UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA

ANDRÉ GALINDO DA COSTA

**Conselhos de políticas públicas e associações de moradores: estudo de caso
do orçamento participativo no município de São Carlos**

São Paulo
2014

ANDRÉ GALINDO DA COSTA

**Conselhos de políticas públicas e associações de moradores: estudo de caso
do orçamento participativo no município de São Carlos**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 24 de setembro de 2014. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração: Sociais e Humanidades (Interdisciplinar)

Orientadora: Prof^a Dr^a Ursula Dias Peres.

São Paulo
2014

Autorizo a divulgação e reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Costa, Andre Galindo da

Conselhos de políticas públicas e associações de moradores : estudo de caso do orçamento participativo no município de São Carlos / Andre Galindo da Costa ; orientadora, Ursula Dias Peres. – São Paulo, 2014
163 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Orçamento participativo – São Carlos (SP). 2. Participação política – São Carlos (SP). 3. Participação comunitária – São Carlos (SP). 4. Políticas públicas. I. Peres, Ursula Dias, orient.
II. Título.

CDD 22.ed. – 350.98161

COSTA, André Galindo. **Conselhos de políticas públicas e associações de moradores:** estudo de caso do orçamento participativo no município de São Carlos. Dissertação apresentada à Escola de Artes Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de mestre em ciências.

Aprovado em 24 de setembro de 2014.

Presidente da Banca

Profª Drª Ursula Dias Peres
Escola de Artes, Ciências e Humanidade da Universidade de São Paulo

Banca Examinadora

Prof. Drª Ana Paula Fracalanza.
Escola de Artes, Ciências e Humanidade da Universidade de São Paulo

Profª Drª Gabriela Spanghero Lotta
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. José Carlos Vaz
Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

À todos aqueles que mesmo nesses tempos sombrios
de fundamentalismo consumista e de individualismo
exacerbado ainda creem que é possível pensar
projetos coletivos e humanitários.

AGRADECIMENTOS

À profª Drª Ursula Dias Peres, por ter acreditado que eu seria capaz, por todo conhecimento compartilhado, pelas orientações e pelos exemplos como pessoa, profissional e docente.

À Universidade de São Paulo (USP) e a Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH) por permitirem que eu fizesse parte da sua história e por fizeram parte da minha.

Ao ProMuSPP por todo o apoio e condições oferecidas para que eu desenvolvesse o mestrado e as atividades de pesquisa.

Ao Kleber, à Paula Nathalia, ao Gabriel, ao Lucio, à Carol (Caroline Larpin), à Jú (Juliana Koch), ao Perma (Daniel Tonelo), ao Daniel Bruno, ao Trena (Raphael Fresnedas) e à Salete que entre encontros e despedidas formaram minha família enquanto estive em São Paulo.

Ao Cartório de Registro Civil de São Carlos e as pessoas que estiveram envolvidas com o Orçamento Participativo de São Carlos e que contribuíram com essa pesquisa através do fornecimento de informações e dados empíricos.

Aos Mestres Jussara Tavares, Elizabete Massucato, Abner Fortunato, Giovanni Okado, Cesar Carvalho e Alexandre Romagnoli que sempre me ajudaram, motivaram e serviram de exemplo para que eu seguisse o mesmo caminho deles.

À ETEC Marinês Teodoro de Freitas Almeida pelo apoio que sempre me ofereceu, pelos amigos que me possibilitou fazer e pela viabilização da minha vinda para São Paulo.

À ETESP pela recepção, confiança e respeito. Também pelos amigos que nela fiz: Marcos Borba, Zé Roberto, Júlio e Sandra.

À minha família pela estrutura emocional e afetiva que sempre me forneceu.

Aos amigos da República Balaio de Gato, da República KubanaKama, da XVIII turma de Administração Pública e da UNESP de Araraquara que o tempo e a distância não têm sido capazes de nos separar.

*Tomei a decisão de fingir que todas as coisas que até então haviam
entrado na minha mente não eram mais verdadeiras do que as ilusões
dos meus sonhos.*
René Descartes

RESUMO

COSTA, A. G. **Conselhos de políticas públicas e associações de moradores:** estudo de caso do orçamento participativo no município de São Carlos. 2014, 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2014.

Esta dissertação busca a compreensão sobre o orçamento participativo que se desenvolveu no município de São Carlos (SP) entre os anos de 2001 e 2012. O entendimento é direcionado ao que diz respeito às influências que o orçamento participativo exerceu e às relações que estabeleceu com outras formas de organizações sociais e participação política, no caso os conselhos de políticas públicas e as associações de moradores. A pesquisa baseou-se em uma descrição do município de São Carlos e do orçamento participativo em questão, em um levantamento da alteração no número de conselhos de políticas públicas e associações de moradores no município de São Carlos (SP) ao longo do tempo e no desenvolvimento de um estudo de caso na forma de análise de congruência. Para a efetivação desse tipo de estudo de caso foi necessária uma prévia pesquisa bibliográfica através da qual foi possível distinguir três modelos teóricos: Teoria da Aprendizagem Social, Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e Teoria da Estrutura de Oportunidade Política. Como estratégia para levar a cabo a pesquisa empírica foram realizadas entrevistas e análises documentais. As constatações apontam que o período de existência do OP em São Carlos (SP) foi acompanhado também por um aumento considerável de associações de moradores e conselhos de políticas públicas, comparado a outros períodos. Apesar de ser dotada de um grande aparato universitário e tecnológico, a cidade de São Carlos (SP) não apresenta ao longo de sua história uma cultura política que envolva relevantes ações associativas e de mobilização social. A partir dos instrumentos utilizados nessa pesquisa foi possível observar que o orçamento participativo tinha o intuito claro de promover outras formas de organizações participativas e de fortalecer as já existentes. Porém, os resultados alcançados parecem estar um pouco distantes desses objetivos. O aumento dos conselhos de políticas públicas e de associações de moradores, conforme as constatações, não estariam relacionados diretamente ao OP, que também apresentou dificuldades em se articular com essas e outras formas de organização e mobilização social. Apesar do orçamento participativo demonstrar ter promovido um processo educativo entre os envolvidos, certos interesses políticos mostraram-se na relações estabelecidas, os quais teriam sido determinantes nas ações de representantes do governo e da sociedade civil.

Palavras-chave: Participação política. Município de São Carlos. Orçamento participativo. Conselhos de políticas públicas. Associações de moradores.

RESUMEN

COSTA, A. G. **Consejos de políticas públicas** : estudio de caso del presupuesto participativo en São Carlos. 2014, 163 f. Disertación (Maestría en ciencia). Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2014.

Esta disertación busca la comprensión del presupuesto participativo que se desarrolló en el municipio de São Carlos (SP) entre los años 2001 e 2012. La comprensión está en las influencias que el presupuesto participativo ejerció y las relaciones que estableció con otras formas de organización social y participación política, en el caso de los consejos de políticas públicas y asociaciones de vecinos. La investigación se basó en una descripción del municipio de São Carlos e del presupuesto participativo en cuestión, en un levantamiento de la modificación del número de consejos de políticas públicas e asociaciones de habitantes en el municipio de São Carlos (SP) en el decorrer del tiempo, bien como en el desarrollo de un estudio de caso en forma de análisis de congruencia. Para el ejercicio de ese tipo de estudio fue necesaria una búsqueda biográfica previa por la cual fue posible distinguir tres modelos teóricos. Dichos modelos teóricos son: Teoría del Aprendizaje Social, Crítica a la Teoría Normativa de la Sociedad Civil e Teoría de la Estructura de Oportunidad Política. Fueron realizadas entrevistas e análisis de documentos para llevar a cabo la investigación empírica. Las constataciones apuntan a que el período de existencia del OP en São Carlos (SP) también fue acompañado de un aumento considerable de asociaciones de habitantes e consejos de políticas públicas, en comparación con otros períodos. Apesar de ser dotada de un gran aparato universitario e tecnológico, la ciudad de São Carlos (SP) no presenta en el desarrollo de su historia una cultura política que involucre acciones asociativas e de movilización social pertinentes. A partir de los instrumentos utilizados en esta investigación fue posible constatar que el presupuesto participativo tenía el interés claro de promover otras formas de organización participativa e fortalecer las ya existentes. Sin embargo, los resultados alcanzados parecen estar un poco distantes de esos objetivos. El aumento de los consejos de políticas públicas e de asociaciones de habitantes, según las constataciones, no estarían directamente relacionadas al OP, que también mostró dificultades en articularse con esas y otras formas de organización y movilización social. A pesar de que el presupuesto participativo haya demostrado una promoción del proceso educacional entre los involucrados, los intereses políticos parecen estar en el centro de las relaciones establecidas e habrían direccionado las acciones de representantes del gobierno y de la sociedad civil.

Palabras clave: Participación política. São Carlos (SP). Presupuesto participativo. Consejos de políticas públicas. Asociaciones de habitantes.

ABSTRACT

COSTA, A. G. **Public policy councils and residents associations:** a case study of participatory budgeting in the city of São Carlos. 2014, 163 f. Dissertation (Master's degree in sciences). Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2014.

This dissertation seeks understanding the participatory budgeting that was developed in São Carlos (SP) between the years 2001 and 2012. The understanding is directed to regard the influences participatory budgeting has exercised, and the relationships it has established with other forms of social organizations and political participation, if the public policy councils and residents' associations. The research was based on a description of the city of São Carlos and the participatory budgeting in question in a survey of the change in the number of public policy councils and residents associations in the city of São Carlos (SP) through time, and the development of a case study in the form of analysis congruence. For the realization of such case study was required prior literature through which it was possible to distinguish three theoretical models. The theoretical models are: Social Learning Theory, Critical Theory of Normative Theory of Civil Society and Political Opportunity Structure. As a strategy to conduct the empirical research interviews and documentary analysis were conducted. The findings indicate that the existence period of participatory budgeting in São Carlos (SP) was also accompanied by a substantial increase of residents' associations and public policy councils, compared to other periods. Despite being endowed with a large university and technological apparatus, the city of São Carlos (SP) does not present throughout its history a political culture involving relevant associations and social mobilization actions. Based on the instruments used in this study it was observed that participatory budgeting had the clear purpose to promote other forms of participatory organizations and strengthen the existing ones. But the achievements seem to be slightly distant of these goals. The increase of public policy councils and residents associations, according with the findings, would not be directly related to participatory budgeting, which also presented difficulties to articulate with these and other forms of social organization and mobilization. Despite the participatory budgeting demonstrate that it promoted an educational process among those involved, the political interests appeared to be on the centrality of that relationship and have directed the actions of government officials and civil society.

Keywords: Political participation. São Carlos (SP). Participatory budgeting, Public policy councils. Residents associations.

RESUME

COSTA, A. G. **Conseils de politiques publiques et associations d'habitants:** etude de cas du budget participatif dans la municipalité de São Carlos. 2014, 163 f. Dissertation (Master dans science). Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2014.

Cette disertation recherche la compréhension de la question du budget participatif qui s'est développée dans la municipalité de São Carlos (SP) entre les années 2001 et 2012. La compréhension consiste en les influences que le budget participatif a exercé et les relations qu'il a établies avec d'autres formes d'organisation sociale et de participation politique, dans le cas des conseils de politiques publiques et associations de quartier. La recherche s'est basée sur la description de la municipalité de São Carlos (SP) et du budget participatif en question, ainsi que sur une levée de données concernant l'évolution du numéro de conseils de politiques publiques et associations d'habitants de la municipalité de São Carlos (SP) au long du temps et sur la réalisation d'une étude de cas en forme d'analyse de congruence. Pour la mise en effet de ce type d'étude de cas une étude bibliographique préalable a été nécessaire, étude qui a rendu possible la distinction de trois modèles théoriques. Ces modèles théoriques sont: Théorie de l'Apprentissage Social, Critique à la Théorie Nominative de la Société Civile et Théorie de la Structure de l'Opportunité Poliquique. Cette étude empirique a été réalisée par le biais d'interviews et analyses documentaires. Les constatations convergent vers le fait que la période d'existence de l'OP à São Carlos (SP) a également été acompagnée par une augmentation considérable d'associations d'habitants et conseils politiques, en comparaison avec d'autres périodes. Malgré le fait d'être dotée d'un grand appareil universitaire et technologique, la ville de São Carlos (SP) ne representa pas au long de son histoire politique une culture politique qui implique des actions associatives et de mobilisation sociale pertinentes. Il a été possible à partir des instruments utilisés dans cette recherche d'observer que le budget participatif avec un net intérêt à promouvoir d'autres formes d'organisations participatives et de fortifier celles déjà existentes. Néanmoins, les résultats obtenus paraissent être un peu distants de ces objectifs. L'augmentation des conseils de politiques publiques et associations d'habitants ne seraient pas, d'après les constatations, directement reliées à l'OP, que a aussi présenté des difficultés concernant l'articulation avec celles-ci et d'autres formes d'organisation et de mobilisation sociale. Même si le budget participatif a effectivement démontré avoir promu un processus éducatif entre les concernés, les intérêts policiques paraissent être au centre des relations établies et auraient biaisé les actions des représentants du gouvernement et de la société civile.

Mots-clés: Participation politique. Municipalité de São Carlos (SP). Budget participatif. Conseils de politiques publiques. Associations d'habitants.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - IMAGEM DA REGIÃO ADIMINISTRATIVA CENTRAL EM DESTAQUE NA IMAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO	80
FIGURA 2 - IMAGEM DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS EM DESTAQUE NA IMAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	81
FIGURA 3 - DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS NAS 13 REGIÕES DO OP EXISTENTES EM 2012	87
FIGURA 4 - UTILIZAÇÃO CONJUNTA DE MÉTODOS DE RECOLHA DE DADOS	115

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CRIADOS E REESTRUTURADOS ENTRE 1991 E 2011	100
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE CONSELHOS CRIADOS ENTRE 1971-2000 E ENTRE 2001-2011	100
GRÁFICO 3 – ASSOCIAÇÕES DE MORADORES FUNDADAS ENTRE 1982-2000 E ENTRE 2001-2013	106

LISTAS DE QUADROS

QUADRO 1 - RESUMO DOS MODELOS TEÓRICOS	113
QUADRO 2 - RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS	117
QUADRO 3 – RELAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS ENTREVISTADOS	127

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RELAÇÃO DE DELEGADOS ELEITOS POR NÚMERO DE PESSOAS QUE COMPÕEM AS PLENÁRIAS REGIONAIS E TEMÁTICAS	89
TABELA 2 - CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CRIADOS ANTES DE 2001	96
TABELA 3 - CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CRIADOS A PARTIR DE 2001	98
TABELA 4 - ASSOCIAÇÕES DE MORADORES FUNDADAS ANTES DE 2001	102
TABELA 5 - ASSOCIAÇÕES DE MORADORES FUNDADAS A PARTIR DE 2001	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.M.C.A.M –	Associação de Moradores do Conjunto Aron de Mello
AMOR –	Associação de Moradores e Amigos dos Jardins
ARMORD –	Associação de Moradores do Parque Residencial Douradinho
CDHU –	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CF/88 –	Constituição Federal de 1988
CMDCA –	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescente
CNPJ –	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COMAD –	Conselho Municipal Antidrogas
COMDEMA –	Conselho Municipal do Meio Ambiente
COMUNITUR–	Conselho Municipal de Turismo
COP –	Conselho do Orçamento Participativo
COPRGC –	Coordenadoria do Orçamento Participativo e Relações Governo Comunidade
EMBRAPA –	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EP –	Educação Popular
ES -	Espírito Santo
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FPMSC –	Fundação Pró-memória de São Carlos
IDH-M –	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
JSTOR –	Journal Storage
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT –	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LOA –	Lei Orçamentária Anual
MG –	Minas Gerais
NEI -	Nova Economia Institucional
NSE -	Nova Sociologia Econômica
ONG –	Organização Não Governamental
OP -	Orçamento Participativo
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA –	Plano Plurianual
PPS –	Partido Popular Socialista
ProCRIAJ –	Programa em Prol da Criança, Adolescente e Jovens

ProMuSPP –	Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política
PSDB –	Partido da Social Democracia Brasileira
PT –	Partido dos Trabalhadores
PTB –	Partido Trabalhista Brasileiro
QCA –	Quantitative Qualitative Analyses
RS –	Rio Grande do Sul
SC –	Santa Catarina
SEPPI -	Secretaria Nacional de Estudos Pós-Institucionais
SciELO –	Scientific Library Online
SG/PR –	Secretária Geral da Presidência da República
SNAS –	Secretaria Nacional de Articulação Social
SP –	São Paulo
UFSCAR –	Universidade Federal de São Carlos
UMAMC –	União Municipal das Associações de Moradores de Concórdia
UNICAMP-	Universidade Estadual de Campinas
USP –	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
JUSTIFICATIVA	19
PROBLEMA	21
OBJETIVOS	21
METODOLOGIA.....	22
ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO.....	24
1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	27
1.1 APRENDIZAGEM SOCIAL: A FUNÇÃO EDUCATIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	29
1.1.1 O orçamento participativo no paradigma da democracia participativa	30
1.1.2 O caráter democrático do orçamento público e o orçamento participativo	33
1.1.3 A questão da aprendizagem no orçamento participativo	35
1.2 SOCIEDADE CIVIL: DA VISÃO COMO ESFERA AUTÔNOMA E BENEVOLENTE A UMA ABORDAGEM CRÍTICA	40
1.2.1 A visão clássica da sociedade civil enquanto esfera autônoma e a sua relação com o Estado	42
1.2.2 Crítica à visão romântica e normativa da sociedade civil.....	50
1.2.3 Novas pautas de pesquisa sobre a sociedade civil e o aprofundamento do debate..	55
1.3 CAPITAL SOCIAL: DE ELEMENTO DA CULTURA CÍVICA À POLÍTICA DE GOVERNO.....	64
1.3.1 Capital social enquanto conceito ovacionado na década de 1990	65
1.3.2 A crítica à abordagem reducionista e limitada ao primeiro mundo da teoria do capital social.....	71
1.3.3 O capital social como política de governo: acrescentando uma nova variável exógena	74
2. PESQUISA DESCRITIVA	78
2.1 DESCRIÇÃO DA CIDADE DE SÃO CARLOS-SP.....	78
2.2 DESCRIÇÃO DO OP DE SÃO CARLOS.....	83
3. LEVANTAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E CONSELHOS DE POLÍTICA EM SÃO CARLOS	93
3.1 LEVANTAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	94
3.2 LEVANTAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	101

4. ESTUDO DE CASO	108
4.1 ANÁLISE DE CONGRUÊNCIA.....	110
4.1.1 Quadro teórico	111
4.2 PESQUISA DOCUMENTAL	114
4.2.1 Seleção e critérios de trato com os documentos	116
4.2.3 Resultado da Análise documental	118
4.3 ENTREVISTAS	125
4.3.1 Critérios para o desenvolvimento das entrevistas	126
4.3.2 Resultado das entrevistas.....	128
4.4 ANÁLISE DO CASO A PARTIR DAS TEORIAS.....	138
4.4.1 Teoria da Aprendizagem Social	139
4.4.2 Crítica a teoria normativa da sociedade civil.....	140
4.4.3 Teoria da estrutura de oportunidade política.....	142
4.4.4 Capacidade explicativa dos modelos teóricos sobre o caso.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	161
APÊNDICE B – PERGUNTAS EXTRAS REALIZADAS AO REPRESENTANTE DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES.....	163

INTRODUÇÃO

O pensamento é o ensaio da ação.
Sigmund Freud

Todo conhecimento comporta o risco do erro e da ilusão.
Edgar Morin

O conhecimento nos faz responsáveis.
Ernesto Che Guevara

O trabalho aqui apresentado é fruto da pesquisa desenvolvida pelo aluno André Galindo da Costa, mestrando do Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política (ProMuSPP) da Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), através de orientação da Prof^{ra} Dr^a Ursula Dias Peres. As atividades do aluno foram desenvolvidas na linha de pesquisa em Participação Política e Desenvolvimento Local, mais especificamente no grupo de estudos em Políticas Públicas e Gestão Participativa entre os anos de 2012 e 2014.

Buscou-se realizar uma investigação sobre o orçamento participativo desenvolvido entre os anos de 2001 e 2012 no município de São Carlos (SP). Para tanto, foi necessário elaborar procedimentos metodológicos de pesquisa que levaram à exploração da temática em estudo e à delimitação do objeto de pesquisa. Posteriormente foi realizada uma pesquisa bibliográfica com o intuito de conhecer parte das discussões teóricas existentes em torno do tema e uma pesquisa empírica pautada nas técnicas de levantamento e estudo de caso com a finalidade de gerar inferências especificamente sobre o orçamento participativo de São Carlos.

As seções que seguem mostram os critérios metodológicos e delimitações do objeto que serviram como direção para todas as outras atividades realizadas e que aqui serão apresentadas na forma de relatório de pesquisa. A seguir é possível ver quais foram a justificativa, a problemática, os objetivos, a metodologia e a estruturação do trabalho.

JUSTIFICATIVA

Desde o final da década de 1970, o Brasil conheceu um conjunto de ações do Estado em parceria com a sociedade (PIRES, 2000). Essas ficariam conhecidas como arranjos

participativos, experiências participativas, instâncias participativas e mais recentemente como instituições participativas (TATAGIBA, 2008). Seu desenvolvimento deu-se conjuntamente com o de movimentos sociais em apoio à redemocratização e sua popularização esteve vinculada a prerrogativas legais da Constituição Federal de 1988 e de práticas comuns aos governos conhecidos como de “esquerda” durante o fim dos anos 1980 e dos anos 1990 (SOUZA, 2001).

Como consequência de ações governamentais, garantias legais e forças políticas e sociais surgem um conjunto de exemplos por todo o Brasil de mecanismos que viriam ser comparados a práticas de democracia participativa (AVRITZER, 2008). Dentre eles podemos destacar os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, referendos, plebiscitos, orçamentos participativos, conferências, planos diretores, entre outros.

O orçamento participativo, em especial, sempre atraiu a atenção de pesquisadores e de instituições nacionais e internacionais. Antes associado à imagem de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) passa com o tempo a ser uma prática política comum de governos de outros partidos e a se popularizar por diversos municípios e estados do país (SOUZA, 2001). Cada exemplo de orçamento participativo, apesar de apresentar peculiaridades comuns a outros, tem também suas próprias particularidades.

Durante a década de 1990 foi marcante um alto número de trabalhos sobre orçamento participativo que se enquadravam no que é conhecido hoje como abordagens normativas e prescritivas (GURZA LAVALLE, 2003). Para além da importância que esses trabalhos tiveram, deixaram a desejar na produção de pesquisas empíricas mais específicas. Também foram trabalhos que de certo modo partiam do pressuposto que todos os arranjos participativos tinham um grande potencial democratizante e de oposição a modelos hegemônicos de democracia (GURZA LAVALLE, 2011a).

No momento atual, arranjos participativos passam a não serem vistos mais com unanimidade como garantidores de um processo democratizante e seus potenciais e resultados são postos como objeto de investigação (TATAGIBA, 2010). Nessa linha, a efetividade do orçamento participativo torna-se um elemento central das discussões sobre novas pesquisas na comunidade científica (VAZ; PIRES, 2011). Tem-se então o desafio de avaliar se o orçamento participativo conseguiu gerar os resultados que dele foram esperados por um conjunto de trabalhos de caráter mais prescritivo.

Para Silva e Carvalho (2006), é necessário desenvolver mecanismos eficientes de avaliação do orçamento participativo. Para isso, além da distinção das teorias com capacidade analítica que possibilitam esse exercício, deve-se também levar em conta que cada caso de

orçamento participativo é único e passível de observação, podendo apresentar características semelhantes ou distintas a outros.

O orçamento participativo desenvolvido no município de São Carlos entre os anos de 2001 e 2012 possui qualidades que aumentam ainda mais o interesse e a necessidade de que seja investigado. A começar pelo fato que surge em condições bem particulares e quase que únicas. São Carlos é uma cidade da região central do interior de São Paulo, tendo por característica não possuir ao longo de sua história uma relevante tradição associativa e de mobilização social (SOUZA, 2011). Mesmo assim a cidade apresenta altos indicadores sociais, comparados à realidade brasileira, e ostenta o título de capital nacional da tecnologia por possuir importantes instituições de ensino e de pesquisa e um grande número de pessoas com alto nível de formação escolar. Em 2006 foi apontada como a cidade com o maior número de doutores da América do Sul.

As questões apresentadas referentes às atuais reflexões sobre o estado da arte de pesquisas sobre orçamento participativo somada aos atributos inerentes ao município de São Carlos e do modelo de orçamento participativo existente nessa cidade são os motivos que mais influenciaram para o desenvolvimento dessa pesquisa e que justificam a importância da mesma.

PROBLEMA

A questão fundamental que motivou a realização desse estudo se deu envolta da capacidade do orçamento participativo enquanto instrumento de participação que envolve atores representantes do Estado e da sociedade em influenciar no surgimento de outras formas de mobilização social e associativismo.

Assim o problema de pesquisa é: como o OP pode ter tido ou não uma relação com um suposto aumento no número de associações de moradores e conselhos de políticas públicas na cidade de São Carlos no período de sua existência? Quase que de forma complementar, outro ponto de inquietação relevante para essa compreensão e para a formulação dos objetivos foi o dos efeitos esperados com OP e se neles estavam incluídos o estímulo a uma cultura associativa e o surgimento de outras formas de organização social.

OBJETIVOS

O principal objetivo desse trabalho, ou seja, seu objetivo geral, é investigar as principais características, os resultados percebidos e os objetivos formais do OP de São Carlos durante o período de sua existência, entre os anos de 2001 e 2012, com enfoque nas relações e influências que teve diante das associações de moradores e conselhos de políticas públicas.

Para a consecução do objetivo de pesquisa apresentado haverá também objetivos específicos a serem perseguidos. Os objetivos específicos são:

- Revisar obras que expressem modelos teóricos com potencial explicativo sobre o orçamento participativo.
- Levantar a alteração no número de conselhos e associações de moradores em São Carlos ao longo do tempo de existência do OP e em outros períodos.
- Traçar os objetivos e os resultados esperados do orçamento participativo.
- Relatar as percepções que pessoas envolvidas com o orçamento participativo tiveram sobre a influência do OP sobre os conselhos de políticas públicas e as associações de moradores.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa foi norteada pela técnica de estudo de caso. Para sua estruturação, foi necessária a leitura de obras que tratam especificamente da prática do estudo de caso enquanto técnica de pesquisa para a produção de trabalhos acadêmicos e científicos. Dentre os autores estudados destacam-se: Benett (2004), Bletter e Blume (2008), Gerring (2004), Martins (2008), Rihoux, Rezshazy e Bol (2011), Steiner (2011) e Yin (2010).

Entre as várias formas de desenvolvimento de um estudo de caso estudadas, a escolhida para esse trabalho foi a de análise de congruência. A análise de congruência é um modelo aplicável a estudos de caso únicos que tenta mostrar dentre várias teorias qual - ou quais - apresenta maior capacidade explicativa sobre o caso em estudo.

Em um primeiro momento buscou-se construir os grupos teóricos que apresentassem poder de explicação sobre o OP e que servissem como base dos pressupostos necessários para a efetivação da análise de congruência através de uma pesquisa bibliográfica realizada através uma intensa busca, leitura, revisão e produção de resenhas. No caso, o trabalho aponta três modelos teóricos com potencial explicativo ao problema levantado: teoria da aprendizagem social, crítica à teoria normativa da sociedade civil e teoria da estrutura de oportunidade

política. Cabe salientar que nem todas essas teorias são caracterizadas pelos autores estudados como tal, sendo que em alguns casos elas se apresentam mais como tendências de um grupo de autores em dar tratamento semelhante a certo assunto do que propriamente como uma teoria.

Foi realizado um levantamento do número e da identificação das associações de moradores e conselhos de política na cidade de São Carlos para que se pudesse identificar o período de fundação das mesmas e se esse período foi coincidente ou não com o período de existência do OP; no caso, entre 2001 e 2012. Para isso, utilizou-se dos princípios da pesquisa longitudinal (MOURA, 2012) e da estratégia específica de estudo de caso conhecida como análise de séries temporais (YIN, 2010). Yin (2010) coloca que os levantamentos são uma técnica fundamental a ser usada de modo complementar a um estudo de caso com dados e informações relevantes.

Seguindo o caráter dos estudos de caso no uso de múltiplas fontes de evidência, o que dá a ele um potencial analítico e um diferencial sobre outras técnicas de pesquisa (YIN, 2010), o trabalho também conta com o uso de documentos referentes ao OP. Foram utilizadas abordagens metodológicas específicas de pesquisa documental; entre as obras selecionadas para a formulação das ações da pesquisa encontram-se Abreu (2008) e Bell (1997).

Os documentos analisados que contêm informações sobre o OP foram: regimento interno do OP de São Carlos, página na internet do OP de São Carlos, apostila sobre participação popular do curso de formação de conselheiros e delegados, atas e demais documentos do 9º seminário repensando o OP, atas e demais documentos do seminário aperfeiçoando o OP, atas e demais documentos do seminário municipal como os diversos mecanismos de participação popular podem se articular, carta de 02 de julho e as atas e demais documentos da 1ª conferência municipal de participação popular. A técnica analítica utilizada para o levantamento de evidências dos documentos foi a de construção de explanação (YIN, 2010). Os documentos foram utilizados como mecanismos tanto para pesquisar os resultados almejados pelo OP quanto para investigar os resultados alcançados.

Além dos documentos, outra fonte de evidências que compõe esse estudo de caso são as entrevistas. As entrevistas foram realizadas com gestores e pessoas que exerceram um papel significativo em relação ao OP de São Carlos. Para a formulação do processo de entrevista foram utilizadas técnicas apresentadas por alguns autores, como, por exemplo, Boni e Quaresma (2005) e Duarte (2002; 2004). Durante a exposição das informações coletadas nas entrevistas teve-se o cuidado de manter o sigilo dos entrevistados.

ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Esse trabalho divide-se em quatro capítulos numerados, sem contar a introdução, que é uma seção não numerada. O primeiro capítulo leva o nome de *1 Pesquisa Bibliográfica*. Nele é apresentado o arcabouço teórico sobre participação crucial para o desenvolvimento de um estudo de caso. Esse capítulo estrutura-se em outros três subcapítulos, os quais foram fundamentais para a construção do quadro teórico e para a consecução do estudo de caso na modalidade de análise de congruência.

