento, a comunidade.

**Tabela 2 - Processo de aprovação e medidas adotadas pelo Conselho no ano de 2001/2002.**

<b>Respostas dos conselheiros</b>	<b>Total</b>
Todas as proposições foram aprovadas por consenso	0
Foram aprovadas e realizadas	0
Foram aprovadas e aceitas pelo executivo, mas nem todas foram executadas.	64,71%
Foram aprovadas, mas não foi possível a realização e esclarecido os motivos.	35,29%

Quanto ao esclarecimento dos motivos de as obras não terem sido realizadas, verifica-se, no entanto, que o Governo buscava divulgar o que estava acontecendo, apresentando os problemas sobre a arrecadação e mais, o “arrombo” deixado pela gestão anterior, o que causou uma situação tão crítica na Prefeitura que o Secretário da Fazenda chegou a noticiar em primeira página de jornal local que, “se a prefeitura fosse uma empresa ela pediria a concordata”. Entretanto, constata-se que apenas 35,39% entenderam a situação do município como esclarecida.

Verificando as respostas com o número de conselheiros titulares e suplentes no percentual de 65,71% , eles se mostram muito próximo, o que não justifica dizer que os titulares possam se sentir mais informados que os demais conselheiros (segundo titular e suplente), ou indique que os mesmos são os que recebem mais informações e têm mais contato diretamente com o Governo. Isso não é real. O que indica é que tanto os conselheiros titulares como suplentes talvez prefiram receber a informação de forma direcionada (personalizada), algo concreto, como uma carta com um resumo da situação esclarecendo os motivos da falta de realização das prioridades elencadas. A resposta dos conselheiros indica que só a prestação de contas em audiência pública, não é suficiente para considerar a informação como recebida. A informação para eles seria efetiva, caso a recebessem através de correspondência ou em reunião específica.

Quanto à participação no OP de 2002/2003, 52,95% dos conselheiros informaram que continuam participando, da seguinte forma: 11,76% acompanham as assembléias; 23,53 % participam este ano como delegados do OP e 17,65% foram reeleitos como Conselheiros de 2002/2003. Do total dos entrevistados, 11,76% informaram que não estão participando este ano por falta de tempo. Sobre essa questão de estarem ou não participando do OP de 2002,

registra-se um percentual de 35,29% que não estão participando do OP deste ano, porque acreditam que os outros também deveriam participar como conselheiros para conhecer o processo do OP. É interessante ressaltar que no Regimento Interno do OP consta que o Conselheiro só pode ter uma reeleição a exemplo de Porto Alegre, usa-se esse critério para ampliar a possibilidade de participação dos cidadãos como conselheiros.

Na realização das Assembléias, os Conselheiros informaram que é possível identificar grupos de interesses, pois Maringá é uma cidade de médio porte, com características fortes de personalismo, clientelismo, forte modelo patriarcal e a prática da busca de “curral eleitoral” (TONELLA, 1991). Nas entrevistas, os próprios conselheiros citavam essas características do município e ficavam atentos quando eles percebiam participantes ligados a deputados ou vereadores que detinham um “certo poder” naquela região, querendo fazer “joguinho” dentro das plenárias e assembléias, ou até mesmo dentro do Conselho visando a interesses individuais e “politiqueiros”. O que ocorreu, no entanto, é que essa questão do “bairrismo” e “particularismo” foi o centro de muitas discussões nas assembléias do OP. A busca da autopromoção com o desejo de uma futura candidatura para vereador, era possível de ser identificada, embora fosse algo bem disfarçado por parte de alguns.

Para a maioria dos conselheiros, o grupo que compôs o Conselho era de pessoas muito boas, que queriam realmente discutir a cidade e estavam bem conscientes que isso poderia acontecer (bairrismo). No decorrer dos debates, foi possível desfazer essa possibilidade de prevalecer o interesse de poucos em detrimento da maioria. Para a maioria dos respondentes, o OP é um aprendizado, e dentro desse aprendizado é normal alguma dificuldade, porém o que eles consideraram importante ressaltar, na entrevista, é que a maioria das pessoas que estavam participando do OP eram muito colaboradoras e preocupadas com a sociedade, e percebia-se que realmente acreditam que o OP pode dar certo.

Desta forma, 64,71% dos conselheiros informaram que é possível identificar grupos de interesse no interior do Conselho, embora isso possa até ser considerado normal, em se tratando do primeiro ano do OP e do incipiente conhecimento dos participantes sobre a administração de investimento de um município. No entanto, para 35,39%, o ambiente nas reuniões era propício para discutir a cidade como um todo, esquecendo, naquele momento, a qual bairro o conselheiro pertencia não existindo grupos de interesse no interior do Conselho.

Aos conselheiros foi perguntado qual era sua avaliação sobre o grau de compromisso do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho do Orçamento Participativo de 2001/2002 e as respostas foram:

- 58,82% alto compromisso;
- 35,30 % médio compromisso;
- 5,88% pouco compromisso

Para a maioria, o compromisso é alto, ou seja, o governo municipal tem como prioridade realizar as obras de investimento que o Conselho elaborou para execução imediata no Município. No entanto, para os que consideraram médio compromisso, a pesquisa indica que tal resposta foi dada pelo fato de o Governo não ter realizado as obras propostas em 2001 e ter dado prioridade para acertar as contas da Prefeitura, até mesmo pela exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, considerando a situação caótica das finanças públicas em que se encontra o município, o grau do compromisso apresenta-se como positivo, pois aponta que não é falta de vontade política cumprir as prioridades levantadas pelo Conselho, mas sim, uma questão de falta de verbas/recursos, ou como já citado, a obrigação de cumprir o serviço da dívida (juros e multas). Embora, isso não seja suficiente para justificar o que de fato ocorreu, essas observações podem ser consideradas como uma primeira impressão sobre a situação de Maringá.

Os Conselheiros, em sua participação no OP, demonstraram bastante interesse em acompanhar e fiscalizar as obras executadas pela Prefeitura e, 94,12 % dos conselheiros responderam que acompanharam as obras e, apenas um (5,88%) afirmou que, pelo fato de ser suplente, acabou não se envolvendo.

No Regimento Interno do OP, o acompanhamento dos conselheiros titulares era uma exigência. Desta forma, a pesquisa pediu aos conselheiros que informassem quais os mecanismos que eles utilizavam para o acompanhamento das obras (múltipla marcação). Desses, 94,12% que acompanhavam as obras, utilizam os seguintes mecanismos:

- Uma grande parte visitava a obra (82,35%)
- Acompanhavam audiências públicas, participavam de reuniões com o Prefeito/secretário junto à comunidade e prestação de contas, o mesmo resultado (47,06%).

Para 88,24% dos Conselheiros, o Conselho faz uso de mecanismo de divulgação das suas decisões através dos seguintes meios de comunicação:

- Jornal da cidade – 23,53%;
- Jornal específico do OP – 88,24% ;
- Pessoalmente – 29,42%;
- Panfletos – 29%;
- Cartilhas – 17%.

No entanto, mesmo com essa divulgação, 100% dos conselheiros consideram que a sociedade em geral não sabe o que o conselheiro do OP faz e o que significa Orçamento Participativo. Para ratificar esse fato, seguem alguns comentários dos conselheiros. Alguns têm a expectativa de melhor divulgação, outros criticam a forma como se desenvolveu o OP e como a falta de entendimento da população gerou cobranças aos conselheiros, o que foi considerado por alguns como uma situação desagradável entre conselho e comunidade e poderia ter sido evitada, através de uma divulgação mais efetiva.

A informação não chega na comunidade em geral, e junto a isso o povo ainda não tem consciência de participação, não entende que pode fazer parte da história. O processo cultural existe e o povo não entendeu a importância em participar. (VICTOR SANTANDER, Conselheiro da Região 2)

Assim, como esse relato do Conselheiro da Região 2, os conselheiros da Região 1 citaram a mesma situação, em que os mecanismos de divulgação que o Governo vem utilizando não chega à população. A divulgação através do jornal específico sobre o OP não é o suficiente e acaba por ficar apenas no círculo interno de quem já participa das assembleias, não ampliando as informações, como segue o próximo relato.

Não tem ampla divulgação informando o que é o OP e como funciona, o povo por não saber cobra do conselheiro coisas que não são coerentes, tudo isto por falta de conhecimento (PAULO SONA, Conselheiro da Região 3).

Observa-se que a falta de divulgação e entendimento do que significa o OP e de ser conselheiro do mesmo, traz para alguns participantes um desconforto em relação à abordagem que a população faz a eles, como se tivessem devendo algo a ela. Desta forma, o conselheiro que começa a participar acreditando, que está colaborando passa, depois de um período, a ser pressionado como se fosse culpado de algo que está ocorrendo, gerando sentimentos difíceis de serem amenizados, mas que são relevantes para as relações sociais. Esta cobrança por parte da população pode ser facilmente entendida, pela nossa cultura que foi por muito tempo de cunho assistencialista e passiva, como segue o relato abaixo do Conselheiro da Região 05:

Não é muito bem divulgado, acaba ficando restrito aos próprios participantes do OP. A sociedade não acompanha nem os vereadores e Prefeito. É como se ela só tivesse a opção de Democracia Representativa, simplesmente escolher um candidato. Muitos não sabem onde é a Câmara Municipal de Maringá. (GERALDO G. MORESCHI, Conselheiro da Região 5)

Constata-se uma falta de entendimento e noção política que as pessoas têm em vários sentidos, até mesmo quanto à separação dos poderes. É muito comum o munícipe achar que vai encontrar o vereador na Prefeitura. Algumas instituições não são distintas para uma grande parte da população brasileira. Os conselheiros relataram que existe uma certa descrença na política e quando cidadão encontra alguém político (pessoa que participa, como o conselheiro do OP) o primeiro sentimento que vem é o de cobrança e não o de buscar saber, compreender, aprender sobre como funciona, ou até mesmo de se oferecer para participar visando à melhora de seu bairro, de sua cidade. O relato abaixo confirma esse novo perfil de caráter reivindicatório, ou seja, de só fazer cobrança, mas não participar.

A gestão local passou para a população uma possibilidade de realizar tudo, isto gerou nos munícipes uma grande cobrança nos conselheiros, achando que o conselheiro fosse resolver tudo. A falta de divulgação sobre o que é o OP e a função dos conselheiros também prejudicou. (ELIANE ALVES B. LIMA, Conselheira da Região 6)

Desta forma, os relatos apresentam que existe uma falta de informação na sociedade, em geral, sobre o OP e a função do Conselheiro. Porém, em se tratando de uma organização política nova e, considerando-se que a dimensão da organização política se faz através da consciência adquirida progressivamente e através de um conhecimento sobre quais são os seus direitos e os deveres na sociedade, é possível, mesmo num processo conflituoso e tortuoso, avanços e

recuos dos participantes ao se apropriarem de informações e ao desenvolverem habilidades para contribuir com o espaço público que sempre foi deles, mas até então, estava desassociado de suas vidas. Assim, os conselheiros, mesmo pressionados por parte da população, conseguiram desenvolver um aprendizado no Conselho, ampliando as relações sociais entre Prefeitura e comunidade.

Os conselheiros apontam que faltou divulgação sobre o OP nos meios de comunicação mais populares (televisão e rádio), mas citam também que essa divulgação teria que ser no sentido de despertar a população, uma divulgação que trouxesse curiosidade para conhecer o OP. Para os Conselheiros, a população, de uma forma geral, olha a política como algo muito distante da vida dela. Nesse sentido, resgatando o relato do Conselheiro da Região 2, “o povo ainda não tem consciência de participação, não entende que pode fazer parte da história. O processo cultural existe e o povo não entendeu a importância em participar”. Nota-se, por esse relato, o profundo entendimento de alguns conselheiros sobre esse processo de inserir os cidadãos na Administração Pública Participativa, mesmo sabendo-se de que é lento, porém, possível.

Pela pesquisa, a maioria dos conselheiros informou que o OP influi na gestão do executivo e que o comprometimento do Governo com o OP é alto, conforme tabela 3 (abaixo). Buscando averiguar ainda mais essas informações sobre o funcionamento do OP, os conselheiros foram questionados sobre como eles avaliavam o número de deliberações tiradas no Conselho. 52,94% consideraram alto o número de deliberações nas reuniões, para 47,06%, o número de deliberações era médio, pois gastava-se muito tempo no debate. Nenhum conselheiro respondeu que havia baixo número de deliberações o que significa que na maioria das reuniões conseguia-se chegar a um consenso.

**Tabela 3 – O Conselho do Orçamento Participativo influi na gestão do executivo? (única marcação)**

	TOTAL
As deliberações não têm tido influência nas decisões	0
As deliberações têm pouca influência nas decisões	17,65%
As deliberações têm média influência nas decisões	23,53%
As deliberações têm muita influência nas decisões	58,82%
Não sabe avaliar	0
Total	100%

Também foi perguntado aos conselheiros se a parte técnica da Coordenação Geral do Orçamento Participativo (CGOP) fornecia para eles informações visando à tomada de decisão sobre os bairros da cidade. A tabela 4 (abaixo) apresenta a avaliação dos conselheiros.

**Tabela 4 - Avaliação sobre a qualidade das informações oferecidas pela Coordenação Geral do Orçamento Participativo para tomada de decisões do Conselho?**

	Total
São fundamentais e suficientes para subsidiar à tomada de decisão pelos conselheiros	76,47%
São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar à tomada de decisão pelos conselheiros.	17,65%
Não ajudam em nada a tomada de decisão pelos conselheiros	0
São fundamentais, no entanto, falta conhecimento para esclarecer o que significa.	5,88%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

A maioria dos conselheiros informou que os dados apresentados pelas secretarias, através do CGOP, são fundamentais para tomada de decisões que envolvem as prioridades dos bairros, Porém, quase um terço reafirma que são fundamentais mas não suficientes o que é muito positivo, pois dentro do processo educativo, a busca de informações é muito importante, principalmente para envolver os participantes.

Desta forma, verifica-se que, mesmo sendo fundamentais as informações do CGOP, 64,71% dos conselheiros informaram que buscam outras fontes de informação para decidir sobre as proposições deliberadas pelo Conselho, apontando os seguintes órgãos:

- 29,41% buscam mais informações na Prefeitura (direto na secretaria)
- 23,53% informaram que buscam no âmbito estadual
- 29,41% buscam na Igreja;
- 17,65% pesquisam na internet.

Nota-se que houve uma variação bem ampla de fontes de informação, com alguns conselheiros respondendo que o que objetivavam fazer era discutir de maneira mais ampla

possível sobre aquela prioridade que estavam decidindo, pois o recurso era pequeno e queriam utilizá-lo para atender um maior número possível de pessoas.

Através da elaboração do quadro teórico que dá suporte aos quatro primeiros capítulos desta dissertação, foi verificada a importância do fortalecimento da comunidade cívica, e que esse fortalecimento é construído através de relações sociais que se fundam e se constituem sob a égide da aceitação mútua. Contudo, Maturana (2001, p.95) alerta que “nem todas as relações humanas são relações sociais. São relações sociais somente aquelas se constituem na aceitação mútua, isto é, na aceitação do outro como um legítimo outro na convivência” A pesquisa realizada com os Conselheiros do OP identifica de forma acentuada essas relações sociais.

Para muitos pesquisadores brasileiros, o OP é considerado uma escola de cidadania. Entre eles, destaca-se Pontual (1999, p.50) que argumenta, utilizando-se de Paulo Freire, que “a educação não é o único fator capaz de possibilitar a emergência de uma nova cultura política, sem a presença da mesma, ela não se constitui”. Desta forma, a proposta do OP é despertar o ser social (Paulo Freire, Arendt, Benevides, Maturana, Pontual) através de um processo educativo que leve a uma prática de ações emancipatórias. Considera-se que a própria prática do OP já contempla um aprendizado, como foi verificado através das respostas dos conselheiros. No entanto, é preciso existir um esforço pedagógico e estimular cursos, seminários e capacitação para os conselheiros. Assim, a pesquisa visa saber se no ano de 2001/2002 os conselheiros participaram de formações destinadas à sua atuação no conselho.

Essa informação é importante porque a função do conselheiro é muito específica e técnica, e o trabalhador comum, como: eletricitista, bancário, despachante, comerciante passa, como membro do OP a planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município. Entretanto, sabe-se que não é fácil, ainda mais com o orçamento há tantos anos se mostrando como algo extremamente técnico e permitido “para poucos eleitos”. Essa participação no governo, realmente traz uma nova maneira de fazer política, apresentando transparência administrativa.

Conforme tabela 5 abaixo, a pesquisa buscou conhecer quem promovia tais atividades. E 70,6% dos conselheiros responderam que é o próprio Governo, 17,65% Conselho Municipal e 11,76% curso de Fé e Política da Igreja Católica. O número apresentado em Maringá indica um interesse, por parte dos conselheiros, em se capacitarem, e há uma necessidade de

ampliação dos conhecimentos no campo da política, da Administração Pública e das finanças. Este processo de aprendizado de co-gestão dos assuntos públicos, em um novo contexto de participação, traz o reconhecimento dos papéis distintos de governo e de comunidade no processo, bem como o aprendizado, exigindo um esforço pedagógico também de toda equipe de governo.

**Tabela 5 – Atividades de formação destinadas à atuação no COP**

<b>Atividade de capacitação</b>	<b>Respostas dos Conselheiros</b>
Seminário	17,65%
Cursos de capacitação	52,94%
Oficinas	0%
Outras	17,65%
Nenhuma	11,76%
Total	100%

Algumas cidades como Porto Alegre e Santo André investiram significativamente na capacitação dos coordenadores de região (governo) e dos conselheiros (comunidade). Muitos aventaram que uma política de incentivo à participação para realização do OP deve partir de uma capacitação prévia dos habitantes, quando ainda se encontram na fase de participação em assembléias.

Em Maringá, o Governo popular buscou envolver todos os conselheiros em uma rede de trocas de informações. Neste intuito elegeram, dentro do Conselho do Orçamento Participativo, representantes para participarem de reuniões em outros Conselhos Municipais da cidade, como, por exemplo, o Conselho Municipal da Saúde, Conselho Municipal da Educação, Conselho Municipal do Meio Ambiente, entre outros.

Dentro desse processo de abertura democrática, informação é condição do verdadeiro valor democrático. Por isso, o fluxo de informações deve ocorrer de maneira livre para assegurar a transparência. Nesse caso, tais elementos são valores essenciais que contribuem para o fortalecimento da comunidade e da participação do cidadão nas decisões políticas. Porém, vale ressaltar que em Maringá, 82,35% dos conselheiros responderam que não participaram de nenhuma reunião com outros Conselhos Municipais. E dos que responderam que sim, 17,65% informaram que tais reuniões, no período de 2001/2002, ocorreram de forma

esporádica e sem uma continuidade. Para os conselheiros, essas reuniões não acrescentaram nada a eles, pela falta de qualidade de informação e participação dos envolvidos.

Sendo assim, por mais que tenha havido boa vontade em criar essa organização horizontal, através de um conhecimento e participação de vários conselheiros de diversos conselhos, o objetivo não alcançou o êxito esperado. Um dos fatores que impediu a realização desse trabalho foi o fato de os Conselhos Municipais ainda não estarem completamente estruturados e não terem agendas definidas para reuniões

### 5.3 CULTURA CÍVICA DOS CONSELHEIROS

Putnam (2000) trouxe a discussão do Capital Social, buscando resgatar antigas noções de civismo comunitário. Segundo ele, uma comunidade cívica é percebida pela participação dos cidadãos nos negócios públicos. E para confirmar esse postulado, Putnam utiliza um “indicador básico de sociabilidade cívica que é a vibração da vida associativa”. Também é utilizado nesta pesquisa e será verificado através das ações dos conselheiros de Maringá que envolvem: atividades em associações de moradores, esportivas, culturais, assim como sindicatos (número de conselheiros sindicalizados), partidos políticos (número de conselheiros afiliados), igrejas, visita a parentes e amigos.

Através da pesquisa, observa-se uma forte predisposição para a participação. Os participantes de movimentos sociais trazem dentro de si, um forte processo de aprendizado, pela forma como estes movimentos surgiram:

[..] devido ao desenvolvimento explorador e espoliativo do capitalismo, a massificação das relações sociais, o desenvolvimento entre o alto desenvolvimento tecnológica e a miséria social de milhões de pessoas, as frustrações com os resultados do consumo insaciável de bens e produtos, o desrespeito a dignidade humana de categorias sociais tratadas como peça de engrenagem de uma máquina (GONH, 1999, p. 15).

Este cenário passou, então, a fomentar um novo ator histórico enquanto agente de mobilização e pressão por mudanças sociais. E surge dentro desse cenário o cidadão coletivo, nascido dos

movimentos sociais. Sobre isso, a pesquisa verificou se os conselheiros do OP já participavam anteriormente de Movimentos Sociais, conforme a tabela 6(abaixo).

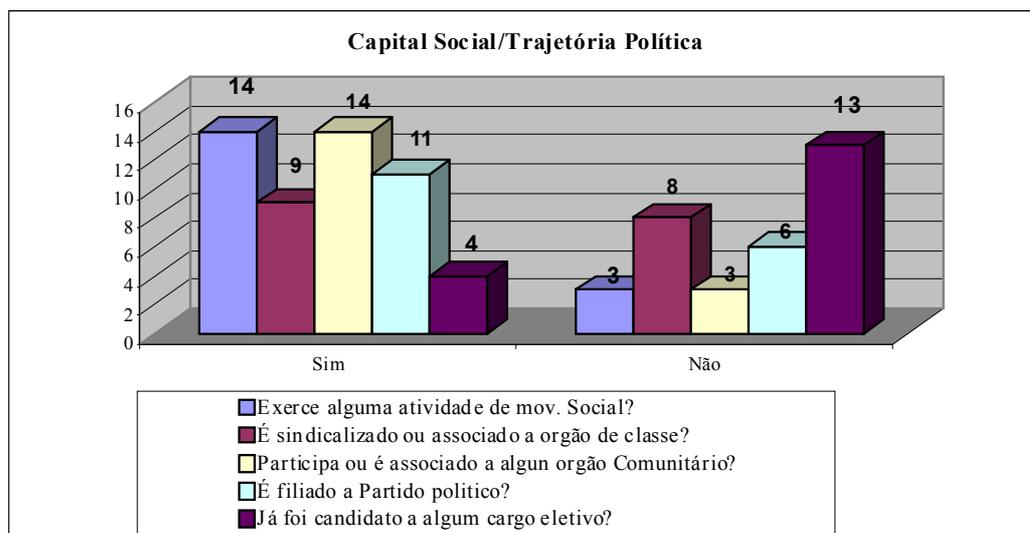
**Tabela 6 – Exerce alguma atividade em Movimentos Sociais?**

	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente	Respondentes
Sim	90,91%	83,33%	15
Não	09,09%	16,67%	02
Total	100%	100%	17

Conforme tabela acima, os conselheiros já participavam de redes horizontais na comunidade, ou seja, pelo postulado da Gonh, já desenvolviam um aprendizado de cidadão coletivo, que reivindica, baseado em interesses da coletividade de diversas naturezas. Isso indica que tais conselheiros saíram de uma visão particularista ou clientelista, fortalecendo a cidadania coletiva, a cada dia, através do processo de identidade político-cultural que as lutas cotidianas geram.

O número total de conselheiros titulares e suplentes que informaram ter atividades em Movimentos Sociais apresenta uma avaliação positiva ao se pensar em comunidade cívica, ainda mais se considerarmos os percentuais encontrados em conselheiros sindicalizados a órgão de classe (52,94%), associativismo relacionado à igreja (76%), órgão comunitário (82,35%) e com afiliação partidária (64,71%). Os números encontrados em Maringá são superiores aos encontrados no Conselho de Santo André –SP: sindicalizados (33%), órgão comunitário/ associação de moradores (29%) e filiados ao PT (47%).

As informações colhidas em Maringá são relevantes, pois todas essas formas de organização social são componentes importantes para se avaliar o associativismo horizontal e, ao mesmo tempo, são atividades importantes para a consolidação do Capital Social, o que poderá ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 4 - Número de Conselheiros envolvidos com organizações sociais.**

Conforme a revisão de literatura, Putnam cita a afiliação sindical como componente importante para caracterizar uma comunidade cívica, já que em sua pesquisa nas regiões mais cívicas a incidência de afiliação sindical é cerca de duas vezes maior que em outras comunidades. Desta forma, Maringá, em relação aos conselheiros, apresenta dados significativos sobre os vínculos com algum tipo de organização associativa. Conforme citado na pesquisa de Santo Junior (2001) sobre as regiões metropolitanas do Brasil, Porto Alegre ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (considerando toda população acima de 18 anos) com 38%, enquanto Salvador apresentava 22%.

Quanto à sindicalização dos conselheiros a órgão de classe 52,94% informaram que estão sindicalizados. Deste total 33,33% não freqüentaram reuniões nos últimos doze meses. E dos 66,67% que participam, 44,44% informaram que pelo menos vão de 2 a 4 reuniões e assembléias durante o ano. É possível identificar um número maior de sindicalizados e atuantes em sindicatos na Região 2 seguido da Região 4, 5 e 6. Isso sugere que estar sindicalizado varia de região para região, não sendo possível relacionar isso a nenhum fator específico.

Os três tipos de associativismo pesquisados foram: sindical, de classe e associativismo comunitário (abrangendo associações de bairro, associações religiosas, recreativas, filantrópicas e outras não específicas). Na pesquisa de Santos Junior (2001 p. 68), constata-se que entre os associados, o índice de filiação partidária é maior, e cita “em todas regiões o

perfil geral da população filiada ou associada a organizações associativas tem um perfil mais de esquerda do que a população em geral”.

Em Maringá, a questão partidária, não ocorre de maneira diferente que outras pesquisas relataram (CARVALHO E FELGUEIRAS, 2000; RUEDA, 2000; SANTOS JUNIOR, 2001), ou seja, o número de filiados a partidos políticos de esquerda em organizações associativas é maior do que a participação de outros partidos. A pesquisa indica que isso acontece, por muitos entenderem que a concepção do Orçamento Participativo é uma prática da esquerda e por isso, alguns podem ter algum tipo de resistência em participar. Fenômeno parecido ocorre em outros municípios (Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte), conforme foi detectado pela pesquisa do IBGE e analisada por Santos Filho, constatando que o perfil político social dos associados apresenta-se com maior grau de filiação partidária de esquerda, maior participação em atividades políticas sociais e com mais informações sobre os acontecimentos políticos.

Tal afirmação de Santos Filho (2001) é encontrada em várias pesquisas do OP, sendo esse fenômeno justificado por Carvalho e Felgueiras (2000, p.49) como: “É um dado natural no universo dos cidadãos ativos do Brasil, pois, entre os setores populares engajados nos movimentos sociais, nas lutas pela democracia e pela justiça social é marcante a presença de petistas”. Desta forma, nota-se que diversas pesquisas no Brasil apontam para a mesma direção: participantes de movimentos sociais, associações e OP possuem maior grau de filiação a partidos de esquerda. Abaixo, os dados de Maringá.

**Tabela 7 - Distribuição partidária dos Conselheiros de Maringá**

<b>PT</b>	<b>PHS</b>	<b>PTB</b>	<b>PMDB</b>	<b>Não Filiados</b>	<b>Total</b>
7	1	1	1	7	17
41,18%	5,88%	5,88%	5,88%	41,18%	100%

Conforme tabela 7, constata-se que em Maringá os membros do Conselho do OP do ano 2001/2002 têm um perfil de ativista de esquerda em sua maioria (considerando como esquerda PT, PHS e PTB), que já representam a maioria dos conselheiros (64%). Como já foi citada no capítulo do Capital Social, a cultura política é importante por agregar um conjunto de atitudes, norma, crenças compartilhadas pelos membros de uma determinada unidade

social, criando adesão, confiança e o direito-dever do cidadão em participar, sendo que a existência dessas afiliações partidárias e do associativismo horizontal compõe à base do engajamento cívico.

No trabalho de Putnam (2000), verifica-se que tanto a Região Norte - forte comunidade cívica - como a Região Sul - comunidade menos cívica- tinham os mesmos percentuais de afiliação partidária. Isso permite considerar que a quantidade de afiliados não pode ser critério para se julgar uma comunidade como cívica ou menos cívica, mas sim, a qualidade da participação dos afiliados, ou até mesmo sua cultura política, que tanto pode ocorrer de forma horizontal através de redes (região centro norte – predomínio do Cinturão vermelho da Itália), ou vertical, valorizando a hierarquia (Região Sul – perfil conservador e apático). Desta forma, a cultura política é importante para o bom desenvolvimento de uma sociedade.

Quanto à questão de simpatia aos partidos em relação aos conselheiros do OP 2001/2002, 50% dos conselheiros que não têm afiliação partidária, responderam que sentem simpatia pelos partidos de esquerda (PT e PHS). A pesquisa de Rueda (2000) apresenta que em Belo Horizonte, o número de filiados que participam do COP é de 56,4% do total e os outros 41% não têm nenhuma filiação partidária. Observa-se que em Belo Horizonte, 22% das conselheiras são filiadas e 78% são homens filiados. Em Maringá, o número de filiadas é de 33,33%, pertencendo a partidos de esquerda.

Entre os conselheiros do OP de Maringá que eram filiados a partidos políticos (64,71%) apenas, 23,53% de conselheiros que concorreram a eleições foram candidatos a vereadores em Maringá, alguns há muitos anos (10 anos atrás). 76,47% deles nunca havia se candidatado, embora gostassem muito de política. Quanto à sindicalização, já citado, o número é de 52,94%.