O primeiro subcapítulo do primeiro capítulo é denominado *1.1 Aprendizagem Social: a função educativa do orçamento participativo*, e mostra um dos aspectos do OP e de outros arranjos participativos, que é o processo educativo gerado entre os envolvidos, incluindo entre esses tanto representantes do governo e do poder público quanto da sociedade civil. A partir do levantamento e estudo de diversos autores e obras que enfatizam esse caráter do OP foi possível apontar um dos modelos teóricos explicativos do OP, a qual ficou aqui denominada como Teoria da Aprendizagem Social. Esse subcapítulo divide-se em três itens denominados *1.1.1 O orçamento participativo no paradigma da democracia participativa*, *1.1.2 O caráter democrático do orçamento público e o orçamento participativo* e *1.1.3 A questão da aprendizagem no orçamento participativo*.

O subcapítulo do capítulo 1, denominado *1.2 Sociedade civil: da visão como esfera autônoma e benevolente a uma abordagem crítica*, apresenta uma visão diferente dos arranjos participativos e considerado pelos seus próprios autores como menos romântica e mais cética. Esse subcapítulo apresenta um conjunto de autores que convergem na medida que reivindicam um maior número de pesquisas empíricas sobre as instituições participativas, uma revisão sobre o caráter benevolente gerado sobre a sociedade civil durante a década de 1990 e o fim da separação maniqueísta entre sociedade civil e sociedade política. O conjunto de autores e obras presentes nesse capítulo gerou outro modelo teórico explicativo ao OP aqui denominado como Crítica a Teoria Normativa da Sociedade Civil. Esse subcapítulo divide-se também em três itens denominados *1.2.1 A visão clássica da sociedade civil enquanto esfera autônoma e a sua relação com o Estado*, *1.2.2 A crítica à visão romântica e normativa da sociedade civil* e *1.2.3 Novas pautas de pesquisa sobre a sociedade civil e o aprofundamento do debate*.

O segundo subcapítulo do primeiro capítulo é denominado como *1.3 Capital social: de elemento da cultura cívica à política de governo*, demonstra um conjunto de obras que se preocupam com a questão do associativismo enquanto fator importante para o fortalecimento

da democracia. Para tanto, trabalha-se como o conceito de capital social, que foi destaque na década de 1990. A partir de novas concepções e de críticas a esse conceito, chega-se à superação de pressupostos da teoria de Robert Putnam, que ignorava o papel do Estado e que parecia estar voltada para países desenvolvidos, e chega-se a outro importante modelo teórico explicativo dos arranjos participativos, o qual se denomina aqui de Teoria da Estrutura de Oportunidade Política. Esse subcapítulo divide-se também em três itens denominados: *1.3.1 Capital social enquanto conceito ovacionado na década de 1990*, *1.3.2 A crítica à abordagem reducionista e limitada ao primeiro mundo da teoria do capital social* e *1.3.3 O capital social como política de governo: acrescentando uma nova variável exógena*.

O segundo capítulo desse trabalho tem o nome de *2 Pesquisa descritiva*. Ele apresenta uma descrição de elementos gerais tanto da cidade de São Carlos em seu subcapítulo denominado *2.1 Descrição da cidade de São Carlos-SP* como do próprio orçamento participativo de São Carlos em seu subcapítulo denominado *2.2 Descrição do OP de São Carlos*. Portanto, esse capítulo é dividido em dois outros subcapítulos. A descrição aqui apresentada serve tanto como instrumento de esclarecimento sobre o objeto de estudo como também é capaz de fornecer informações e elementos que subsidiam todo o desenvolvimento da pesquisa e do estudo de caso.

O terceiro capítulo tem o objetivo de apresentar o levantamento realizado de forma complementar ao estudo de caso. Esse capítulo que se divide em outros dois subcapítulos chama-se *3 Levantamento das associações de moradores e conselhos de política em São Carlos*. São apresentados aqui, a partir de gráficos e tabelas, o desenvolvimento no número de conselhos de políticas públicas e das associações de moradores que foram citados ao longo do tempo com o intuito de estabelecer relações entre o surgimento desses espaços com o período de existência do OP. Os subcapítulos que formam esse capítulo são denominados *3.1 Levantamento dos conselhos de políticas públicas* e *3.2 Levantamento das associações de moradores*.

O quarto capítulo leva o nome de *4 Estudo de caso*. Aqui são apresentados todos os procedimentos referentes à pesquisa empírica com o uso da técnica do estudo de caso em sua modalidade conhecida como análise de congruência. O capítulo destaca tanto os aspectos teóricos quanto metodológicos sobre o estudo de caso. Em seu subcapítulo *4.1 Análise de congruência* é apresentada a análise de congruência e como essa é uma forma de se realizar um estudo de caso diante de outras. A análise de congruência destaca-se por ser aplicável a estudos de casos únicos e que realizam pesquisas teóricas previamente a pesquisas empíricas. O item denominado *4.1.1 Quadro teórico* mostra de forma resumida os três modelos teóricos

que tratam de participação política e que servem como base para o desenvolvimento do estudo de caso.

Ainda no capítulo 4 existem outros dois subcapítulos. O subcapítulo *4.2 Pesquisa documental* apresenta através de dois itens, *4.2.1 Seleção e critérios de trato com os documentos* e *4.2.2 Resultado da análise documental*, tanto os critérios teóricos e metodológicos utilizados para a realização da pesquisa documental como os resultados obtidos com essa pesquisa. O subcapítulo *4.3 Entrevistas* também se utilizou de dois itens para mostrar os pressupostos teóricos, metodológicos e operacionais utilizados para a realização das entrevistas e os resultados alcançados através delas. Portanto está dividido nos itens *4.3.1 Critérios para o desenvolvimento das entrevistas* e *4.3.2 Resultado das entrevistas*. O último subcapítulo desse capítulo é o *4.4 Análise do caso a partir das teorias*. Também compõem o trabalho as *Considerações finais* e elementos pós-textuais como *Referências* e *Apêndices*.

1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A leitura de todos bons livros é como uma conversa com os melhores espíritos dos séculos passados, que foram seus autores, e é uma conversa estudada, na qual eles nos revelam seus melhores pensamentos.
René Descartes

Não há arte patriótica nem ciência patriótica. As duas, tal como tudo o que é bom e elevado, pertencem ao mundo inteiro e não podem progredir a não ser pela livre ação recíproca de todos os contemporâneos e tendo sempre em contra aquilo que nos resta e aquilo que conhecemos do passado.
Johann Goethe

Esse trabalho precede de uma pesquisa bibliográfica para posteriormente desenvolver a pesquisa empírica. A pesquisa bibliográfica foi realizada com o intuito principal de gerar conhecimento teórico sobre o tema. Esta pesquisa teve uma grande importância no sentido de levantar as tendências teóricas existentes sobre o assunto, outros trabalhos empíricos sobre o OP de São Carlos, outros estudos de casos semelhantes e entender um conjunto de problemas e possibilidades de investigação sobre o OP.

As obras utilizadas foram escolhidas dada sua importância ou de seus autores diante dos temas de orçamento participativo e de participação política. Uma prática usada para conhecer novos textos foi a partir de referências encontradas nos textos que já estavam sendo utilizados. Essa técnica de levantamento de novos textos e autores através de textos lidos é conhecida também como bola de neve.

Predominantemente, as obras foram compostas por livros completos, capítulos e seções de livros, artigos científicos publicados em periódicos, trabalhos publicados em eventos acadêmicos, monografias, dissertações e teses. A literatura estudada é formada por textos de origem nacional e internacional, sendo mais utilizadas obras produzidas no Brasil e na América Latina. A maior parte são trabalhos publicados entre 1990 e 2012.

Alguns textos foram coletados em diversas bibliotecas de diferentes unidades da USP ou adquiridos por meio de disciplinas e grupos de estudo do ProMuSPP. Apesar disso, o meio mais importante para acesso a esse conjunto de trabalhos foi de longe a Internet. Entre os sites que mais possibilitaram encontrar obras tratando da temática estão o SciELO, JSTOR e Google Scholar.

Durante a produção da pesquisa bibliográfica foram realizadas leituras acompanhadas da produção de resenhas. As ideias das resenhas foram usadas para o desenvolvimento do conteúdo desse capítulo, sobretudo a partir da construção de explicações. Um cuidado tomado foi em sempre apresentar as devidas referências das citações, sejam elas diretas ou indiretas. O resultado desse processo de revisão bibliográfica, que teve por tempo de duração quase que a totalidade do período de desenvolvimento da pesquisa, encaminhou a outro aspecto importante. Este aspecto é o de que, pelo menos dentre as obras estudadas, foi possível identificar certas tendências teóricas e explicativas sobre o orçamento participativo e as instituições participativas no geral. Assim, os capítulos que seguem tentam destacar essas tendências que ficarão ainda mais claras em um capítulo posterior que leva o nome de *Quadro teórico*.

O primeiro subcapítulo intitulado como *Aprendizagem social: a função educativa do orçamento participativo* abrange um conjunto de autores de diversas áreas do conhecimento e momentos distintos, mas que convergem em um determinado ponto. Esse ponto é o de que o orçamento participativo, assim como outros canais participativos promovidos pelo Estado é capaz de gerar aprendizagem social em um processo educativo. Este processo envolveria todos os atores sociais que diretamente ou indiretamente estão relacionados à ação participativa. Entre os autores pertencentes a essa tendência destacam-se Pateman (1992), Cohen e Arato (2000) e Pontual (2000).

Sociedade civil: da visão como esfera autônoma e benevolente a uma abordagem crítica é o título do segundo subcapítulo que parece ser formado por um grupo de autores mais céticos em relação às instituições participativas. Aqui é possível observar um conjunto de questionamentos críticos às expectativas geradas sobre a sociedade civil como capaz de criar uma nova democracia participativa. A atenção vai para a capacidade dos espaços participativos muitas vezes reproduzirem interesses particularistas e pouco democráticos. Também realiza uma crítica à perspectiva de separação maniqueísta entre sociedade civil e Estado. Aqui destacam-se autores como Gurza Lavalles (2011a), Silva (2011) e Maia (2010).

Por fim, o terceiro e último subcapítulo apresenta uma visão de como o Estado pode estimular o associativismo através de determinadas práticas. Ele leva o nome de *Capital social: de elemento da cultura cívica à política de governo*. Em um contexto de reformas do aparelho do Estado e hegemonia de correntes teóricas e políticas neoliberais, a década de 1990 foi marcada também pela popularização do conceito de capital social. O associativismo, a cultura política e a resolução de problemas coletivos pela própria sociedade tornaram-se uma bandeira defendida por várias instituições e representada pela ideia de capital social. O

conceito sofre diversas críticas e influencia numa nova percepção que continua a valorizar os potenciais das organizações associativas, mas que via no Estado um papel fundamental na sua promoção. As ações e instituições públicas que geram esses estímulos viriam encontrar respaldo teórico no que ficou conhecido como estrutura de oportunidade política. Entre os autores que compõem essa tendência teórica estão Skocpol (1999), Tarrow (1996a) e Rennó (2003).

O trabalho conta com uma pesquisa empírica no formato de estudo de caso. Assim, por não se tratar de uma pesquisa exclusivamente teórica, a revisão da literatura aqui não serve apenas como um fim em si mesmo e, sim, como um caminho traçado com a finalidade de alcançar outro objetivo o qual é gerar um aparato teórico capaz de servir de apoio para o desenvolvimento do estudo de caso na modalidade de análise de congruência. Conforme Yin (2010, p. 46), “A articulação da ‘teoria’ sobre o que está sendo estudado e o que deve ser apreendido ajuda a operacionalizar os projetos de estudo de caso e torná-los mais explícitos”.

1.1 APRENDIZAGEM SOCIAL: A FUNÇÃO EDUCATIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

*Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na
palavra, no trabalho, na ação-reflexão.*

Paulo Freire

*Ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo,
os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo.*

Paulo Freire

O homem é um “sim” que vibra com harmonias cósmicas.

Jürgen Habermas

O orçamento participativo (OP), assim como os arranjos participativos existentes no geral, geraram um conjunto de estudos conforme assuntos de interesse. Não é raro vermos trabalhos que associem o OP a empoderamento, *accountability*, planejamento urbano, governança, gestão interativa, entre outros, como destaca Souza (2008).

Dentre essa diversidade de temas referentes ao OP parece ser destaque certa teoria predominante na década de 1990, que via o desenvolvimento de um novo modo de organização política e a ascensão de um novo paradigma ao qual se denominou em alguns instantes como paradigma da democracia participativa. Nesse contexto, ganha destaque certos estudos que tentam apresentar a capacidade educativa gerada entre os atores políticos e sociais

envolvidos com o OP. Entre esses atores estão burocratas, políticos, participantes das plenárias, entre outros. Essa abordagem a qual se denomina como *Teoria da Aprendizagem Social* ganhou destaque principalmente a partir de Pontual (2000) e tem suas raízes em autores estrangeiros, como, por exemplo, Coehn e Arato (2000) e Pateman (1992).

Esse subcapítulo através de seus itens tenta mostrar um pouco das diretrizes da aprendizagem social e que, conforme a teoria, ela pode ser gerada através do arranjo participativo que conhecemos por orçamento participativo. Para isso, é realizada uma revisão bibliográfica através de um conjunto de autores que, de certo modo, aproximam-se da discussão dessa teoria ou que tratam dela deliberadamente.

1.1.1 O orçamento participativo no paradigma da democracia participativa

Desde o final da década de 60 do século XX muitas mudanças sociais, econômicas e políticas ocorreram e essas iriam traçar uma nova forma de relação das pessoas com o mundo e da sociedade com o Estado. Entre os fatores de maior destaque que podemos apontar temos o surgimento dos novos movimentos sociais¹, as crises do petróleo em 1973 e 1979, a crise do Estado de bem-estar social e do regime de acumulação fordista/keynesiano, a ascensão do regime de acumulação flexível e do modelo industrial toyotista, a crise do bloco soviético e o colapso do socialismo real, a intensificação acelerada do processo de globalização e o avanço, popularização e barateamento das tecnologias da informação (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010)².

O Estado perde gradativamente sua função de provedor e a capacidade de manter-se como responsável pelo desenvolvimento social e econômico. Analisando o caso do Brasil, onde o Estado desde a década de 30 do século XX foi o grande responsável pelo processo de industrialização, temos que na década de 1980 ele encontra-se em uma profunda crise econômica com o aumento da dívida pública e privada e altas taxas de desemprego e de inflação. O Estado brasileiro mostra-se também como incapaz de realizar gastos e

¹ Montañó & Duriguetto (2010) colocam como marco de maior expressão dos novos movimentos sociais o conjunto de eventos ocorridos em âmbito internacional e conhecidos como Maio de 68. Os novos movimentos sociais, conforme Montañó & Duriguetto (2010), pautaram-se em um conjunto de reivindicações e mobilizações com um caráter menos voltado para questões da classe operária e mais para questões de grupos pouco representados politicamente e em termos de direitos na época como os negros, as mulheres, os homossexuais, entre outros.

² A crise do petróleo e a reorganização da indústria a um modelo de produção flexível são tidas entre os principais fatores que levaram à incapacidade de se realizar políticas sociais e, conseqüentemente, à crise do Estado.

investimentos públicos em um quadro de inúmeros problemas sociais (GIAMBIAGI; ALEM, 2008).

Durante toda a década de 1980 e 1990 pelo mundo, é imensa a popularização de políticas neoliberais no sentido de diminuir as funções do Estado e na tentativa de superar sua crise. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, essas práticas intensificaram-se nos governos Reagan e Thatcher, respectivamente. No Brasil, essas políticas foram marcantes durante a abertura econômica no governo Collor, e com a reforma do aparelho do Estado liderada pelo ministro Bresser Pereira durante o governo FHC, ambos na década de 1990. Conforme Pontual (2000, p. 31), “...o fim do reformismo social determinou o início do movimento pela reforma do Estado”.

Pontual (2000) aponta duas tendências ideológicas marcantes diante da dita crise do Estado. A primeira tendência entende o Estado como parasitário e irreformável, portanto, tendo que ser diminuído e privatizado ao máximo. A segunda tendência vê o Estado como reformável e assenta-se na atribuição da prestação das atividades sociais às instituições privadas sem fins lucrativos, ou seja, tem no terceiro setor a solução para a crise.

Com menor visibilidade surge uma terceira corrente que via a necessidade de reinvenção solidária e participativa do Estado. Emergem assim sinais de construção de novos paradigmas de reforma do Estado e de gestão pública. Essa perspectiva põe a sociedade civil como parte da constituição da esfera pública e que se diferencia da ação estatal e das regras do mercado. Por muito o orçamento participativo e os conselhos consultivos, deliberativos ou gestores surgem nessas obras como um dos exemplos mais relevantes dessas práticas no Brasil (PONTUAL, 2000).

Segundo Pateman (1992), a democracia representativa é um mito proliferado durante todo o século XX que se pauta no argumento que o excesso de pessoas, nas sociedades industriais complexas, impossibilita a democracia direta. Além disso, aponta também que o sistema vigente defende a representação política pelos “mais bem preparados e educados”.

Em defesa de um modelo democrático participativo, mas analisando o seu impacto sobre os indivíduos, Cohen e Arato (2000 p. 26) apontam que

El modelo participativo de la democracia sostiene que lo que hace a los buenos líderes también hace a los buenos ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado(es decir, en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas. En este sentido, la democracia le permitirá a todos los ciudadanos, y no sólo a las élites, adquirir una cultura política democrática.

Assim, há um grupo da literatura especializada com tendência em ver a participação como método de gestão pública. Esses estudos buscam observar práticas diferentes daquelas apresentadas tradicionalmente pela teoria democrática e também são alternativos a modelos ligados ao neoliberalismo (SANTOS, 1998). Para Frey (2004), os novos modelos de gestão e administração pública devem mobilizar o conhecimento disponível na sociedade através de um processo interativo. Assim, a governança participativa é vista mais do que uma pauta da reforma do Estado, se caracterizando como meio de emancipação da população.

Em Frey (2004) também se pode destacar a diferença entre abordagens gerenciais que buscam o enxugamento do Estado e a abordagem “democrático-participativa” que

[...] visa a estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas. (Frey, 1996 *apud* Frey, 2004, p. 125).

Para Santos & Avritzer (2002), a globalização possibilitou que em alguns países fosse dada ênfase na democracia local e nas diversas formas democráticas dentro do Estado nacional, possibilitando o surgimento de práticas participativas. O debate entre democracia representativa e participativa ganha força em países que apresentam diversidades étnicas, grupos que têm dificuldades em ter seus direitos reconhecidos e que os interesses das elites econômicas prevalecem. Pelo fato da América Latina apresentar muitas dessas características, as discussões sobre democracia participativa nessa região estariam ligadas à defesa das identidades subalternas.³ Os autores destacam experiências como o orçamento participativo como fundamentais na formulação dos paradigmas da democracia participativa no Brasil. Assim, “[...] entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

O orçamento participativo possui um formato que une práticas de democracia representativa e democracia participativa. Ele não depende unicamente da mobilização popular nem somente da boa vontade do governo, mas de uma associação dos dois. O governo deve possibilitar e dar condições para sua prática, e o sucesso do orçamento participativo

³ Esse estudo realizado por Santos & Avritzer (2002) tem por base a análise de alguns países que se incluem no que os autores chamam de terceira onda de democratização. Para eles, a terceira onda de democratização deu-se em países que passaram por um processo de transição ou ampliação democrática a partir dos anos 70 e que passaram por regimes autoritários capitalistas ou comunistas.

depende da participação ativa da população. O corpo político do governo tem que gerar possibilidade técnica para a materialização do orçamento participativo e internalizar a responsabilidade de cumprir com as políticas públicas aprovadas nele. Dessa maneira,

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com Santos, se manifesta em três de suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação de recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66).

1.1.2 O caráter democrático do orçamento público e o orçamento participativo

Para Jund (2008), o orçamento público tem suas raízes históricas ligadas à necessidade de controle dos gastos públicos. Sua gênese está associada com a outorga da carta magna inglesa em 1215, documento que previa uma limitação ao rei no momento de realizar gastos públicos. A partir de então o parlamento inglês inicia uma busca pelo controle dos gastos públicos.

Observando dois eventos da história da humanidade, que foram marcos na instauração da democracia, é marcante como o controle sobre as finanças públicas também estiveram presentes. O primeiro foi a revolta dos colonos dos Estados Unidos em 1765 que estava associado à independência dos Estados Unidos e institui que a cobrança de impostos apenas se daria com o consentimento dos cidadãos. O segundo foi a Constituição francesa de 1789, consequência do processo da Revolução Francesa, que faz surgir o instituto orçamento (JUND, 2008).

Para Lacher (1995), o surgimento do orçamento de fato, na Inglaterra, como um modelo sistematizado e formal de controle do Parlamento sobre a Coroa, ferramenta democrática e de equilíbrio das contas públicas, se dá definitivamente em 1822.

Conforme Jund (2008), no Brasil, o orçamento surge ainda em 1824 no regime imperial. Ele tinha por objetivo fazer com que o ministro da Fazenda apresentasse um balanço geral das despesas e receitas do exercício anterior a Câmara dos Deputados. Muito tempo depois, com o Decreto Lei 200/1967, ele passa a acumular funções de planejamento. A Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores oriundas de suas previsões passaram a dar uma nova roupagem ao orçamento público no Brasil, retornando a princípios iniciais de controle social e

acrescentando elementos legais que incentivaram a participação direta da população na sua formulação.

Entre os já consagrados princípios orçamentários nessa discussão recebe destaque o princípio participativo. Ele surge em uma legislação posterior a CF/88, mas que é resultado de suas premissas, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01). Esse princípio origina-se da interpretação do art. 44 do Estatuto das Cidades, onde

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Essa lei atrela o orçamento público a valores do Estado democrático na forma de exercício do controle de gastos públicos e de participação na sua elaboração por parte da população.

A garantia da participação pública na formulação do orçamento público vista no Estatuto da Cidade não é apenas uma norma que tem por objetivo condicionar um comportamento institucional futuro sem ligações com a realidade presente. Na verdade, está associada a uma prática já realizada no Brasil de participação popular na elaboração do orçamento público que vem se desenvolvendo desde a década de 1980 e que tem origens ainda na década de 1970, a qual conhecemos como orçamento participativo.

Diante de Lacher (1995), o orçamento participativo apresenta-se como uma ferramenta crítica à metodologia tradicional de elaborar o orçamento público. O orçamento participativo trouxe inovações através de um formato mais legítimo e democrático de elaboração do orçamento público. Devido suas funções essenciais relacionadas à participação democrática, ele deve apresentar-se mais como um processo de cidadania do que como um modelo rígido e definido aplicado a qualquer circunstância.

Podemos considerar essa nova forma de orçamentação como uma verdadeira inovação tanto em termos de concepção quanto prática orçamentária. Mais do que isso, o orçamento participativo deve ser encarado como uma escola de cidadania, onde a relação sociedade-Estado é forjada através de uma relação biunívoca, em que os movimentos populares organizados influenciam diretamente a distribuição dos recursos públicos (LACHER, 1995, p. 35).

O orçamento participativo no Brasil não se constituiu em um único instante nem foi fruto unicamente de previsões legais que obrigavam sua adesão aos entes municipais. Ele desenvolveu-se ao longo do tempo tomando formas muito diferentes e é consequência de

diversos fatores. Cada caso de orçamento participativo requer uma análise e um tratamento particular, sendo as generalizações muitas vezes vagas demais para explicá-los.

Conforme Souza (2001), o modelo de orçamento participativo tem seus precedentes ainda no regime militar, onde práticas e experiências difusas de participação popular com o incentivo dos governos municipais e em oposição ao regime autoritário possibilitaram que novas relações fossem sendo construídas entre Estado e sociedade civil. Entre os casos mais marcantes temos os de Lages-SC e de Boa Esperança-ES, onde entre 1978 e 1982 o governo municipal realizou diversas ações de infraestrutura junto com a população. As ações baseavam-se tanto em consultas prévias como em mutirões para a construção de casas próprias. Outras experiências de caráter consultivo que foram menos conhecidas ocorreram em Vila Velha-ES (1986-1988), Diadema-SP (1983-1988) e em Piracicaba-SP (1978-1982), conforme Pires (2000).

Para Pires (2000), o orçamento participativo tem seu segundo momento de desenvolvimento após a redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988. Nesse instante, observa-se a maior consolidação de seu formato. Sua difusão passa a ser associada às conquistas do Partido dos Trabalhadores (PT) a governos municipais. As experiências dessa fase deram-se entre 1989 e 1992 com destaque para municípios como Porto Alegre-RS, Piracicaba-SP, Santo André-SP, Betim-MG, Santos-SP e São Paulo-SP.

No período de 1993 em diante, o orçamento participativo tem maior visibilidade, sendo praticado por governos de partidos diferentes do PT. Essa prática passa a ser vista como forma inovadora tendo papel na consolidação das instituições democráticas brasileiras. Nesse instante, houve o aumento de sua visibilidade por organismos multinacionais e o início da produção de diversos trabalhos e reflexões acadêmicas sobre o assunto (SOUZA, 2001). Destaque para os estudos realizados pelo então já aclamado intelectual português Boaventura de Souza Santos, que viu no orçamento participativo, principalmente através da análise do caso de Porto Alegre-RS, um exemplo de reinvenção de práticas políticas dos países em desenvolvimento.

1.1.3 A questão da aprendizagem no orçamento participativo

Os estudos realizados sobre orçamento participativo mostram as diferentes questões com as quais os pesquisadores ocuparam-se ao longo do tempo. Assim, dada a abrangência das perspectivas postas ao orçamento participativo, seu campo de estudo vai além das áreas da

Administração Pública e da Ciência Política ultrapassando os cortes das disciplinas e áreas acadêmicas. Para Souza (2001, p. 88), o orçamento participativo

[...] relaciona temas como descentralização, democracia, capital social, *accountability*, desenvolvimento, governança (“bom governo”), “empoderamento” de grupos sociais excluídos, educação cívica, justiça social, desenvolvimento sustentável e gestão urbana.

Dessa forma, Souza (2001) apresenta quatro visões do orçamento participativo; cada uma delas gerando uma agenda de estudos com temas específicos. São elas: as visões do orçamento participativo como modelo de gestão, processo educativo, política pública e mecanismo de mudança social. Apesar de cada uma delas gerarem diferentes formas de observar o OP, não são compreensões totalmente distintas, relacionando-se conforme as perguntas feitas e as respostas procuradas.

Por diversas razões, o orçamento participativo parece apresentar importância como elemento de educação cívica dando oportunidade de aprendizado àqueles que sempre estiveram à margem das decisões políticas no Brasil. Isso se dá principalmente aos mais pobres que, por não estarem inseridos em uma rede de influência, não têm a oportunidade de discutir as questões públicas.

Esse ganho intangível parece ultrapassar as obras de infraestrutura e os serviços alcançados para a comunidade na medida em que é gerado um processo de aprendizagem social. Conforme Souza (2001, p. 94), “Nesse sentido, o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório.”.

Fedozzi (2007) mostra através de uma pesquisa quantitativa como no caso de Porto Alegre foi possível perceber a partir da percepção dos participantes que o OP é “...uma conquista que ultrapassa eventuais gestões administrativas ou partidos políticos.” (FEDOZZI, 2007, p. 38).

Em Porto Alegre, há uma mudança partidária em 2005. Naquele momento, o partido que assumiu (PPS-PTB) optou pela preservação do orçamento participativo entendendo-o como uma conquista da cidade. Em um processo de mudança como esse a aprendizagem mostra-se como algo fundamental, já que muitas vezes há modificações na metodologia do orçamento participativo e é inevitável a alteração de atores governamentais e mesmo do corpo técnico de burocratas municipais (FEDOZZI, 2007).

Segundo Souza (2001), o processo educativo envolve todos os atores locais importantes como prefeito, burocratas, vereadores, movimentos sociais, população envolvida e as

instituições que eles atuam. Assim, Souza (2001, p. 93) enxerga que “As constantes mudanças nas regras, procedimentos e no funcionamento do OP mostram que a experiência faz parte de um aprendizado para os envolvidos.”.

Sobre a visão política do orçamento participativo, apesar de essa ser muito diversificada e apresentar muitas posições e focos diferentes, destaca-se que a aprendizagem social também aparece como elemento fundamental para a construção de valores coletivos, como o civismo, a organização social e a cidadania.

Nessa perspectiva, Villas-Boas (1994) vai além, enxergando o orçamento participativo como um meio que possibilita a criação de uma nova cultura política, aumentando a conscientização da cidadania e tendo reflexos diretos na melhoria da condição de vida da população.

O orçamento participativo enquanto elemento de aprendizagem pode incrementar novas habilidades nos atores envolvidos, sobretudo na população que atua como participante reivindicando suas demandas através de plenárias. Uma consciência coletiva maior pode ser gerada fazendo com que novas formas de relações mais altruístas, associativas e cívicas se desenvolvam na sociedade e gerem ganhos potenciais ao longo do tempo.

Pateman (1992), produzindo as bases de uma teoria da democracia participativa, via a educação dos envolvidos no processo participativo como um dos fatores mais importantes dessa prática. Analisando Davis (1964), a autora mostra que a ideia de democracia participativa tem um propósito importante que é “...a educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado ativa e livremente, numa comunidade genuína.” (PATEMAN, 1992, p. 33 *apud* DAVIS, 1964).

Apesar de essa visão parecer utópica e demasiadamente ambiciosa, ela demonstra ter sua importância no estabelecimento de princípios básicos e fundamentais para o fator aprendizagem como elemento de educação em políticas de participação popular.

Pateman (1992), quando trata de autores clássicos da ciência política e da teoria democrática, mostra que, para eles, a educação cívica também era um dos maiores ganhos da democracia participativa. Quando analisa a obra de Rousseau, por exemplo, ela indica alguns pontos importantes de sua concepção de democracia participativa, como a de que a participação possui a função “[...] de integração - ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” à sua comunidade.” (PATEMAN, 1992, p. 41) e de que

[...] as “associações tácitas” ocorreriam inevitavelmente, isto é, que indivíduos não organizados estariam unidos por alguns interesses comuns, mas que seria muito difícil que tais associações tácitas obtivesse apoio para políticas que as favorecessem especialmente, devido à própria forma como se dá a participação (PATEMAN, 1992, p. 38).

Diante dos argumentos apresentados, a aprendizagem social e política trazida no processo educativo da participação popular é um tema que remete tanto ao orçamento participativo quanto às discussões mais elementares sobre democracia participativa e participação política. As posições dos autores, apesar de serem influenciadas por perspectivas, temporalidades, localidades, visões individuais e posições políticas e ideológicas diferentes, parecem convergir em pelo menos um aspecto; o aspecto de que a participação política tende a criar novas habilidades entre os indivíduos, já que ela possibilita que esses participem de um processo de aprendizagem.

Uma concepção importante aqui é de que nem sempre os ganhos da participação são materiais e imediatos, mas é certo que os envolvidos podem passar por uma nova educação social extracurricular. Essa talvez possa gerar entre eles uma maior autonomia, cidadania, incentivo ao associativismo e talvez até mesmo redes e laços de confiança e solidariedade que podem levar a busca de objetivos comuns.

Essa discussão pode ser fundamental para um projeto de construção dos alicerces de uma democracia mais participativa e ainda mais se nos atentarmos ao caso do Brasil, que tem um histórico de centralização das decisões políticas e más práticas como o elitismo, patrimonialismo, descaso, falta de representatividade das pessoas mais pobres e com menor prestígio social, clientelismo, corporativismo e outros vícios políticos.

Assim, é possível que o envolvimento da população ao longo do tempo em esferas participativas possa gerar um aprendizado que leve, se não a mudança drástica e definitiva, pelo menos a alteração do formato de certas relações e a construção de uma sociedade mais cívica e ativa, alterando o quadro de submissão e dependência visto historicamente na relação Estado-sociedade e que afeta principalmente os mais pobres. Porém, isso ainda é um desafio.

O processo educativo para criar essa nova concepção cidadã mostra-se como uma alternativa que pode alargar a busca por esse caminho de reinvenção de valores e relações políticas. Cabe saber de que forma isso pode acontecer, até que ponto depende só e unicamente do envolvimento dos atores sociais e políticos e até que ponto há uma responsabilidade institucional e de políticas públicas para gerar, valorizar e incentivar a aprendizagem dos atores envolvidos no OP?

Pontual (2000) realiza através da sua tese de doutorado um estudo sobre o processo educativo e a aprendizagem dos atores da sociedade civil e do Estado envolvidos no OP. Ele aponta que o OP realiza a mediação educativa necessária para gerar o aprendizado dos atores e que isso é capaz de criar a eles novos significados. O processo educativo é fator fundamental para a construção da cidadania através do modelo de educação popular.

A educação popular é um conjunto de obras e teorias que receberam destaque no final da década de 1950 no Brasil e na América Latina e que tinha por objetivo fortalecer os atores ligados aos movimentos sociais. Posteriormente, a educação popular recebeu críticas por não atender a realidade contemporânea e também por ser um pouco simplista (PONTUAL, 2000).

Na década de 1990, há autores que resgatam e criticam as teorias da educação popular, mas a partir de uma ótica da radicalização da democracia, ou seja, da participação política e difusão da cidadania. A característica mais fundamental da educação popular é criar um processo educativo para além da escolarização visando à constituição e qualificação de vários atores sociais e políticos da sociedade civil (PONTUAL, 2000).

A criação de outros espaços para a produção e transmissão do saber e o caráter pedagógico das organizações são pressupostos da educação popular, já que, conforme Pontual (2000, p. 39), “Ao afirmar a existência de outros espaços de produção e transmissão do saber, a educação popular (EP) parte da premissa da existência de uma pedagogia presente no processo das organizações”.

Para Pontual (2000), a cidadania está associada à qualidade social da democracia e a capacidade de gerar pessoas autônomas e críticas. Entre os sinais do desenvolvimento da cidadania, o autor destaca o ato de a população participar em instituições da sociedade civil, exercer o associativismo, o poder de controle sobre o governo e a capacidade em resolver pacificamente os conflitos.

Atenção especial deve ser dada a um desafio gerado pelos conflitos. Este desafio é o de construir novas práticas de exercício do poder substantivamente democráticas para superar uma de suas condições que é a de provocar a desagregação e fragmentação. Para isso, é necessário ir além de uma lógica posta, que é a do neoliberalismo e que valoriza o individualismo e a competitividade ao invés da solidariedade. Assim,

A ação participativa pode e deve ser local, específica e motivada por interesses pessoais e grupais, mas o horizonte deve ser universal para não se tornar corporativista. Os participantes são singularizações do gênero humano e enquanto tal devem orientar suas práticas pela mediação da ética universal, para que ela se contextualize (SAWAIA, 1997, p. 157 *apud* PONTUAL, 2000, p. 42).

Em uma perspectiva habermasiana, Pontual (2000) aponta que o indivíduo vive hoje em um mundo de incertezas e complexidades, o que demanda dele adquirir competências comunicativas para tornar-se um sujeito autônomo e criativo. Para a materialização dessas premissas temos que esse mesmo indivíduo deve desenvolver pontos de vista universais, ter abertura às ações de associativismo e realizar o julgamento crítico e a posição comunicativa dos problemas de uma comunidade.

O aprendizado, diante dessas circunstâncias, apresenta-se como uma construção e reconstrução e não como simples adaptação ao que existe. Quando analisa outros dois autores, Pontual (2000) observa que

Em Freire e Piaget encontramos uma proposta de aprendizagem mediante construções e tomadas de consciência, ações e reflexões, uma aprendizagem pela práxis construída tanto pelo educando quanto pelo educador, uma aprendizagem ativa, operatória (Pontual, 2000, p. 43).

As instituições participativas parecem ter responsabilidade sobre o incentivo das ações de aprendizagem social. Segundo Pontual (2000, p. 44), há a “[...] necessidade de uma ação educativa planejada e a criação de instrumental pedagógico capaz de capacitar os diversos atores envolvidos nas práticas participativas”. Isso mostra que a participação requer uma prática pedagógica explícita e intencionada para orientar mudança de atitudes, valores, comportamentos e procedimentos.

Fedozzi (1997), estudando o OP de Porto Alegre-RS, vê seu modelo como criador das condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania. Ainda mostra que o modelo operacional de OP, como forma de gestão sócio-estatal, vem, até o presente momento, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma-cidadania. Essa posição de Fedozzi (1997) requer uma análise crítica sobre a capacidade das instituições públicas e do próprio OP incentivarem o aprendizado dos envolvidos e terem isso bem definido como política pública.

1.2 SOCIEDADE CIVIL: DA VISÃO COMO ESFERA AUTÔNOMA E BENEVOLENTE A UMA ABORDAGEM CRÍTICA

As coisas precisam mudar para continuarem as mesmas.
Dom Fabrizio Salina, personagem da obra literária
O Leopardo de Giuseppe Tomasi di Lampedusa

*Para conhecer o caráter do povo é preciso ser príncipe,
e para bem entender o do príncipe, é preciso ser povo.*
Nicolau Maquiavel

O diabo pode citar as Escrituras quando isso lhe convém.
William Shakespeare

A inovação dos arranjos participativos brasileiros, apesar de recentes, foi um marco histórico de práticas de gestão pública. Os mesmos geraram um conjunto de pesquisas e de certo modo modificaram as relações entre Estado e sociedade. Durante o fim da década de 1980 e toda a década de 1990, produziram-se um conjunto de artigos, textos, livros e outros escritos que tentavam dar conta da compreensão do fenômeno participativo. A maior parte desses trabalhos pareciam seguir ao menos uma certa linha de pensamento que dava à participação certas prerrogativas, dentre as quais se destaca a de promover o projeto democrático no Brasil, país que acabava de sair de um regime autoritário e que, por razões históricas, sociais, culturais e econômicas, apresentava um déficit muito grande de cultura cívica.

Surge nesse contexto um conjunto de trabalhos com a finalidade de criar uma abordagem crítica à teoria predominante sobre participação, a qual foi considerada uma teoria normativa. Entende-se aqui por teoria normativa aquela que conduz a investigações com padrões de dualismos, como o bem e o mal, por exemplo, e carregadas de regras morais. A teoria normativa apegada a proposições dadas como certas também seria capaz de gerar entendimentos sobre algo que se dá quase que como verdades mesmo na falta de investigações empíricas. A partir do questionamento ao caráter normativo das teorias sobre participação criou-se um conjunto de debates que aqui denomina-se como *crítica a visão romântica e normativa da sociedade civil*.

Esse subcapítulo através de seus itens tenta levantar uma discussão crítica sobre o papel da sociedade civil no desenvolvimento do projeto democrático, assim como problematizar o fato de que a mesma nem sempre é dotada de virtudes. Nessa discussão, destacam-se os trabalhos de Gurza Laval (2011) e de Silva (2011). A crítica parece pautar-se na áurea romântica criada em torno da sociedade civil e como que, de certo modo, os pesquisadores estiveram envolvidos por certas convicções de cunho pessoal e ideológico que dificultaram a produção de teorias de médio alcance e a execução de pesquisas empíricas.

1.2.1 A visão clássica da sociedade civil enquanto esfera autônoma e a sua relação com o Estado

Os estudos e investigações sobre o Estado e sua correspondência com a sociedade mostram-se presentes desde os primórdios da Antiguidade Clássica⁴. Montañó e Duriguetto (2011) apontam como as formulações políticas sobre a *pólis* grega e a *res publica* romana preocupavam-se em institucionalizar e categorizar essas relações. Mesmo no Renascimento⁵, o autor Nicolau Maquiavel, construindo as premissas da ética política através do espaço da ação política, realiza a separação entre Estado, campo de atuação do príncipe e que regula a ordem social, e sociedade, campo das atividades econômicas e privadas onde não há intervenção do príncipe (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Os autores contratualistas, no caso Hobbes, Locke e Rousseau, apresentam uma visão bem peculiar da formação da sociedade civil. De uma maneira geral, pode-se observar que a sucessão do Estado de natureza para o Estado civil, tendo o Estado como produto do contrato social, é o que constitui a sociedade civil, mesmo que para cada um desses autores isso se dê de forma diferente⁶ (SOUZA, 2010). Porém, é com Hegel que se tem o primeiro conceito claro de sociedade civil enquanto sistema de necessidades em que se desenvolvem as relações e atividades econômicas e onde se manifesta o Estado, além do rompimento com a ideia de contrato social. Para ele, na esfera estatal é que se expressam os interesses públicos que são construídos a partir das vontades particulares existentes na sociedade civil⁷ (SOUZA, 2010).

O teórico Antonio Gramsci também trata de forma bem clara sobre a sociedade civil e sua contribuição dá-se principalmente na complexificação da mesma com o surgimento de

⁴ O termo “Antiguidade Clássica” refere-se a um longo período da história da Europa que se estende aproximadamente do século VIII a.C. na Grécia à queda do Império Romano do Ocidente. Nesse período destacaram-se os escritos políticos de Platão e Aristóteles e a concepção de diferentes formas de governo. Em *Iliada*, de Homero, observam-se as diferenças entre monarquia eletiva, aristocracia, tirania, oligarquia e democracia.

⁵ O Renascimento é um período da história da Europa que se deu aproximadamente entre os séculos XIV e XVI marcado pela transição entre a Idade Média e a era moderna. Tentou-se nessa época separar as análises políticas da vida privada e da religião.

⁶ A formulação do contrato social e, conseqüentemente, a passagem do Estado de natureza para o Estado civil, o que pode ser interpretado também como formação da sociedade civil em Montañó e Duriguetto (2011), justifica-se por diferentes razões nos autores contratualistas. Enquanto para Hobbes esse processo é fruto de uma necessidade de segurança frente a natureza má e competitiva do homem, para Locke ele garante a propriedade privada e a paz natural e para Rousseau nada mais é que a manifestação da vontade e soberania do povo.

⁷ A concepção de sociedade civil de Hegel sofreu duras críticas das teorias de tradição marxistas, sobretudo do próprio Karl Marx. Essas consideram que a sociedade civil é apenas uma reprodução da burguesia que se faz representar hegemonicamente conforme seus interesses materialistas no Estado. Por essa interpretação, o Estado seria subordinado aos interesses econômicos da classe capitalista. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

diversas organizações tanto de trabalhadores como de capitalistas em um contexto de capitalismo hegemônico. Para ele, a sociedade civil é emergente desse processo e manifesta a organização e a representação dos diferentes grupos sociais que lutam para conquistar ou conservar a sua hegemonia. Ela pode dar-se em forma de associações, partidos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, meios de comunicações, organizações profissionais, entre outros. Gramsci entende o Estado como resultado da soma da sociedade civil, enquanto esfera do consenso, com a sociedade política, enquanto esfera da coerção (WANDERLEY, 2012).

Imagem bem peculiar feita da sociedade civil é a do autor liberal Alexis de Toqueville. Esse vê a sociedade civil tendo um papel fundamental para a promoção da “verdadeira democracia”, já que tem a capacidade de realizar a descentralização administrativa, sendo o local onde o povo deve manifestar suas demandas. Isso evitaria o que o autor chama de tirania da maioria e individualismo do capitalismo industrial. Esse modelo tem como exemplo de sucesso o caso dos Estados Unidos da América, onde havia no século XIX alto número de associações livres enquanto espaço para as pessoas se organizarem, gerirem e expressarem seus interesses e desenvolverem a ajuda mútua. Essas condições garantiriam a liberdade e iriam contra a igualdade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Com as demonstrações feitas acima, é possível observar como a discussão sobre o Estado e a sociedade civil é antiga e compõe as ideias dos autores clássicos da teoria política. Mesmo esses pensadores pertencendo a temporalidades, localidades, contextos ou convicções ideológicas bastante distintas, a relação entre a população de forma organizada frente ao Estado sempre se constituiu como um alicerce para a construção do “bom governo” em suas reflexões.

Gurza Lavalle (1999) aponta que, apesar das discussões sobre sociedade e Estado remeterem ao tema de escritores clássicos, os estudos mais recentes que se dão em torno dela não pretendem dar continuidade à tradição dos mesmos. Conforme Gurza Lavalle (1999, p. 123),

A leitura da nova vitalidade da sociedade civil, todavia, não se insere propriamente como continuação da perspectiva analítica de qualquer um desses grandes pensadores, e embora seu pertencimento de origem remeta ao marxismo, trata-se de uma nova formulação francamente distanciada de seus predecessores⁸.

No fim do século XX, o conceito de sociedade civil passa a ser revisitado por diversos autores, mas diante de outras circunstâncias e não mais sobre a perspectiva da localidade da

⁸ Quando trata dos grandes pensadores Gurza Lavalle (1999) remete-se diretamente a Hobbes, Locke, Ferguson, Paine, Kant, Hegel, Montesquieu, Rousseau, Toqueville e Marx.

Europa industrializada ou da América do Norte. Nessa nova empreitada destaca-se o trabalho de Cohen e Arato (2000), que resgatam o conceito diferenciando-o das esferas pública e econômica, ou seja, do Estado e do mercado, e associando-o ao compromisso de construir uma teoria política moderna e adequada às questões contemporâneas, contribuindo, assim, para a teoria democrática⁹.

O tema sociedade civil ressurge em um contexto de lutas contra as ditaduras comunistas e militares respectivamente no leste europeu e na América Latina. Também vê-se nela a promessa de construção e consolidação de democracias estáveis nessas regiões, superando sua possível contradição com o Estado e a diferenciando claramente do que costumou chamar de sociedade econômica ou burguesa, que se materializa no mercado. Conforme Cohen e Arato (2000, p. 8),

Entendemos a la sociedade civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (em especial la familia), la esfera de las asociaciones (em especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedade civil moderna se crea por médio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.

Essa situação resultou na produção de um alto número de trabalhos durante toda a década de 1990, principalmente na América Latina, que tentava situar e conceituar a sociedade civil e seu papel na construção de um novo paradigma democrático para as nações democratizadas recentemente. O Brasil recebeu um destaque especial nessas obras, já que era relacionado à sua sociedade civil, para além do papel importante no processo de redemocratização, o surgimento de novas experiências participativas, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo ou mesmo o aumento da incidência de movimentos sociais e associações.

Partindo da concepção weberiana de modernidade enquanto circunstância, onde é demandado das pessoas capacidade de lidar com processos cognitivos, culturais e morais de forma reflexiva, Avritzer (1994) apresenta a sua ideia de sociedade civil. Para ele, a sociedade civil, além de estar relacionada à modernidade ocidental, apresenta certa dissociação do

⁹ Cohen e Arato (2000, p. 9) apontam que “...es necessário y significativo distinguir a la sociedade civil a la vez de una sociedade política de partidos, de organizaciones políticas y de públicos políticos (em particular los parlamentares) y de una sociedade económica compuesta de organizaciones de producción y distribución, por lo común empresas, cooperativas, sociedades y otras similares. La sociedade política y económica, por lo general, surge a partir de la comunicación y se institucionaliza mediante derechos (em especial derechos políticos e de propiedad), que son una continuación del tejido de derechos que aseguran a la sociedade civil moderna.”.

Estado e do mercado mesmo que ligada ao sistema legal. É ela também responsável pela construção de solidariedade cumprindo o papel de institucionalização de princípios éticos não alcançados pelo Estado e pelo mercado.

Maia (2010) diz como atualmente o conceito de sociedade civil é amorfo e carrega diferentes sentidos e conotações políticas. A autora conceitua sociedade civil de forma que

[...] na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas). Sob essa perspectiva, a sociedade civil abrange o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como os *media* (MAIA, 2010, p. 150).

Devido a sua abrangência e até mesmo difusão, Maia (2010) aponta que o uso do termo tem relevância para designar algum tipo de vida associativa, englobando as diversas relações cooperativas e as distintas formas de organização¹⁰.

Ainda se for levado em consideração o conjunto de produções bibliográficas nos anos 1990, no Brasil, há uma redescoberta ou um retorno à sociedade civil e essa é vista com um papel potencializador na construção e consolidação de instituições e valores democráticos. Conforme Rizek (2003), a visão dos anos 1990 no Brasil é de revitalização da sociedade civil, mesmo que os avanços no processo de democratização se articularam às velhas questões que marcam historicamente as relações entre sociedade e política na cena brasileira. Esse argumento assenta-se em certas evidências, como o aumento do associativismo, a emergência dos movimentos sociais organizados, a reorganização partidária e a própria democratização do Estado e a possibilidade de atuação conjunta nos encontros entre Estado e sociedade civil.

Entre os principais papéis, indiscriminadamente atribuídos à sociedade civil, nesse contexto destacam-se a capacidade em revitalizar impulsos políticos dos cidadãos, revigorar o poder da comunidade, construir hábitos de respeito e cooperação, combater o individualismo, representar vozes de grupos marginalizados e excluídos da esfera política, limitar a intromissão de burocracias na condução da vida cotidiana, revitalizar a esfera pública, entre outros (MAIA, 2010).

Nesse sentido, os anos 1990 no Brasil e também em toda a América Latina oferece-nos um conjunto de obras que, de certa forma, buscaram dar consistência conceitual ao termo

¹⁰ Para Gurza Lavalle (1999), o conceito de sociedade civil teve influência de duas teorias antagônicas nas produções recentes. Uma delas é a teoria que segue as premissas de Robert Putnam e que vê certos hábitos e comportamentos das pessoas como impulsionadores de uma degradação da sociedade civil, a outra é de influência de Cohen e Arato e advoga pelo renascimento, ressurreição e reconstrução da mesma.

sociedade civil e apresentar as suas bases normativas. Esses estudos são de grande importância, já que criaram os alicerces para um conjunto de trabalhos posteriores nesse campo. No entanto, pode-se apontar que, de certa forma, os mesmos parecem também bastante otimistas e idealistas e por muito criando confusões e generalizando as experiências participativas.

Para Oxhorn (1995), esse período acompanha uma emergência da sociedade civil na América Latina, onde tradicionalmente ela foi marginalizada pelo Estado. Conforme o autor, na região a sociedade civil sempre havia sido deficiente e foi representada, sobretudo, por partidos políticos que também são fracos. Além disso, aponta como o clientelismo e o populismo, heranças coloniais, que fazem parte da forma predominante das relações entre sociedade e Estado¹¹. Essa reorganização da sociedade civil na busca por direitos através da mobilização social estaria diretamente associado a mudanças socioeconômicas, como o crescimento urbano e o aumento do desemprego.

Apesar de compor essa tendência, Avritzer (1994) traz grandes contribuições, já que apresenta de forma inteligente apontando as origens do ressurgimento da ideia de sociedade civil nos cenários teóricos e políticos nos anos 1980, mostrando a importância que autores como Cohen e Arato, Keane e Wolfe tiveram no resgate do conceito. Para o autor, o liberalismo nunca se naturalizou de fato na América Latina¹² e no Leste Europeu; dessa forma, três fenômenos podem ser apontados como fundamentais para o debate sobre sociedade civil nas regiões. São eles:

- 1- o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista;
- 2- a emergência de críticas ao desempenho do Estado de bem-estar social nos países centrais e o surgimento dos novos movimentos sociais (NMS);
- 3- e o processo de democratização na América Latina e no leste europeu (AVRITZER, 1994).

Olhando especificamente para o Brasil, Avritzer (1994) ainda levanta vestígios de quais foram as principais influências para o surgimento da sociedade civil da forma como foi vista na década de 1990. A sociedade civil brasileira seria um resultado do aprofundamento do processo de diferenciação social iniciado nos regimes populistas, sobretudo na era Vargas. Ela

¹¹ Avritzer (1994) lança as dificuldades de construir-se a sociedade civil enquanto esfera não particularista, sendo que nessa região o particularismo resiste.

¹² Para Avritzer (1994), a tradição liberal sempre esteve presente no discurso político na América Latina, porém, nunca se naturalizou de fato na sociedade.

estaria ligada à diferenciação social com a constituição de um sistema legal e de mecanismos de pluralidade e o estabelecimento de estruturas intermediárias de produção da solidariedade social.

Assim, a sociedade civil no Brasil surge por meio de atores sociais modernos que instituem novas formas de ação e reivindicam novas práticas políticas da sociedade política e do Estado. Esses atores por muito se utilizaram de um discurso contrário ao modelo de modernização autoritário, principalmente ao desenvolvido pelo regime militar, e à importação de estruturas democráticas de países europeus e da América do Norte através de uma imitação institucional mal sucedida. A redemocratização teria sido fundamental para a institucionalização de mecanismos legais capazes de estabelecer uma relação de transparência entre a sociedade civil e o Estado, mesmo que esses mecanismos sofram com problemas de inefetividade das estruturas administrativas e legais (AVRITZER, 1994).

Isso não significa que a sociedade civil brasileira surge apenas no período de transição democrática. Na verdade, as suas origens remetem ao contexto da independência do Brasil. Nesse período, Avritzer (1997) destaca que havia um associativismo de natureza religiosa materializado nas Santa Casas. Também existiam as irmandades leigas nas regiões auríferas de Minas Gerais e a grande incidência de lojas maçônicas. No entanto, as formas de associações que possuem uma maior visibilidade e até mesmo importância são os clubes abolicionistas e as associações de ajuda mútua que garantiam a previdência dos seus filiados. Essas últimas foram mais características no estado do Rio de Janeiro.

Apesar dos agrupamentos terem origens remotas no Brasil, não há como negar que é a partir da década de 1970 que eles passam a ter maior dimensão e importância. Para Avritzer (1997), é nesse período que surge o que ele chama de “novo associativismo”. O mesmo seria resultado direto da redução da vida sindical, aumento da atuação de associações civis e movimentos sociais na oferta de serviços sociais¹³, rompimento com o associativismo religioso tradicional e com as estruturas marcadamente étnicas das associações, do conjunto de ações coletivas de iniciativa da classe média e do surgimento de associações temáticas centradas nas discussões de direitos humanos e que passam a discutir questões como gênero, meio ambiente, DST/AIDS, moradia, direitos das crianças e dos adolescentes, condições dos moradores de rua, reforma agrária, entre outros temas. É possível observar um aumento

¹³ Para Avritzer (1997), a intensificação da atuação dos segmentos da sociedade civil na promoção de serviços sociais deu-se pelo fato dos regimes autoritários deixarem as questões sociais de lado em prol das questões econômicas e desenvolvimentistas.

gritante do número de associações no Brasil nesse período, principalmente na região sudeste (AVRITZER, 1997).

Apesar de ser clara a importância das obras que caracterizaram esse período no sentido de criar parâmetros básicos que ajudam e muito nas investigações da sociedade civil, e consequentemente de sua relação com o Estado, não há como negar que em alguns momentos elas pecam por certos abusos. É possível identificar exageros nas esperanças depositadas na sociedade civil na construção de uma nova ordem política que pudesse superar, se não todas, pelo menos boa parte dos problemas e vícios históricos desses países. No Brasil, por exemplo, existem questões mais marcantes que transcendem o campo da política e que se mostram arraigados na própria sociedade, como o patrimonialismo, o clientelismo, a atribuição exclusiva aos especialistas na formulação de políticas públicas, a baixa densidade de participação política e associativismo e mesmo a falta de confiança da população nas instituições públicas, para não citar outras.

Santos e Avritzer (2002) põem a sociedade civil como protagonista direta na construção de um projeto maior. Para os autores, as experiências participativas dos anos 1990 no leste europeu e na América Latina colocam em questionamento a validade do modelo de democracia liberal. Entre outras coisas, esse modelo tradicional de democracia tem dificuldades em representar agendas e identidades específicas, dá-se em uma estrutura política baseada na burocracia e na centralidade da figura do especialista e não tem uma aplicabilidade plena nem atende a qualidade da democracia nos países que se enquadram na terceira onda de democratização.

A democracia participativa estaria intimamente ligada aos recentes processos de democratização naquilo que os autores chamam de países do sul. Essa nova forma de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado traria juntamente uma nova gramática social capaz de mudar as relações de gênero, raça, etnia e apropriação dos recursos públicos pelo privatismo. Seria possível também um maior fluxo nas transferências de práticas e informações do nível social para o nível administrativo e ela também seria capaz de realizar a emancipação social (SANTOS; AVRITZER, 2002). Para exemplificar isso, esses autores utilizam-se das pautas que passam a compor a agenda dos movimentos sociais em países de terceiro mundo e de recente democratização nas suas reivindicações junto ao Estado; dessa forma destacam-se a capacidade de

Reivindicar direito de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar

uma gramática social e estatal de exclusão e propor como alternativa uma outra mais inclusiva (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 57).

Em Scherer-Warren (2002, p. 205), esse caráter da sociedade civil como promotora de um novo projeto social, político e econômico parece ficar ainda mais claro, já que aos seus atores e organizações é dada a capacidade de opor-se à “...corrente hegemônica de uma globalização nefasta, e reinventando novas formas de democratização e de construção da cidadania dos níveis local e nacional ao global.”. São apontadas enfaticamente como virtudes cooperativas dos cidadãos a identidade comum, a solidariedade, a participação e a integração. Assim, o novo associativismo civil através da ação plural e entrecruzada de redes responsáveis pelas relações entre processos socioculturais e políticos seria capaz de construir uma hegemonia democrática radical que implicaria em novas dinâmicas na conquista de direitos e na democratização da esfera pública (SCHERER-WARREN, 2002).

Otimismo em relação à capacidade da sociedade civil alterar a lógica social e política parece que também não falta em algumas obras que tentaram criar os marcos institucionais para as experiências participativas e, por conseguinte, da própria sociedade civil. Avritzer (1997) acredita que a institucionalização é o caminho para as associações firmarem-se e alcançarem a sua continuidade e publicidade. Para ele, o processo de organização societário teria a função de correção de rota na conciliação da democracia. Para a sua efetividade, o autor propõe três formas institucionais e três princípios básicos para as organizações da sociedade civil. As formas institucionais baseiam-se na criação de figura legal pela qual as associações poderiam optar, taxaço progressiva das contribuiçoões associativas e a criação de uma câmara provisória de publicizaçoão da sociedade civil.

Questões que tratam da institucionalizaçoão de associaçoões da sociedade civil demandam uma análise bastante coerente e profunda, até porque junto a uma capacidade de garantir a permanência da sociedade civil ao longo do tempo há também a esse processo questões mais críticas, como, por exemplo, uma possível ritualizaçoão e burocratizaçoão das instâncias participativas. Isso pode, talvez, pôr em risco o caráter de abertura e equidade em relação aos participantes e também dar margem a uma possível cooptaçoão por parte do Estado ou mesmo do mercado.

Além disso, é marcante como em alguns casos o discurso da institucionalizaçoão vem associado com a ideia de sucesso preexistente atribuído à sociedade civil latino americana em realizar mudanças sociais no período pós-democratizaçoão. A capacidade dos novos formatos associativos alterarem a cultura política e até mesmo as relações de poder é posto de forma bastante pragmática, sem levar em consideraçoão as particularidades existentes em cada

experiência e o fato dos velhos problemas sociais e políticos relacionarem-se com essas instâncias. É como se de fato elas alcançassem a plena inversão de domínio e prioridades entre Estado e sociedade e que a institucionalização fosse capaz de dar continuidade a isso ao longo do tempo. Isso fica claro quando em Avritzer (1997, p.171) é mencionado que

A transformação da sociedade na condição de origem do fluxo de produção de poder demonstra a possibilidade de compatibilização entre cultura política e desenho institucional, associado as mudanças na cultura associativa recentemente ocorridas na América Latina com um desenho institucional capaz de contribuir para a democratização de práticas políticas que tiveram a sua origem em uma sociedade fraca e desorganizada, sociedade essa que a América Latina parece definitivamente estar deixando para trás.

1.2.2 Crítica à visão romântica e normativa da sociedade civil

Gurza Lavalle (2003) faz uma crítica à produção bibliográfica sobre sociedade civil dos anos 1990. Para tanto se assenta no fato de que esse conjunto de produção teórica considera que a sociedade civil latino-americana é consensualmente tida por diversos autores como dotada de valores democráticos. A busca pela democratização da democracia e a ampliação do espaço público através da mobilização social autônoma serviria para construir uma sociedade civil idealizada e benevolente. Gurza Lavalle (2003, p. 92) afirma que “[...] as altas expectativas depositadas nos movimentos sociais (já revisitadas e criticadas nos balanços dessa produção acadêmica) continuaram a ser postas, em maior ou menor medida, na perspectiva da emergência de uma nova sociedade civil”.