Nesse processo de levantamento da comunidade cívica de Maringá, busca-se também conhecer a prática do dia-a-dia do Conselheiro no “mundo da vida”, ou seja, como ocorre essa relação na dimensão dos três mundos: família, amigos, trabalho, pois envolve: a cultura que é o reservatório de saber da comunidade; a sociedade que é os instrumentos e mecanismos legítimos que regulam as relações; e a personalidade que é o conjunto de características psicológicas que caracterizam a individualidade de cada pessoa.

Desta forma, quando as pretensões de validade são postas em dúvidas por um grupo, a confiança poderá ser estabelecida na própria comunicação normal, confrontando palavras com

atos. Daí vem a importância de se considerar a teoria de Habermas (1989:1990; 2002), citada no quadro teórico no capítulo 1 e 4 deste trabalho, pois aponta para o resgate do potencial emancipatório da Razão. Ao buscar validar essa teoria, toma-se o quadro 12 (abaixo) como referência sobre o convívio social dos conselheiros de cada região.

**Quadro 12 - Em relação ao convívio social, pelo menos uma vez por semana.**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	% em relação aos 17 Cons.
Reúne amigos em casa	1	0	2	2	1	3	9	52,94%
Sai com colegas de trabalho	1	0	2	2	1	2	8	47,06%
Passa algum tempo com amigos envolvido em jogos ou atividades esportivas	1	0	1	3	1	1	7	41,18%
Participa de reuniões de associação voluntária	2	3	2	1	3	2	13	76,47%
Vai a festas em clubes sociais	1	0	1	3	2	3	10	58,82%
Visita parente e amigos	0	1	2	3	2	3	11	64,71%
Reúne-se com membros da igreja	0	2	2	2	2	2	10	58,82%
Total	6 100%	6 100	12 100%	16 100%	12 100%	16 100%	68	

Participação em Associações Voluntárias foi o percentual mais alto apresentado na pesquisa com os conselheiros, principalmente nas regiões 2 e 5.. Esse indicador é um dos mais utilizados pela literatura para avaliar a dotação de Capital Social. A vitalidade da sociedade civil, evidenciada através da existência de uma densa rede desse tipo de associações, com ampla participação da população, tem sido uma das principais formas utilizadas pela literatura para caracterizar a abundância de Capital Social de uma região. Outra atividade bem citada é a visita a parentes e amigos (mundo da vida = família + participação = sociedade civil) com 64,71% que visitam semanalmente algum amigo ou familiar. Nota-se que as regiões mais carentes (2,3,4,5), pertencentes aos bairros de Maringá, são as que mais têm essa atividade. Destaca-se também a intensa relação de convívio social da região 6 (distritos e áreas agrícola) pela sua característica de aproximação, colaboração e solidariedade com parentes e amigos.

Na pesquisa realizada no Rio Grande do Sul sobre esses mesmos tipos de atividades, César e Bandeira (2000) apresentam os números encontrados em 1473 questionários aplicados à

população em geral (quadro 13), para que se possa realizar uma comparação com os números encontrados nos conselheiros do OP de Maringá.

**Quadro 13 - Atividades Sociais realizadas pelo menos uma vez por semana, no Estado do Rio Grande do Sul e do COP de Maringá.**

Atividades sociais	Estado do Rio Grande do Sul	Conselheiros do OP de Maringá
Visita a parente e amigos	78,5%	64,71%
Reúne amigos em Casa	64,7%	54,94%
Sai com colegas de Trabalho e Profissão;	43,1%	47,06%
Reúne-se com Membros da Mesma Igreja ou Religião	41,2%	58,82%
Passa algum tempo envolvido com Amigos em Jogos ou Atividades Esportivas	38,9%;	41,18%
Vai a festas em Clubes Sociais	38,7%	58,82%
Participa de Reuniões em Associações Voluntárias	18,7%	76,47%

No entanto, realizando a comparação da população em geral do Rio Grande do Sul, que já possui características associativas em relação à Maringá, a pesquisa de César e Bandeira (2000) apresenta que os índices de participação em associações e de convívio social são bem próximos aos encontrados nos conselheiros do OP. Destaca apenas a atividade social relacionada à participação em reuniões de Associações voluntárias, sendo que Maringá apresentou um número bem superior por se tratar de uma pesquisa direcionada aos conselheiros, já que os mesmos, em sua maioria, participam de associações de bairro, conselhos escolares e outros movimentos sociais, ou seja, os conselheiros apresentam uma forte participação em associações voluntárias, diferentemente da população em geral.

Essa análise indica que a participação em reuniões de associações voluntárias tem sido pré-condição para os delegados se candidatarem a conselheiros do OP, pelo menos, é o que se apresenta. Vale uma nova aplicação desse questionário no ano 2002/2003 para validar essa indicação.

Foi incluída na pesquisa uma questão que indaga se o entrevistado é membro de diferentes tipos de associações voluntárias e se tem participação ativa no seu funcionamento. Os resultados mostraram que existem diferenças substanciais entre as regiões quanto à intensidade desse tipo de participação. Porém, considerando a vida coletiva dos conselheiros, pode-se apontar que existe uma sociabilidade cívica definida por Putnam (2000) como

vibração da vida associativa, onde a vida coletiva dos conselheiros é marcada por constantes encontros, reuniões com as associações de bairro, partidos políticos, igreja, sindicatos e visitas a amigos e parentes.

Quanto à participação em atividades de natureza política, 82,35% dos Conselheiros informaram que participam de órgão comunitário. O quadro 14 (abaixo) demonstra qual a frequência de sua participação e de que tipo de atividade participa.

**Quadro 14 - Frequência média de participação em reuniões ou atividades do órgão comunitário**

<b>Frequência Atividade</b>	Uma única vez por semana	Mais de uma vez por semana	Mensal	Trimestral	Semes- tral	Total	% em relação ao total de respostas
Associação de moradores/ comunitárias	2	1	8	2	2	15	46,88%
Esportivas	0	0	1	1	0	2	6,25%
Religiosa	5	1	3	0	0	9	28,13%
Filantrópica	0	0	2	0	0	2	6,25%
Outros	0	0	4	0		4	12,50%
Total de atividades	7	2	18	3	2	32	100%

A maior concentração de atividade dos conselheiros em órgãos comunitários está relacionada a sua participação nas reuniões de associação de moradores, com uma frequência média mensal de reuniões, e, em segundo lugar, destaque à religiosa, o que aponta como natural, já que 76,5% dos conselheiros informaram que participavam da Igreja Católica.

Maringá tem um forte traço de religiosidade e é marcada pela forte atuação da Igreja nos movimentos comunitários e nos trabalhos de assistência social e saúde (atuação através das Pastorais). Inclusive vários conselheiros, entre os movimentos sociais que participam, destacam a participação nas Pastorais da Criança e Operária.

#### 5.4 CAPITAL SOCIAL /COMUNIDADE CÍVICA E TRAJETÓRIA POLÍTICA

Busca-se com esta pesquisa identificar o Capital Social existente nos participantes no OP e ao mesmo tempo verificar se o OP gera Capital Social a seus participantes, uma vez que a pesquisa de Putnam (2000) apresenta que os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de Capital Social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperarem em benefício mútuo. No entanto, o trabalho de Putnam adverte sobre uma característica específica do Capital Social: ele normalmente constitui um bem público, e por ser atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o Capital Social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficia. Assim, como todo bem público, o Capital Social costuma ser insuficientemente valorizado.

Como a pesquisa de Putnam constata que a coisa pública é mais bem administrada na região mais cívica, mas também que o Capital Social nem sempre é valorizado, este estudo pretende delinear Capital Social e cultura cívica visando contribuir para a gestão local, através do reconhecimento do Capital Social existente e de sua valorização.

Desta forma, ao se pesquisar sobre a trajetória política dos conselheiros, 64,71% estão filiados a partidos políticos. Busca-se através da análise do quadro 15 (abaixo), verificar as atividades relacionadas a sua vida político-social a fim de identificar, quais as regiões que tem mais atividades ligadas ao partido.

**Quadro 15 - Se é filiado a algum partido político, de que atividade participa freqüentemente? (*múltipla marcação*)**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	%
Reuniões periódicas	0	2	3	1	1	1	8	47,06%
Convenções	0	1	1	0	1	0	3	17,65%
Manifestações políticas	0	2	2	0	2	0	6	35,29%
Total de atividades	0	5	6	1	4	1	17	100%

Através desse quadro é possível perceber que na região 01 (considerada a região com melhor estrutura urbana), onde está localizada na região central de Maringá, não foi citada nenhuma atividade político-partidário. Já nas regiões consideradas carentes, o grau de participação em atividades político-partidárias aparecem de forma mais intensa, principalmente nas regiões 2,

3 e 5. Nesse caso, uma pesquisa específica para estabelecer correlação entre renda/escolaridade e participação exigiria uma metodologia e um esforço de pesquisa próprios, com outra amostragem e cruzando dados completos do IBGE, que pudessem corroborar com a análise de Santos Junior (2001, p.73 ), de que “quanto maiores os níveis de instrução e de rendimento, maiores as possibilidades de associação”.

A pesquisa realizada em Maringá aponta que o grau de instrução e renda não pode ser considerado uma variável de correlação pacífica quanto ao nível de participação dos indivíduos (além das atividades político partidárias já mencionadas, a filiação sindical e o convívio social). As Regiões 2 e 4 são as que possuem conselheiros com o maior grau de instrução (superior) e salário (2 conselheiros com salários de 15 a 20 salários mínimos na Região 2<sup>44</sup> sendo que na Região 4 todos os conselheiros percebem entre 10 a 15 salários mínimos e tem curso superior). Porém, pode-se observar que, em relação ao convívio social, as duas regiões são bem distintas. A Região 4 apresenta intenso convívio social praticamente em todas as atividades, exceto participação em Reuniões de Associações Voluntárias e a Região 2 não é tão expressiva na média das atividades em geral, porém, verifica-se uma participação de todos os conselheiros em atividades que envolvem Reuniões de Associação Voluntária, conforme o quadro 12. A Região 6 ( Região agrícola, pertencente aos Distritos de Maringá), que apresenta um dos menores salários e um dos menores graus relativos de instrução<sup>45</sup> (100% dos conselheiros com ensino médio), apresentou maior participação em praticamente todas as atividades em relação ao convívio social ( quadro 12 ).

Quanto à filiação sindical, ocorre fenômeno semelhante. A Região com o maior grau de instrução, que é a Região 4, com 100% dos conselheiros com formação em curso superior, só 33,33% de conselheiros participam de sindicatos.

As regiões 2 e 3, que apresentaram maior participação em atividades de sindicatos, são Regiões bastante distintas em relação a salário e grau de instrução dos Conselheiros entrevistados. Não se permite, desta forma, realizar generalizações, pois observa-se que na Região 2 (que apresenta 1 conselheiro com ensino médio completo e com ganho de 3 salários

---

<sup>44</sup> É importante observar que a Região 2, embora seja um bairro relativamente carente de estrutura urbana, os conselheiros que a representam têm formação universitária e rendimento salarial acima da média da comunidade, a qual apresenta maior concentração de pessoas, responsáveis pelo domicílio, com ensino fundamental e com renda mensal com mais de 3 a 5 salários mínimos (Quadro 08).

<sup>45</sup> Em relação a composição do COP, pois, em relação a comunidade os representantes estão acima dos percentuais de maior concentração encontrados pelo IBGE(2000)- ensino fundamental, a renda perfaz mais de 3 a 5 salários mínimos.

mínimos e outros 2 conselheiros com curso superior e faixa de renda de 15 e 20 salários mínimos) se difere da Região 3<sup>46</sup> (100% dos conselheiros possuem o ensino médio e ganham na faixa de 3 a 5 salários mínimos).

Desta forma, a pesquisa não permite afirmar que o maior ou menor grau de instrução colabora para a sindicalização ou participação em atividades sócio-políticas. Os resultados da pesquisa apresentaram que a maioria dos Conselheiros participa de órgãos comunitários (82,35%) e verifica-se também uma participação de quase todos em Reuniões de Associação Voluntária (76,47%) apresentando-se diversificado por Região. Esses dados (Gráfico 4, quadro 12) se aproximam, por outro lado, dos postulados defendidos por Kliksberg (1999), segundo o qual a geração de Capital Social está mais ligada à cultura do que ao grau de instrução ou condições financeiras de uma determinada região.

Na pesquisa sobre o Orçamento Participativo 2001/2001, foi questionado quais as fontes que o conselheiro usa para decidir seu voto, como segue.

**Quadro 16 - Em uma eleição, quais as fontes de informação para decidir seu voto? (no máximo duas marcações)**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	%
Amigos ou parentes	1	0	0	1	0	1	3	10,71%
Chefe ou patrão	0	0	0	0	0	0	0	0%
Igrejas ou cultos	1	1	1	0	1	0	4	14,29%
Sindicatos ou associações	0	2	0	1	1	0	4	14,29%
Jornais ou revistas	2	0	1	2	0	1	6	33,33%
Televisão	0	0	0	1	1	2	4	14,29%
Rádio	0	0	0	0	0	0	0	0%
Partido político	0	3	1	0	1	2	6	33,33%
Nenhuma das alternativas	0	0	1	0	0	0	1	3,57%
Total	4	6	4	5	4	6	28	100%

A forma de decidir o voto varia um pouco por região, observando que as regiões 2 e 6 consideram a questão do partido político e vão até ao partido em que estão filiados para discutir sobre os candidatos, já outros optam pela leitura de jornais e revista, que foi tão citado quanto o partido político. Os outros igualmente citados foram os sindicatos, igrejas e televisão conforme quadro 16.

<sup>46</sup> Conforme Quadro 08 do capítulo 4, a Região 3 tem uma população que concentra-se no grau de instrução do ensino fundamental e com rendimento do chefe de família acima de 3 a 5 salários mínimos, próximo ao perfil do

Esses números apresentados são positivos, e considera-se que os conselheiros já vêm de uma tradição de diálogo para decidir o seu voto junto ao coletivo, percebe-se pela forma que utiliza para decidir o voto, que não é para uma questão pessoal ou induzida pela bela imagem passada pela televisão, mas sim, uma discussão mais politizada, mesmo que essa se encontre no berço de um partido político, uma igreja ou sindicato.

Aos conselheiros foi realizada a seguinte pergunta: Em uma eleição, o importante é votar, no candidato, no partido ou em ambos? As respostas foram bem diversificadas. Dos respondentes, 35,29% afirmaram que é no partido; 29,41%, em ambos e outros 35,29% no candidato. Pela tradição personalista que o Brasil tem em sua história, o percentual de 29,41% não pode ser considerado elevado. Porém, para se ter uma melhor análise, vale um estudo específico sobre a questão dos partidos políticos no Brasil.