Dessa forma, Gurza Lavalle (2003) demonstra como que nesse período as discussões foram se tornando cada vez menos ambiciosas em contrapartida ao aumento do ônus de exigências que passam a recair sobre atores representativos da sociedade civil. Essa lógica acaba criando concepções estilizadas e idealizadas da sociedade civil. Abordagens comunitaristas e teorias de capital social de linhagem toqueviliana teriam influenciado bastante os formuladores de políticas públicas ao ponto de reafirmar a ideia de eficiência, justiça social e democratizante da sociedade civil. Sociedades civis fortes seriam aquelas abastecidas com capital social denso, entendendo capital social como a soma de associações, comunidade cívica, reciprocidade e confiança entre as pessoas e redes interpessoais.

Para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011), a teoria sobre capital social de Putnam¹⁴ favorece essa visão romântica da sociedade civil, já que parte do pressuposto de

¹⁴ Robert Putnam eternizou-se como o autor que apresentou as relações entre capital social e cultura cívica. Entre seus estudos, é marcante a relação que faz entre o conjunto de associações articuladas como fator de

quanto maior a relevância dessas organizações maior é a regulação estatal. Assim, o argumento fundamental para a reserva de capital social se basearia no fato de que “[...] o funcionamento de instituições democráticas é condicionado pela existência de uma sociedade civil ativa e vibrante” (RENNÓ, 2003, p. 73). A sociedade civil em Putnam seria de uma esfera completamente autônoma, como se as redes de associações civis ao formarem-se não tivessem qualquer relação de incentivo, ou mesmo banimento, com o Estado durante seu desenvolvimento histórico.

Conforme nos apresenta Maia (2010, p. 154),

A definição de sociedade civil de origem liberal entende os cidadãos como membros de uma comunidade, unidos na busca por certos valores compartilhados e por certos fins (outros, além dos econômicos), que os leva a apoiar a associação da comunidade política que em parte os une. Essas características conduziram muitos pensadores, tanto de linhagem neoliberal quanto comunitarista, a entender os atores da esfera civil como aqueles capazes de sustentar valores democráticos fundamentais, tais como o voluntarismo, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade.

Tais concepções criaram certas generalizações e fizeram com que diversos autores sustentassem que os atores da esfera civil são capazes de promover em toda e qualquer circunstância valores e princípios democráticos fundamentais como o voluntariado, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade. Ao encontro a esses valores temos, então, que

A sociedade civil é uma categoria ideal-tipo [...] que tanto descreve quanto almeja uma complexa e dinâmica agregação de instituições não governamentais que tendem a ser não violentas, auto-organizatórias, autorreflexivas e permanentemente em tensão umas com as outras e com as instituições do Estado que enquadram, constroem e tornam essas atividades possíveis. (MAIA, 2010, p. 155 *apud* KEANE, 1998, p. 6).

Essas concepções teriam criado, conforme Gurza Lavalles (2003), uma inflação normativa, ou seja, atribui-se à nova cidadania¹⁵ e à nova sociedade civil o protagonismo inovador da ampliação de fronteiras. Isso geraria uma confusão, já que deixa latente a ideia de

desenvolvimento do norte da Itália em oposição ao sul da Itália, onde haveria desconfiança entre os indivíduos e, posteriormente, o estudo sobre a diminuição da cultura cívica nos Estados Unidos. Seu trabalho recebeu duras críticas por considerar as associações civis como fruto único de fatores culturais e históricos, deixando de lado um possível papel do Estado, e até mesmo do mercado, como proporcionadores de capital social. Putnam por muito foi acusado de neotoquevilliano, reducionista e fatalista por autores como Araujo (2010), Skocpol; Morris (1999) e Tarrow (1996). Entre suas obras destacam-se: “*Bowling Alone: America’s Declining Social Capital*”, “*Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna* (1998)”, “*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000)” e “*Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (2002)”.

¹⁵ “Nova cidadania” foi um termo também utilizado para tratar da nova sociedade civil nas discussões levantadas durante a década de 1990.

que são essas formas de organizações sociais inéditas as grandes responsáveis por construir e consolidar sobre os alicerces da recente democratização às instituições democráticas, e não bastasse isso, a partir de um modelo democrático contrário aos modelos democráticos liberais das nações desenvolvidas do norte.

Segundo Gurza Lavalle (1999), é relacionado à nova sociedade civil atributos como os de diversa, ubíqua e representativa do interesse geral. Os agentes e sujeitos que a formam seriam de moral elevado, portadores de interesses universais que encarnam a esperança de um mundo justo através da transformação radical e ampliação da democracia. Esse novo modelo de sociedade civil, para Gurza Lavalle (1999, p. 131), “[...] ungiu a sociedade civil de universalidade, despindo-a de seus particularismos e fazendo dela o espaço de interesse geral”. Isso tudo gera outro problema que é a nebulosidade daquilo que pode ou não ser considerado como sociedade civil e a delimitação de certas características que devem ser inerentes a ela já que

[...] para se enquadrar nesse parâmetro é preciso se tratar de associações não-estatais e não-econômicas, de base voluntária e aparição mais ou menos espontânea, o que exclui sindicatos, partidos políticos, igrejas, cooperativas, universidades e uma amplo leque de formas as mais variadas de organização. (GURZA LAVALLE, 1999, p. 131).

A imagem da sociedade civil enquanto um campo virtuoso e totalmente independente do mercado e do Estado passa a ser posta em questão por diversos autores. Superando as teorias que dão a sociedade civil uma alma pura, sem vícios, problemas, corrupção, conflitos ou preconceitos, Maia (2010) nos apresenta um conjunto de exemplos de sociedades civis fortes e bem organizadas que foram capazes de realizar ações que vão contra valores democráticos e humanitários. Para tanto, ela nos apresenta a república de Weimar na Alemanha, onde a sociedade civil bem organizada deu origem e sustentou o regime nazista, na Itália e países do leste europeu no pré-guerra, onde grupos com alto nível de participação se organizaram em torno da ideologia fascista na África Subsaariana, que grupos com alto nível de vida associativa promovem genocídios, e na própria América Latina, que durante as décadas de 1960 e 1970 viu grupos geradores de capital social impossibilitando o exercício igualitário de direitos e as instituições democráticas.

Assim, a sociedade civil pode realizar a coerção, a exclusão, a violência e a desigualdade da mesma forma que pode incentivar valores tidos como favoráveis à democracia, ou seja, associações voluntárias têm potencial de promover ou obstruir a democracia. Uma sociedade civil robusta serviria a qualquer tipo de propósito. Exemplo

clássico disso é o do grupo de perseguição e assassinato de negros e afrodescendentes nos Estados Unidos, o Ku Klux Klan. Isso abre a possibilidade de considerar que mesmo em associações com “boas intenções” é possível ter efeitos antidemocráticos em determinados contextos (MAIA, 2010).

Outro ponto fundamental é que essas teorias normativas acabam por criar o que Gurza Laval, Houtzager e Castello (2011) consideram como despolitização da sociedade civil. O estatuto tradicional da sociedade civil na teoria acaba por despolitizá-la e esconder suas relações com as instituições políticas. A crítica dos autores dá-se também pelo fato de que nas pesquisas e construções teóricas feitas até então é característico a falta de informação sobre a construção dos atores da sociedade civil, fatores de sua ação política, conflitos entre os atores na busca de recursos públicos e suas ambições e divergências. Concluem, então, que não existe apenas um estatuto da sociedade civil que possa generalizá-la e sim vários estatutos. Isso passa a ideia de que há uma pluralidade de sociedades civis e que seu estatuto não está dado.

Considera-se, assim, que a visão da sociedade civil gerada na década de 1990 vinha de uma teoria normativa e ambiciosa que a coloca como campo privilegiado diante do Estado e do mercado. Nesse contexto, Cohen e Arato (2000) tiveram uma grande importância ao fazer uma revisão da categoria de sociedade civil, restituindo as potencialidades do conceito diante das sociedades contemporâneas complexas e adequando a teoria habermasiana da sociedade civil mediante especificações menos abstratas. No entanto, Cohen e Arato (2000) seriam falhos na medida em que criam tendências de unificação da sociedade civil e a enxergam como isenta de questões e conflitos políticos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011).

Maia (2010) aponta o que seriam os principais efeitos negativos de considerar a sociedade civil como esfera completamente autônoma do Estado e do mercado e ao contrário das outras duas esferas dotadas de valores moralmente “puros”. O primeiro efeito seria a defesa do antiestatismo em prol do localismo da comunidade. Existe, assim, uma defesa ao paroquialismo, o localismo e a hostilidade ao governo central como o caminho para o desenvolvimento de instâncias participativas democráticas e que representam a voz dos cidadãos. Maia (2010, p. 159) lembra que “Ressaltar a importância das associações voluntárias não pode obscurecer a fundamental importância do sistema político mais amplo e das instituições políticas da sociedade.”. Isso ocorre porque tanto o Estado quanto o mercado interferem na composição da sociedade civil. Romão (2009, p. 206) também questiona se a sociedade civil pode constituir-se enquanto esfera autônoma do Estado quando faz as

seguintes interrogações: “[...] quem é a ‘sociedade civil’ que participa dessas experiências? E em que medida seus ‘representantes’ podem ser considerados como tal, uma vez que, numa visão mais acurada, mantêm vínculos tão fortes com a sociedade política?”.

Outro efeito para Maia (2010) é que as demandas e reivindicações da esfera civil têm na maior parte das vezes como alvo o sistema político e requer dos agentes do Estado a iniciativa para assegurar ou implantar direitos, eliminar injustiças ou prover distribuição de oportunidades e bens a partir de experiências compartilhadas. Assim, seria impossível considerar a esfera estatal e da sociedade como completamente autônomas e sem vínculos. Isso, conforme a autora, deve ser visto de forma positiva, já que cria uma participação empoderada sustentada por incentivos institucionais e por proteções contra a vulnerabilidade econômica ou poder coercitivo. Faria parte do desafio em se construir uma governança complexa que, para Maia (2010, p. 168), “[...] é uma aparelhagem político-institucional capaz de institucionalizar a discussão e a participação de cidadãos e de regular variadas formas de controle e fiscalização”. A autora destaca que

A despeito da lógica relativamente autônoma das esferas do Estado, da economia e da sociedade civil, o desafio das democracias atuais pressupõe desenhos institucionais e a configuração de práticas que possam se estender sobre essas esferas, preparando-as. (MAIA, 2010, p. 160).

Ainda, para Maia (2010), há o efeito de não se levar em consideração as tensões entre os indivíduos e a coletividade para processarem questões de interesse comum. Mesmo dentro das associações há arranjos, barganhas, chantagens e fraudes. Por último, a autora coloca o fato de que não se leva em conta na conceituação de sociedade civil as formas de participação individuais e de engajamento em associações temporárias sem permanência duradoura e intensa, comuns na atualidade¹⁶.

Gurza Lavalle (1999, p. 134) consegue demonstrar emblematicamente os embaraços e limitações gerados pela teoria normativa da sociedade civil para apoiar estudos, sobretudo empíricos, que demonstre suas características de fato e que contribua para um melhor conhecimento de suas forças e de suas fraquezas:

Hoje, pagando o custo de suas antigas virtudes simplificadoras, o modelo da nova sociedade civil não apenas perdeu pertinência nas tarefas de apreensão analítica ou de orientação prática, mas se defronta com o caráter problemático de três de suas principais tendências: em primeiro lugar, tem resultado paradoxalmente consoante

¹⁶ Tem ocorrido nos tempos atuais diversos movimentos e organizações sociais não duradouros, sobretudo para reivindicar democracia e estabilidade econômica ao Estado. Entre eles destacam-se o *Ocuppy Wall Street*, o movimento dos Indignados na Espanha e na Grécia e as ações e organizações ligadas à primavera árabe.

com tendências conservadoras atuais como a retração do Estado; em segundo lugar e diante da desproteção social de amplas camadas da população, tem favorecido o desprezo pelas instituições do sistema político; e por último, tem se convertido no principal marco de referência da exponencial multiplicação de ONGs, que parecem estar consolidando um setor de serviços de intermediação social afastado das intenções normativas do modelo.

1.2.3 Novas pautas de pesquisa sobre a sociedade civil e o aprofundamento do debate

Diante dos dilemas que a análise normativa da sociedade civil trouxe durante toda a década de 1990 fica a tarefa de como estudar suas organizações de forma que não sejam cometidos os mesmos equívocos de antes. Por isso, um conjunto de autores possuem sugestões que, se não superam completamente a noção idealizada, pelo menos já apresentam uma visão mais realista e que contempla a esfera da sociedade não como um campo absolutamente virtuoso e independente das outras duas esferas, no caso o Estado e o mercado. Apesar de parecer um pouco pessimista e até mesmo dar a impressão de desqualificação das experiências associativas e participativas, na verdade, essa corrente de autores busca um maior suporte e embasamento teórico e empírico para as pesquisas nesse campo.

Gurza Lavalle (1999) sugere uma discussão em relação à sociedade civil que supere aquela gerada pela teoria normativa e que a via como tendo plenas condições de pôr em prática o projeto democrático e de ser tida como uma esfera totalmente autônoma e independente, sem contar seu caráter horizontal e benevolente. Para isso, ele aponta que a sociedade civil tem que ser apresentada como um problema a ser tematizado empiricamente e teoricamente. O autor não diminui a importância das formulações conceituais normativas sobre a sociedade civil, já que entende que essas foram “[...] um ponto obrigatório no itinerário das teorias orientadas a elaborar a relação entre o Estado e a sociedade” (GURZA LAVALLE, 1999, p. 123).

As discussões em torno da sociedade civil estão em evidência no campo acadêmico, já que existem diversas pesquisas sobre o tema acontecendo atualmente no Brasil. No entanto, parece haver uma inversão na visão normativa e uma relativa diminuição de foco no objeto de estudo. Para Silva (2011), a temática de movimentos sociais parece tomar uma posição de centralidade nas pesquisas em ciências sociais brasileiras. Isso é comprovado pelo aumento de trabalhos em eventos e periódicos tratando do tema. A produção recente parece também apresentar duas inovações, uma inovação temática e a outra teórica-metodológicas sendo essas mudanças fundamentais para a renovação do campo de estudos sobre movimentos sociais. Assim, pode-se ver certa contradição desses estudos ou até mesmo de conformação

com “[...] aquilo que tem sido recentemente denominado como política contestatória (*contentious politics*)” (SILVA, 2011, p. 15).

Para Gurza Lavalles (2011), o cenário pós-participativo é propício para se gerar indagações teóricas e empíricas. A ideia de “pós”, nesse caso, não se refere ao fim da participação, mas às questões cruciais terem mudado após a institucionalização em larga escala dos arranjos participativos, ou seja, esse “pós” refere-se a mudanças e não ao fim da participação. O cenário de pesquisa e teorização pós-participativo é marcado por uma intensa institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos e pela magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços (GURZA LAVALLE, 2011). O autor também mostra o desafio de superar a criação de conexões normativas. Ao invés disso, torna-se importante extrair implicações mais gerais do campo da teoria e pesquisar questões espinhosas que fogem do terreno confortável da teoria normativa.

Gurza Lavalles (2011) apresenta quatro frentes de trabalho geradas por essa lógica e que tentam superar a falta de avaliações sistemáticas dos efeitos dos arranjos participativos na literatura nacional. Elas serão apresentadas esquematicamente de forma a facilitar a compreensão:

1ª frente de trabalho: Análise dos canais de representação *de jure*, ou seja, as normas legais e garantidas pelo direito. Essa abordagem supera as análises da participação *de facto*, as mais comuns e que se dão na prática.

2ª frente de trabalho: Já que as instâncias participativas não operam como um jogo de uma rodada só, elas permitem a aprendizagem e definição de novas estratégias. Gurza Lavalles (2011, p. 16), diz que

A indagação empírica e teórica da racionalidade e papel de governos e partidos em processos altamente institucionalizados e não plebiscitários de participação de cidadãos e atores coletivos é uma frente de trabalho inédita, sem paralelismos óbvios no debate internacional.

3ª frente de trabalho: Os efeitos da institucionalização e da burocratização nos arranjos participativos¹⁷.

4ª frente de trabalho: Sendo a participação uma função institucional do Estado brasileiro, tem-se a busca de quais são os efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas.

¹⁷ Gurza Lavalles (2011) aponta que a teoria dos movimentos sociais entende os efeitos da institucionalização como negativos, já que levam a uma possível desmobilização e extinção dos atores.

Nessa nova abordagem sobre a sociedade civil, um dos paradigmas impostos pela teoria normativa parece estar sendo quebrado. Esse paradigma é aquele que tenta diferenciar estritamente a esfera da sociedade civil das outras esferas. Segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011), as fronteiras entre Estado e sociedade civil não são bem delimitadas, sendo falha qualquer tentativa de considerar a sociedade civil uma esfera virtuosa e o Estado uma esfera não virtuosa. Isso fica claro quando

La constitución recíproca entre “Estado” y sociedade, o entre instituciones políticas, por um lado, y los actores de la societarios ocorre mediante procesos que, a lo largo del tempo y em el mismo movimiento, moldean y van siendo moldeados por las diferentes instituciones políticas existentes. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011, p. 209).

Reforçando que não há uma separação muito clara entre as esferas do Estado e da sociedade, Avritzer (2008) mostra como no contexto de pós-democratização surgem exemplos importantes de participação da sociedade civil e que não se dão de forma autônoma, já que dependem também da iniciativa de agentes políticos. Esse autor mostra como foram importantes o surgimento e, posteriormente, a propagação de experiências participativas, como o orçamento participativo, os conselhos de políticas e os planos diretores. Mais do que uma iniciativa de atores sociais organizados autonomamente, essas experiências dependeram diretamente de condições institucionais do poder público. Assim, afirma que

Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de política surgiram como resultado da Lei Orgânica de Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. (AVRITZER, 2008, p. 44).

Avritzer (2008) destaca como os diferentes desenhos de participação dessas organizações, principalmente no que diz respeito a como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com a participação ou a maneira como a legislação exige ou não a participação. Assim, o autor passa a utilizar o termo instituições participativas para essas experiências.

Segundo Romão (2009), a aproximação entre sociedade civil e sociedade política no caso brasileiro é evidente, já que há a incorporação de práticas originárias da sociedade civil pelas instituições políticas em novos desenhos institucionais com poder de deliberação sobre políticas públicas. O sucesso dessas experiências se dá conforme o encontro entre sociedade

civil e política no âmbito local. Portanto, Romão (2009) sugere que os estudos levem em conta a análise do desenho institucional de cada localidade pesquisada tratando dos papéis centrais dos governos e dos partidos.

Nessa nova forma de enxergar as relações entre sociedade civil e Estado, fazendo um estudo comparativo entre a Cidade do México e São Paulo, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011) destacam a importância daquilo que chamam de domínios de agência. Partindo da ideia de que os cenários de transição democrática cedeu espaço para a institucionalização das energias de mobilização e de organização social e que as próprias organizações sociais são produtos e produtoras de arcabouço institucional, domínio de agência são essas experiências participativas agora institucionalizadas e compostas por atores sociais e políticos. Resumidamente, domínios de agência refletem a institucionalização da ação coletiva. Assim, haveria uma imensa dificuldade dos atores emergentes ou debilmente institucionalizados conseguirem entrar em domínios de agência de outros atores. Esse quadro apresenta a imensa dificuldade para que novos atores projetem enlaces institucionais e mostra os limites institucionais impostos e ordenados pelo domínio de agência (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011).

Rizek (2003) enxerga que dentro da partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade ainda há deficiências no que diz respeito à avaliação desses processos e a eficácia e o significado desses espaços. Conforme a autora, isso ocorre devido ao fato desses encontros ainda serem discutidos a partir das formas e concepções da participação da sociedade civil nos seus conflitos com o Estado. Assim, em um contexto de experiências que se alternam entre aprofundamento da democracia e a pauta do projeto neoliberal de Estado mínimo,

[...] a participação, os fóruns e os atores envolvidos se articulam na perspectiva da politização dos espaços de encontro, entendida como processo que embaralha os lugares demarcados para que de novo possam se instituir. Ou se essa participação se transforma em ingrediente central de uma gestão bem-sucedida de necessidades, que afirma, para além do aprendizado cultural da democracia, as práticas seculares da dominação, agora encobertas pelos signos de uma nova forma de legitimação. Entre a gestão e a política, ganha corpo a coragem do empreendimento e a operação bem-sucedida que fazem deste quebra-cabeça um lugar de disputas intensas e sem trégua em torno da questão democrática no Brasil. (RIZEK, 2003, p. 165).

Gurza Lavalle (2011) afirma que dentro da teoria democrática os efeitos da participação, apesar de diversos, foram mais postulados do que propriamente demonstrados e não vai ao encontro com efeitos emancipatórios das camadas mais pobres da sociedade,

ideário da participação popular¹⁸. Dessa forma, permanece uma lacuna sobre a avaliação dos efeitos produzidos, como não se sabem nem ao menos quais de fatos são os efeitos esperados das instituições participativas. A avaliação de efeitos estão, então, aquém da “[...] envergadura que as inovações participativas atingiram nos arcabouços institucionais de definição, operação e supervisão das políticas públicas no país.” (GURZA LAVALLE, 2011, p. 37). O autor coloca o desafio de avaliar esse conjunto de práticas já que essas são concebidas por uma teoria normativa bastante carregada dando destaque para seus efeitos de fato:

Quando a participação é definida como valor, ela opera como um conceito conotativo que define um bem - por ser boa a participação -, mas proposições conotativas não são passíveis de pesquisa empírica na medida em que seus componentes não são variáveis. Então, o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos (GURZA LAVALLE, 2011, p.39).

No Brasil, especificamente, é possível observar outra tendência importante. Essas barreiras entre Estado e sociedade civil, que já não se mostram tão claras, após os dois governos do presidente da república Lula, pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2010, parecem ter adquirido uma composição mais complexa ainda. Isso porque entrou muito claramente na pauta e ações desse governo o reconhecimento e discussões para a formulação de políticas públicas junto às organizações da sociedade civil. Obviamente esse processo criou um debate e até mesmo um embate sobre o potencial disso empoderar ou cooptar essas organizações.

Costa Sobrinho (2011) mostra como a Secretária Geral da Presidência da República¹⁹ teve um papel fundamental nesse processo mudando as relações entre Estado e sociedade civil a partir da inclusão na preparação da agenda do presidente de práticas para amenizar os conflitos entre sociedade e Estado e o encaminhamento de demandas da sociedade para os ministérios. Um destaque especial deve ser dado para o possível fracasso dos Fóruns participativos do PPA 2004-2007 que tentou envolver amplamente a sociedade civil na

¹⁸ Gurza Lavalles (2011) descreve como a partir da década de 1960 criou-se no Brasil o ideário de participativo como de participação popular, ou seja, previa o envolvimento de toda e qualquer pessoa independente de sua classe social. Porém, era esperado que a participação popular fosse realizar a emancipação das camadas populares, no caso os mais pobres da sociedade.

¹⁹ A Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) é um órgão ligado diretamente ao Presidente da República e que já existia no governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, ela sofre alteração de atribuições no governo Lula desempenhando o papel de interlocutora entre Estado e sociedade civil. Ao longo do tempo, essa Secretaria sofreu modificações, mesmo sem perder totalmente sua essência, com a incorporação da política nacional da juventude e da política de comunicação social do governo. Ela teve como seus principais órgãos a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e a Secretária Nacional de Estudos Pós-Institucionais (SEMPI) (COSTA SOBRINHO, 2011).

construção de suas diretrizes e prioridades inspirado nas experiências de orçamento participativo, sendo esses de iniciativa da Secretária Geral da Presidência da República. Essa experiência participativa não foi repetida na formulação do PPA posterior em parte pela dificuldade de alinhar as demandas pontuais da sociedade com o interesse geral da União e em parte por falta de iniciativa política (COSTA SOBRINHO, 2011).

Diante da proposta de participação social como método de gestão do governo federal e pelo fato de que durante as “[...] últimas décadas, fez-se perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas.” (VAZ; PIRES, 2011 p. 1). Vaz e Pires (2011) trazem uma discussão que tenta apresentar a estruturação de instrumental teórico analítico para essas relações Estado-sociedade-mercado. Eles defendem a ideia de que, ao invés de usar a concepção de participação social, deve-se utilizar o tipo e formato das interfaces socioestatais. Essas seriam mais coerentes diante da complexidade e partindo do pressuposto que os espaços participativos já existam.

Conforme Vaz e Pires (2011), a abertura do Estado para a sociedade contempla tanto interesses de alcance coletivo quanto interesses estritamente privados. Essa contemplação ocorre desde níveis extremos quanto intermediários.

Esses espaços são multifacetados e multiestruturados, sendo suas estruturas formadas por diversas arenas. Ganham importância na discussão as potencialidades das interações que as arenas produzem. Cabe, no entanto, que o Estado possa adotar diferentes formatos institucionais em sua relação com a sociedade. Assim,

Com base nessa constatação, este trabalho chama atenção para a adoção do conceito de *interface sócio-estatal*, ao invés do usualmente adotado conceito de *participação social*, como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas, principalmente, das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade, quanto à própria estrutura da administração pública. A *interface* consiste num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito, estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (Hevia e Vera, 2010). Se considerarmos estes atores como sendo, por um lado, o Estado e, por outro, a sociedade, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente. (VAZ; PIRES, 2011, p. 7).

Os autores ainda realizam uma crítica ao conceito de participação social que acaba por homogeneizar sempre os cidadãos e a entender que as negociações entre Estado e sociedade têm sempre por resultado a alocação e distribuição de bens e serviços públicos. O conceito de

interface tenta ir além dessa perspectiva através de um substrato analítico que considera a corresponsabilização e cogestão entre Estado e sociedade (VAZ; PIRES, 2011).

O método das interfaces ainda seria capaz de abordar questões como o aumento numérico de canais entre Estado e sociedade, entender a diversificação tipológica e temática dos canais e compreender através de extremos coletivos ou privados de interesse as possíveis interações entre Estado e sociedade. Além do que apresenta maior divisão de subcategorias, já que as interfaces podem subdividir-se em

Interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões e/ou demandas; interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente. Seguindo o espectro do conceito, temos a constituição de interfaces políticas, ligadas muito mais a uma perspectiva de gestão e *enforcement* de políticas. Sua subdivisão se dá em interface mandatória, na qual a sociedade é a dirigente do Estado; e interface de transferência, na qual o Estado tem poder de controle sobre a sociedade. Por fim, tem-se a interface de co-gestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores (VAZ; PIRES, 2011, p. 8).

A partir da análise do trabalho de Charles Tilly, Diani (2007) traz um importante aprofundamento sobre a abordagem sistêmica e relacional para estudos em grandes escalas de mudanças sociais e políticas levando em conta a natureza dos laços sociais, os diferentes padrões, conexões com políticas públicas e mudanças estruturais. O autor aponta como Tilly consegue romper com interpretações que relaciona diretamente estrutura e ação e apresenta um modelo de análise de redes. Dividindo a ação coletiva em traços categóricos, como religião, classe, nação, entre outros, é possível identificar as relações entre as categorias de atores políticos gerais e as diferentes formas de interação e de níveis de compromisso e solidariedade mútua entre eles.

Conforme Diani (2007), a técnica de análise de redes contribui na análise mais completa de eventos coletivos e sua evolução ao longo do tempo, isso através de mecanismos e processos que explicam eventos dentro de determinada entidade, ou seja, que se referem ao fluxo contínuo da vida social. Tem-se que os principais mecanismos de mudança em Tilly são as influências externas que afetam a vida social, mecanismos cognitivos que alteram a percepção individual e coletiva e mecanismos relacionais que modificam as conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais²⁰.

Além disso, Diani (2007) mostra que alguns tipos de conexão geram certo grau de relacionamento, enquanto outros geram limites de transformação, e que a formação,

²⁰ Diani (2007) aponta que, apesar desses elementos não serem os únicos mecanismos de mudança apresentados por Charles Tilly, constituem-se nos centrais e mais importantes.

transformação, ativação e supressão de fronteiras sociais são trazidas sob a interação de vários mecanismos sociais. Entre as conexões que geram relacionamento têm-se as correntes, hierarquias, tríades, pares categóricos (fronteiras sociais com vínculos em ambos os lados) e organizações. Já em relação aos limites, destacam-se as imposições por intervenção autoritária do Estado, encontros e interações entre locais que não se comunicam de antemão, empréstimos de formas de organizações inspiradas em outros ambientes e conversas e fluxos de informação entre fronteiras categóricas. Há também as desigualdades duráveis que refletem diferenças categóricas geradas pela cultura, função, coerção e concorrência e que foram institucionalizadas. Assim, mudanças sociais e políticas trazem um trabalho de definição e redefinição de fronteiras políticas e transformação na maneira em que redes de confiança²¹ relacionam-se entre si.

A partir de outra perspectiva, a do questionamento sobre o que esperar de fato das instituições participativas, Avritzer (2011) produz algumas proposições; dentre as quais destaca como os estudos sobre instituições participativas atualmente apresentam um foco nos resultados dessas. Isso fica claro, já que

A visão geral que irá permear o texto aborda certa tendência nos estudos empíricos na área de participação de adoção de um conjunto de proposições comuns e de avançarem no rumo de uma preocupação metodológica qual seja, a de avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados (AVRITZER, 2011, p. 14).

Considerando que houve de fato uma mudança nas estruturas de gestão pública no Brasil pautada na intensificação entre governo e sociedade em canais institucionalizados de diálogo e negociação, Tatagiba (2008) problematiza as instituições participativas. Para a autora, estas não estariam produzindo o efeito esperado, já que não possuem o poder efetivo e ocupam lugar marginal nos processos decisórios. Para Wampler (2011), apesar das mudanças identificadas por diversos pesquisadores como “[...] forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças no tipo de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local [...]” (WAMPLER, 2011, p. 43), ainda é marcante como muitas das instituições participativas produzem mudanças relativamente modestas ou não produzem nenhum tipo de mudança.

²¹ Redes de confiança em Tilly desempenham um papel fundamental nos processos de mudança. Para Tilly, nem todas as redes sociais caracterizam-se como redes de confiança, pois pra isso acontecer implica também certo nível de reconhecimento e comprometimento mútuo entre seus membros. (DIANI, 2007).

A abertura de canais institucionalizados não seria capaz, por si só, de aumentar a oferta de bens públicos, a qualidade das políticas e a democratização nas relações entre governo e sociedade. Tem-se, então, que:

Embora os canais institucionalizados de participação estejam vinculados a órgãos estatais, façam parte da estrutura administrativa do Estado, nas análises eles parecem estar “soltos no ar”, na medida em que pouco sabemos sobre como dialogam com a estrutura burocrática do Estado. (TATAGIBA, 2008, p. 226).

Tatagiba (2008) acentua também a importância e o peso explicativo do projeto político e da iniciativa do gestor público. Ou seja, para além da perspectiva dos atores sociais a visão *top down* das políticas participativas ganham relevância.

Analisando especificamente os conselhos gestores de políticas públicas enquanto instituição participativa, Tatagiba (2005) aponta para o fato de as pesquisas empíricas demonstrarem uma alta despolitização dessas instâncias, já que na maior parte das vezes não há debates ou negociações. Assim, a autora chama a atenção para a relevância dos estudos qualificarem “[...] não apenas os processos participativos em curso, mas o impacto que representam no que diz respeito à qualidade da democracia” (TATAGIBA, 2005, p. 212).

A partir de uma crítica à teoria normativa da sociedade civil, Silva (2006) ressalta que faltam estudos que destaquem o fluxo de poder Estado-sociedade, e não o contrário, como é mais comum encontrar. O autor mostra como a sociedade civil brasileira é altamente heterogênea reproduzindo vícios, como o clientelismo, autoritarismo, baixa densidade associativa e a heteronomia ante atores políticos e governamentais. Problematisa, assim, os vínculos diretos entre associativismo e democratização. Para isso, ele assenta-se na evidência de que os modelos de orçamento participativo e conselhos não conseguiram alterar as estruturas políticas tradicionais, sendo a sociedade civil mais um espaço de reprodução das desigualdades (SILVA, 2006).

Essas visões críticas sobre as instituições participativas não tem por objetivo desqualificá-las completamente nem menosprezar a sua importância:

A mesma abordagem relacional e processual que serve para prevenir contra a naturalização e a homogeneização da visão “idealizadora”, serve também para evitar o risco oposto, expresso na visão “condenatória”, que também naturaliza e toma como homogêneo o que é dinâmico e diverso. (SILVA, 2006, p. 176)

Além de ser clara a importância das pesquisas para se identificar os limites e possibilidades de mudanças sociais e políticas de fato:

Além disso, mudanças institucionais podem constituir novas relações, abrir novas oportunidades e estimular novas práticas organizativas que alterem, em maior ou menor grau, a configuração da sociedade civil e das suas relações com o campo político- institucional. Quais as possibilidades e alcances de mudanças institucionais ante os constrangimentos da trajetória é um problema central para a atual agenda de pesquisa empírica sobre a construção democrática no Brasil, a ser respondido por novas investigações que, como ponto de partida, recusam qualquer noção essencialista e naturalizadora dos atores sociais e políticos. (SILVA, 2006, p. 176).

Por fim, os desafios postos no trato com as instituições participativas, a sociedade civil e as formas de participação nas pesquisas, que superem a visão normativa tão difundida durante toda a década de 1990, as influências das teorias de participação popular das décadas de 1960 e 1970 e as visões benevolentes ou autônomas da sociedade civil podem ser bem representadas pelas palavras de Tatagiba (2008, p. 265):

Em resumo, com base nas análises apresentadas aqui, acredito que o momento é o de revermos com serenidade e coragem o modelo de participação que vem sendo construído desde os anos 80. Não se trata de negar a importância das conquistas, nem tampouco de cair nas armadilhas simplistas que, diante dos muitos obstáculos, sugerem o abandono de qualquer tipo de envolvimento com dinâmicas participativas institucionalizadas em favor das ações de natureza direta. O que está em jogo, é identificar os mecanismos mais profundos que obstaculizam a efetividade desse arranjo e que se revelam nas distorções dessa arquitetura.

1.3 CAPITAL SOCIAL: DE ELEMENTO DA CULTURA CÍVICA À POLÍTICA DE GOVERNO

*Imagine todas as pessoas
Partilhando todo o mundo
Você pode dizer que eu sou um sonhador
Mas eu não sou o único*
John Lennon

*A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos,
quando apenas conseguem identificar o que os separa
e não o que os une.*
Milton Santos

*Se fazer fosse tão fácil quanto saber o que seria bom fazer,
as capelas seriam igrejas, e as choupanas dos pobres,
palácios de príncipes.*
William Shakespeare

Durante toda a década de 1990 muito se falou sobre capital social. Se por um lado o tema era fruto das obras de Robert Putnam e Francis Fukuyama, por outro fez parte de todo

um contexto de esforços pela reestruturação do papel do Estado, diante de uma situação de crise, e da sociedade na resolução de problemas coletivos. A ideia de capital social foi estimulada, estudada e financiada por diversos órgãos e instituições internacionais. Um estudo mais aprofundado mostra que o conceito não é novidade e que, apesar de sua identidade com teorias neotoquevilianas, já foi tratado também por figuras célebres das ciências sociais pertencentes a outras correntes, como, por exemplo, James Coleman e Pierre Bourdieu.

Ainda durante a década de 1990 surge uma crítica à concepção de capital social propagada por Putnam, sobretudo pelo seu caráter fatalista e limitado a países desenvolvidos. Em função disso, surge um conjunto de trabalhos questionando a ideia tradicional de capital social e criando uma nova, onde o mesmo poderia ser gerado ou estimulado a partir da ajuda do Estado. Ao invés do pensamento de que as associações são livres e independentes por si só surge à ideia de que elas podem ser geradas a partir de certas práticas, ações e instituições estatais. Assim, de indiferente ao capital social o Estado passa a ser visto como um grande gerador de estímulos. Essa nova concepção de relacionamento de políticas a mudanças no associativismo ganha o nome de *Teoria da estrutura de oportunidade política*.

O subcapítulo presente, assim como seus itens, tenta investigar as principais características do que se habituou por chamar de estrutura de oportunidade política, assim como apontar que suas origens estão relacionadas diretamente a outro conceito que é o de capital social. Nessa construção, ganha destaque o artigo de Tarrow (1996b), que tenta ao mesmo tempo desmontar certos paradigmas impostos pela condição fatalista da abordagem de cunho liberal do capital social e criar marcos de possibilidades de estímulo ao associativismo pelo Estado.

1.3.1 Capital social enquanto conceito ovacionado na década de 1990

Algo muito aclamado durante a década de 1990 por instituições políticas, econômicas, de ensino e de pesquisa foi o capital social. Sua notoriedade esteve relacionada à atenção que o Banco Mundial deu a ele, explorando-o como instrumento útil, a superação da pobreza e motivando setores menos favorecidos a participarem e beneficiarem-se dos processos de desenvolvimento. Monasterio (2000) afirma que questões políticas e retóricas foram responsáveis pela rápida disseminação do termo, já Araujo (2010) aponta como nesse período

o capital social apresentou-se como um antídoto mágico contra todas as mazelas sociais, quase que como uma panaceia²².

Esse caráter, quase que de superpoderes, dado ao capital social acaba por desqualificá-lo e tirar o seu verdadeiro potencial enquanto conceito teórico útil para a análise, o entendimento e a proposta de intervenção na realidade social. Conforme Araujo (2010, p. 7),

O conceito de capital social, se mal apreendido, superdimensionado ou focado de maneira messiânica, pode também vir a ser desqualificado. Defendo aqui a ideia de que, minimamente bem definido e valorizado, ele pode se constituir em importante instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas, para o desenvolvimento sustentado e para a revitalização da sociedade civil e da democracia.

Para Frey (2003), o conceito de capital social ganha força em um mundo onde há uma crescente economia globalizada sob a lógica do mercado e do lucro imediato, dos modelos de democracia liberal sem muita legitimidade e de um Estado enfraquecido. Alves e Viscarra (2012) entendem que essa conjuntura, que eles denominam como de políticas neoliberais, foi favorável para gerar a queda da confiança interpessoal, o isolamento dos indivíduos, a fragmentação de redes sociais, a desconfiança institucional, a apatia e indiferença pela política e a busca por soluções individuais para problemas coletivos.

Assim, a atenção dos cientistas sociais dirige-se para atores além do Estado e do mercado como forma de solução para as mazelas sociais geradas. Isso pauta-se em uma suposta oportunidade de emancipação da sociedade e dos cidadãos e na superação das desigualdades sociais e de poder, sendo o capital social uma ferramenta útil para auxiliar a comunidade e o governo na resolução de problemas (FREY, 2003).

O capital social tem sua origem na ideia de que o envolvimento e a participação em grupos podem ter consequências positivas para o indivíduo e para a comunidade. Isso remete a dois teóricos clássicos da sociologia: Durkheim, que aponta que a vida em grupo pode ser um antídoto para a anomia e a autodestruição, e Marx, que vê a importância de uma classe mobilizada e eficaz em detrimento de uma classe atomizada (PORTES, 1998).

Fernandes (2002) mostra como o termo passou por um processo raro nas ciências sociais, já que, durante o século XX, foi inventado pelo menos seis vezes. O primeiro registro que se tem do seu uso foi em 1916 pelo educador Lyda Judson Hanifan, que detectou uma relação entre aumento da pobreza e a diminuição da sociabilidade em centros comunitários de escolas rurais. Na década de 1950, John Seeley, junto com um grupo de sociólogos

²² Panaceia representa um remédio para todos os males, mas que no fundo adquire a conotação de um remédio que nada cura. Esse conceito tem origem na mitologia grega.

canadenses, usou o termo capital social para demonstrar como o pertencimento a associações e clubes ajudavam no acesso a bens simbólicos.

Em 1961, a urbanista Jane Jacobs voltou-se ao capital social para relatar como sólidas redes informais de sociabilidade nas metrópoles ajudavam as políticas de segurança pública. Em 1970, o economista Glenn Loury e o sociólogo Ivan Light utilizaram-se da expressão para apresentar como a incapacidade em confiar e cooperar são heranças da escravidão nos Estados Unidos e que isso ainda resultava em problemas de desenvolvimento econômico nas comunidades afro-americanas (FERNANDES, 2002).

O capital social vem definitivamente ganhar importância no meio acadêmico e científico nos anos 1980 nas suas duas últimas invenções através do sociólogo francês Pierre Bourdieu e do sociólogo americano James Coleman. Enquanto o primeiro o apontou como agregador de recursos reais ou potenciais que se tinha acesso ao se pertencer a determinadas instituições ou grupos, o segundo viu o capital social pela perspectiva de normas sociais e também pela sua função em permitir gerar bens que na sua ausência não seriam possíveis.

Quando se pensa em capital social, uma questão a qual se remete é o fato de existirem diferentes formas de capital. Para além da ideia de capital enquanto fator de produção, que complementa a mão de obra e a matéria prima e dá sustentação ao sistema de produção capitalista, Pierre Bourdieu e James Coleman pensaram em outras maneiras de reprodução do capital.

Bonamino, Alves, Franco e Cazelli (2010), analisando as obras de Bourdieu e de Coleman, concluem que o capital pode se dar nas seguintes formas:

- **Capital Econômico:** Baseia-se nos diferentes fatores de produção e do conjunto de bens econômicos e que podem ser acumulados, reproduzidos e ampliados por meio de investimento. Assim, está ligado à renda, à riqueza material e aos bens e serviços que ela dá acesso.
- **Capital Cultural:** Está relacionado à capacidade de compreender as desigualdades de desempenho escolar das pessoas oriundas de diferentes grupos sociais. Pode ser auferido na forma de livros, produções artísticas e científicas e outros elementos com o mesmo valor simbólico.
- **Capital Humano:** Essa forma de capital é medida pelo nível de instrução das pessoas. Também é passível de investimento nas formas de tempo e recursos em educação escolar. Seus benefícios podem ser observados como empregos mais bem remunerados, satisfação no trabalho, status social mais elevado ou simplesmente um maior entendimento do mundo circundante.

- **Capital Social:** Baseia-se na inserção de indivíduos em uma rede estável de relações sociais. Ele proporciona benefícios e externalidades positivas tendo um grande potencial em produzir capital econômico, cultural e humano. A participação em organizações da sociedade civil apresentariam potenciais para a apropriação de benefícios simbólicos e materiais que circulam entre os membros da rede.

Enquanto o capital econômico pode ser mensurável através de contas bancárias e o capital humano e cultural é inerente às pessoas individualmente, o capital social reside na estrutura das relações.

Araujo (2010) mostra que o Banco Mundial a partir dos anos 1990 passa também a distinguir as formas de capital na avaliação de projetos de desenvolvimento. No entanto, para o Banco Mundial, existem quatro formas de capital:

[...] *capital natural*, isto é, os recursos naturais de que é dotado um país; *capital financeiro*, aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infra-estrutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros; *capital humano*, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição de um povo; e finalmente, *capital social*, que expressa basicamente, a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. (ARAUJO, 2010, p. 9).

Para Cazelli e Franco (2006), o capital social é um termo relacionado com os recursos potenciais, ou mesmo já existentes ligados a uma rede durável de relações institucionalizadas de reconhecimento. O capital social depende que a estrutura social apresente canais de informação, normas e sanções efetivas, mas também que criassem nos agentes obrigações, expectativas e confiabilidade. Dessa forma tem-se que “Tais aspectos influenciam a qualidade das relações formadas nos grupos sociais, facilitando, especialmente, o engajamento das pessoas na troca de recursos, na assistência mútua e na demonstração de empatia com os interesses dos outros.” (CAZELLI; FRANCO, 2006).

Não há como negar que a importância que o conceito de capital social passa a ter no meio acadêmico, nas políticas de governo e nas agências de fomento está diretamente relacionada à publicação da obra do cientista político Robert Putnam no início dos anos 1990 que leva o nome de “*Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*”. Nesse livro são apresentados como responsáveis pelo desenvolvimento econômico, social e político do norte da Itália, em detrimento do sul da Itália, a cultura cívica, a descentralização política, o associativismo, a confiança entre as pessoas e, conseqüentemente, o estoque de capital social.

Putnam conceitua capital social como as redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos, aumentando o potencial dos investimentos financeiros e humanos. Dessa forma, temos que

Uma sociedade cuja cultura pratica e valoriza a confiança interpessoal é mais propícia a produzir o bem comum, a prosperar. A cooperação voluntária, assentada na confiança, por sua vez, só é possível em sociedades que convivem com regras de reciprocidade e com sistemas de participação cívica. (ARAUJO, 2010)

Tão importante como Putnam na disseminação do conceito de capital social, talvez tenha sido o economista nipo-americano Francis Fukuyama. Esse autor tem parte da sua obra pautada nas relações entre prosperidade econômica, cultura e capital social, sobretudo realizando estudos comparativos entre processos de desenvolvimento industrial nos Estados Unidos, Europa e Ásia. (ARAUJO, 2010). Segundo Araujo (2010, p. 33),

Putnam e Fukuyama enfatizam o papel da confiança para a prosperidade de uma nação, e, para ambos, confiança é a base para o capital social. Confiança é a expectativa de reciprocidade que pessoas de uma comunidade, baseada em normas partilhadas têm acerca do comportamento dos outros. Quem sente e sabe que pode confiar, recebe mais colaboração e aproveita melhor as oportunidades que aparecem. Por isso, poder confiar nos outros é um importante fator de desenvolvimento econômico.

Monasterio (2000) apresenta três definições básicas de capital social. A primeira que vai ao encontro com a teoria de Putnam diz respeito às associações horizontais e às normas de cooperação entre os agentes sendo capazes de gerar uma cultura cívica. Nessa perspectiva, instituições abertas a potenciais participantes e que reforçam os valores democráticos seriam capazes de melhorar a qualidade das políticas públicas, dos governos locais e do crescimento econômico. A segunda definição seria fruto da nova sociologia econômica²³ sendo a responsável pela disseminação do conceito para outras áreas de pesquisa. Indo ao encontro à teoria de Coleman apresenta que redes sociais seriam capazes de promover a confiança, sendo o capital social inerente à estrutura das relações entre as pessoas.

A terceira e última definição básica que Manasterio (2000) dá ao capital social como resultado do ambiente institucional, ou seja, da qualidade do governo, do sistema jurídico e de garantias como a liberdade política e civil dos indivíduos, condições do Estado de direito.

²³ A Nova Sociologia Econômica (NSE) foi uma corrente teórica que se popularizou nos Estados Unidos e na Europa a partir da década de 1980, criando alternativas frente a forte influência das teorias econômicas neoliberais. Sua principal busca foi em estudar os mercados como construções sociais e não como mecanismos abstratos de equilíbrio. Na busca de entender os mercados como estruturas sociais ela valoriza as motivações subjetivas que inspiram a confiança e as trocas e que limitam a dita racionalidade econômica por questões contextuais.

Assim, o acúmulo de capital social seria sinônimo de “boas instituições”, o que vai ao encontro às teorias da Nova Economia Institucional ²⁴, sendo um elemento capaz de reduzir os custos de transações, punir possíveis caronas, aumentar o capital humano e auxiliar que se alcance o equilíbrio de Nash na teoria dos jogos. O capital social seria capaz de gerar externalidades positivas na economia.

Junto à teoria do capital social existe uma ideia que causa certa discrepância entre os autores e que pode se dar de forma mais intensa em países em desenvolvimento e em comunidades pobres, já que esses apresentam normalmente uma tradição autoritária e de desconfiança; essa ideia é a de capital social negativo.

Segundo Portes (1998), a investigação sobre capital social acentua muito fortemente as suas consequências positivas, deixando de lado a capacidade de associações gerarem exclusão dos não membros, exigências excessivas e limitadoras de liberdade individual aos membros do grupo e normas de nivelação descendentes. Fernandes (2002) cita as organizações mafiosas do sul da Itália como exemplo de capital social negativo. Nessas circunstâncias, tem-se que

A sociabilidade é uma faca de dois gumes. Se pode ser fonte de bens públicos, como os celebrados por Coleman, Loury e outros, pode também levar a “males públicos”. Famílias da Máfia, círculos de jogo e de prostituição e *gangs* juvenis oferecem muitos exemplos de como o encastramento em estruturas sociais pode ser transformado em resultados socialmente indesejáveis. (PORTES, 1998).

Partindo da concepção de que capital social é um elemento fundamental para manter as instituições vinculadas aos cidadãos buscando a produção do “bem comum”, Araujo (2010) condena o uso do termo capital social negativo. A autora reconhece, sim, que o associativismo tem o seu lado perverso, porém, admite que grupos como máfia e gangues pautam-se em relações de poder hierarquizadas e centralizadas não indo ao encontro à noção de associações voluntárias e cívicas, onde haveria horizontalidade na relação entre os membros.

As organizações criminosas são baseadas pela vontade pessoal de um ou poucos líderes e chefes. Além disso, seus objetivos são de lesar e não promover o patrimônio público. A transgressão da ordem social em detrimento do bem-estar do grupo dá-se por meio de

²⁴ A Nova Economia Institucional (NEI) é resultado de um conjunto de trabalhos reunidos que partem do pressuposto de que as transações econômicas não são tão fluídas e nem transparentes. Eles colocam como problemas econômicos, por exemplo, os contratos incompletos, o comportamento oportunista dos *free-riders* (caronas) e os conflitos na relação agente-principal. Arkelof (1970), um dos autores da NEI, aponta que as informações no mercado são imperfeitas e assimétricas, e que a acentuação dessa característica pode expulsar os bens de qualidade e levar o próprio mercado a extinção. Arrow (2000), outro autor do NEI, aponta o aumento da confiança entre os atores como fundamental para se diminuir os custos de transação. Nessa tradição, as instituições seriam capazes de diminuir problemas econômicos.

chantagem e atos de violência. Isso não vai ao encontro com os princípios do capital social, sendo assim questionável considerar essas ações como tal. Pode-se, então, entender também que

Associações criminosas não podem, no nosso entender, ser consideradas uma externalidade negativa de um possível capital social. Seus objetivos são privados e espúrios e entram em choque como os da coletividade. A idéia de capital social aqui adotada tem a ver com a capacidade de cooperar e de confiar para a produção do bem público, e não para a depredação social. (ARAUJO, 2010)

Para superar a condição de panaceia, é necessária uma conceituação adequada do capital social. Para tanto, nessa primeira seção foi possível mostrar algumas das principais correntes teóricas que influenciaram a teoria do capital social durante todo o século XX, sobretudo na década de 1990. Como foi possível observar, o capital social foi uma ideia influente em diversas áreas das ciências sociais.

Sem levar em conta as suas limitações, vê-se que o capital social é tido como uma variável importante para as discussões que envolvem o desenvolvimento econômico e a busca do “bom governo”. Certas imprecisões teóricas se devem ao conjunto de autores de tradições teóricas e campos do conhecimento diferentes, além de uma indefinição se de fato é possível usar ou não o termo capital social negativo. Porém, é difícil negar que o conceito de capital social é um termo novo para uma busca remota da humanidade, e muitas vezes até mesmo utópica. Essa busca baseia-se numa relativa harmonia social e empoderamento dos cidadãos diante do poder político, em prol do bem público. Assim de certa forma capital social acaba sendo uma forma nova de se chamar um desejo antigo.

1.3.2 A crítica à abordagem reducionista e limitada ao primeiro mundo da teoria do capital social

Não tardou para surgirem as críticas ao conceito de capital social construído até então. Uma das correntes que veio apresentar certa limitação à ideia de capital social foi a que entendeu que o mesmo deve ser pensado para dois mundos diferentes. Um mundo das sociedades desenvolvidas e com democracias estáveis e o outro mundo que ainda busca o desenvolvimento social e econômico e a consolidação da democracia.

Durante a década de 1990, o Banco Mundial já havia feito uso do capital social em questões vinculadas à pobreza de forma que projetos de desenvolvimento econômico e social fossem também geradores de capital social. Temos aqui a proposta de fortalecimento dos

laços sociais em comunidades carentes de países em desenvolvimento. Dessa forma, pode-se ter que

Capital social é assim um conceito tentador para dois mundos, cada um com sua ordem de problemas: o mundo da pobreza e da fome e o mundo das virtudes do desenvolvimento e da democracia. No primeiro, o conceito é pensado como instrumento de apoio à mudança; no segundo como recurso para manter as virtudes do que existe. (ARAUJO, 2010, p. 31).

Seguindo essa tendência, Baquero (2003) usa o conceito de capital social através de uma adaptação a realidade latino-americana. O autor assume que certos setores da sociedade estiveram historicamente à margem da preocupação dos governos na América Latina, ao contrário de outros grupos privilegiados principalmente pela sua capacidade corporativa e associativa.

Pegando o Brasil de exemplo, Baquero (2003) cria a hipótese de que a ausência de capacidade cooperativa entre os brasileiros somada a uma cultura de políticas tradicionais, padrões de desigualdade social, um ambiente de desconfiança generalizado e um contexto crescente de fragmentação social poderiam explicar os déficits de participação política e a consequente instabilidade democrática. O Estado nos países em desenvolvimento teria um papel fundamental na mudança dessa lógica, já que

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso. (BAQUERO, p. 82, 2003).

Outra corrente que veio criticar o conceito tradicional de capital social assentou seus argumentos no caráter fatalista e neotoquevilliano do termo. Talvez essa linha tenha sido mais influente, já que gerou de fato uma agenda de pesquisas e motivou diversas investigações.

Essa tendência, diferentemente do que é apreendido por muitos autores, não objetivou criticar o capital social como um todo descaracterizando qualquer uso do conceito. O que ela fez foi colocar em questionamento a obra de Robert Putnam e o seu marco; ao que tudo indica, foi através do artigo publicado pela *American Political Science Review* com o título de *Making social science work across space and Time: A critical reflection on Robert Putnam's making democracy work* do sociólogo e cientista político Sidney Tarrow.

Tarrow (1996b) coloca em questionamento as constatações feitas por Putnam no que diz respeito às características, como o engajamento cívico, a confiança e a colaboração no

norte da Itália e a fragmentação, o isolamento e a desconfiança no sul da Itália justificarem as diferenças regionais no desempenho econômico e das instituições políticas nesse país. Para o autor, as relações históricas do norte com regimes republicanos e do sul com regimes monárquicos não seriam o suficiente para explicar as discrepâncias, sendo necessário um estudo mais aprofundado.

Outras variáveis seriam capazes de influenciar o engajamento cívico e as arenas associativas e também seriam formadas por grupos de interesse específicos nem sempre buscando o bem comum. O ambiente político, por exemplo, mesmo que de forma informal e não permanente, poderia oferecer grandes incentivos à ação coletiva (TARROW, 1996b).

O trabalho de Putnam seria visto com certa limitação também pela sua relação do capital social com a cultura política. Cultura política é um fenômeno universal, já que onde há um agrupamento de pessoas ou uma comunidade humana há também formas de se organizar o poder. A cultura política de uma determinada localidade pode apresentar diversas características com as quais é possível classificá-la como autoritária ou democrática, por exemplo. Culturas políticas democráticas seriam aquelas onde predomina o espírito cívico, podendo ser chamada também de cultura cívica (ARAUJO, 2010).

A obra “Democracia na América” do aristocrata liberal francês Alexis de Toqueville é uma das mais importantes referências à cultura cívica. Toqueville (2005) mostra como a associação pode ser vista como uma arte presente nas populações habituadas a se reunir voluntariamente. O associativismo seria uma característica marcante dos Estados Unidos no século XIX garantindo a estabilidade de instituições democráticas e o sucesso dos empreendimentos econômicos. As associações civis serviriam como escolas de governo, que ensinam práticas cooperativas, e instituições políticas sólidas seriam resultados de um forte associativismo.

A questão é que se o capital social tem causas culturais e históricas ele não poderia ser criado pelo governo, sendo de certa forma inválida a elaboração e implantação de políticas públicas que estimulem o civismo. Conforme Skocpol (1999), Putnam apresenta uma visão romântica e neotoquevilliana da sociedade civil, já que enfatiza o seu revigoramento sem levar em conta a responsabilidade do governo nesse processo. A autora enxerga que as associações civis nos Estados Unidos sempre estiveram em consonância com a ação do governo e não à sua margem, sendo resultado de políticas democráticas inclusivas (SKOCPOL, 1999). Putnam teria, então, uma visão de capital social baseada no culturalismo e historicidade de uma dada comunidade.

1.3.3 O capital social como política de governo: acrescentando uma nova variável exógena

O que se destaca na crítica ao capital social apresentada é a sua necessidade de adaptação a diferentes realidades e o que Tarrow (1996b) chamou de visão reducionista da teoria do capital social contida na obra de Robert Putnam. Isso não deve servir como forma de desqualificar por completo o conceito; até porque é possível observar que em democracias bem sucedidas em países como Suécia, Dinamarca, Finlândia e Canadá a confiança entre Estado e sociedade dá solidez às democracias e tem também reflexos nos altos índices sociais.

Deve ser observada, e é isso que parece mais incomodar os críticos do conceito²⁵, a influência do governo na formação de capital social. Para Fernandes (2002), fazendo uma leitura de Peter Evans, as instituições políticas têm um papel importante na formação de capital social através da promoção de sinergia na relação entre Estado e sociedade civil. Partindo do pressuposto que países em desenvolvimento apresentam um menor nível de associativismo comparado a países desenvolvidos e com democracias já consolidadas, é possível destacar que

[...] as organizações políticas formais podem ser capazes de ajudar a reconstruir redes de capital social. Na ausência de uma sociedade civil densa, outros mecanismos formais podem ser buscados para engajar indivíduos em ação coletiva a objetivos de consolidação democrática. (ARAUJO, 2010, p. 55).

Há um conjunto de trabalhos que tentam superar a herança de Robert Putnam em negligenciar o papel do poder público em criar capital social e de considerar como tal somente atividades associativas que partem unicamente da sociedade civil. Segundo Tarrow (1996a), Putnam considera o Estado como um fator exógeno e ignora seu papel na formação da atividade associativa.

Maloney, Smith e Stoker (2002) mostram que as instituições políticas têm papel significativo para estimular ou para manter a vitalidade cívica de uma comunidade. O desenho institucional das organizações públicas pode, então, influenciar a criação e a mobilização de capital social. Lowndes e Wilson (2001) assumem que de fato o governo influencia e afeta o capital social. A estrutura legal através de direitos civis, que garantem a liberdade de associação e imprensa livre e estimula a educação cidadã, seriam favoráveis ao associativismo.

²⁵ Vale ressaltar que existem diversas críticas realizadas ao conceito de capital social as quais não são apresentadas nesse trabalho que se limita a dar destaque apenas a algumas delas.

Lowndes e Wilson (2001) colocam quatro dimensões do projeto institucional público capazes de criar e mobilizar o capital social na comunidade. São elas:

1- Relações com as associações: Os arranjos institucionais devem tornar estimulante que as pessoas se envolvam em algum tipo de atividade associativa através de apoio, recompensas, informações e fontes de financiamento a essas atividades.

2- Oportunidades para a participação: O governo pode influenciar a formação de novos grupos associativos. Reuniões e conselhos públicos são oportunidades para as pessoas se conhecerem facilitando a formação de novas redes comunitárias.

3- Capacidade em dar respostas aos cidadãos: O desenho institucional deve possibilitar ao governo dar retornos às demandas levantadas por decisões coletivas em associações ou outros meios de participação da sociedade.

4- Governo democrático e aberto à inclusão social: O empoderamento da sociedade deve ser uma política de governo de fato e, para que isso aconteça, é necessário que o estímulo ao associativismo seja prioridade. Além disso, é necessário que existam canais legítimos de acesso da população ao governo.