No capítulo três deste trabalho, ao discorrer sobre comunidade cívica, Putnam (2000) aborda que uma das características que define uma comunidade cívica - interesse dos cidadãos sobre os negócios públicos - é o número maior de leitores encontrado na comunidade cívica que discute política, e a sociedade se organiza horizontalmente. Assim, na pesquisa de Maringá, conforme quadro 17 (abaixo), jornais e revista são apontados pelos Conselheiros como a forma mais comum que eles utilizam para se informarem sobre os acontecimentos políticos em geral, em segundo lugar a televisão e, logo em seguida, o diálogo com amigos e parentes.

**Quadro 17 - Quais as principais maneiras que utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral? (no máximo 2 marcações)**

	Região1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	%
Conversa com amigos ou parentes	2		3	2	0	0	7	20%
Televisão	1	2	0	1	3	1	8	22,86%
Rádio	0	0	0	0	0	1	1	2,86%
Jornais ou revistas	2	2	2	3	2	2	13	37,14%
Partido político	0	1	1	0	3	0	5	14,29%
Internet	0	0	0	0	0	1	1	2,86%
Total	5	5	6	6	8	5	35	100%

Pela aproximação dos números pode-se considerar equilibrada as formas utilizadas pelos conselheiros até mesmo pelo fato de eles se preocuparem em utilizar várias fontes de

informação, haja vista que o Brasil sofre em relação à democracia, devido às manipulações dos meios de comunicação, principalmente do jornal e da televisão que trabalham como uma “indústria política”, como declara Chauí (2000, p. 436).

Os Conselheiros, quando solicitados para citarem três partidos políticos do Brasil, rapidamente citaram as siglas, tendo dificuldades, alguns deles, em apresentar o significado das siglas. Até mesmo porque, no Brasil, alguns partidos sempre estão realizando mudanças em suas siglas, o que dificulta a identificação para muitas pessoas.

Quanto às atividades político-sociais que também fazem parte das características de uma comunidade cívica, utiliza-se o questionário do IBGE (pesquisa realizada por Santos Junior) que identifica a participação em uma ou mais das seguintes atividades: greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protesto ou lista de abaixo assinados. Desta forma, a pesquisa realizada em Maringá aborda os mesmos itens aos conselheiros, verificando sua maior participação nas reuniões com os grupos locais (os 17 responderam – 100%). Esse resultado é obtido pela própria participação como conselheiro do OP que acaba exigindo a realização de tais reuniões.

**Tabela 8 - Em quais atividades tomou parte? (*múltipla marcação*)**

Atividades	Percentual Conselheiros.	Percentual de atividades
Lista ou abaixo-assinados	12 (70,59%)	26,09%
Manifestações de protesto	4 (23,53%)	8,70%
Trabalho voluntário para associações	12 (70,59%)	26,09%
Reuniões de grupos locais	17 (100%)	36,96%
Greves	1 (5,88%)	2,17%
Total de respostas	46	100%

Dos 17 (dezessete) conselheiros pesquisados, conforme tabela acima, a segunda atividade mais citada foi de trabalho voluntário em associações, seguida de participação em lista de abaixo assinados, apresentando um alto índice de participação, ou seja, ao se considerar qualquer uma das atividades, a pesquisa apresenta que 100% dos conselheiros realizaram alguma atividade político-social.

No entanto, a pesquisa de Santos Junior (2001) aborda, de uma forma geral, não sendo direcionada a conselheiros do OP, mas sim as pessoas que já eram associadas, algum tipo de

atividade político-social. Sobre isso encontram-se, nas regiões metropolitanas do Brasil, os seguintes números: Porto Alegre (36%); Belo Horizonte (34%), Salvador (37%). Da população em geral, ao menos 1/3 realiza algum tipo de atividade político social.

Quando se pergunta ao conselheiro quem melhor defende seus interesses, as respostas variam bastante, destacando em primeiro lugar os políticos (26,92%) e de forma igual às associações de bairros (26,92%), depois os sindicatos (15,38%) e Associações profissionais (11,54%), depois vem a igreja e o Presidente da República (7,69%). No questionário havia como opção de resposta os juizes, porém ninguém colocou essa possibilidade.

### 5.5 CAPITAL SOCIAL/ CONFIANÇA INTERPESSOAL

O questionário aplicado incluiu, ainda, pergunta sobre atividade política dos conselheiros, quanto ao voto. Em todas regiões, os conselheiros em sua maioria afirmaram que votariam mesmo que o voto deixasse de ser obrigatório.

**Quadro 18 - Se o voto não fosse obrigatório, o Sr (a) votaria?**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total
Sim	100%	66,67%	66,67%	66,67%	100%	100%	88,35%
Não	0	33,33%	33,33%	33,33%	0	0	17,65%

Conforme o quadro acima, observa-se uma crença no sistema eleitoral na maioria das regiões pesquisadas. Alguns conselheiros informaram que mesmo que o voto não fosse obrigatório, eles votariam (Região 1, 5, 6). A Região 1 (região central) de melhor estrutura urbana e outras duas regiões são completamente distintas (uma, região da periferia de Maringá, e na outra estão os Distritos – Iguatemi e Floriano- consideradas praticamente Zona rural, já que envolve as glebas, estradas de acesso aos sítios). No entanto mesmo com todas as diferenças das regiões, escolaridade e recursos materiais, as respostas foram as mesmas. A pesquisa indica

que a maioria dos conselheiros acredita na representação política, o que é uma característica importante para formação da comunidade cívica, conforme relatado no capítulo sobre Capital Social.

Para elaborar o índice de comunidade cívica na Região centro-norte da Itália, Putnam (2000, p.111) considerou como principais elementos, o maciço comparecimento dos cidadãos às urnas, assim como uma densa rede de associações civis e um elevado número de leitores de jornais. Verifica-se que os Conselheiros de Maringá apresentam os mesmos interesses em assuntos cívicos, elementos encontrados abundantemente nos Conselheiros do OP 2001/2002.

Parte-se agora para um outro aspecto do Capital Social destacado pela literatura. Refere-se à “confiança interpessoal”. Essa dimensão tem sido muito pesquisada, como já foi citado na metodologia deste trabalho. A confiança interpessoal é vista como um componente básico de um padrão de cultura que estimula a ativação política e a mobilização do indivíduo. Através do uso de algumas perguntas, busca-se avaliar como está o grau de confiança dos Conselheiros do OP.

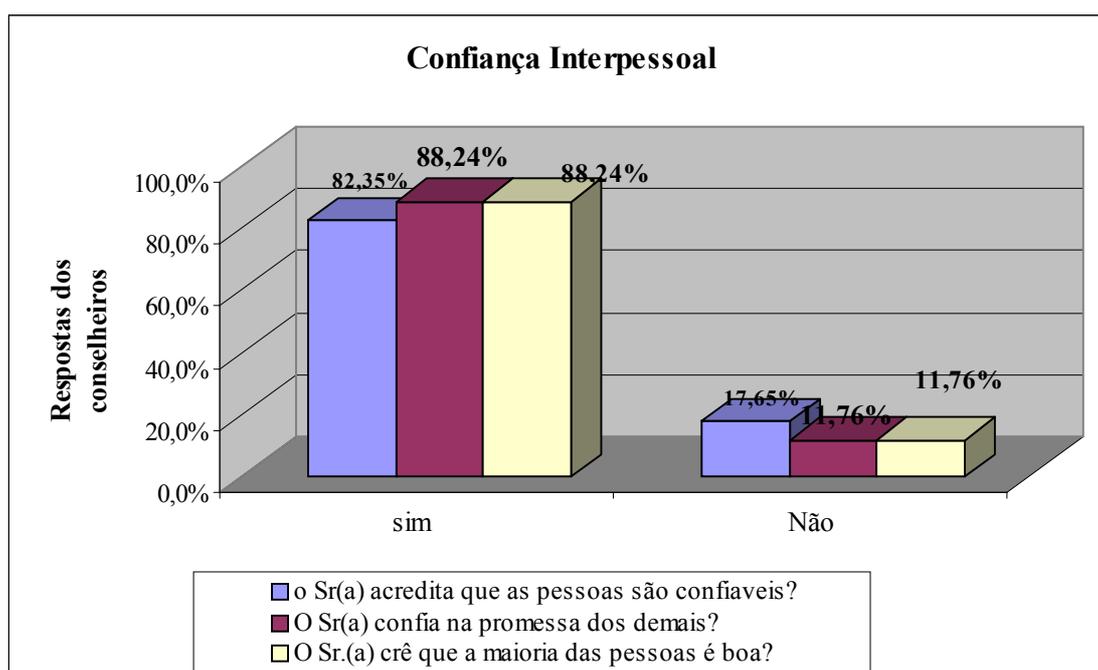
Esse aspecto é importante, pois alguns autores (COLEMAN, 2000; CUNHA, 2000; FUKUYAMA, 1996; PUTNAM, 1995; PUTNAM, 2000; YUNUS, 2001;) apresentam a confiança como essencial em todas relações, sejam sociais (família, comunidade) como comerciais. Alguns autores argumentam que nas relações comerciais, baseadas na confiança os custos de transações diminuem significativamente. De acordo com Seligson e Renno (2000), a dimensão interna da confiança interpessoal é um dado relevante para a construção da comunidade cívica, sendo possível identificar que a capacidade de associação dos membros das diversas sociedades e comunidades depende fundamentalmente do grau de confiança que esses membros da comunidade têm entre si.

No Brasil na década de 90, uma pesquisa realizada com a população em geral sobre confiança, segundo Inglehart *apud* César e Bandeira (2000), constatou um índice de confiança baixo, apenas 7% dos entrevistados responderam que “pode se confiar na maior parte das pessoas”. Conforme, dados de 1991, dentre 43 países pesquisados, o índice encontrado no Brasil mostrava o nível mais baixo de confiança interpessoal.

Quanto ao baixo índice de confiança interpessoal encontrado no Brasil, César e Bandeira (2001) apontam que esse número pode ser explicado, ao menos em parte, por fatores de natureza conjuntural (Plano Collor -1990 – bloqueio dos depósitos bancários, instabilidade

macroeconômica). Desta forma, os autores argumentam que esses índices sofrem variações de acordo com o momento da pesquisa. Assim, a pergunta de pesquisa: “pode-se confiar na maior parte das pessoas” realizada no Rio Grande do Sul com toda a população, indica que o nível de confiança interpessoal aumentou em 2000, apresentando o índice de 14,5 % dos respondentes. Embora os níveis de confiança dos EUA sejam mais expressivos que do Brasil, as pesquisas de Putnam (2000a, p.139-143), já mencionada anteriormente, apresentam que, principalmente após 1985, a cada ano, torna-se mais difícil os americanos confiarem uns nos outros, o que está resultando num declínio de Capital Social da sociedade americana. Abaixo, segue o gráfico com o resultado da pesquisa realizada no Conselheiro do Orçamento Participativo 2001/2002.

**Gráfico 5 – Respostas dos Conselheiros acerca da confiança.**



A pesquisa realizada em Maringá aponta que os conselheiros têm uma grande confiança nas pessoas em geral (82,35%), assim como a crença de que a maioria das pessoas é boa. Essas informações, conforme gráfico acima, indicam que é a confiança interpessoal dos Conselheiros do OP que produz níveis altos de engajamento em assuntos públicos.

A confiança interpessoal é considerada como conceito chave nas teorias do Capital Social e da Cultura cívica e é encontrada de forma significativa entre os conselheiros do OP. Desta forma, pode-se considerar que esse alto índice de confiança interpessoal é requisito importante para uma sociedade democrática.

A pesquisa realizada em Maringá direcionada aos conselheiros visando analisar a confiança teve, também, a seguinte pergunta: “O Sr (a) acredita que se pode confiar na maior parte das pessoas?” A média encontrada nas seis regiões pesquisadas, mostrou-se bem positiva;

- 64,71% dos conselheiros responderam que se pode confiar na maior parte das pessoas;
- 35,29% dos conselheiros responderam que é preciso muito cuidado ao tratar com outras pessoas.

Números bem superiores aos encontrados na pesquisa de César e Bandeira (2000) com 1.473 entrevistados como amostra, direcionando a pesquisa a toda população do Rio Grande do Sul envolvendo a região Metropolitana e interior, que aqui é apresentada apenas como o cunho demonstrativo, pois as metodologias de pesquisa foram diferentes da realizada em Maringá, que teve como universo da amostra, os conselheiros (pessoas envolvidas com atividades sócio-políticas).

- 14,5% “pode-se confiar na maior parte das pessoas” e,
- 84,3% “É preciso muito cuidado ao tratar com outras pessoas”
- 1,2% Não soube responder;

Esse maior grau de confiança encontrado nos conselheiros do OP, próximo aos percentuais da sociedade americana (PUTNAM, 2000a), pode ser justificado pelo fato de os conselheiros terem uma densa rede de participação (Associação de Bairro, Igreja, Sindicatos, e convívio social), pois considera-se que pessoas com participações em associações e trabalhos voluntários tendem a confiar mais nos outros e nas instituições do que aquelas que não participam. Dependendo do tipo de associação, participar, em muitos casos, amplia a confiança. O não-participar gera a desconfiança e a apatia na sociedade e no próprio governo.

Os dados encontrados nesta pesquisa comungam com o postulado de Putnam (2000) que em uma comunidade onde as pessoas confiam mais nas outras é possível ter mais colaboração,

solidariedade, gerando um círculo virtuoso. Colaboração e solidariedade são essenciais para o bom funcionamento do Orçamento Participativo que, no seu desenvolvimento, envolve necessidades de diversos bairros, do Executivo e o próprio do Conselho para as tomadas de decisão e fiscalização. Desta forma, considera-se a confiança condição *sine qua non* para a validação desse instrumento de participação popular.

## 5.6 SOBRE O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é apresentado como um instrumento formal de gestão pública para o desenvolvimento de uma cultura democrática e cidadã, através de co-gestão (administração pública compartilhada mediante de mecanismos de co-decisão). Desta forma, confirmando a teoria sobre Orçamento Participativo a pesquisa apresenta que foi possível identificar a importância do diálogo na realização do OP, potencializando o exercício de direitos da cidadania, que poderá ser verificado através do quadro 19 (abaixo), constatando três mudanças principais na vida política dos conselheiros. Primeira, a participação alterou o grau de confiança do conselheiro na administração local de forma positiva. Conforme discutido no capítulo do Capital Social e Orçamento Participativo, observa-se que as principais respostas coincidem com o levantamento do quadro teórico, o qual apresentava que, com a participação e informações fidedignas, os participantes passam a confiar mais no Governo local. Ou seja, eleva o Capital Social, como constatado no OP de Porto Alegre (KLIKSBURG, 1999), concluindo que as práticas participativas ampliam o Capital Social.