A inclusão do governo como elemento capaz de gerar capital social tira do conceito sua condição fatalista. Isso opõe a teoria de Putnam que via o capital social como uma condição cultural e histórica e praticamente impossível de ser estimulado por fatores externos à própria comunidade. Isso torna o conceito ainda mais interessante para países em desenvolvimento e com democracias recentes, já que

If governments are able to affect the development of social capital, it may be possible to break out of 'uncivic' vicious circles and actively promote the 'virtuous' combination of civic engagement and good governance (LOWNDES; WILSON, 2001, p. 631).

Nessas circunstâncias, Maloney, Smith e Stoker (2002) apresentam um conceito trazido da literatura dos novos movimentos sociais como capaz de permitir uma análise mais contextual da criação, inibição e apropriação do capital social pelos governos. Esse conceito é o de estrutura de oportunidade política, que não faz determinar sozinha a atividade associativa e a formação de capital social, mas pode ser uma influência substancial.

A estrutura de oportunidade política para Maloney, Smith e Stoker (2002) é formada por três grandes grupos. São eles:

- **A estrutura institucional formal:** A descentralização, quebra de barreiras departamentais e normas que estabelecem as relações entre governo e associações voluntárias da comunidade.

- **Procedimentos informais e as estratégias vigentes:** Características informais como relações de confiança e reciprocidade entre autoridades públicas e associações e cultura da administração com o setor voluntário.
- **Contexto político:** Alinhamento político, conflitos entre as elites políticas e dentro da estrutura de governo, distribuição do poder, configuração do poder entre associações e o governo e preocupação com o apoio da comunidade.

Tem-se, assim, que a estrutura de oportunidade política afeta a capacidade de associações se envolverem com as autoridades políticas. Qualquer forma de inclusão e integração cria potencial para gerar capital social na interface cidadãos-Estado, sendo que quanto mais profunda e desenvolvida essa relação, mais forte é o potencial. Temos, então, que a estrutura de oportunidade política possui variáveis críticas na análise de capital social.

Segundo Rennó (2003), a estrutura de oportunidade política pode ser um grande auxílio à promoção do capital social na América Latina, onde, conforme ele, há déficits dessa forma de capital. Para o autor, a intervenção estatal pode estimular o ativismo cívico e as instituições podem fomentar a ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para os grupos sociais. Assim, pode-se encorajar ou desencorajar a participação das pessoas em ações coletivas. Dessa forma, “[...] há arcabouços institucionais que geram maiores incentivos para a formação de organizações civis do que outros, podendo variar tanto de país para país quanto dentro de um mesmo país em momentos históricos distintos.” (RENNÓ, 2003, p. 75).

Para Fernandes (2002), generalizações podem não conter precisão necessária para se compreender claramente a emergência da cooperação mútua numa comunidade. Aceitar apenas o histórico de uma comunidade como determinante do capital social desconsidera o papel indispensável que os governos têm na criação ou destruição de capital social. Além disso, o capital social tem potencial para aumentar o desempenho de instituições tornando-as mais eficientes e responsáveis. Vistos por essa perspectiva, “[...] Estado e sociedade juntos podem produzir civismo ou capital social, nenhuma parte poderá prescindir da outra.” (FERNANDES, 2002, p. 394).

Também deve-se ter o cuidado em não desqualificar por completo o conceito, já que esse tem se mostrado ainda hoje, depois de muito tempo da expectativa inicial posta nele, como um importante instrumento teórico, analítico e auxiliar na execução de políticas públicas. Araujo (2010, p. 56) ressalta a relevância do termo na medida em que:

[...] capital social é uma maneira de manter ou aprimorar sociedades já democráticas, também pode ser um instrumento para promover a emergência da democracia onde falhou. As instituições políticas criadas nesses países podem ser os

agentes a ensinar tolerância, compromisso e participação e a formar futuros líderes. Nessas democracias emergentes o capital social auxiliaria a promover críticas ao governo, a formar redes de oposição e de informação.

2. PESQUISA DESCRITIVA

*Viva aceso, olhando e conhecendo o mundo que o rodeia,
aprendendo como um índio(...)
seja um índio na sabedoria.*
Darcy Ribeiro

As pesquisas descritivas tem o potencial de auxiliar outros tipos de pesquisas. Oliveira Junior, et al. (2012) credita às pesquisas prévias a capacidade de articulação com diferentes modalidades de pesquisa, como, por exemplo, pesquisa-ação, história oral e estudo de caso.

Durante a pesquisa descritiva, realiza-se uma análise sem muita interferência direta do pesquisador, ou seja, busca-se observar alguns fenômenos sem a análise de mérito do seu conteúdo. Assim, procura-se a identificação e registro de elementos relacionados ao objeto de estudo. Conforme Oliveira Junior, et al. (2012), o estudo descritivo pauta-se na coleta, ordenação e classificação de dados e no estabelecimento de relações entre variáveis.

O estudo descritivo ganha relevância ao se conhecer traços marcantes e característicos do contexto que será pesquisado o qual pode ser uma comunidade, grupos sociais, sujeitos relevantes, diferentes formas de expressão de seus valores, visão de mundo, entre outros aspectos do problema de investigação. Dessa forma, realiza-se a busca por dados sobre os fenômenos referentes ao grupo que se quer conhecer. (OLIVEIRA JUNIOR, ET AL., 2012). Os subcapítulos que seguem mostram a descrição realizada sobre a cidade de São Carlos e o OP de São Carlos.

2.1 DESCRIÇÃO DA CIDADE DE SÃO CARLOS-SP

*No meio da esperteza internacional,
A cidade até que não está tão mal.*
Chico Science & Nação Zumbi

*Em nossa época, o cientista precisa tomar consciência
da utilidade social e do destino prático
reservado a suas decobertas.*
Florestan Fernandes

A cidade de São Carlos está localizada em uma região que, no passado, foi conhecida como campos ou sertões de Araraquara, e que iniciou a sua povoação a partir da abertura de estradas que levavam a minas de ouro de Cuiabá e Goiás com ligações a Rio Claro e Piracicaba. Sua povoação intensificou-se com a vinda de ex-mineiros de Minas Gerais após o fim da exploração aurífera e de moradores do vale do Ribeira e do litoral paulista no final do século XVIII. A tradição oral relata a existência de índios e povos quilombolas nesse período.

Duas datas marcantes da história da cidade foram 1831, com a demarcação da sesmaria do Pinhal pela família Arruda Botelho, e 1857, a data de fundação do povoado de São Carlos do Pinhal. Em 1865, torna-se vila e, em 1880, torna-se cidade. O fim do século XIX foi marcante para o seu desenvolvimento, já que nesse período sua região era uma grande produtora de café para a exportação. Esse período coincide com a instalação de uma estação ferroviária para o escoamento de produção, a vinda de imigrantes alemães, italianos, espanhóis e sírio-libanês para trabalharem nas lavouras, uma crescente urbanização e o aumento de profissionais liberais.

O início do século XX presenciou o surgimento de algumas sociedades culturais e de ajuda mútua, principalmente para promover a educação, como a Vittorio Emanuele e a Dante Alighieri. Em 1908, seu nome é reduzido para São Carlos. A crise mundial de 1929 ocasiona um grande fluxo de mão de obra e de investimentos das plantações de café para atividades urbanas. Isso faz com que entre as décadas de 1930 e 1940 desenvolvam-se diversas fábricas ainda em função das plantações²⁶, e também há investimento em infraestrutura urbana surgindo escolas, hospitais, bancos, companhias de luz elétrica, de bonde e de telefonia, sistemas de água e esgoto e teatro²⁷. Esse período foi marcado por um intenso fluxo de imigrantes de outros centros urbanos brasileiros e estrangeiros.

As décadas de 1950 e 1960 são marcadas pela instalação de diversas fábricas e prestadoras de serviços; destaque para as fábricas de geladeira, compressores e tratores. Em 1953, funda-se a Escola de Engenharia de São Carlos vinculada a Universidade de São Paulo (USP) e, em 1970, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)²⁸.

Geograficamente, São Carlos localiza-se na região central de São Paulo, como pode ser visto na Figura 1, estando a 58 km do obelisco que simboliza o centro do estado. A cidade

²⁶ Destaca-se nessa época empreendimentos que serviam às plantações de café, como oficinas, fundições, serrarias, tecelagens, olarias, máquinas de beneficiamento e fábricas de sapato, adubo, cerveja, ferragens, móveis, macarrão, lápis e charuto.

²⁷ Esses investimentos em infraestrutura urbana, muitas vezes originados da iniciativa privada, possuíam interesse claro de dar base à industrialização.

²⁸ As informações sobre o histórico da cidade de São Carlos foram adquiridas através da Prefeitura Municipal de São Carlos e da Fundação Pró-Memória de São Carlos (FPMSC).

divide com Araraquara a capital da região administrativa central do estado de São Paulo. Diversas outras cidades como Itirapina, Descalvado, Matão, Ibaté, Brotas, Analândia e Rincão desenvolveram-se quase que como satélites de São Carlos²⁹. A cidade fica a 240 km de distância da capital do estado. Seu posicionamento diante do estado de São Paulo pode ser visto na figura 2.

Figura 1 - Imagem da região adiministrativa central em destaque na imagem do estado de São Paulo
Fonte: Wikimedia Foundation Commons, 2012³⁰

A economia de São Carlos é fundamentada na agropecuária pela produção de cana-de-açúcar, laranja, leite e frango. Possui também empresas multinacionais ou de abrangência nacional e internacional, como é o caso da unidade comercial da Leica-Geosystems, e das empresas industriais Volkswagen, Faber-Castell, Eletrolux, Tecumesh, Husqvarna, Toalhas São Carlos, Tapetes São Carlos, Papel São Carlos, Prominas Brasil, Opto Eletrônica e Latina.

A cidade é conhecida por possuir importantes centros de ensino e pesquisa. Dentre eles destacam-se a Universidade Federal de São Carlos, um campus da Universidade de São Paulo, dois centros de atividades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

²⁹ São Carlos e Araraquara são cidades muito próximas e dividem a centralidade da região central do estado de São Paulo, curiosamente também apresentam algumas características em comum. Assim, as cidades do entorno também têm fortes laços com Araraquara.

³⁰ Disponível em: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:SaoPauloMesoMicroMunicip.svg>. Acesso em: 10/12/2012.

(EMBRAPA)³¹. Através de um levantamento estatístico realizado desde 2006, Jorge Oishi, assessor de estatística da UFSCAR, apontou que São Carlos é a cidade que apresenta o maior número de doutores por habitante na América do Sul, possuindo 1 doutor para cada 135 habitantes. O número de patentes registradas é de 15 para cada habitante na cidade (HAKIME, 2012).

Figura 2 - Imagem do município de São Carlos em destaque na imagem do estado de São Paulo
Fonte: Wikimedia Foundation Commons, 2012.³²

Em outubro de 2011 foi aprovada pela Presidente da República a lei nº 12.504/11 que conferiu ao município de São Carlos o título de capital nacional da tecnologia³³. São Carlos também está próximo e com amplo acesso de ferrovias e rodovias a outras cidades que possuem importantes centros de pesquisa como Ribeirão Preto, Araraquara, Rio Claro, Bauru, Piracicaba e Campinas.

³¹ A EMBRAPA em São Carlos mantém o Centro de Pesquisa de Pecuária do Sudeste e o Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária. São Carlos também possui instituições privadas de ensino superior como o Centro Universitário Central Paulista (UNICEP) e a Faculdades Integradas de São Carlos (FADISC) e centros de formação profissional como o SESI, SENAI, SESC, SENAC, Atheneu, Escola Técnica Estadual Paulino Botelho e o Instituto Federal de São Paulo.

³² Disponível em: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:SaoPaulo_Municipal_SaoCarlos.svg. Acesso em: 10/12/2012.

³³ Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12504.htm. Acesso em: 05/12/2012.

São Carlos possui uma população estimada em 2012 de 226.322 pessoas, sua área territorial é de 1137,322 km² dos quais 67, 25 km² são de área urbana. Em 2010, 96% da sua população morava no perímetro urbano. Em 2010, o PIB³⁴ de São Carlos foi de R\$ 5.132.240.000,00 dos quais 2% são gerados pela agropecuária, 29% pela indústria, 55% pelo setor de serviços e 14% correspondem a Impostos sobre produtos líquidos de subsídios a preços correntes. O PIB per capita em 2010 era de R\$ 23.124,86³⁵.

Em 2003, a cidade de São Carlos foi apontada com um IDH-M de 0,841, o que coloca a cidade como tendo um IDH bom³⁶. Já o índice de Gini, em 2010, foi constatado em 0,41, o que coloca São Carlos acima da média nacional, que foi de 51,9, em 2012, mas que ainda fica abaixo da média de países tidos como desenvolvidos, como, por exemplo, a Noruega (25 em 2008), a Alemanha (27 em 2006) e a França (32,7 em 2008)³⁷. O índice de incidência de pobreza indicou que uma porcentagem de 12,08% da população de São Carlos estava abaixo da linha de pobreza em 2003³⁸.

Foi apresentado aqui um panorama geral da cidade de São Carlos com destaque para alguns dos momentos de sua história que foram determinantes na formação de suas características atuais. Também foram expostas certas características geográficas, demográficas e econômicas relevantes para a produção dessa dissertação e foram apresentados os mapas que ilustram a região administrativa central e o município de São Carlos.

Os três índices sociais usados - IDH-M, Gini e índice de incidência de pobreza - indicam que, pelo menos nesses critérios de avaliação, São Carlos está acima da média nacional, regional e estadual. No entanto, isso não resulta em números compatíveis com países tidos como de primeiro mundo, ideia que poderia ser imaginada diante da alta quantidade de centros de educação e pesquisa de ponta e, consequentemente, de pesquisadores e pessoas com alto nível de formação e especialização na cidade.

³⁴ O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em certa localidade durante um período previamente determinado e apresentado em valores monetários. O PIB está entre os indicadores mais utilizados na economia com o objetivo de mensurar a atividade econômica.

³⁵ Fonte: IBGE cidades@ - Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 02/12/2012.

³⁶ O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M) é uma medida comparativa para avaliar o índice de desenvolvimento humano tendo como critérios de avaliação a educação, a longevidade e a renda per capita. Foi desenvolvido pelos economistas asiáticos Mahbub ul Haq e Amartya Sen e promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Hoje sua metodologia sofre diversas críticas, devido sua limitação em apontar questões importantes como o desemprego, a criminalidade e a poluição ambiental.

³⁷ Desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, o índice de Gini calcula a desigualdade de renda; quanto menor o seu valor, que varia de 0 a 1, menor é a desigualdade de uma determinada localidade.

³⁸ O índice de incidência de pobreza é um dos mais elementares e amplamente empregados meios para avaliar a dimensão da pobreza numa determinada sociedade. Baseia-se na proporção de pobres diante da população total. Essa mensuração considera como pobres aqueles que ficam aquém do estipulado numa linha da pobreza.

2.2 DESCRIÇÃO DO OP DE SÃO CARLOS

*Toda instituição tem sua estrutura natural
e inevitavelmente determinada pelo conteúdo de sua ação.*

Vladimir Ilitch Lenin

*Remodelar o padrão das relações sociais é reordenar
as coordenadas do mundo experimentado.
As formas da sociedade são substância da cultura.*

Clifford Geertz

Não há democracia efetiva sem um verdadeiro poder crítico.

Pierre Bourdieu

Conforme Souza (2011), as cidades da região administrativa central do Estado de São Paulo, no geral, não possuem uma tradição associativa e de mobilização social significativa. Dessa forma, São Carlos, apesar do aparato acadêmico e tecnológico, não apresenta ao longo de sua história uma cultura associativista relevante. Uma das evidências disso é que as associações de moradores da cidade, entre 1993 e 2000, eram dirigidas por pessoas que ocupavam cargos comissionados (SOUZA, 2011).

Durante a década de 1990, o Partido dos Trabalhadores (PT) teve um aumento gradativo em termos de importância política do município que culminou na candidatura de um prefeito do partido em 2000 que foi eleito para o governo entre 2001 e 2004. Esse prefeito era Newton Lima, professor da UFSCAR, e que já havia sido reitor da mesma universidade entre 1992 e 1996, candidato a vice-governador de São Paulo na chapa de Marta Suplicy em 1998 e que hoje exerce o cargo de deputado federal eleito em 2010. Um fato marcante é que na época Newton Lima elegeu-se com uma vantagem bastante pequena, tendo apenas 128 votos a mais de vantagem do segundo colocado (SOUZA, 2011).

Talvez devido à característica do Partido dos Trabalhadores em criar canais de comunicação e participação com a sociedade, sobretudo em governos municipais, e mesmo pela plataforma de campanha, foi marcante nesse governo o surgimento de instâncias participativas, dentre as quais se destaca o orçamento participativo. Em 2004, o prefeito Newton Lima se reelege para o mandato de 2005 a 2008 a partir de uma colisão com o PMDB e foi eleito com uma vantagem maior que na última eleição alcançando 42,8% dos votos válidos (SOUZA, 2011).

Em 2008, Newton Lima elege seu sucessor para a prefeitura de São Carlos em uma nova vitória apertada com 35,1% dos votos válidos. O prefeito do PT, que assume o governo

de 2009 a 2012, é Oswaldo Baptista Duarte Filho, popularmente conhecido como Oswaldo Barba. Oswaldo, assim como Newton, também é professor da UFSCAR, onde exerceu o mandato de vice-reitor nas gestões 1996-2000 e de reitor nas gestões 2001-2004 e 2005 até 2008 quando deixa a função para dedicar-se à campanha municipal. Durante esses 12 anos, 2001 a 2012, de governos municipais do PT, foi praticado o orçamento participativo no município de São Carlos. Durante esse período, como não poderia deixar de ser, o OP sofreu algumas mudanças de metodologia ou estruturais (SOUZA, 2011).

A partir de um estudo de anos e a experiência prática no OP de São Carlos, Souza (2011) apresenta importantes momentos de desenvolvimento e consolidação desse mecanismo ao longo dos seus 12 anos de existência. A autora relata que as primeiras reuniões do OP foram um sucesso de público, no entanto, não tardou para surgirem os conflitos com o poder legislativo, algo que é comum nas experiências de OP no Brasil.

Os vereadores, inclusive do próprio PT, como forma de oposição ao OP no momento de sua implantação em 2001 votaram a favor de todas as demandas aprovadas nas plenárias. No entanto, para que essas fossem aprovadas, tiraram recursos de custeio da iluminação, telefonia e coleta de lixo. Em um primeiro instante, isso fez com que o executivo apelasse ao judiciário com o intuito de reestabelecer o orçamento original. Em um segundo momento, a oposição dos membros do legislativo municipal ao OP ocasionou na criação de cotas de recursos individuais pelo executivo para cada vereador fazer emendas próprias no orçamento (SOUZA, 2011).

É marcante como uma política que promete ser inovadora e aprofundar o processo democrático superando certos vícios históricos necessita e pode conviver juntamente com práticas de tradição clientelista e personalista comuns no legislativo brasileiro, nesse caso. Curioso também é o fato de que mesmo com a emenda individual dos vereadores os conflitos entre os representantes do legislativo e o OP continuaram ao longo do tempo.

Essa inovação, que foi o OP em São Carlos, de certa forma esteve amparada em leis anteriores ao seu surgimento que tinham como objetivo estimular por parte dos governantes a participação popular. A Lei Orgânica Municipal de 1990, que vigorou até 2010, quando foi substituída por uma nova lei orgânica no dia 20 de dezembro do mesmo ano, previa em alguns de seus artigos a participação popular junto ao governo municipal. Em sua Seção II, nomeada como “Dos Conselhos Populares”, é possível observar em seu artigo 229 que “Além das diversas formas de participação popular previstas nesta lei orgânica, fica assegurada a existência de Conselhos Populares”.

Já o artigo 230 da mesma lei orgânica assegurava que:

Assiste ao município o direito de:

[...] V - participar do processo de definição e implementação das políticas, planos, programas e projetos de obras e serviços públicos;

VI – controlar e fiscalizar as obras e serviços públicos e os seus mecanismos de financiamento gerenciamento e execução, bem como a associação de iniciativa privada nos empreendimentos públicos;

[...] IX - constituir associações representativas da comunidade difusa ou de uma comunidade determinada, a fim de cooperar no planejamento e execução de obras e serviços públicos.

Em 11 de dezembro de 1997, é promulgada a Lei municipal n 11.418, que regula o artigo 229 da lei orgânica municipal dispondo sobre a participação popular nas decisões de poder municipal³⁹. A mesma lei assegura que a participação pode se dar em forma de audiências públicas, plebiscitos, conselhos de gestão de equipamentos, foros da cidade e postos de informação e coleta de sugestão, explicitando detalhadamente em que condições ocorreriam cada uma dessas formas de comunicação e interação entre sociedade e Estado. É destaque nessa lei o inciso I, que trata das audiências públicas e prevê a convocação das mesmas para a tramitação de planos de ação governamental e as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano plurianual⁴⁰.

Esse mesmo inciso no seu artigo 2º, parágrafo 1º ainda cria incentivos para que a participação nas audiências se dê através de outras formas de organização da própria sociedade, como “[...] Movimentos, Associações, Sociedades de amigos de bairros, Conselhos Regionais, Conselhos Setoriais, Sindicatos e outros.”. Podendo também a própria população convocar audiências públicas quando existir a necessidade de discutir assuntos de interesse municipal. Essa lei continua em vigor ainda hoje mesmo com a substituição da lei orgânica municipal.

Para Souza (2011), a maior importância da Lei municipal 11.418/97 em relação OP foi que ela autorizou o poder executivo a criar mecanismos de participação social. Isso condicionou que o surgimento do OP não precisasse ser aprovado pela Câmara Municipal e por não ter sido discutido com o legislativo gerou parte da oposição a esse mecanismo participativo.

³⁹ A lei 11.418/97 trata da participação de modo geral, e não especificamente do orçamento participativo. Não houve nenhuma norma que previsse a institucionalização do OP. O Decreto Municipal nº 640/08 foi a norma que estruturou apenas o regimento interno do OP de São Carlos.

⁴⁰ Cabe lembrar que a Lei Complementar nº 101 de 2001, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, inova, já que obriga os entes da federação a realizarem a transparência e promoverem a participação social na elaboração e controle das leis orçamentárias. Assim, as audiências públicas para aprovação da LOA, LDO e PPA tornam-se obrigatórias em todo o território nacional.

Franzese e Pedroti (2005) realizaram uma análise do OP de São Carlos a partir da luz da teoria democrática, sobretudo utilizando os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e social e pautando-se em autores como Robert Dahl e Guillermo O'Donnell. Elas pesquisavam se de fato o OP contribui para ampliação da participação, aprofundamento da democracia e para a transparência. Para alcançar os objetivos de sua pesquisa, as autoras realizaram uma análise do regimento interno do OP.

Para Franzese e Pedroti (2005), as características mais marcantes do primeiro regimento interno no que diz respeito às etapas e funcionamento do OP de São Carlos foram as seguintes:

- Dividir a cidade em 14 regiões agrupando bairros por proximidade territorial e semelhanças socioeconômicas⁴¹;
- 1ª rodada de plenárias regionais onde qualquer cidadão pode participar, no entanto, apenas os moradores daquela região têm direito ao voto. O levantamento de demandas e a prioridade de obras também se dão por região;
- 2ª rodada de plenárias regionais onde são apresentadas as obras propostas na primeira rodada de plenárias e seus custos para votação;
- Será dada prioridade no processo de escolha das áreas mais críticas de cada região conforme as temáticas: saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, transporte e trânsito, meio ambiente, saneamento e urbanização;
- Serão eleitos os conselheiros e delegados. Cada região elege dois conselheiros e dois suplentes. O número de delegados depende do número de presentes. A eleição de conselheiros é por chapa e de delegados é individual. A chapa vencedora deverá compartilhar posições com a segunda colocada, caso obtenha menos de 85% dos votos;
- Serão realizadas mais quatro reuniões por tema para deliberar sobre prioridades da cidade como um todo. Qualquer cidadão de qualquer região pode participar e votar na escolha de dois conselheiros titulares e suplentes e delegados. As regras são as mesmas das plenárias regionais.

Uma das regras contida no regimento interno⁴² do OP de São Carlos trata das atribuições dos conselheiros. Conforme o regimento, eles estão incumbidos de dialogar sobre

⁴¹ A partir de alterações no regimento interno em 2012, último ano de existência do OP e final da gestão do PT, o OP estava dividido em 13 regiões.

⁴² Resolução que dispõe sobre normas para a execução do programa orçamento participativo da coordenadoria de orçamento participativo e relações governo-comunidade atualizada em reunião ordinária do Conselho do Orçamento Participativo, realizada no dia 05 de outubro de 2010.

as obras municipais. Também cabe a eles propor reformas na forma de funcionamento do OP. Além disso, os conselheiros compõem o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O art. 4º do regimento coloca, além das 13 plenárias regionais, plenárias temáticas que podem tratar de direitos de cidadania, organização da cidade e desenvolvimento urbano, qualidade ambiental do município, transporte e mobilidade urbana, juventude, cultura, saúde, educação, desporto, segurança pública e políticas públicas para a terceira idade.

Figura 3 - Divisão do município de São Carlos nas 13 regiões do OP existentes em 2012
Fonte: Site do OP de São Carlos, 2012.⁴³

Conforme o regimento, a 1ª etapa do OP, conhecida também como fase informativa, servia para a Prefeitura prestar contas e para a população apresentar as demandas da região ou temáticas. Essa fase dava-se até março para que houvesse 45 dias de antecedência até o envio da LDO ao legislativo municipal. Depois há a etapa intermediária quando a Prefeitura analisava a viabilidade de execução das obras e levantamento de seus custos. Na 2ª etapa, que recebia o nome de fase deliberativa, a população participava de nova plenária regional ou temática e escolhia as obras ou serviços que deveriam ser realizados. Essa fase dava-se até

⁴³ Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-participativo.html>. Acesso em: 10/09/2012.

meados de agosto para que se tivessem 45 dias até o envio da LOA para o legislativo municipal.

A organização do OP era dividida de forma não hierárquica entre:

- Fóruns de delegados regionais temáticos
- Conselho do orçamento participativo
- Coordenação geral

Os delegados eram eleitos em relação ao número de pessoas que compõem as reuniões regionais e temáticas conforme pode ser visto na Tabela 1.

O COP é formado por dos conselheiros titulares e dois suplentes de cada região e temática, um representante titular e um suplente dos sindicatos dos trabalhadores e das entidades classistas, um representante titular e um suplente das associações de moradores de São Carlos e dois representantes do executivo municipal. A organização interna do COP é dividida em 4 órgãos não hierárquicos e com funções próprias. São eles:

- **Comissão Paritária:** Formada por 4 membros do executivo municipal e 4 conselheiros do COP e é responsável por questões administrativas e logísticas que viabilizam as reuniões do OP.
- **Secretária Executiva:** Mantida por meio da Coordenadoria de Orçamento Participativo e Relações Governo Comunidade (COPRGC), fica responsável por questões burocráticas como cadastros, frequências, atas, entre outras.
- **Conselheiros:** São o conjunto de conselheiros eleitos com direitos e deveres a cumprir e aptos a votar e serem votados, acompanhar o cumprimento de resoluções e decisões e com direito de voz.
- **Comissão de Comunicação:** Constituída por 2 conselheiros titulares e 2 suplentes, cuida da publicidade dos atos da COP.

O regimento diz apenas que a coordenação geral do orçamento participativo é de responsabilidade da COPRGC, estando sempre em articulação ao COP e considerando suas deliberações. O regimento não apresenta quais são as funções da coordenação geral do OP, sua estrutura e modo de atuação. Para um entendimento mais profundo do OP de São Carlos, a compreensão sobre o que foi a COPRGC e suas principais funções e atividades torna-se imprescindível.

Tabela 1 - Relação de delegados eleitos por número de pessoas que compõem as plenárias regionais e temáticas

Número de pessoas na plenária	Número de delegados eleitos por pessoas que compõem a plenária
Até 100	1 delegado para cada 10 pessoas
101 a 250	1 delegado para cada 20 pessoas
151 a 400	1 delegado para cada 30 pessoas
401 a 550	1 delegado para cada 40 pessoas
551 a 700	1 delegado para cada 50 pessoas
701 a 850	1 delegado para cada 60 pessoas
851 a 1000	1 delegado para cada 70 pessoas
Acima de 1000	1 delegado para cada 70 pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do regimento interno do OP de São Carlos.

A COPRGC foi uma coordenadoria surgida em 2008 no segundo mandato de Newton Lima. Uma de suas principais características foi ter certa autonomia, já que respondia diretamente ao prefeito e fazia com que o OP se desvinculasse da Secretaria de Planejamento. O seu nome, que é Coordenadoria de Orçamento Participativo e Governo Comunidade, tenta expor, de certo modo, qual eram seus objetivos.

Conforme, entrevista⁴⁴ a COPRGC surgiu no intuito de dar maior autonomia administrativa ao OP na medida em que esse estaria ligado diretamente e responderia ao gabinete do prefeito. Além disso, ela surge também para aprofundar e levar a experiência do OP para outras formas de organizações sociais que dependessem do poder público ou não, como, por exemplo, os conselhos e as associações de moradores. Assim, tanto a equipe e a estrutura administrativa do OP quanto suas práticas gerenciais tornaram-se responsáveis pelas atividades participativas da cidade promovidas pelo governo municipal.

⁴⁴ Informações fornecidas por através de entrevista a Keynes Hayek. Para maiores detalhes sobre as entrevistas realizadas recomenda-se ler o subcapítulo que leva o nome de *Entrevistas*.

Durante os 12 anos de OP alguns eventos e projetos estiveram associados a ele e ao COPRGC. Para uma maior compreensão do OP, é necessário conhecê-los; esses funcionaram ora como extensão, ora conjuntamente ao OP e, às vezes, também tiveram o papel de atividades complementares. Em outros instantes, foram ações paralelas ou independentes que se utilizaram do OP para sua efetivação. Entre os eventos e projetos destacam-se⁴⁵:

- **Curso de formação de conselheiros e delegados:** Em novembro de 2010, o OP contou com um curso de formação de conselheiros e delegados do OP. Esse curso teve duas linhas específicas de estudos. Uma delas foi a que tentou apresentar conhecimentos técnicos sobre o orçamento público. A preocupação dessa linha foi a de trabalhar conceitos, como o de orçamento público, despesas, receitas, empenho, classificações e demonstrativos. A outra linha de estudo deu-se no sentido de trabalhar conceitos relacionados à participação popular e a cidadania. Entre os temas tratados estão: democracia, representação, associação, voto, cidadania, organização administrativa e dos poderes políticos, estrutura do OP de São Carlos, etc.
- **9º Seminário repensando o OP:** Desde 2001 é desenvolvido o Seminário repensando o OP. O mesmo tem por objetivo a troca de experiência e avaliação de práticas entre diferentes municípios que possuem o OP, contando também com a participação de movimentos sociais. Em fevereiro de 2011, a 9ª edição do seminário foi realizada pela Prefeitura Municipal de São Carlos em parceria com a Rede Brasileira de Orçamento Participativo⁴⁶ e o Fórum Paulista de Participação Popular⁴⁷.
- **Seminário aperfeiçoando o OP:** Em abril de 2011, como forma de comemoração dos 10 anos de existência do OP de São Carlos, foi realizado o Seminário aperfeiçoando o OP. Contando com conselheiros e delegados do OP, discutiram-se formas de melhorar a metodologia do OP. O relatório que apresenta a síntese daquilo que foi discutido nesse evento levou o nome de Carta de 30 de Abril. Entre

⁴⁵ As informações apresentadas referentes aos eventos e projetos foram coletadas no site do OP de São Carlos.

⁴⁶ A Rede Brasileira de Orçamento Participativo é uma organização formada pela associação de Prefeituras que desenvolvem o OP. Seu principal objetivo é incentivar a participação popular e auxiliar municípios que queiram estabelecer o OP no que diz respeito à sua estruturação. A coordenação nacional da rede entre os anos de 2013-2015 pertence à Prefeitura Municipal de Canoas (RS).

⁴⁷ O Fórum Paulista de Participação Popular é composto por Prefeituras que realizam algum tipo de modelo participativo na formulação de seu orçamento público. Tem por objetivo o incentivo da construção de um modelo de democracia participativa. Sua sede é na Assembleia Legislativa de São Paulo. Atua com a assistência técnica do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Social Vitae Domini.

os tópicos levantados para o aperfeiçoamento, estavam os seguintes: acompanhamento de execução de demandas, divulgação de informações, relações entre poderes executivo e legislativo, competências e atribuições de delegados e conselheiros, e metodologia das reuniões deliberativas.

- **Seminário municipal como os diversos mecanismos de participação popular podem se articular?:** Deu-se em julho de 2011 e serviu como um evento preparatório para a Conferência municipal de participação popular sendo organizado pelo COPRGC. Também tinha por objetivo criar uma discussão e reflexão inicial sobre espaços participativos que poderiam ser criados e o mapeamento dos já existentes. Participaram do seminário: conselheiros e delegados do OP, representantes dos conselhos de política, integrantes de associações de moradores, de classe e sindicais, representantes dos poderes legislativo, executivo e judiciário e representantes da comunidade. O relatório das atividades desenvolvidas no seminário levou o nome de Carta de 02 de Julho.
- **Conferência municipal de participação popular:** Organizada pelo COPRGC ocorreu em novembro de 2011. Foi antecedida pelos seminários: aperfeiçoando o OP de São Carlos e como os diferentes mecanismos de participação popular podem se articular. O tema central de discussões foi: construindo uma rede local de participação popular. Teve como objetivo definir diretrizes para processos de fortalecimento e integração das diferentes ações de participação popular desenvolvidas no município. Foi durante a conferência que se deu o 3º Encontro dos conselhos municipais. Compareceram na conferência representantes do OP, dos conselhos, de associações de moradores, do poder público, de associações e sindicatos, de movimentos sociais, de outros municípios, dentre outros.
- **Projeto OP Educa:** O OP Educa foi um projeto desenvolvido paralelamente ao OP pelo COPRGC. Foi um projeto participativo e pedagógico que abrangeu escolas municipais, estaduais, particulares e o SESI. Seu objetivo era desenvolver uma espécie de orçamento participativo no espaço escolar com o intuito de gerar entre os alunos a prática da participação política e a reflexão sobre os espaços públicos que os circundam. O projeto trabalhou entre os alunos e a comunidade escolar conceitos de participação popular, democracia e cidadania, constituindo-se como uma iniciativa de estímulo à aprendizagem social.
- **Seminário de formação da rede de participação popular:** Organizado pela COPRGC e pela Comissão da Rede de Participação Popular ocorreu em abril de

2012. Tinha como principal objetivo dar continuidade nas discussões levantadas nos eventos anteriores e gerar mecanismos de fortalecimento do trabalho em rede das associações de moradores. Entre as propostas de destaque apresentadas durante o seminário encontra-se a de criação de uma Central de Associações de Moradores.

3. LEVANTAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E CONSELHOS DE POLÍTICA EM SÃO CARLOS

*Alguns usam a estatística como os bêbados usam os postes:
mais para o apoio do que para a iluminação.*
Andrew Lang

*A política serve a um momento no presente,
mas uma equação é eterna.*
Albert Einstein

*Há três coisas importantes em história.
Primeiro o número, segundo o número e terceiro o número.(...)
Isso quer dizer que a história não é uma ciência moral.
Os direitos, a compaixão e a justiça são noções estranhas a história.*
Prof. Rémy, personagem da obra
Le déclin de l'empire américain de Denys Arcand

Para Yin (2010), devem-se diferenciar os distintos métodos de pesquisa que podem ser utilizados em um estudo. O autor aponta que, além dos estudos de caso, também existem os experimentos, levantamentos, análise de arquivos e pesquisas históricas. Cada uma dessas técnicas seria capaz de alcançar determinadas finalidades e apresentam suas particularidades. Apesar de ser criterioso na distinção dessas técnicas, Yin (2010) leva em conta um fator importante; esse fator é o de que apesar de se diferenciarem elas podem ser utilizadas conjuntamente numa mesma pesquisa para o alcance dos seus objetivos.

As técnicas podem ser utilizadas conjuntamente em nível de paridade, onde nenhuma precede a outra. Também é possível utilizar técnicas com a finalidade de complementar outra técnica (YIN, 2010). Os levantamentos, conforme Yin (2010), são bastante usuais quando se quer trabalhar com questões do tipo “quem”, “o quê”, “onde”, “quantos”, não exigem controle dos eventos comportamentais e enfoca em eventos contemporâneos. O levantamento é uma técnica utilizada para identificação de uma alteração quantitativa de um ou vários objetos ao longo do tempo. Apesar de serem úteis para identificação de situações fenomenais e contextuais, não são capazes de realizar análises mais apuradas e exploratórias.

Nesse trabalho, optou-se por fazer o uso do levantamento como técnica complementar ao estudo de caso que é a técnica principal a ser utilizada. Aqui o levantamento é utilizado para dar conta do objetivo específico que prevê a investigação sobre se houve alguma alteração relevante no número de associação de moradores e conselhos de política na cidade de São Carlos no período de existência do OP. O resultado desse levantamento é fundamental,

pois mostrará se de fato durante os 12 anos de OP houve um aumento no número desses tipos de agrupamentos maior do que em outros períodos. A partir disso as atividades de pesquisa que farão uso da técnica do estudo de caso tentaram compreender se houve uma possível relação ou influência entre o OP e o comportamento das associações e dos conselhos.

3.1 LEVANTAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos são um tipo de arranjo participativo que se popularizaram no Brasil a partir da década de 1990. Muito deve-se ao fato de que a sua existência e funcionamento eram condições de repasses em forma de transferências orçamentárias, conforme as Leis orgânicas da saúde e da assistência social. Com o tempo, esse modelo foi tornando-se comum também em outras áreas, além da saúde e da assistência. Tatagiba (2005) demonstra como no Brasil recentemente existem inúmeros conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais que abrangem várias temáticas políticas, como, por exemplo, educação, segurança, saúde, turismo, assistência social, meio ambiente, transporte, entre outras.

Conforme Peres et al. (2014, p.25), os conselhos “Baseiam-se em um espaço consultivo e muitas vezes deliberativo para discussão em determinadas áreas de políticas públicas congregando representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil.” Abramovay (2001) destaca como os conselhos foram uma das grandes inovações das políticas públicas no Brasil democrático e que, apesar de suas limitações, é capaz de possibilitar que indivíduos e grupos organizados sejam incluídos em discussões sobre o uso de recursos públicos e as diretrizes das políticas públicas.

Para Bispo Júnior e Gerschman (2013, p. 8),

Os conselhos instituem uma nova modalidade de relacionamento da sociedade com o Estado. Esses fóruns possibilitam a aproximação e a inserção da sociedade civil nos núcleos decisórios, constituindo-se em instrumento de democratização do Estado. Os conselhos são, ao mesmo tempo, resultado do processo de democratização do país e pressupostos para a consolidação dessa democracia.

Almeida e Tatagiba (2012) enxergam os conselhos como instâncias participativas que estão no interior do sistema decisório das políticas públicas brasileiras. São compostos por representantes estatais da sociedade civil e prestadores de serviços públicos. Os conselhos hoje estão presentes na maioria dos municípios de forma articulada com os níveis estaduais e federais e cobrindo temas diversificados. Eles apresentam-se como parte importante do conjunto de instituições que realizam a relação entre Estado e sociedade no Brasil

contemporâneo, compondo uma espécie de tríade formada por fundos, conferências e conselhos que vão desde o âmbito municipal ao federal (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

A antiga lei orgânica da cidade de São Carlos, Lei nº 34 de 05 de abril de 1990, estabelecia em seu art. 11 o seguinte: “O Governo Municipal poderá criar, por lei, para assegurar adequada participação dos cidadãos nas suas decisões, diferentes tipos de conselhos e comissões, em diferentes níveis, compostos de representantes eleitos ou designados.” Essa lei ainda destinou uma seção específica que trata dos conselhos de representantes e outra que trata dos conselhos populares. Assim, é destaque que já no início da década de 1990 a lei orgânica reflete uma preocupação com a organização e criação de conselhos que deveriam ser feitas por meio de leis específicas. O seu art. 230 parágrafo IX determina como direito do município “[...] constituir associações representativas da comunidade difusa ou de uma comunidade determinada, a fim de cooperar no planejamento e execução de obras e serviços públicos”.

Essa lei foi substituída por uma nova lei orgânica a partir da Emenda Substitutiva nº 01 de 20 de dezembro de 2010. A nova redação legal pouco tratou da questão dos conselhos, limitando-se apenas a apresentar algumas características específicas do Conselho Municipal de Saúde. Porém, muitos dos conselhos criados no período anterior ou posterior à existência do OP estiveram em consonância com a lei orgânica de 1990.

Para realizar o levantamento dos conselhos existentes no município de São Carlos foram utilizadas as informações cedidas pelo portal dos conselhos que compõem o site da Prefeitura Municipal. Lá consta que a Prefeitura possui o número de 38 conselhos diferentes⁴⁸. Para realizar o levantamento da data de criação desses conselhos foram utilizadas as leis de instituição dos mesmos. A Câmara Municipal de São Carlos disponibiliza em seu site um banco de dados das leis municipais com um eficiente sistema de busca, os quais foram empregados para essa atividade⁴⁹.

Serão apresentados na forma de tabelas os 38 conselhos existentes no município de São Carlos até a data de finalização da pesquisa classificados por ordem cronológica, conforme as suas datas de criação. A tabela 1 apresenta os conselhos criados antes de 2001 e a tabela 2 apresenta os conselhos criados a partir de 2001. Também é demonstrado na tabela 1 o ano de reestruturação dos conselhos criados antes de 2001⁵⁰.

⁴⁸ Fonte: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/os-conselhos-municipais.html>. Acesso em: 03/02/2014.

⁴⁹ Fonte: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/os-conselhos-municipais.html>. Acesso em: 02/02/2014.

⁵⁰ Só serão consideradas as reestruturações que ocorreram a partir de 2001. Assim, possíveis reestruturações que ocorram antes disso não serão aqui demonstradas.

Tabela 2 - Conselhos de políticas públicas criados antes de 2001

(Continua)

Conselho	Ano de criação	Ano(s) de reestruturação do conselho.
Conselho Diretor da Fundação Educacional São Carlos ⁵¹	1971	2005
Conselho Municipal da Saúde ⁵²	1991	2003
Conselho de Curadores da Fundação Pró-memória de São Carlos ⁵³	1993	2002
Conselho Municipal da Educação. ⁵⁴	1993	2003
Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA) ⁵⁵	1993	2002, 2009 e 2010
Conselho Tutelar ⁵⁶	1994	2006

⁵¹ Apesar de se caracterizar mais como um conselho executivo e estando cronologicamente fora do contexto de surgimento dos conselhos de política no Brasil, ele foi acrescentado a tabela por ser considerado como um conselho equiparado aos conselhos de política pelo site da prefeitura municipal de São Carlos e também por ter sofrido alterações e reestruturações após o seu surgimento. Criado pela Lei Municipal nº 6.890 de 29 de dezembro de 1971. Reestruturado pela Lei Municipal nº 13.570 de maio de 2005.

⁵² Criado pela Lei Municipal nº 10.418 de 25 de abril de 1991. A Lei Orgânica de 05 de Abril de 1990 já previa a criação de um Conselho Municipal de Saúde. Reestruturado pela Lei Municipal nº 13.194 de 25 de julho de 2003.

⁵³ Criado pela Lei Municipal nº 10.655 de 12 de julho de 1993. Reestruturado pela Lei municipal nº 13.002 de 16 de maio de 2002.

⁵⁴ Criado pela Lei Municipal nº 10.659 de 27 de julho de 1993. A Lei Orgânica de 05 de Abril de 1990 já previa a criação de um Conselho Municipal de Educação. Reestruturado pela Lei Municipal nº 13.166 de 18 de junho de 2003.

⁵⁵ Criado pela Lei Municipal nº 10.664 de 02 de agosto de 1993. Reestruturado pelas Leis Municipais nº 13.038/02, 14.984/09 e 15.381/10.

⁵⁶ Criado pela Lei Municipal nº 10.878 de 23 de agosto de 1994. Reestruturado pela Lei Municipal nº 13.839 de 03 de julho de 2006.

(Conclusão)

Conselho	Ano de criação	Ano(s) de reestruturação do conselho.
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) ⁵⁷	1994	2006
Conselho Municipal de Assistência Social ⁵⁸	1996	2008
Conselho Municipal de Alimentação Escolar ⁵⁹	1997	2010
Conselho Municipal do Idoso ⁶⁰	1998	2001
Conselho Municipal de Turismo (COMUNITUR) ⁶¹	1998	2002
Conselhos Gestores das Unidades de Saúde do SUS ⁶²	2000	Não sofreu reestruturação

Fonte: Elaborado pelo autor

⁵⁷ Criado pela Lei Municipal nº 10.878 de 23 de agosto de 1994. Reestruturado pela Lei Municipal nº 13.839 de 03 de julho de 2006.

⁵⁸ Criado pela Lei Municipal nº 11.252 de 20 de novembro de 1996. Reestruturado pela Lei Municipal nº 14.393 de 20 de fevereiro de 2008.

⁵⁹ Criado pela Lei Municipal nº 11.266 de 19 de março de 1997. Reestruturado pela Lei Municipal nº 15.181 de 18 de janeiro de 2010.

⁶⁰ Criado pela Lei Municipal nº 11.870 de 28 de dezembro de 1998. Reestruturado pela Lei Municipal nº 12.909 de 28 de novembro de 2001.

⁶¹ Criado pela Lei Municipal nº 11.881 de 30 de dezembro de 1998. Reestruturado pela Lei Municipal nº 12.973 de 04 de abril de 2002. O Conselho Municipal de Turismo de São Carlos foi precedido pela Comissão Municipal de Turismo criada pela lei Municipal 4.005 de 13 de abril de 1960.

⁶² Criado pela Lei Municipal nº 12.587 de 17 de junho de 2000.

Tabela 3 - Conselhos de políticas públicas criados a partir de 2001

(Continua)

Conselho	Ano de Criação
Conselho Municipal Antidrogas (COMAD) ⁶³	2001
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ⁶⁴	2001
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional ⁶⁵	2002
Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência ⁶⁶	2002
Conselho Municipal de Esporte e Lazer ⁶⁷	2003
Conselho de Usuários de Transportes de Passageiros ⁶⁸	2004
Conselho Municipal de Cultura ⁶⁹	2004
Conselho Municipal de Segurança Pública ⁷⁰	2004
Conselho Municipal da Comunidade Negra ⁷¹	2005
Conselho Municipal da Juventude ⁷²	2005
Conselho de Escola na Rede Municipal de Educação ⁷³	2006
Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ⁷⁴	2006
Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural ⁷⁵	2006
Conselho Municipal da Micro e Pequena Empresa ⁷⁶	2007

⁶³ Criado pela Lei Municipal nº 12.809 de 13 de junho de 2001.

⁶⁴ Criado pela Lei Municipal nº 12.879 de 10 de outubro de 2001.

⁶⁵ Criado pela Lei Municipal nº 13.081 de 03 de dezembro de 2002.

⁶⁶ Criado pela Lei Municipal nº 12.953 de 01 de março de 2002.

⁶⁷ Criado pela Lei Municipal nº 13.235 de 06 de novembro de 2003.

⁶⁸ Criado pela Lei Municipal nº 13.432 de 20 de setembro de 2004.

⁶⁹ Criado pela Lei Municipal nº 13.480 de 16 de dezembro de 2004.

⁷⁰ Criado pela Lei Municipal nº 13.398 de 05 de agosto de 2004.

⁷¹ Criado pela Lei Municipal nº 13.679 de 21 de novembro de 2005.

⁷² Criado pela Lei Municipal nº 13.617 de 19 de julho de 2005.

⁷³ Criado pela Lei Municipal nº 13.889 de 18 de outubro de 2006.

⁷⁴ Criado pela Lei Municipal nº 13.918 de 10 de novembro de 2006.

⁷⁵ Criado pela Lei Municipal nº 13.857 de 18 de agosto de 2006.

⁷⁶ Criado pela Lei Municipal nº 14.344 de 13 de dezembro de 2007.

(Conclusão)	
Conselho	Ano de Criação
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB ⁷⁷	2007
Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação ⁷⁸	2007
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social ⁷⁹	2007
Conselho do Fundo Sócio-Ambiental ⁸⁰	2008
Conselho Municipal de Direitos da Mulher ⁸¹	2008
Conselho do Fundo Social de Solidariedade do Município ⁸²	2009
Conselho Municipal dos Direitos dos LGBTT ⁸³	2009
Conselhos Gestores das Unidades de Assistência Social ⁸⁴	2010
Conselho Municipal de Economia Solidária ⁸⁵	2011
Conselho Municipal de Segurança e Saúde no Trabalho ⁸⁶	2011

Fonte: Elaborado pelo autor

Por meio desse levantamento, é possível observar como houve um aumento bastante considerável no número dos conselhos de política em São Carlos a partir de 2001. Antes de 2001 existiam 12 conselhos na cidade. Foi possível observar que a partir de 2001 houve o surgimento de 26 conselhos. Assim, no período de existência do OP foram criados mais que o dobro de conselhos do que existiam antes deste período. Também houve um esforço na reformulação do estatuto dos conselhos já existentes antes de 2001, já que dos 12 conselhos apontados 11 passaram por uma reestruturação entre os anos de 2001 e 2012. O gráfico 1

⁷⁷ Criado pela Lei Municipal nº 14.091 de 17 de maio de 2007.

⁷⁸ Criado pela Lei Municipal nº 14.202 de 06/09/2007.

⁷⁹ Criado pela Lei Municipal nº 14.319 de 14 de dezembro de 2007.

⁸⁰ Criado pela Lei Municipal nº 14.787 de 26 de novembro de 2008.

⁸¹ Criado pela Lei Municipal nº 14.439 de 11 de abril de 2008.

⁸² Criado pela Lei Municipal nº 14.982 de 03 de julho de 2009.

⁸³ Criado pela Lei Municipal nº 15.073 de 18 de outubro de 2009.

⁸⁴ Criado pela Lei Municipal nº 15.335 de 29 de junho de 2010.

⁸⁵ Criado pela Lei Municipal nº 15.853 de 11 de outubro de 2011.

⁸⁶ Criado pela Lei Municipal nº 15.753 de 18 de julho de 2011.

mostra a relação de conselhos criados e reestruturados entre 1991 e 2001. O gráfico 2 demonstra uma comparação entre o conjunto de conselhos criados entre 1971-2000 e entre 2001-2011.

Gráfico 1 – Número de conselhos de políticas públicas criados e reestruturados entre 1991 e 2011

Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 2 – Número de conselhos criados entre 1971-2000 e entre 2001-2011

Fonte: Elaborado pelo autor.

Também é marcante que, dentre os conselhos criados antes de 2001, todos, com exceção dos conselhos gestores das unidades de saúde do SUS, sofreram ao menos uma reestruturação a partir de 2001. O Conselho municipal de meio ambiente chegou a sofrer três reestruturações respectivamente nos anos de 2002, 2006 e 2009.

3.2 LEVANTAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

As associações de moradores são agrupamentos de pessoas que pertencem a um determinado bairro ou a um conjunto de bairros que são próximos geograficamente. Conforme o site da UMAMC (2014)⁸⁷, as associações de moradores têm um papel para além de reivindicações ao poder público, ambiente de trocas clientelistas com políticos, e realizar ações benéficas aos associados. Para esse órgão, o principal papel de uma associação de moradores é realizar um conjunto de ações em defesa dos interesses dos moradores da localidade que representa.

Entre as atividades que devem ser as mais comuns e praticadas das associações de moradores, o site da UMAMC (2014) destaca: esclarecimentos, informações, formações, organização dos moradores, levantamento de demandas e melhorias, aumento do conhecimento sobre as localidades geográficas e políticas ocupadas pelos moradores, fiscalização de ações do poder público, desenvolver mutirões e projetos comunitários, promover atividades culturais e recreativas e agir junto a outras organizações. O Estatuto Social da Confederação Nacional de Moradores estabelece a elas um papel ainda maior o qual seria:

[...] melhorar a qualidade de vida de seus associados em geral, defendendo-os; organizando-os e desenvolvendo trabalho social junto aos idosos, jovens e crianças, distribuindo aos mesmos, gratuitamente, benefícios alcançados junto aos Órgãos Municipais, Estaduais, Federais e a Iniciativa Privada. (PORTAL COMUNITÁRIO, 2014)⁸⁸.

⁸⁷ UMAMC é a União Municipal das Associações de Moradores de Concórdia (SC). Disponível em: http://www.umamc.com.br/arquivos_internos/index.php?abrir=informativos&acao=conteudo&id=23. Acesso em 10/01/2014.

⁸⁸ Site do Portal Comunitário Ponta Grossa. <http://www.portalcomunitario.jor.br/index.php/novidades/270-geral/bloco/515-a-importancia-das-associacoes-de-moradores-para-o-municipio> Acesso em: 11/01/2014.

Para realizar o levantamento das associações de moradores existentes no município de São Carlos foram utilizadas as informações cedidas pelo Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica de São Carlos. Para tanto, foi necessária a emissão de uma certidão de busca de associações de moradores, na qual constavam não só o nome e o CNPJ das associações registradas, como também as suas datas de fundação e registro.

Cabe salientar que a realização do levantamento das associações de moradores a partir dos dados do cartório deu-se pela praticidade para a disponibilização de dados do mesmo. Houve também a tentativa frustrada de realizar tal levantamento através da Prefeitura Municipal, porém, essa não se efetivou pela dificuldade de disposição de tais informações por ela. Tal levantamento limita-se apenas a associações de moradores com registro oficial em cartório, não abrangendo assim possíveis associações de moradores informais que se organizam e se reúnem, mas que não possuem registro. Na certidão, consta o número de 38 associações de moradores.

A seguir serão apresentadas as 38 associações de moradores existentes no município de São Carlos e com registro em cartório até a data de finalização da pesquisa classificadas por ordem cronológica, conforme as suas datas de fundação. Foi feita a separação em duas tabelas diferentes as quais se referem respectivamente às associações criadas antes e depois de 2001, ano de instalação do OP em São Carlos. Também será demonstrada a data de registro das associações no cartório de registro civil de pessoas jurídicas. A tabela 4 apresenta as associações de moradores fundadas antes de 2001 e a tabela 5 as associações de moradores fundadas a partir de 2001.

Tabela 4 - Associações de moradores fundadas antes de 2001

(Continua)

Associação	Fundação	Registro
Associação dos moradores do Parque Residencial Maria Stella Fagá	17/12/1982	18/02/1983
Associação de moradores e proprietários dos bairros Cidade Jardim e Parque Arnold Schmid	11/03/1983	09/05/1983

(Cotinuação)

Associação	Fundação	Registro
Associação dos moradores do bairro Jardim Santa Paula	15/02/1984	27/06/1984
Associação de moradores do bairro Parque Primavera	01/10/1984	03/12/1984
Associação de moradores do conjunto habitacional São Carlos II – Participação	16/09/1989	18/10/1989
Associação e proprietários do bairro Parque Santa Marta	05/03/1991	26/04/1991
Associação de moradores do Jardim Cruzeiro do Sul e Adjacências	03/06/1991	17/12/1991
Associação de moradores do conjunto Arnon de Mello – A.M.C.A.M.	07/08/1992	04/01/1993
Associação de Moradores do Jardim Gonzaga	14/03/1993	10/09/1993
Associação de moradores do Jardim Santa Felícia e Adjacências	31/05/1997	12/08/1997
Associação de moradores do Jardim Centenário e Adjacências	21/06/1997	09/12/1997
Associação de moradores da Vila Marina e Adjacência	06/07/1997	24/07/1997
Associação de moradores da Vila Costa do Sol	06/07/1997	25/07/1997
Associação dos proprietários e moradores do bairro Tutoya do Vale	05/03/1999	17/01/2000

(Conclusão)		
Associação	Fundação	Registro
Associação de moradores do Parque Fehr	19/03/1999	09/05/1999

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 5 - Associações de moradores fundadas a partir de 2001

(Continua)		
Associação	Fundação	Registro
Associação de moradores e proprietários de imóveis dos bairros Jardim Acapulco e Parque Santa Elisa	30/01/2001	15/03/2001
Associação de moradores do residencial Parati	02/04/2001	Não informado ⁸⁹
Associação dos moradores do residencial Parque dos Timburis	18/07/2001	16/08/2001
Associação de moradores do convívio residencial Ise Koizumi	07/09/2001	28/12/2001
Associação dos moradores dos bairros Cidade Aracy I e II	19/01/2003	11/04/2003
Associação de moradores do loteamento Quinta dos Buritis	18/02/2003	21/05/2003
Associação dos moradores do Jardim Tangará e Adjacências	05/08/2003	15/09/2003
Associação dos moradores do condomínio residencial Montreal	08/08/2003	03/11/2003

⁸⁹ Não constava na certidão de associação de moradores disponibilizada a data de registro da Associação de moradores do residencial Parati.

(Continuação)

Associação	Fundação	Registro
Associação de moradores a amigos dos Jardins – Amor	06/09/2003	30/03/2004
Associação de moradores do conjunto habitacional Waldomiro Lobbe Sobrinho	21/03/2004	11/10/2004
Associação de moradores da CDHU do Condomínio 1 Bloco 1	21/02/2005	06/05/2005
Associação de moradores Beija-Flor	25/03/2005	27/01/2005
Associação dos moradores do Residencial Ana Luise	01/01/2006	17/03/2006
Associação dos compradores/moradores do loteamento Cabeceira das Araras I e II	02/04/2006	13/10/2006
Associação dos moradores e promissários compradores de lotes de terra do loteamento denominado Recanto das Oiveiras	18/08/2006	27/09/2006
Armord – Associação dos moradores do Parque Residencial Douradinho	20/08/2006	07/11/2006
Associação dos moradores e proprietários do Balneário do 29	20/05/2007	11/10/2007
Associação dos proprietários e moradores do Parque do Espraiado	31/10/2008	18/11/2008
Associação de moradores do bairro Jockey Clube	18/09/2009	27/05/2010

(Conclusão)		
Associação	Fundação	Registro
Associação dos moradores do condomínio residencial Quebec	12/07/2010	24/08/2012
Associação dos proprietários e moradores do bairro Vale da Santa Felicidade de São Carlos	01/08/2010	02/03/2011
Associação dos moradores de Santa Eudoxia e Região	11/12/2011	03/05/2012
Sociedade dos amigos e moradores do Jardim Cardinalli e Adjacências	12/10/2013	12/03/2014

Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 3 – Associações de moradores fundadas entre 1982-2000 e entre 2001-2013

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio desse levantamento, é possível observar como houve um aumento considerável no número de associações de moradores em São Carlos a partir de 2001, mesmo que esse aumento tenha sido um pouco menor do que o aumento no número dos conselhos. Antes de 2001 havia 15 associações de moradores registradas em cartório na cidade. Foi

possível observar que a partir de 2001 houve o surgimento de 23 associações de moradores. Assim, no período de existência do OP foram fundadas e registradas quase que o dobro de associações de moradores do que havia antes desse período. O gráfico 3 demonstra a relação de associações de moradores fundadas entre 1982-2000 e entre 2001-2013.

4. ESTUDO DE CASO

*Não existem métodos fáceis para resolver problemas difíceis.
René Descartes*

*Vale tudo.
Paul Feyerabend*

O estudo de caso é uma técnica de pesquisa que se preocupa com a coleta, apresentação, análise de dados e com a redação do relatório final. Para Garring (2004), o estudo de caso é melhor definido como um estudo intensivo de uma única unidade com a finalidade de criar generalizações a partir do mesmo estudo em um conjunto maior de unidades. Martins (2008) chama a atenção para o fato de que em um estudo de caso deve ter-se uma unidade social que se analisa profunda e intensamente, apreender a totalidade de uma situação ou interpretar a complexidade de um caso concreto.

Essa técnica utiliza-se predominantemente da lógica classificatória e de tipologias de forma bastante semelhante a como pode ser observado, por exemplo, no livro *Poliarquia* de Robert Dahl⁹⁰. Quando se pensa num estudo como essas três questões ao menos vêm à tona. São elas: Qual problema de fato há naquele caso? Que teorias me ajudam nesse problema? Que estratégia será usada para realizar o estudo?