**Quadro 19 - O que mudou em sua vida após a participação efetiva como Conselheiro do OP?**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	%
Aumentou o grau de amizade (associativo) entre as pessoas da comunidade	100% (2)	100% (3)	33,33% (1)	100% (3)	66,67% (2)	100% (3)	14	82,35%
Passou a participar de mais reuniões	100% (2)	100% (3)	33,33% (1)	100% (3)	66,67% (2)	100% (3)	14	82,35%
Passou a ter o hábito de se informar ainda mais sobre os acontecimentos da cidade	50% (1)	66,67% (2)	66,67% (2)	100% (3)	66,67% (2)	33,33% (1)	11	64,71%
Sente-se mais informado	100% (2)	33,67% (1)	33,67% (3)	100% (3)	66,67% (2)	56,67% (2)	11	64,71%
Passou a ter mais credibilidade, confiar mais na gestão local	100% (3)	100% (3)	100% (3)	100% (3)	66,67% (2)	100% (3)	16	94,72%
Passou a ter menos credibilidade na gestão local	0	0	0	0	0	0	0	0%
não mudou nada	0	0	0	0	0	0	0	0%
<b>Total Conselheiro por região</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Segunda, o OP aumenta o grau de amizade entre comunidade e os conselheiros que passam a participar de mais reuniões (conforme quadro 12, 14 e tabela 8). Ambas as respostas colaboram para a confirmação também da primeira (aumento de confiança), pois, segundo Putnam (2000) como apresentado no capítulo sobre o Capital Social, a confiança é um componente básico do Capital Social, mas não é o único, tendo em vista que ele identifica também a importância de outras formas de Capital Social, como as normas e as cadeias de relações sociais.

As constantes reuniões e discussões potencializam e criam a cadeia de relações sociais tão importantes para o sistema de participação cívica: quanto mais reuniões e participações os membros da comunidade tiverem, maior será a probabilidade desses membros cooperarem em benefício mútuo. Ambas as respostas apresentam os conselheiros mais voltados para a valorização de uma comunidade cívica, pois a comunidade cívica, como definida no capítulo três, caracteriza-se por cidadãos atuantes e imbuídos do espírito público, por relações igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. E o Orçamento Participativo como instrumento da Gestão local, através dos depoimentos dos Conselheiros, aponta que existe uma forte colaboração entre os participantes e também uma confiança de que o governo cumpra com as decisões tomadas pela população. Acredita-se que do bom funcionamento do OP possa estar surgindo um novo contrato social como discutido no

capítulo um deste trabalho, com um governo sensível às demandas sociais, ou seja, democrático e caracterizado por relações horizontais, através de reuniões e debates.

E como terceira mudança na vida política dos conselheiros ficou a questão da informação, isto é, a frequência de leitura de jornais sobre os acontecimentos da cidade e o fato de o conselheiro sentir-se mais informado. Esta mudança no hábito do conselheiro (leitura de jornais) está relacionada às características dos membros de uma comunidade cívica, como apresentado no trabalho de Putnam (2000) descrito no capítulo três. Isso se apresenta, porque com a participação no OP, os conselheiros passaram a freqüentar mais reuniões e tiveram a necessidade de informarem-se mais, já que a população passou a discutir com eles assuntos sobre a cidade como um todo. Desta forma, ao se informarem mais sobre os acontecimentos da cidade e participarem das reuniões do OP, naturalmente passaram a se sentir mais informados. Como já citado, o trabalho de Putnam (2000) indica que o cidadão, que acompanha com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local, tem possibilidade de contar com governos mais competentes.

A pesquisa buscou averiguar quais foram os resultados concretos para os membros do OP, em relação ao funcionamento do Orçamento Participativo e de sua permanência de um ano nessa nova forma de co-gestão. Os conselheiros, ao responderem as perguntas sobre quais os principais resultados do funcionamento do Conselho, indicaram também a democratização das decisões relativas à política municipal. Essa resposta coincide com a definição de Santos (2001), quando postula que o OP é um instrumento democrático de gestão municipal, o qual envolve o cidadão com um modelo de co-gestão. Ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberações por consenso e por compromisso.

De fato, o OP de Maringá pode ser considerado como um modelo de democratização do poder público local, pois as definições das ações do Executivo partem do plano de investimento hierarquizado a partir das decisões em assembleias (com toda população), que posteriormente são acompanhadas pelos conselheiros.

O outro principal resultado que o OP proporcionou no ano de 2001/2002, é o aumento do diálogo entre poder público e sociedade. A questão do diálogo é essencial para o sucesso da prática do Orçamento Participativo (AVRITZER,1999; NUNES,1999; PONTUAL, 1999). Maringá, na década de 80, segundo Tonella (1991), era fracamente organizada, o que abriu

um amplo espaço para as práticas clientelistas e personalistas por parte das lideranças políticas na direção da própria sociedade. As camadas populares não tinham acesso a informações ou à participação quanto a decisões políticas do município. Essas decisões ficavam aos eleitos, que em sua maioria, exerciam ocupações eminentemente urbanas (médico, professor, advogado, radialista, empresário).

Assim, a política local, baseou-se no final da década de 70 e durante a década de 80, como uma política descompromissada com as bases, uma política conservadora e sem participação efetiva. Bem diferente da proposta pela gestão do período pesquisado 2001/2002, a qual apresenta a participação como a uma grande mudança na relação sociedade e poder público. Esta política vem ao encontro do debate que está ocorrendo nas cidades do mundo, lançando grande esperança de um projeto consistente de transformação social. Essa é uma nova prática democrática que coloca Maringá entre as 140 cidades brasileiras que optaram pelo Orçamento Participativo como instrumento de democratização do poder público.

A decisão da Gestão local em aplicar o OP busca romper com o ciclo vicioso que é o tratamento dos negócios públicos da mesma forma que os negócios particulares. Pois, ao definir prioridades, tornar pública (publicizar) a elaboração dos orçamentos, divulgar receitas e gastos, estabelecem-se novas regras de contrato social entre sociedade e governo. A seguir a opinião dos conselheiros sobre os principais resultados desta prática.

**Quadro 20 - Principais resultados do funcionamento do Conselho do OP? (no máximo 3 marcações, ordenadas de 1 a 3 em ordem de importância)**

	Num. de Conselheiros	Percentual de respostas
Melhoria na qualidade de vida do município	6	35,29%
Democratização das informações	9	52,94%
Democratização das decisões relativas à política municipal	11	64,71%
Controle social sobre as decisões da prefeitura	6	35,29%
Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município	1	5,88%
Capacitação dos membros do Conselho	2	11,76%
Aumento da representatividade das instituições sociais	5	29,41%
Aumento do diálogo entre poder público e sociedade	10	58,82%
Total de conselheiros respondentes	17	100%

Conforme citado, anteriormente, a gestão local ao implantar o OP rompe com um ciclo vicioso e propõe um ciclo virtuoso através da democratização das decisões relativas à política municipal (64%). E apresenta que, com o OP, a sociedade teve um aumento de diálogo com o poder público. Nota-se que os conselheiros citaram como resultado do OP, a melhoria da qualidade de vida, o controle social sobre a decisão da Prefeitura e o aumento da representatividade das instituições sociais, como significativos, ainda mais ao considerar que a pesquisa é aplicada no primeiro ano do OP, sendo necessários alguns anos para mensurar a melhora da qualidade de vida e uma efetiva análise sobre o controle social.

No entanto, conforme Quadro 20, observa-se que os menos apontados pelos conselheiros: a questão da capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões do município, assim como a capacitação dos membros do Conselho, indica que, por mais que se tenha democratizado e criado espaços para a participação através do diálogo e do debate, os cursos e seminários para a capacitação não ocorreram de forma efetiva para os conselheiros do Município de Maringá. Embora, a Coordenação do Orçamento Participativo em discursos e publicações tenha apresentado que ofereceu cursos e seminários aos delegados e conselheiros no ano de 2001, visando à sua capacitação. A pesquisa indica que tal capacitação para os membros não ocorreu de forma significativa.

O Orçamento Participativo é visto por muitos pesquisadores como um processo educativo que busca a emancipação do indivíduo (AVRITZER,1999; GONH, 1999; NUNES,1999;

PONTUAL,1999;). Para tanto, a participação precisa ser qualificada, tanto em termos de representatividade como em termos de saber técnico. Isso não significa titulação ou que o cidadão sem escolaridade não possa participar, pelo contrário, pois o OP apresenta-se como um espaço para a inclusão social. É por esse motivo que tantos pesquisadores se preocupam com a questão da capacitação e do aprendizado, todos os conselheiros têm o direito de se sentirem preparados para participar.

Segundo Gonh (1997), a estruturação do próprio OP deve contemplar cursos, seminários e treinamentos para formar e/ou reciclar os conselheiros de forma que sua atuação, em determinada área de conhecimento, ocorra com conhecimento de causa e não induzida pelo voto da maioria ou do saber técnico, do técnico da Prefeitura, que coordena a reunião ou o processo de tomada de decisão.

Visando ao melhor entendimento possível sobre o Orçamento Participativo de Maringá, a pesquisa verificou se os conselheiros ficaram satisfeitos com as condições materiais e organizacionais oferecidas pela Prefeitura. Para tanto, 52,94% dos conselheiros responderam que eram boas, 29,41% informaram que eram ótimas e para 17,64% dos conselheiros, as condições materiais e organizacionais de funcionamento eram média.

A pesquisa, além de verificar as questões materiais e organizacionais do Conselheiro do OP de 2001/2002, visou também verificar como ocorreram as reuniões, assembléias, no intuito de averiguar se há equilíbrio de forças dentro do COP. Para a maioria dos conselheiros há um equilíbrio de forças, mas vale lembrar que 41,18% dos conselheiros pertencem ao Partido do Prefeito. Embora isso não possa ser apontado de forma generalizada, já que os conselheiros que são filiados ao partido do governo encontram-se divididos, com 71,43% dos filiados acreditando que tem equilíbrio e 28,57% acreditando que não há esse equilíbrio. As respostas estão no quadro 21 (abaixo).

**Quadro 21 - Opinião sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho do Orçamento Participativo (COP)? (única marcação)**

	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Total	%
Há um equilíbrio entre Prefeitura, interesses privados e sociedade.	1	2	2	2	2	3	12	70,59 %
Não há equilíbrio entre Prefeitura, interesses privados e sociedade.	1	1	1	1	1	0	5	29,41 %
Não tem opinião formada/ não sabe opinar	0	0	0	0	0	0	0	0
Total de conselheiros	2	3	3	3	3	3	17	100%

De acordo com o quadro 21, quase um terço acredita que não há equilíbrio de forças dentro do COP. Entre os conselheiros que informaram que não há equilíbrio, estão dois do PT, um do PMDB, um do PTB e apenas um conselheiro que não tem filiação partidária. Observa-se assim, que a questão de sentir se há ou não equilíbrio dentro do OP independe da afiliação partidária. A seguir as respostas mais frequentes dos respondentes de que não há equilíbrio.

- a) Se o Conselheiro chega para reunião sem conhecer a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor e a Legislação Fiscal, de cara já está em desvantagem na discussão da assembleia, porque qualquer coisa, que o Técnico da Prefeitura falar, poderá ser aceito por falta de conhecimento;
- b) A Prefeitura já apresenta uma idéia pré-determinada, ou seja, de início a Prefeitura já tem mais informações que os conselheiros;
- c) A Prefeitura é detentora de mais informações que os Conselheiros e por isso acabamos ficando em desvantagem quanto à informação, o que naturalmente causa um desequilíbrio de forças no interior do COP;
- d) A sociedade está em desvantagem, não há um equilíbrio, pois falta capacitação aos que estão participando;

e) Onde existe poder, existe luta pelo poder, desta forma é difícil falar que existe um equilíbrio de forças dentro do COP, uma vez que existe também o Poder Legislativo também sente que nesse processo perdeu espaço, então, se a população não mobiliza fazendo pressão na Câmara, nem sairia do papel.

A questão de sentir que um é detentor de mais informação que o outro é natural, afinal, as pessoas (municípios) que antes não tinham acesso a certas discussões sobre a cidade, passam a tê-las através do OP, o que conseqüentemente trará um desconforto já que o técnico da Prefeitura – pela sua própria atividade – domina o assunto. Porém, uma conselheira deu um depoimento sobre essa questão que vale a pena registrar:

Para mim, há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade, porque tudo era discutido e decidido através do diálogo, na verdade a parte principal do processo – decisão envolvendo informações técnicas – era superada pela ação do diálogo através de questionamentos aos técnicos e aos secretários. Desta forma, o conselheiro mesmo sem ter todo conhecimento sobre determinado assunto, conseguia desenvolver um raciocínio que lhe permitia decidir de forma consciente e não manipulada. (JOSILENE BUZATO – Conselheira Titular da Região 6)

Através desse depoimento, fica claro compreender o poder da ação dialógica que objetiva um entendimento negociado já discutido no capítulo 1 e 4 deste trabalho, apresentando o importante aprendizado na prática, mostrando que as dificuldades do conhecimento técnico é possível ser superado, em um primeiro momento, pelo questionamento, pela reflexão, pela análise, a partir de uma situação comum, permitindo a cada um dos indivíduos envolvidos nessa relação, uma decisão fundamentada na justiça, na verdade e na veracidade. O OP possibilita o conhecimento dos mecanismos de funcionamento da Prefeitura e dos procedimentos de elaboração e execução orçamentária. Os questionamentos e a ação dialógica favorecem a transparência das ações do Executivo evitando a manipulação ou distorção da realidade aos conselheiros, despertando-os para se emancipar e buscar a cidadania através da reflexão crítica.

Como a pesquisa foi aplicada no primeiro ano do OP, buscou-se conhecer qual era a relação do conselheiro com governo municipal. Através das respostas foi possível identificar uma posição de apoio em 76,46 dos entrevistados, sendo que 23,53% apresentaram sua posição de independência com o Governo Municipal.

Sobre a questão do entendimento político dos conselheiros, o questionário aplicado resultou em dados sobre algumas práticas que colaboram para a valorização da construção de um país democrático e outras que amarram os munícipes para a visão clientelista.

Desta forma, conforme quadro 22, foi solicitado aos conselheiros que assinalassem as três principais respostas sobre política, visando analisar qual é o entendimento do conselho sobre os afazeres políticos.

**Quadro 22- Assinalar só as que estiverem corretas em seu ponto de vista.**

	Total	%
A principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas.	2	11,76%
Através do voto, a população passou as decisões políticas para o candidato eleito.	3	17,65%
Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social à população carente	0	0%
A participação da população através dos Conselhos reduz o poder do legislativo.	2	11,76%
O orçamento municipal deveria ser elaborado com a participação direta da população	11	64,71%
As entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações.	13	76,41%

Ao analisar as respostas por região, observa-se que todas as regiões consideram que em relação à democracia, as entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações. Outra frase que os conselheiros de todas as regiões consideram correto é de que o orçamento municipal seja elaborado com a participação direta da população

Na entrevista, dois conselheiros afirmaram no questionário que a participação da população através dos Conselhos reduz o poder do legislativo. Sobre a proposta da democracia representativa os conselhos não substituem a função dos vereadores, no entanto, a forma com que alguns vereadores agem em relação aos conselhos municipais, leva alguns conselheiros a terem esse entendimento.

Constata-se, pelas respostas dos conselheiros, um entendimento bem claro sobre a importância da participação nas questões políticas e o seu entendimento quanto às práticas assistencialistas que apenas alienam e destroem a democracia.

Ainda sobre a visão política dos conselheiros, foi elaborada a seguinte pergunta: Na sua opinião, pode-se dizer que um país é democrático quando: (*duas marcações, por ordem de importância*), apresentando como principal resposta:

- a) Quando todos têm acesso à moradia, alimentação e educação (70,59%) e,
- b) Quando todas as pessoas são tratadas igualmente, independentemente de sexo, cor e classe social (100%).

Para a maioria dos conselheiros, apenas ter vários partidos políticos, ou o fato de poder criticar e protestar livremente, não representa efetivamente a democracia de um país.

Conforme as respostas, as forças econômicas pesam mais do que outras pretensões, como a liberdade política e os direitos civis. Desta forma, as respostas indicam a importância da Democracia, e é pertinente a discussão que Amartya Sen (2002, p.174) faz sobre a prioridade da satisfação de necessidades econômicas, pois “não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre “não pode se dar”. No caso do Brasil não é diferente, considerando a grande desigualdade social.

Finalizando a aplicação do questionário, a última pergunta era aberta e solicitava ao conselheiro que descrevesse sobre a o Conselho do Orçamento Participativo, sob seu ponto de vista, e qual a sua importância, assim como, quais poderiam ser as ações para a melhoria desse instrumento de gestão. Inicia-se o quadro abaixo apresentando a importância do Orçamento e através dos depoimentos dos conselheiros destacam-se algumas características mais citadas que eles identificaram durante a participação no ano de 2001/2002. Todos os conselheiros se mostraram motivados a responder e apresentar uma disposição muito grande quanto à questão da participação, como segue o quadro 23:

## 5.7 OPINIÃO E SUGESTÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE O OP 2001/2002

**Quadro 23 – Opinião dos dezessete conselheiros entrevistados sobre o Orçamento Participativo 2001/2001.**

Algumas características	Síntese dos depoimentos dos conselheiros sobre o OP 2001/2002
Aproximação do Poder Local, visando a um poder compartilhado.  Acesso à informação	Está ocorrendo uma mudança cultural na ação municipal. O acesso a informações (democratiza as informações), antes restritas, agora, o conselheiro passa a ter acesso a todas secretarias, realizando, de fato, um acompanhamento das ações do poder público. Todos entrevistados enfatizaram a importância da interação entre a população e o poder executivo. “O OP é uma forma de democratizar a cidade, sabendo o que está acontecendo você consegue influenciar no que vai acontecer e consegue interferir”. Observa-se no interior do OP uma grande busca de entendimento entre todos os representantes, sempre procurando atender às necessidades de cada bairro. Apontam que o OP, se bem administrado, independe da sigla do partido, o importante é que ele aconteça, pois democratiza o poder e traz benefícios a toda sociedade.
Participação	Com o OP, aumentam-se os laços de amizade. Alguns conselheiros relataram que sentem que crescem socialmente, que na participação há um aprendizado e que eles se desenvolvem adquirindo mais experiências, sentindo-se independentes para a tomada de decisão e participação. O OP é importante pelo fato de as decisões serem tomadas de forma participativa, As necessidades e problemas do município são discutidos na base, ou seja, não em escritórios fechados, mas realmente nos bairros onde eles acontecem. A população quando passa a ter acesso aos valores das obras, conseqüentemente, passa a fiscalizar o dinheiro público, sente-se incluída participando das políticas públicas do Município. Para muitos conselheiros, a Administração Pública permitiu por muito tempo que o interesse pessoal sobressaísse ao coletivo. Assim, os conselheiros relatam que a população precisa participar da administração local, pois democracia, em última instância, é participação. Se o poder emana do povo, este povo precisa participar para ter esse poder, caso contrário nada mudará. Os conselheiros são unânimes em informar que a participação é tudo, só através dela se pode melhorar o local onde se vive, ou seja, a comunidade.
Busca do bem comum.  Solidariedade	Os conselheiros disseram que em muitos momentos é preciso ceder, analisar qual e a região mais carente. Na gestão 2001/2002, os conselheiros perceberam isso e houve um consenso nas tomadas de decisão. Aliás, notou-se muito a presença da organização, cooperação e solidariedade nas discussões do OP. A cidade foi vista como um todo, e não simplesmente Conselheiros lutando apenas por sua região. O OP permitiu conhecer a realidade da cidade. E um conselheiro da Região 2 sobre essa busca do bem comum e da solidariedade, define; “O OP significou democratizar o poder, pois somente um povo organizado participativo pode mudar a realidade do local e do País, tornando-o uma grande nação. Nenhum Governo sozinho faz milagre é necessário o povo dê sua contribuição”.
Diálogo Aceitação do Outro como legítimo;  Cooperação.	Os conselheiros foram unânimes em relatar que nas assembléias havia muito diálogo entre eles para definição de prioridade. Nas reuniões e assembléias foi necessário aprender a ouvir o outro, aceitá-lo como legítimo e respeitá-lo nas suas necessidades e carências. A partir do momento em que passavam a ver a cidade como um todo, passaram a entender e reconhecer o direito do outro, o que gerava uma espécie de cooperação com os demais. Já não se discutia mais apenas o seu bairro (de um conselheiro) mas de todos, independentemente de sua presença ali ou não. Desta forma, a cooperação entre os conselheiros foi primordial, pois havia muita coisa a ser feita nos bairros, enfim tudo era importante, e a cooperação foi essencial para a realização das hierarquias, partindo então do mais urgente. Houve também uma cooperação por parte do Executivo que se mostrou aberto ao diálogo, buscando sempre um consenso.
Aprendizado Ser Social	A conselheira da Região 6 relatou que vê o OP “como um espaço de educação social, que tem a oportunidade de transformar a vida das pessoas que dele participa”. Outros informaram que o OP é um instrumento de transformação do sujeito, pois se sente valorizados, passando a compreender e a se sentirem inseridos no processo, conhecendo verdadeiramente seus direitos e, ao mesmo tempo, aprendendo de onde saem os recursos e,

	de acordo com esses, o que é possível realizar. Observa-se, através dos depoimentos, uma mudança nos participantes. Alguns começavam a participar com uma posição individualista, querendo discutir o seu bairro, as suas necessidades. Depois, com as reuniões, os discursos foram se tornando mais amplos, lutando pela realização de serviços a outros menos favorecidos. O Social prevaleceu sobre o individual, uma nova forma de ação, um novo aprendizado. O Conselheiro da Região 5 relata que “Indiretamente o OP levou as pessoas a pensarem, e se perceberem como ser social, e não apenas como um indivíduo que vota”. Para muitos, o OP tem um aprendizado em si.
Colaboração	Para os conselheiros, alguns pressupostos são essenciais aos participantes como: forte colaboração, cooperação e solidariedade, caso contrário, fica difícil o OP se realizar afinal, depende do bom senso do grupo para definir as prioridades, e essas, muitas vezes, não são as do seu bairro. As discussões entre as regiões contaram com a reciprocidade do Conselho e Executivo. É preciso desenvolver um entendimento que se houver a melhora de imediato de uma região, depois a melhora da outra e assim sucessivamente a cidade melhorará como um todo. Para tanto, a colaboração, confiança e entendimento são essenciais. Os conselheiros consideraram-se colaborativos em relação às demandas institucionais (governo), como ocorreu no ano de 2001 em que a educação era a prioridade do Governo, e também foi contemplada na demanda da comunidade. Se não houvesse colaboração por parte dos conselheiros, eles poderiam definir outra demanda já que anteriormente ficaram sabendo que o Governo tinha levantado aquela prioridade e executaria as obras relacionadas à educação. No entanto, quando o governo apresentou a demanda institucional, os conselheiros dos bairros mantiveram como prioridade a educação e imediatamente aprovaram-na.
Confiança	Alguns conselheiros informaram que confiam muito no partido, e por isso passaram a participar do OP (existia uma confiança prévia no partido). No entanto, os filiados informaram que estão acompanhando o OP e vai depender da forma com que a Administração agir daqui para frente que os fará continuar confiando ou não. Os conselheiros não filiados declararam que, a princípio, o OP gera confiança pela forma com que foi apresentado e vem sendo executado. A administração local se relacionou com eles de tal maneira que angariou a confiança deles no Governo local. Todos citaram que com a aproximação deles através do OP, aumentou a confiança e uma maior transparência. Entretanto, ressaltaram a importância na prestação de contas, porque ela é fundamental para a manutenção da confiança. Assim, os conselheiros informaram que mesmo sem a realização das obras definidas em 2001/2002 continuaram confiando no Governo, porque tinham conhecimento de para onde o dinheiro fora destinado (pagamento de “rombo” da gestão anterior), ou sabiam que o dinheiro tinha sido retido, e que por isso a obra não fora realizada. Embora houvesse concluído o período de gestão (término julho/2002) continuam acreditando e confiando na gestão local, pois sabem para onde estão encaminhando suas ações, e sabem que as informações que recebem hoje podem ser verificadas e comprovadas, pois existe um acesso aos secretários e ao Prefeito, e essa abertura gera uma confiança. Os conselheiros notam uma relação de confiança não só deles para com a Gestão local, mas também da população, ou seja, existe uma relação de confiança entre população, os delegados e os conselheiros do OP. O próprio fato de não haver qualquer tipo de remuneração nem projeto pessoal, por parte dos conselheiros, a participação é justificada simplesmente pelo desejo de contribuir, de participar da vida da cidade, e naturalmente gera credibilidade e confiança em todos. A maioria dos que se candidatam ao Conselho já tem uma trajetória de trabalho voluntário e se candidatam com um espírito de colaboração, doação, abertos ao diálogo, apresentando muita vontade de contribuir para algo novo, sem pensar em benefício pessoal. Desta forma, pela própria trajetória de vida das pessoas envolvidas no OP, forma-se um ambiente com bastante confiança.
Fortalecimento de Laços	O OP é importante porque aproxima a população do governo e, ao mesmo tempo, aproxima as pessoas, entre si, criando laços de amizade, cooperação, colaboração e confiança. Os conselheiros desenvolveram um forte laço de solidariedade ao fazerem a análise da carência de cada região, constatando que a cidade tem que ser melhor para todos e não apenas para alguns. Os critérios decididos no OP fizeram com que os Conselheiros acreditassem na postura do Governo Municipal, estimulando a cooperação e a vontade de querer acertar na realização das obras, incluindo o maior número de pessoas possíveis e visando à construção de uma cidade melhor para todos. O diálogo foi o instrumento fortalecedor desses novos laços.

Todas as características foram verificadas durante a atuação das atividades dos conselheiros 2001/2002 e redundam em equilíbrios sociais com níveis elevados de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e buscando o bem-estar coletivo, características segundo Putnam (2000, p.186) “que definem o que é uma comunidade cívica”. Conforme citado no capítulo 3 desta dissertação, os sistemas de participação cívica exercem um poderoso efeito secundário no bom desempenho institucional.

O Capital Social como confiança e sistemas de participação encontrados nos depoimentos dos conselheiros são dados positivos e importantes para Maringá-PR, pois esse tipo de participação encontrado em comunidades cívicas tende a reforçar-se mutuamente.

Os conselheiros apresentaram, também, algumas sugestões para a melhoria do OP, para o próximo Conselho 2002/2003.

- “O OP como foi estruturado é perfeito, ideal. Agora, é necessário um trabalho para a realização de uma mudança cultural na sociedade em geral. O ideal seria colocar na grade curricular educação sobre política para crianças e adolescentes, para que a política se torne mais próxima dos jovens. É necessário também implantar em Maringá a educação política para adultos, através de seminários sobre cidadania, para que possa estimular um número maior de pessoas nas discussões do OP. Caso isso não ocorra, há possibilidade de o OP ser discutido apenas por presidentes de bairros, representantes sindicais, partidários, igrejas, mas não envolvendo toda população”.
- “É necessário realizar um trabalho de conscientização no Poder Legislativo, para entender o OP como instrumento de participação legítima e, que a Câmara Municipal possui papel essencial no acompanhamento deste instrumento”.
- “É muito importante a capacitação. Desta forma, é essencial que os delegados, que possivelmente poderão ser os novos conselheiros do OP, recebam cursos de capacitação sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), conhecimento da Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal e outras acerca da Administração Municipal. Pois tais informações são essenciais para que os conselheiros exerçam bem sua função e, para que possam saber o que existe como funciona e quais são os limites”.

- “Mais informações, tanto de leis como de acontecimentos da cidade que interferem no desenvolvimento das ações municipais, como por exemplo, a questão dos repasses que a Prefeitura às vezes tem que receber e não recebe, para que o conselheiro sinta-se preparado para as discussões”;
- “Melhorar a divulgação do Orçamento Participativo. Falta preparação melhor do corpo técnico da Prefeitura para estimular e verificar se os Coordenadores de delegados das Regiões estão, ou não, realizando as reuniões, já que essas reuniões são essenciais para levar informações sobre as ações municipais à comunidade”;

#### Reclamações sobre alguns acontecimentos no Orçamento Participativo 2001/2002

- Alguns vereadores, a partir das informações levantadas nas assembleias, realizaram projetos autorizativos no ano 2002, dos quais já estavam aprovados pelo Conselho do OP junto ao Executivo e acrescentado na LOA - Lei Orçamentária Anual (que foi aprovada pelos vereadores no final de 2001). No entanto, fizeram projetos de lei que já estavam aprovadas pelo próprio poder legislativo na LOA para 2002.
- Falta acompanhamento dentro do COP, através do Coordenador de Região, sobre as reuniões do OP. Necessita-se de um maior envolvimento entre coordenador, conselheiro e comunidade. Essa falta de diálogo, gera afastamento das pessoas. É preciso ser criado um vínculo para trazer a comunidade a participar, caso contrário a participação fica restrita aos conselheiros do OP.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselheiros demonstraram que estão envolvidos em uma forte rede horizontal de cooperação (Associações de Moradores, Igrejas - Pastorais de movimentos - sindicatos, partidos políticos). Essa densa rede de relações sociais gera um sistema de participação cívica que se apresenta como forma essencial de Capital Social. O levantamento através da pesquisa de campo conclui que, em relação aos conselheiros pesquisados, há um forte engajamento cívico, o qual é percebido ao constatar o interesse dos mesmos em participar das decisões da cidade, independentemente, de ser o ou não o seu bairro que está no centro do debate. Essas características encontradas nos conselheiros, e de acordo com a literatura pesquisada, são os principais sinais de virtude cívica.

A pesquisa realizada indica que os conselheiros do período de 2001/2002 já possuíam um Capital Social prévio. A experiência do OP acena para uma ampliação do Capital Social existente, através do processo de democratização do poder local, apresentando os conselheiros como membros de uma comunidade cívica.

Realizando uma abordagem envolvendo os capítulos anteriores sobre a discussão da formação do Estado de Direito Moderno, Administração Pública, do Capital Social, e a experiência do OP, pode-se considerar que a participação, elemento essencial para impulsionar o desenvolvimento e a democracia, é possível através do Orçamento Participativo, que tem a ação dialógica (FREIRE, 2000; HABERMAS, 1989; PONTUAL, 1999) entre os conselheiros, comunidade e governo como alavanca para a construção de uma nova concepção de Estado (HABERMAS, 2002; KLIKSBURG, 1999; SANTOS, 1997:2002). Assim, com maior participação, transparência governamental, o OP apresenta-se com política concreta da redistribuição democrática de recursos e combinação de democracia participativa com democracia representativa.

Este trabalho vai ao encontro da pesquisa de Abers (1997), que demonstra que o Estado pode desempenhar um importante papel na redução do problema da desigualdade ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações civis e ao estimular os que participam, a integrarem questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisões. Em Maringá, os conselheiros do OP 2001/2002 apresentaram a importância da habilidade do questionamento

diante do conhecimento técnico formal da Prefeitura. Eles demonstraram também preocupação ética em relação aos mais pobres.

O caso estudado, Orçamento Participativo, parte de uma iniciativa de política governamental (um novo institucionalismo), a qual aproxima o Governo local da sociedade, cria uma interação entre associações civis e instituições do Governo, resultando em um desenvolvimento mútuo, onde ambos valorizam o bem comum e buscam o atendimento aos mais desprovidos de estrutura urbana.

Através do Orçamento Participativo é possível a superação de alguns dilemas coletivos importantes. Mesmo em Maringá, uma cidade que registrou na década de 80 características fortes de personalismo e clientelismo políticos, com pouca organização popular formal e sem que as camadas populares tivessem acesso às informações, um histórico de solidariedade de pioneiros desbravadores e de uma categoria de indivíduos ligados à universidade pública e de atividades solidárias localizadas e pouco visíveis, pode se manifestar. Desta forma, a pesquisa indica que a prática do Orçamento Participativo, nesse primeiro ano de execução, contou com o Capital Social prévio dos conselheiros (participação pregressa em movimentos sociais) nas reuniões, permeadas pelo diálogo, cooperação, colaboração e confiança, resultando em uma mudança na relação Sociedade Civil e Governo.

Assim, o sucesso ou não do Orçamento Participativo como instrumento de participação da comunidade, depende da direção que o governo for dar, depende da intenção política ao se implantá-lo com informação real ou com manipulação. Ou seja, deriva de um profundo e persistente envolvimento do executivo que, direta e indiretamente, influencia a organização da sociedade civil. Com essas informações reais e participação efetiva, a comunidade adquire poder, à medida que fortalece laço de coesão entre os Conselheiros e Delegados, buscando informações sobre a cidade, sobre seu bairro, capacitando-se cada vez mais para discutir e o investimento e planejamento urbano do Município.

Constata-se também que o instrumento de participação que o governo utiliza (OP) gera confiança no poder executivo. A pesquisa apontou que quase 100% de conselheiros passaram a confiar mais na gestão local após a sua participação no ano de 2001, assim como aumentou a leitura de jornais locais (os conselheiros passaram a se informar mais sobre os acontecimentos da cidade) e, ainda, houve o aumento no número de reuniões nos bairros. Todas essas mudanças caracterizam indicadores que compõem, segundo Putnam (2000,

p.110-113), uma “comunidade cívica”, apresentando em seus estudos que as regiões onde há mais leitores de jornais, mais associações cívicas e eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes.

Considera-se que a pesquisa alcançou o seu objetivo, pois mesmo sendo o primeiro ano de execução do OP, através dos depoimentos dos conselheiros, ficou evidenciado como os participantes valorizaram a participação e sentiram-se satisfeitos em contribuir, desenvolvendo ainda mais valores partilhados e a capacidade de agir, pensando sempre na cidade como um todo. Verifica-se no OP que os conselheiros, mesmo não tendo suas necessidades diretamente sanadas, acataram a sistemática do OP em atender “o mais urgente primeiro, embora sabiam que todas as necessidades precisavam ser atendidas, mas entre o necessário e o urgente, os conselheiros optaram pelo urgente”<sup>47</sup>. Na pesquisa ficou forte a presença da cooperação e confiança em quase todos os momentos do processo.

No entanto, por mais que o Capital Social seja consequência da ação coletiva, é preciso considerar que ele é dinâmico, podendo ser reforçado ou destruído em consequência de seu uso. Caso este Governo não se comprometa e não desenvolva ações para desmistificar e tornar mais acessíveis as informações técnicas, ou mesmo se tentar manipulá-las, esse mesmo Capital Social que está sendo gerado e potencializado, através da relação Conselho do Orçamento Participativo e Governo, poderá dissolver-se pela descrença e pela não-colaboração.

Em relação ao governo, na revisão da literatura, foi possível constatar que o Capital Social - confiança, normas e redes - por ser um bem público, diferente do capital convencional que, em geral, é um bem privado (COLEMAM, 2000; PUTNAM, 2000), acaba por ser desvalorizado. Desta forma, esta pesquisa visa despertar a gestão local para a importância do Capital Social e seus benefícios para o fortalecimento da democracia através do Orçamento Participativo.

Conclui-se que o Orçamento Participativo pode ser um instrumento de geração de Capital Social desde que o governo esteja disposto a investir no processo da administração participativa e redistributiva. Para tanto, o governo precisa ter sensibilidade quanto às necessidades da população, objetivando um bom desempenho, agindo com eficácia e buscando o máximo de cooperação por parte de todos os órgãos e secretarias municipais.

---

<sup>47</sup> Relato do Conselheiro da Região 6.

Pois, a confiança e a cooperação dos cidadãos dependem de informações fidedignas sobre a administração, ao passo que a incerteza reforça os dilemas da ação coletiva. Nesse caso, a validação do Orçamento Participativo depende muito do Capital Social, tanto na comunidade como na vontade política e nas práxis de seus governos.

É importante considerar que a pesquisa evidencia que o Orçamento Participativo depende do governo local, o qual pode ter um desempenho melhor com a utilização do OP, e da comunidade, que é beneficiada pela colaboração, laços de solidariedade, reciprocidade em sua rede de discussões (assembléias). Dessa forma, o OP bem organizado pelo Governo e com a participação da comunidade, juntos, produzem Capital Social. Enfim, Orçamento Participativo tanto gera Capital Social como depende dele para seu bom desempenho.

Como últimas considerações, várias descobertas foram apontadas durante a realização deste trabalho e, dentre elas destacam-se principalmente três que poderão se tornar objetos para novas empreitadas de pesquisa. Dessas descobertas ressalta-se a questão postulada por Santos (2002, p. 534) de que o Orçamento Participativo não é um movimento popular, “[...] mas uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de encontro, de funcionamento regular, entre movimento popular e governo municipal”.

Nesse sentido, a participação dos indivíduos torna-se fundamental para a constituição da autonomia e da força dos movimentos populares como na tradição das associações de moradores. No entanto, segundo pesquisas realizadas em Porto Alegre-RS, as comunidades deram tanta importância ao OP que este acabou afetando a participação popular em outras formas de organização comunitária. Como cita Santos (2002, p.505) “[...]é o caso da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) que, embora continue atuante, sofreu um certo esvaziamento das suas estruturas”. A descoberta sobre a diminuição de participantes nas associações de moradores de Porto Alegre –RS é uma questão que poderá inspirar pesquisas sobre fenômeno semelhante em Maringá, identificando se e por que ela ocorre e, o papel do OP nesta migração de organização social. O forte laço de relação horizontal dos conselheiros de Maringá é também resultado da vida pregressa de cada um em associações de moradores. Parece ser importante estabelecer uma relação de benefícios e de riscos relativos à translação das associações de moradores para as estruturas do OP.

A segunda descoberta repousa sobre a proposta de um perfil de homogeneidade e igualdade dos padrões europeus e americanos de comunidade cívica e democrática, segundo a

bibliografia tratada neste trabalho. No entanto, a pesquisa do OP de 2001/2002 de Maringá constata que os conselheiros têm níveis consideravelmente superiores de renda e de escolaridade média em relação ao restante da população, o que apresenta uma preferência geral da população pela escolha de representantes com distinção sócio-econômica dentre seus pares representados. Um estudo que acompanhe e avalie o número e o perfil de conselheiros ano a ano, em relação ao grau de escolaridade e renda, poderá contribuir para avaliar a legitimidade e representatividade desses em relação aos representados.

A terceira descoberta sugerida é relacionada à identificação da baixa participação feminina no Orçamento Participativo de Maringá em seu primeiro ano. O mais antigo OP, o de Porto Alegre, que está em atividades há 13 anos, ainda não conseguiu estabelecer uma relação de igualdade entre homens e mulheres quanto à composição do conselho nos seus vários mandatos. Desta forma, considera-se importante a realização de pesquisas futuras para avaliar a questão de gênero no OP, não só na quantidade proporcional mas, principalmente, na qualidade que a participação feminina oferece aos conselhos desta natureza. O OP parece ser um interessante foro e objeto de pesquisa para análises desse gênero de pesquisa.

Por fim, sendo uma prática social infante e, da mesma forma, tema muito recente nas pesquisas acadêmicas, as informações colhidas e as conclusões apresentadas neste esforço de pesquisa têm por objetivo estimular e diversificar futuras empreitadas. Todavia, alguns conceitos aqui tratados parecem ser basilares, bem como certos pressupostos são também fundamentais para se entender estas novas formas institucionais de participação política. Nesse sentido, os princípios da democracia, a observação do feixe de valores éticos próprios de cada comunidade e a análise baseada na ótica do fenômeno coletivo são as cláusulas do contrato social que recupera o sonho da modernidade e o recompõe com os novos modelos institucionais das sociedades contemporâneas. É assim que deve acontecer, na visão desta pesquisadora, a mudança em curso para um Estado renovado e um Brasil inclusivo. Parafraçando Paulo Freire (2000a, p.48) “Precisamos de uma democracia que, fiel à natureza humana que tanto nos fez capazes de eticizar o mundo quanto de transgredir a ética, estabeleça limites à capacidade de malquerer de homens e mulheres”.

## 7 REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação em Porto Alegre, RS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 1997, v. 3.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. 2001. Trabalho do Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural organizado pela EMATER/RS nos dias 20 e 21 de junho de 2001. [abramov@usp.br](mailto:abramov@usp.br)

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. **BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 47, 1º semestre de 1999, pp.65-79.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática: a luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

AGUIAR, Maria Ap. F. & MODIA, Esther C. A Questão ética nas organizações: a ética discursiva de Habermas. In: **Psicologia Aplicada à Administração: Uma introdução à psicologia Organizacional**. São Paulo: Excellus Consultoria, Publicações e Comércio, 1992.

ALBANEZ, Oswaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal- reflexos nas finanças municipais. In: QUADROS, Cedônio. **Responsabilidade Fiscal: Estudos e Orientações: Uma primeira abordagem**. São Paulo: NDJ., 2001.

ALMEIDA, Marco A.& VILLAS-BOAS, Renata. Orçamento Participativo. IN: PAULICS, Veronika (org). **125 Dicas – Idéias para a ação municipal**. São Paulo: Polis, 2000.

ALVES, Marcio M. **A força do povo: Democracia participativa em Lages**. 5. ed., São Paulo: Brasiliense, 1980.

ALVES DA SILVA, Rosangela V. Descentralização e Municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu, **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

ALVES, Rubem. **O suspiro dos oprimidos**. São Paulo: Paulus, 1999.

ANDERSON, C. Leigh, LOCKER, Laura e NUGENT, Rachel. Microcredit, Social Capital, and Commom Pool Resouces. **World Development**, v.30, n 1, 2002.

ARENDDT, Hannah. **O que é Política?** 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS**. Vol.14, n. 40, jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Teoria crítica e teoria democrática. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. n. 53, mar. 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Globo, 1979.

BARON Robert A & MARKMAN Gideon D. Beyond social capital: How social skills can enhance entrepreneurs` success. **Academy of Management Executive**, Vol. 14, n.1, 2000.

BRAVO, Gian Mario. Burguesia. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. In: **Participação popular em governos locais**. VILLAS-BOAS, Renata (org). São Paulo, Polis, 1994.

BERTASO, João M. As Políticas neoliberalizantes e a cidadania social. Santa Catarina: **Revista do Curso de Pós Graduação em Direito da UFSC**, Seqüência 38, p.9-28, Ano XXI. 1999.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BLUMM, Márcia & SOUZA, Celina. Autonomia política local: Uma revisão de literatura. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. Rio de Janeiro. Forense, 1980.

BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli & SANTOS, Fabiano. **Elites políticas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislador no cenário pós-reforma.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BANCO MUNDIAL. **¿ Qué es el Capital Social?** Disponível em: <[www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm)> Acesso em: 08 abril 2002.

BNDES. **As transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais.** Disponível em: <[http:// www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)> Acesso em: 20 maio de 2001.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas.** 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação.** Campinas: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sociologia.** (Org.) ORTIZ, Renato. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro em 1988. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.** Rio de Janeiro. V. 34, n. 04, jul/ago, 2000.

BUARQUE, Cristovam. Orçamento participativo e democratização das administrações municipais. In: **Balço das experiências de orçamento participativo nos governos locais.** Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. N.4 .1999.

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e Poder Local. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.) **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: Polis, 1994.

CALDERON, Adolfo, CHAIA Vera (org). **Gestão Municipal:** descentralização e participação popular. São Paulo: Cortez, 2002.

CANONICE, Bruhmer Cesar Forone. **Manual do Estágio de Administração da UEM 2002.** Maringá: UEM/CSA/DAD, 2002.

CARNEIRO, Eder. **Novo institucionalismo e teoria social**. São João Del Rey: Universidade Federal de Minas Gerais. Artigo capturado no site: [www.decis.funrei.br/rtgerais/n1/artigos/novo.html](http://www.decis.funrei.br/rtgerais/n1/artigos/novo.html).> em novembro de 2002

CARVALHO, Maria do Carmo & FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento participativo no ABC-** Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Polis, 2000.

CASALS, Pedro. Paradigmas da Administração Pública na América Latina. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

CASTOR, Belmiro V. & AGE JOSE, Hebert. Reforma e Contra-Reforma: a perversa dinâmica da Administração Pública Brasileira. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

CASTOR, Belmiro V. & FRANÇA, Célio F. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. In. **Estado e Administração Pública: reflexões**. Brasília-DF. Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1987.

CASTRO, Rocio. Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: Os conselhos Municipais de Salvador-Bahia. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 6, n.16. Set/Dez.1999.

CESAR, Benedito Tadeu e BANDEIRA, Pedro. **Desenvolvimento regional, cultura política e capital social** – Pesquisa empírica como subsídio à atividade parlamentar no Rio Grande do Sul. Laboratório de Observação Social. LABORS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, capturado no site: [www.ufrgs.br/labors](http://www.ufrgs.br/labors).em dezembro de 20001.

CHAUÍ, Marilena. **Convite a Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **BRASIL-** Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

COLEMAN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, volume 94 Supplement, 1988, pp.95-120.

\_\_\_\_\_. **Foundations of Social Theory**. 3. ed. Cambridge: The Belknap of Harvard University Press, 2000, pp.300-320.

CONFERENCIA NACIONAL DE METROPOLIS. **Participação Social e Capital Social** – Edição contemporânea de pesquisa e políticas públicas. Montreal, nov.1997. Disponível em:

<[http://www.canada.metropolis.net/events/civic/rbreton\\_e.html](http://www.canada.metropolis.net/events/civic/rbreton_e.html)>. Acesso em 10 de outubro de 2002.

COOPER, D.R & SCHINDLER, P.S. **Business Research Methods**. Ed. McGraw-Hill, 1995.

COSTA, Frederico L. Estado, Reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 32, n. 4, Jul./Ago.1998p, 71-82.

CUNHA, Luiz Alexandre G. Confiança, Capital Social e Desenvolvimento Territorial. **Revista RA`EGA**. Editora da UFPR.Curitiba, n. 4, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEMO, Pedro. Participação e Planejamento – Arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 25, jul/set. 1991.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. Globalização, herança corporativa e as representações dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reforma. In: **Elites políticas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislador no cenário pós-reforma**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

DOWBOR, Ladislau. Prefácio. In: PAULICS, Veronika (Org.). **125 Dicas – Idéias para a ação Municipal**. São Paulo, Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. **A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local**. São Paulo: Polís; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**. De como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, 1996.

\_\_\_\_\_. **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development.** University of California (Berkeley), 1997.

\_\_\_\_\_. Government Action, Social Capital and Development. In: EVANS, Peter. **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development.** University of California (Berkeley), 1997, pp.178-210.

\_\_\_\_\_. **Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation.** Princeton, Princeton University Press, 1995, p.43-73.

\_\_\_\_\_. Introduction: Development Strategies across the e Public-Private Divide. **World Development**, v. 24, n. 6, 1996.

FADUL, Élvia M. C. Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador. **Organizações & Sociedade.** Salvador, v. 6, n. 15, maio/agosto de 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública.** Vol. 31. n. 4 jul/Ago.1997.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERNANDES, Antonio S. A. O conceito de Capital Social e sua aplicação na análise Institucional e de Políticas Públicas. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 25., 2001, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 2001.

FERNANDES, José Henrique P. Porto Alegre: Processo, Projeto e Inserção Internacional. In: PONT, Raul & BARCELOS, Adair. **Porto Alegre: uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal.** Porto Alegre: Artes e ofício, 2000.

FERREIRA, Carlos H. **Os caminhos do orçamento participativo como possibilidade de instrumento de capital social.** 2001. Dissertação (Mestrado) - Economia Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2001.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico.** Tradução Álvaro Lorencini - São Paulo: Editora Unesp, 1997.

FOX, Jonathan. How Does Civil Society Tichen? The political Construction of Social Capital in Rural México. **World Development**, v. 24, n. 6, 1996.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000a.

FORTUNATI, José. Um governo que avançou. In: **Porto Alegre: uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal**. Porto Alegre: Artes e Ofício, 2000.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

\_\_\_\_\_. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GENRO, Tarso Fernando. **O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GIACOMETTI, Haroldo C. ; CAVALCANTE, André B. e VENTURA, Vânia N. Orçamento público: instrumento de política fiscal e economia. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 24, 2000, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 2000.

GODOY, Arlinda Schmidt. Pesquisa qualitativa. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Orçamento público e participação popular. In: **Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. N. 4.,1999a.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores e participação sociopolítica. In: **Questões da Nossa Época**, São Paulo: Cortez, v. 84, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos sociais e educação. In: **Questões da Nossa Época**. 3. ed. São Paulo: Cortez, v. 5, 1999.

GUEDES, José Rildo M. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. A soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 26, março de 1990.

\_\_\_\_\_. A inclusão do outro – Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HELLER, Patrick. Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, Índia. **World Development**, v. 24, n. 6, 1996.

HEVIA, Antonio E. Democracia Representativa y Democracia participativa. Conferencia en la Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia en el Seminario del Diálogo Nacional “Sistema Político y Profundización Democrática” el 11 de julio de 2000. Disponível em: <[www.fao.org/regional/lamerica/prior/recnet/pdf/](http://www.fao.org/regional/lamerica/prior/recnet/pdf/)>. Acesso em janeiro de 2001.

HOBBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Associativismo, representação de interesses políticos e intermediação política. Disponível no site: <[www.ibge.gov.br/pub/indicadores\\_sociais](http://www.ibge.gov.br/pub/indicadores_sociais)>. Acesso em 17 de abril de 2002.

IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO 2000. **Moradores em domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio, segundo as Mesorregião, as Microrregiões, os Municípios, os Distritos, os Subdistritos e os Bairros –Paraná**. Maringá (mimeo).

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Florense, 1997.

KERBAUY, Maria Tereza M. Transição democrática: A difícil construção da democracia. São Paulo. **Perspectivas Revista de Ciências Sociais UNESP**, v.22, 1999.

KHAIR, Amir Antonio. **Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)**. São Paulo. BNDES, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 64).

\_\_\_\_\_. Capital social y cultura, claves esenciales Del desarrollo. Chile. **Revista de La CEPAL** 69, Diciembre 1999.

\_\_\_\_\_. Seis Teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**. V. 33, n. 3, maio/junho 1999. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

LAM, Wai Fung. Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of irrigation Associations in Taiwan. **World Development**, v.24, n 6, 1996.

MACHADO, Zaira & WEISSHEIMER, Marco Aurélio. As ameaças globais contra a democracia. FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2002. Um outro mundo é possível. Disponível no site <[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)>. Acesso em 09 nov.2002.

MACHIAVELLI, Niccolo. **O príncipe e dêz cartas**; tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In.: **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, **Caderno ENAP**. n. 8, 1997.

MATIAS PEREIRA, José. Repensando a Administração Pública: o futuro do Estado de bem-estar. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Ano 36, n. 142. Abr./jun.1999p.,239-249.

MATURANA R., Humberto. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MEDEIROS, Marilú Fontoura de. Esfera Pública e legitimidade na construção da cidadania. **Educação**. V. 21, n. 36, novembro 1998, Porto Alegre- PUCRS.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MONTEIRO, Carmen D.B. A função pública e o aparelho estatal: um olhar à luz da reforma administrativa brasileira. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

MORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: UNESCO, 2001.

MOURA, Suzana.& LIMA, Regina. Tendências e instrumentos da gestão local da economia na atualidade. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 24., 2000, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 2000.

MOURA, Suzana, LOIOLA Elizabeth & LIMA Ana L.C. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**. V. 34, n. 1, Jan./Fev.2000, p.101-121.

NAPOLITANO, Giorgio e HOBBSAWN, Eric. **O Partido Comunista Italiano, o Socialismo e a Democracia**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. In Weffort , Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo, Ática, 1991.

NUNES, Débora. Por uma pedagogia da participação popular. **Organizações & Sociedade**, Salvador, V. 6, n. 16, Set/Dez. 1999, p.129-151.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

OSTROM, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. **World Development**, v. 24, n. 6, 1996.

PASSADOR, João Luiz & PASSADOR, Claudia de Souza. **O modelo de Estado Gerencial, o Terceiro Setor e o exercício da cidadania**. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOBRE A REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 3., 1998, Madri, **Anais...** Madri, Espanha, 1998, Documento eletrônico, site HYPERLINK capturado em agosto de 2001 no <http://www.clad.org.ve/anales3/psc.html>.

PENTEADO FILHO, Paulo de A. Desafios da Reforma do Estado do Brasil: a questão das organizações sociais. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2000.

PINHO, José A G. ; SANTANA, Mercejane W. Inovação na Gestão Pública no Brasil: Uma aproximação teórico-conceitual. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, Roberto Rocha C. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional : avanços e validade. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador, 2002.

PINHO, José A G. O que faz o Governo Municipal no Brasil? ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2000.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONT, Raul & BARCELOS, Adair. **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e ofício, 2000.

PONTUAL, Pedro. Nova cultura política no orçamento participativo. In: **Balanco das experiências de orçamento participativo nos governos locais.** Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. n.4 .1999 (p.47-50).

PORTES, Alejandro & LANDOLT, Patricia.. The downside of social capital. **The American Prospect.** n.º 26, mai./jun. 1996.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its Origins and applications in Modern Sociology. Annual **Review of Sociology**, 1998, 24.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália Moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. **Bowling Alone-** The Collapse and Revival of American Community. New York, Touchstone (Simon & Schuster), 2000a.

\_\_\_\_\_. The Strange Disappearance of Civic America. **The American Prospect.** vol. 7 n. 24, December 1, 1996.

\_\_\_\_\_. The Prosperous Community. **The American Prospect,** vol. 4, n. 13, March 21, 1993.

\_\_\_\_\_. **The Prosperous Community- Social Capital and Public Life.** Disponível no site <<http://www.prospect.org/print/V7/24/putnam-r.html>> Acesso em 10 de agosto de 2002.

\_\_\_\_\_. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy,** 6: 1, January, 1995.

\_\_\_\_\_. **O capital social nos EUA.** CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CAPITAL SOCIAL. De 20 a 22 de abril de 2002. Centro Kellogg de MSU. Disponível em: <<http://www.soccap-conference.org..htm>> Acesso em: 8 novembro de 2002.

QUADROS, Cedônio. **Responsabilidade Fiscal:** Estudos e orientações: Uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Q. & SANTOS JUNIOR, Orlando A. Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 1, abr.1993.

RIBEIRO, Matilde. **Gênero e raça no processo do Orçamento Participativo:** Santo André, 1997-1998. 1999. Dissertação (Mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

ROBERTINA, Edna Ap. C. **Orçamento participativo como processo de democratização do poder local.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Sociais)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social (Métodos e Técnicas).** 3. ed. São Paulo: Atlas,1999.

ROSENFIEL, Denis L. **O que é Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social ou princípios do Direito Político.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

RUEDA, Lenira. **O perfil do Conselheiro do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.** Disponível no site: <[www.pbh.gov.br/siga/planejar/revista.pdf](http://www.pbh.gov.br/siga/planejar/revista.pdf)> Capturado em setembro de 2002.

SADER, Emir. **Estado e Política em Marx.** São Paulo: Cortez, 1998.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna. O intelectual de virtú. In: **Os clássicos da política.** 3. ed. São Paulo: Ática, 1991.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências municipais e desenvolvimento local. São Paulo em Perspectiva. **Revista da Fundação Seade**, vol. 10, n. 3, jul/set/1996, p. 48-52.

SANCHEZ, Felix. Orçamento participativo: dilemas e possibilidades da gestão democrática. In. **Orçamento participativo: desafio, esforço e resultado.** Prefeitura Municipal de São Paulo, 2002a.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **O orçamento participativo: Teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco & PAOLI, Maria C. **Os sentidos da democracia.** São Paulo: Vozes, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal.** 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Capital social e gestão de grandes cidades: associativismo e participação sócio política nas regiões metropolitanas do Brasil. **Caderno do Ministério Público do Paraná.** Curitiba. V. 4, n. 5, jun.2001.

\_\_\_\_\_. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal do Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SARUÊ, Roberto Israel E. Superando o caos: descentralização e participação. In: CALDERON, Adolfo, CHAIA Vera (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular.** São Paulo: Cortez, 2002.

SCHWARTZMANN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. In: CASTOR et. al. **Estado e Administração Pública: reflexões.** Brasília-DF: Fundação Centro de Formação do Servidor Público- FUNCEP, 1987.

SELIGSON, Mitchell A & RENNÓ, Lucio R. Mensurando confiança interpessoal: Notas acerca de um conceito multidimensional. **Dados - Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, V. 43, n. 4, 2000.

SILVA, Lucia Cecília da. **A concepção de cidadania na educação popular. Ou: sobre a necessidade de desencantar deuses e demônios.** 1996. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1996.

SILVA, Heliton Leal. **Gestão urbana e cidadania: A experiência do orçamento participativo no Distrito Federal.** 1999.142p.Dissertação (Mestrado)- Mestrado em Geografia. Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

SILVA, Francisco Carlos & MACEDO, Claudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

SILVEIRA, Ricardo de Jesus. O significado da participação no poder Local. **Cultura Vozes**. V. 94, N.5, set./out. 2000, Rio de Janeiro.

SOARES, José Arlindo & CACCIA-BAVA, Silvio (orgs) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**. N. 15, São Paulo, 2000a, p.39-58.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Medeiros C. **A transposição de teoria sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

SPOSATI, Adaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: **Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível**. SEMINÁRIO BALANÇO E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CENÁRIO ATUAL, 1., Porto Alegre, 2002, realizado em fevereiro de 2002, II Fórum Social mundial, Porto Alegre, Brasil, 2002.

SUCUPIRA, João. Orçamento Público e Participação Popular. In: **Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais**. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. N.4 .1999.

TENDLER, Judith . **O bom governo nos trópicos**. Uma visão crítica. São Paulo: Revan-ENAP, 1998, tradução de Good Government in the Tropics, 1998.

TENDLER, Judith & FREEDHEIM, Sara. Trust in a Rent-seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil. **World Development**, v.24, n 6, 1996.

TENORIO, Fernando G. & ROZENBERG, José E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Vol 31. n.04 jul/Ago.1997.

TOLEDO JUNIOR, Flávio & ROSSI, Sérgio C. O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In QUADROS, Cedonio. **Responsabilidade Fiscal**: Estudos e orientações: Uma primeira abordagem. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

TONELLA, Celene. **Poder local, partidos políticos e eleições na reedição do pluripartidarismo em Maringá – 1979/1988:** Um estudo de Caso. 1991. Dissertação (Mestrado) -Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1991.

TONET, Ivo. Cidadania ou liberdade. **Perspectiva**, São Paulo. V.22, 1999.

TONOLLIER, Odir. **A gestão e o controle compartilhado.** Disponível no site: <[www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/odir](http://www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/odir).> (material elaborado em 1999). Acesso em setembro de 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais (a Pesquisa Qualitativa em Educação).** São Paulo: Atlas, 1987.

VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato de Souza. **Metade Sul: uma análise das políticas públicas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.** 2000. Dissertação (Mestrado) – Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEFFORT , Francisco. **Os clássicos da política.** São Paulo, Ática, 1991.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUNUS, Mamad. **O banqueiro dos pobres.** São Paulo: Ática, 2001.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)