Ludke e André (1986) apontam sete características marcantes dos estudos de caso:

- 1- Busca de novas descobertas mesmo que haja teoria prévia;
- 2- A ênfase na interpretação de contextos onde ações, percepções, comportamentos e interações das pessoas são relacionados a situações específicas ou a problemas;
- 3- Procurando revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema, busca retratar a realidade de forma completa e profunda;
- 4- Uso de uma grande variedade de fontes de informação;
- 5- Pesquisador deve relatar suas experiências durante o estudo de forma que o leitor possa fazer suas generalizações;
- 6- Devem representar os diferentes e conflitantes pontos de vista numa situação social;

⁹⁰ Na obra intitulada como *Poliarquia* do cientista político Robert Dahl é possível observar a discussão sobre várias formas de classificação de regimes políticos. O autor apresenta na forma de tipologias segundo os níveis de liberalização e inclusividade as classificações de regimes, conforme oligarquias competitivas, hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas e poliarquias.

- 7- Os relatos devem utilizar uma linguagem e uma forma mais acessível do que outros tipos de relatório de pesquisa.

Para Yin (2010), o estudo de caso deve sempre ser comparado com outras técnicas em termos de oportunidade de aplicação ao problema de pesquisa. Ele apresenta-se como mais vantajoso diante de outras técnicas na medida em que é capaz de responder questões do tipo "como?" e "por quê?" e quando se trata de um conjunto de eventos contemporâneos a serem estudados os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle (YIN, 2010).

O estudo de caso é capaz de trabalhar com uma alta variedade de evidências, dentre as quais Yin (2010) destaca os documentos, artefatos, entrevistas e observações. Para o desenvolvimento adequado dessa técnica de pesquisa destacam-se quatro elementos procedimentais os quais são: a explicitação rigorosa do caminho metodológico seguido, revisão minuciosa da literatura, a proposição atenta e cuidadosa das questões e objetivos de pesquisa e a dedicação aos procedimentos formais e explícitos para a realização da pesquisa.

Benett (2004) coloca a possibilidade de realização de quatro tipos de estudos de caso diferentes. São eles: o *process tracing*, os testes de congruência, a análise de contrafactuais e os métodos comparativos. Para Blatter e Blume (2008), as tipologias ideais de estudo de caso são três: estudos de caso covariantes, *process tracing causal* e análise de congruência. Rihoux, Rezshazy e Bol (2011) apresentam ainda uma outra técnica de estudos de caso a qual é conhecida como *Qualitative Comparative Analysis* ou por sua sigla que é QCA.

O formato do estudo de caso da pesquisa realizada e aqui apresentada é o do modelo de análise de congruência. A análise de congruência parte de diferentes teorias focando em variáveis dependentes e independentes para testar se os valores esperados condizem com o do estudo. As inferências advêm da existência de congruência ou falta dela para comparar observações realizadas e predições teóricas.

Para um maior esclarecimento do que é a análise de congruência será apresentado no próximo subcapítulo suas características metodológicas e detalhes específicos. Portanto, o subcapítulo 4.1 trata com maior detalhamento sobre a análise de congruência enquanto modalidade de estudo de caso. Para a operacionalização da pesquisa serão utilizadas principalmente como fontes de evidência a análise documental e as entrevistas. Desse modo, os subcapítulos 4.2 e 4.3 apresentam respectivamente a análise documental e a análise das entrevistas. O subcapítulo faz a relação do caso com os modelos teóricos.

4.1 ANÁLISE DE CONGRUÊNCIA

*Tudo é mais complicado do que se possa imaginar e,
ao mesmo tempo, mais complicado do que se poderia conceber.*

Johann Goethe

Não existe vento favorável à quem não sabe onde deseja ir.

Arthur Schopenhauer

Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas.

Friedrich Nietzsche

A análise de congruência é um tipo de estudo de caso que trabalha com casos únicos. Conforme Yin (2010, p. 69), "[...] todos os tipos de projetos incluirão o desejo de analisar as condições contextuais em relação ao caso". Yin (2010) diferencia os estudos de caso entre casos únicos e múltiplos. A análise de congruência aplica-se aos estudos de caso único, já que de certo modo busca testar a aplicabilidade de uma ou várias teorias a um determinado caso.

Para Yin (2010), uma das primeiras escolhas de um projeto de estudo de caso deve ser se ele será múltiplo ou único. Uma das principais justificativas para o uso do estudo único seria a capacidade dele ser um caso crítico no teste de uma teoria já formulada. Assim, ele teria condições de confirmar, desafiar ou ampliar essa teoria. As observações empíricas seriam capazes de apresentar quais das proposições teóricas são corretas e quais são as alternativas a elas (YIN, 2010).

Essa forma de se realizar estudo de caso deve partir de uma compreensão teórica a partir de uma prévia estrutura interpretativa. Nesse trabalho, a estrutura teórica vai estar representada no capítulo posterior a esse que leva o nome de quadro teórico. Após essa construção, o que se faz é testar empiricamente a relevância e a capacidade das teorias para explicar e compreender casos específicos (BLETTER ; BLUME, 2008).

A análise de congruência parte de observações concretas, correspondendo a descobertas empíricas e expectativas retiradas do núcleo das teorias. Para a sua prática, é necessário que o caso tenha certa relevância e que as teorias tenham relativa capacidade para explicá-lo. Uma das precondições para o desenvolvimento dessa tipologia de estudo de caso é certa pluralidade de teorias que sejam coerentes com o caso estudado e certa pluralidade e diversidade de observações disponíveis empiricamente (BLETTER ; BLUME, 2008).

Para Benett (2004), a análise de congruência gera uma generalização contingente. Isso por que ela não é capaz de tirar conclusões do específico para o universal como acontece com estudos de caso que fazem uso da covariação. Ao contrário, parte-se da realidade concreta por

meio de observações para testar a relevância do abstrato que compreende conceitos, teorias e paradigmas. Então, o que se tem é uma espécie de organização vertical do conhecimento.

Yin (2010) apresenta modelos de estudos que testam teorias a partir de dois exemplos memoráveis. Em um deles, o autor mostra como a partir de uma única teoria Gross et al., na obra *Implementing organizational innovations*, demonstraram que a percepção teórica de que somente as barreiras da inovação seriam responsáveis pelo fracasso de um processo de inovação dentro de uma organização não era completa, já que em certas circunstâncias falhas de implementação é que eram determinantes.

No outro exemplo, é marcante o uso de mais de uma teoria, no caso três. A obra em questão é *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, de Graham Allison. Nesse estudo de caso, busca-se testar entre as teorias dos atores racionais, burocracias complexas e grupos de pessoas motivadas politicamente, para saber qual delas consegue explicar melhor o curso de eventos na crise entre Estados Unidos e União Soviética na década de 1960. Esse trabalho conseguiu trazer grandes contribuições para o estudo de decisões na área da ciência política e das relações internacionais. Conseguiu também a partir de um único caso ser generalizável no que diz respeito à teoria (YIN, 2010). A partir dos exemplos citados, fica claro que "[...] o caso único pode representar uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria." (YIN, 2010, p. 71).

4.1.1 Quadro teórico

Diferentemente da etnografia e da teoria fundamentada, o estudo de caso é uma técnica de pesquisa que requer uma construção teórica preliminar relacionada ao tópico de estudo. As duas outras metodologias citadas, por exemplo, obedecem a uma lógica indutiva e aproximam-se do assunto sem uma teoria a ser testada a partir de uma contínua interação entre coleta e análise de dados. Isso não ocorre com os estudos de caso, já que o contato com o campo depende do entendimento prévio da teoria. Assim, a teoria em um estudo de caso deve ser desenvolvida e posteriormente testada (YIN, 2010).

O capítulo 2 desse trabalho, intitulado como *Pesquisa Bibliográfica*, apresenta uma extensa revisão de obras que levaram também a separação de três grupos os quais serão utilizados aqui como modelos teóricos a serem testadas.

Quando se trata de modelo teórico não deve ser necessariamente considerado como tal uma grande teoria das ciências sociais nem os teóricos estudados precisam ser magistrais em suas construções. No caso, a teoria tem um objetivo até mesmo simples, que é o de criar um

mapa ou direcionador que seja suficiente ao estudo que está sendo realizado. Através de construções teóricas sobre o porquê ocorrem os atos, eventos, estruturas e pensamentos, os modelos seriam capazes de auxiliar o pesquisador a visualizar circunstâncias que não seriam possíveis sem o uso deles (YIN, 2010).

São várias correntes e abordagens teóricas que tentaram explicar o OP, assim como outros tipos de arranjos participativos e instituições participativas. Em meio a essa diversidade de trabalhos, que são formados por inúmeras pesquisas teóricas e empíricas, será dado destaque a pelo menos três abordagens específicas. Cabe ressaltar que nenhuma dessas constitui-se no que anteriormente chamou-se de grande teoria da ciências sociais servindo apenas como ilustrações para a observação, a compreensão e o entendimento da realidade. Mais uma vez vale destacar que as mesmas são fruto da pesquisa bibliográfica realizada nessa dissertação anteriormente para dar conta das questões desenvolvidas e que podem ser vistas mais detalhadamente no capítulo desse trabalho que leva o nome de *1. Pesquisa bibliográfica*.

Outro aspecto relevante sobre os modelos teóricos utilizados é que eles não são classificadas como tal de forma deliberada pelos autores que neles aqui são incluídos. As teorias aqui apresentadas são, então, construções realizadas a partir de uma gama diversificada de autores que de certo modo aproximam-se pela semelhança de foco e abordagem dada ao tema, o que gera agrupamentos relacionados ao interesse de estudo sobre participação política e conseqüentemente sobre o OP. Assim, é isso que será chamado aqui como modelo teórico: o conjunto de trabalhos de determinados autores que de certo modo apresentam linhas de pensamento e certas características em comum no desafio de explicação da realidade que compreende o objeto de estudo.

Os três modelos teórico que serão apresentadas foram escolhidas por demonstrarem capacidade de explicação sobre as questões de pesquisa e por apresentarem alinhamento com os objetivos gerais e específicos. Eles recebem o nome de Teoria da Aprendizagem Social, Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil⁹¹ e Estrutura de Oportunidade Política.

⁹¹ Entre as três teorias trabalhadas aqui, a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil é a única que não recebe deliberadamente por nenhum de seus autores esse nome. Assim, a nomenclatura passa a ser usada nessa pesquisa por uma questão de conveniência diante das ideias que os autores pertencentes a essa corrente defendem. Diferentemente das outras duas teorias, essa parece pertencer a discussões que se iniciaram mais recentemente e que ainda está em desenvolvimento. Porém, uma coisa parece bastante clara, na medida em que considera os arranjos participativos enquanto instituições participativas, ela advoga pela não separação entre sociedade civil e sociedade política, questiona certa visão romântica, idealizada e benevolente sobre a sociedade civil e levanta a necessidade do desenvolvimento de pesquisas empíricas de médio alcance. Cabe salientar que é composta por diversos autores que, apesar de apresentarem certas características em comum, também possuem suas particularidades.

Quadro 1 - Resumo dos modelos teóricos

Modelos Teóricos	Características	Autores
Teoria da Aprendizagem Social	O OP seria capaz de gerar um processo educativo a todos os atores envolvidos. A aprendizagem compreenderia valores cívicos, coletivos e de cidadania. Esse seria um dos seus maiores ganhos, portanto, deve ser planejado e incentivado. O caráter pedagógico do OP criaria certo empoderamento de grupos marginalizados.	Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas(1994).
Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil	As instituições participativas, assim como qualquer agrupamento da sociedade civil, não apresenta uma separação maniqueísta do Estado e da economia. Isso faria com que elas também tenham vícios característicos do jogo político. Dessa forma, não são um poço de virtudes e seu papel como responsáveis pelo projeto democrático, como se habituou pensar, deve ser repensado.	Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), Gurza Lavalle (1999, 2003, 2011a, 2011b), Gurza Lavalle et al. (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).
Teoria da Estrutura de Oportunidade Política	As instituições políticas e as ações governamentais teriam potencial para estimular o associativismo. As características das relações entre o governo e a sociedade civil, além de estrutura institucional formal, os procedimentos informais, as estratégias vigentes e o contexto político, seriam determinantes para esse incentivo.	Araújo (2010), Baquero (2003), Fernandes (2002), Lowndes e Wilson (2001), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Rennó (2003), Skocpol (1999), e Tarrow (1996a, 1996b).

Fonte: Elaborado pelo autor.

No quadro 1 é possível observar o quadro resumido com a ideia de cada uma dessas teorias, além dos principais autores aqui estudados que as representam. Essas teorias já foram abordadas de forma detalhada no capítulo 1. *Pesquisa Bibliográfica* desse trabalho. A teoria da Aprendizagem Social é melhor demonstrada no subcapítulo 1.1 *Aprendizagem social: a função educativa do orçamento participativo*, a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil é apresentada no subcapítulo 1.2 *Sociedade civil: da visão como esfera autônoma e benevolente a uma abordagem crítica*, já a teoria da Estrutura de Oportunidade Política pode ser vista no subcapítulo 1.3 *Capital social: de elemento da cultura cívica à política de governo*.

4.2 PESQUISA DOCUMENTAL

Nações sem um passado são contradições em termos.
Eric Hobsbawn

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob as circunstância de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.
Karl Marx

Yin (2010) apresenta como um dos princípios⁹² da coleta de dados o uso de múltiplas fontes de evidência. Para o autor, apesar de muitos estudos de caso utilizar apenas uma única fonte de evidência, um dos pontos fortes dessa técnica justamente é o uso de diferentes fontes. Sobre o uso de várias fontes de evidência, Calado e Ferreira (2004, p. 01) afirmam que

O fato do investigador utilizar diversos métodos para a recolha de dados, permite-lhe recorrer a várias perspectivas sobre a mesma situação, bem como obter informações de diferentes naturezas e proceder, posteriormente, a comparações entre diversas informações, efetuando assim a triangulação da informação obtida.

Entre as diversas fontes de evidência encontram-se as informações documentais. Calado e Ferreira (2004) fazem uma representação gráfica explicativa adaptada da obra de Igea et al.(1995), que demonstra de forma ilustrativa a relação dos documentos com outras fontes na produção do conhecimento. Essa representação pode ser vista na figura 4.

⁹² Para Yin (2010), existem três princípios de coleta de dados. São eles: I – Uso de múltiplas fontes de evidências, II – Criar uma base de dados do estudo de caso e III – Manter encadeamento de evidências.

Documentos são fontes que, normalmente, apresentam alguma parcialidade por serem redigidos com certa finalidade específica e por determinado grupo. Assim, não é aconselhável o seu uso como descrição literal dos eventos e sim como fonte de corroboração e aumento de evidência de outras fontes (YIN, 2010).

Abreu (2008) afirma que os documentos são resultados de uma montagem consciente ou inconsciente da história, da época, da sociedade que o produziu e também das épocas sucessivas durante as quais continuou a existir. Portanto:

O documento é monumento, resultado do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro determinada imagem de si própria. O documento é produto da sociedade, que o fabricou segundo as relações de forças que nela detinham o poder. O que transforma o documento em monumento é a sua utilização pelo poder. (LE GOFF, 1984 *apud* ABREU, 2008, p. 26).

Figura 4 - Utilização conjunta de métodos de recolha de dados
Fonte: Igea et al (1995) *apud* Calado e Ferreira (2004, p. 2).

Para Richardson (1999, p. 230), análise documental é uma “[...] série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. Para a análise de conteúdo dos documentos, deve-se utilizar “[...] um conjunto de procedimentos que têm como objetivo a produção de um texto analítico no qual se apresenta o corpo textual dos documentos recolhidos de um modo transformado” (CALADO; FERREIRA, 2004, p. 04).

O estudo de caso em questão contempla tanto uma pesquisa quanto uma análise documental. Para a efetivação de ambas, partiu-se de pressupostos teóricos e metodológicos de diversas obras. Dentre essas obras estão: Yin (2010), Calado e Ferreira (2004), Pimentel (2001), Abreu (2008), Richardson (1999) e Bardin (2010).

O item *4.2.1 Seleção e critério de trato com os documentos* apresenta quais foram os pressupostos utilizados para a seleção e análise documental, assim como a relação de documentos analisados. O item *4.2.2 Resultados da análise documental* mostra qual foi o produto dessa análise tendo por orientação os objetivos da pesquisa, seu problema e pressupostos teóricos.

4.2.1 Seleção e critérios de trato com os documentos

Para o desenvolvimento da análise documental, utilizou-se de alguns princípios teóricos identificados na literatura estudada que trata de pesquisas documentais. Entre os princípios seguidos na análise destacam-se:

- Não aceitação dos documentos como descrição objetiva dos fatos, já que os mesmos são dotados de certa parcialidade;
- Consideração dos documentos enquanto representação histórica do objeto de estudo;
- Simplificação e redução de dados;
- Categorização de dados;
- Atribuição de significados aos dados brutos dos documentos.

Os documentos utilizados na pesquisa foram selecionados a partir de critérios de relevância na sua capacidade de representar ideias sobre o OP. Os mesmos foram adquiridos através do site do OP de São Carlos, do site da Prefeitura Municipal de São Carlos e do banco de dados de legislação do município de São Carlos pertencente à Câmara Municipal de vereadores de São Carlos. Também foram adquiridos documentos através do seu fornecimento por meio de assessores da Prefeitura de São Carlos a partir de uma visita técnica

à sede administrativa do OP de São Carlos em novembro de 2012⁹³. Especificamente, os documentos usados para a análise são os apresentados no quadro 2.

Quadro 2 - Relação de documentos analisados

Identificação do documento	Descrição do documento
D1	Decreto Municipal nº 640/08 – Regimento Interno do OP de São Carlos.
D2	Site do OP de São Carlos.
D3	Apostila sobre participação popular do curso de formação de conselheiros e delegados.
D4	Diretrizes do 9º Seminário Repensando o OP.
D5	Texto base do Seminário Aperfeiçoando o OP.
D6	Carta de 30 de Abril.
D7	Texto base do Seminário Municipal Como os Diversos Mecanismos de Participação Popular Podem se Articular?
D8	Carta de 02 de Julho – Relatório do Seminário Municipal Como os diversos Mecanismos de Participação Popular Podem se Articular?
D9	Consulta da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular.
D10	Relatório Final da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular ⁹⁴ .
D11	Ata da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular.
D12	Relatório do III Encontro dos Conselhos.
D13	Proposta de projeto OP na escola.
D14	Revista do Projeto OP Educa.
D15	Folder do Seminário de formação da rede de participação popular.
D16	Relatório do Seminário de formação da rede de participação popular.

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁹³ Durante a pesquisa optou-se por não se utilizar de uma fonte documental importante no fornecimento de evidências. Essa fonte são as atas das reuniões plenárias do OP. Essa decisão foi tomada pelo fato de que não foi possível ter acesso a todas as atas. As atas que se teve acesso foram apenas as de setembro de 2010 a março de 2011.

⁹⁴ O relatório da 1ª Conferência Municipal da Participação Popular é composto pelo regimento interno, ata, descrição das palestras e plenária final.

Para a realização da análise, alguns elementos dos documentos foram utilizados devido seu potencial explicativo e serão apresentados no próximo capítulo de forma explanatória. Além disso, para melhor organização dos dados foi realizada também uma separação das informações dos documentos, segundo categorias que se enquadram em características esperadas do OP, conforme as diferentes teorias estudadas. Cabe ressaltar que a pesquisa documental acima de tudo tem a função de dar conta do objetivo específico que busca entender quais foram as funções e resultados aguardados do OP de São Carlos.

4.2.3 Resultado da Análise documental

Os resultados da análise documental são apresentados de forma explanatória, porém estão organizados pelas categorias que serviram como referência e norte tanto para análise como para a organização das informações. Adiante estão os agrupamentos de explicações organizados por categorias. As categorias apresentadas não foram todas estabelecidas previamente, já que durante o desenvolvimento da análise foi possível levantar a necessidade de uso de novas categorias.

Além das que aqui serão apresentadas, existem também outras categorias que são postas como características ao OP de São Carlos, conforme alguns dos documentos analisados, mas que não foram destacados em agrupamentos nesse relatório já que surgiram de modo bastante sucinto não possibilitando a construção de explicações. Entre eles estão o OP enquanto espaço de reuniões e negociações (D1), promoção da cidadania (D1, D2, D3, D5, D14), organização administrativa e institucionalização do OP (D1, D2, D4, D6⁹⁵, D16⁹⁶), participação política (D1, D2, D3, D5, D14) e gestão participativa (D4, D5, D14, D16).

- **Democracia Participativa**

O D1 (Regimento Interno do OP) deixa claro já em seu 1º artigo qual seria a função do OP de São Carlos:

Art. 1º - O Orçamento Participativo (OP) é um programa de democratização e descentralização da Administração Pública, que visa assegurar a participação popular na Gestão Municipal, com base no artigo 230 da Lei Orgânica do Município de São Carlos, possibilitando a fruição pelos munícipes dos direitos de:
I. participar do processo de definição e implementação das políticas, planos, programas e projetos de obras e serviços públicos;

⁹⁵ Carta de 30 de abril.

⁹⁶ Relatório do Seminário de Formação da Rede de Participação Popular.

II. controlar e fiscalizar as obras e serviços públicos e os seus mecanismos de financiamento, gerenciamento e execução, bem como a participação da iniciativa privada nos empreendimentos públicos;

III. constituir associações representativas para promoção de direitos difusos e/ou coletivos, contribuindo no planejamento e execução de obras e serviços públicos.

Parágrafo único - O Programa do Orçamento Participativo deve proporcionar à população a possibilidade de, direta e voluntariamente, discutir e decidir sobre o orçamento e as necessidades reais de sua região, bem como temas de interesse geral do município.⁹⁷

Assim, é possível destacar como o OP surge com o objetivo claro de ser uma ferramenta de participação política que compõe a estrutura do Governo Municipal. Mas, além disso, o artigo 1º do regimento deixa entender no seu inciso III que o OP é um instrumento que também busca incentivar outras formas de organizações sociais.

Uma das funções mais atribuídas ao OP de São Carlos nos documentos analisados é a de instrumento de democracia participativa. A promoção da democracia participativa é deliberadamente citada no D1, D2, D3 (Apostila sobre formação popular do curso de conselheiros e delegados), D4 (9º Seminário Repensando o OP) e D5 (Aperfeiçoando o OP). O D5, por exemplo, caracteriza o OP da seguinte forma: “É um instrumento direto de decisões coletivas, onde todos pensam e decidem sobre os gastos da cidade e suas benfeitorias”⁹⁸. O D3 vai além na medida em que considera a função de desenvolvimento da democracia participativa não apenas como característica do OP, mas também como função do próprio prefeito:

Como líder político, cabe-lhe também entender-se com as organizações comunitárias e outros grupos organizados, bem como com lideranças locais, buscando o seu apoio, quando necessário, consultando-os e ouvindo-os para conhecer as suas aspirações e suas necessidades e para integrá-los no processo decisório municipal, de modo a poder governar com a comunidade⁹⁹.

• **Planejamento urbano**

Outra atribuição dada ao OP, que é muito marcante na maior parte dos documentos analisados, é a de instrumento de realização do planejamento urbano. Isso pode ser observado no D1, D2, D4, D14 (Revista do Projeto OP Educa). O D1 destaca que o OP permite aos cidadãos “[...] participar do processo de definição e implementação das políticas, planos, programas e projetos de obras e serviços públicos”¹⁰⁰. No D4 é possível destacar momentos

⁹⁷ Conteúdo extraído do art. 1º do Regimento Interno do OP de São Carlos.

⁹⁸ Trecho retirado do texto base do Seminário Aperfeiçoando o OP.

⁹⁹ Trecho retirado da apostila de participação popular do curso de formação de conselheiros e delegados.

¹⁰⁰ Trecho retirado do Regimento Interno do OP.

de preocupação com o planejamento quando afirma que caberia ao OP “Garantir a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento (Plano Diretor, PPA, LDO, LOA, etc.)” ou a importância em se “Articular o OP com o planejamento do governo”¹⁰¹.

- **Transparência**

Os diversos documentos destacam o OP como capaz de promover a *accountability*, prestação de contas e a responsabilização do governo diante da sociedade, assim como a fiscalização do governo pela sociedade. Esses elementos são marcantes em D1, D2, D4, D5. No D1 é levantada a capacidade do OP gerar para a população condições para “Controlar e fiscalizar as obras e serviços públicos e os seus mecanismos de financiamento, gerenciamento e execução, bem como a participação da iniciativa privada nos empreendimentos públicos”¹⁰².

- **Estímulo à organização social e ao associativismo**

A partir do D2 (Site do OP de São Carlos) foi possível constatar algo que já havia sido levantado na pesquisa descritiva, que é o papel COPRGC de gerir e fomentar todas as ações participativas do município e não apenas o OP. É possível observar isso na própria definição dada por ela ao COPRGC:

Coordenadoria do Orçamento Participativo e Relações Governo Comunidade. É um mecanismo democrático e descentralizado da Administração Municipal, que visa assegurar a participação popular na gestão municipal, permitindo o exercício da cidadania.¹⁰³

Um ponto bastante marcante levantado durante a pesquisa documental diz respeito a vários dos documentos tratarem o OP como instrumento de viabilização de práticas associativistas. Essas práticas são as do próprio OP na medida em que esse é capaz de mobilizar as pessoas e reuniões, discussões, plenárias, entre outras. Mas também se percebe que o OP é visto como um meio com a possibilidade de estimular outras formas de associativismo e organização social que não exclusivamente o próprio OP. Esse aspecto é destaque em dois momentos no D1 quando é posto ao OP a capacidade em “Apoiar a constituição de associações representativas para promoção de direitos difusos e/ou coletivos,

¹⁰¹ Ambos os trechos citados foram retirados do campo *OP como ferramenta de planejamento e gestão pública e como espaço cidadão* das diretrizes do 9º Seminário Repensando o OP.

¹⁰² Trecho retirado do Regimento Interno do OP.

¹⁰³ Informações coletadas no site do OP de São Carlos em campo referente ao 2º ProCRIAJ.

contribuindo no planejamento e execução de obras e serviços públicos”¹⁰⁴ e também “Articular as formas de manifestação social existentes, ou que venham a existir, para apoiar as iniciativas de organização da sociedade com ênfase na inclusão da população das regiões periféricas”¹⁰⁵.

O COP foi composto por diversos representantes de outros tipos de organizações sociais e associações que não o OP, já que garante na sua composição a presença de um representante titular e outro suplente dos sindicatos e entidades de classe e um representante titular e outro suplente das associações de moradores. Esse fato mostra pelo menos certa intenção de articulação do OP com outros canais de participação. Porém, ao mesmo tempo em que o COP tenta introduzir no seu corpo representantes sindicais e de associações de moradores, não permite o mesmo com aqueles que já exercem atividades de conselheiros nos diversos conselhos municipais: “Não poderá ser conselheiro, titular ou suplente, aquele que já tiver assento em algum Conselho Municipal, a menos que ali esteja como representante do próprio COP”¹⁰⁶.

- **Relações com os conselhos de políticas públicas**

Um fato marcante apresentado pelos documentos são os esforços empreendidos pelo COPRGC através de seminários, conferências e projetos com o intuito de fortalecer e estimular outros arranjos participativos que não o OP e de gerar uma comunicação e interação entre o OP e outras formas de mobilização social e participação política. O D4, por exemplo, deixa claro o quanto o 9º Seminário Repensando o OP preocupou-se com a tentativa de “Garantir a articulação do OP com os demais espaços de participação popular, tais como os conselhos e conferências municipais”, “Garantir que o processo político do OP estimule o envolvimento de diversos espaços de participação popular” e “Estimular a participação popular permanente, garantindo a manutenção continuada dos espaços”¹⁰⁷.

O D7 mostra como o Seminário Como os Diversos Mecanismos de Participação Popular podem se Articular? lançou questões importantes para uma possível interação entre os diferentes canais de participação. Entre essas questões estão: “Como fortalecer o papel dos

¹⁰⁴ Inciso III do art. 1º do Regimento Interno do OP de São Carlos.

¹⁰⁵ Inciso I do art. 2º do Regimento Interno do OP de São Carlos.

¹⁰⁶ Parágrafo único do art. 15 do Regimento Interno do OP de São Carlos.

¹⁰⁷ Trechos retirados das Diretrizes do 9º Seminário Repensando o OP.

conselhos? Como aperfeiçoar o OP? Como os movimentos sociais, os conselhos, as conferências e o OP podem se articular?”¹⁰⁸.

O D11 (Ata da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular) mostra como a Conferência Municipal de Participação Pooular também serviu para a fundação da Casa dos Conselhos através do Decreto nº589/11. A Casa dos Conselhos apresenta-se como uma divisão de apoio ao funcionamento e articulação entre os mesmo e que está vinculada ao COPRGC.

- **Relações com as associações de moradores**

O D5 chega a levantar a necessidade do OP em “[...] ampliar o vínculo com a comunidade e demais movimentos sociais organizados para participar do OP”¹⁰⁹, assim como coloca como questão as formas como os conselheiros e delegados do OP poderiam aproximar-se de entidades representativas de movimentos sociais, dentre elas as associações de moradores e quais ações poderiam ser desenvolvidas conjuntamente. O D6 previa como meta para o OP a construção de processos que permitissem aos seus conselheiros e delegados a aproximação dos conselhos e associações de moradores.

Cabe destacar que o Seminário de Formação da Rede de Participação Popular teve ampla participação de diversos representantes de associações de moradores. Através do D16 é possível observar que estiveram presentes no seminário os seguintes representantes das associações de moradores: Tijuco Preto, AMOR, Bairro Maria Stella Fagá, Santa Marta, Associação de Moradores do Bairro Recreio Campestre, Jardim Acapulco, Condomínio Valparaíso, Bairro Castelo Branco, Parque Fehr, Douradinho, Vila Jacobucci, Parque Fehr, Jardim Gibertoni e Santa Eudóxia.

Conforme o D16, foi o Seminário de Formação da Rede de Participação Popular quem lançou a proposta de criação da Central das Associações de Moradores¹¹⁰. A Central serviria para apoiar e fortalecer a criação e funcionamento das associações de moradores. Além disso, nele foi cumprida a deliberação da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular que previa a constituição de uma comissão responsável pela formação de uma Rede de

¹⁰⁸ Questões retiradas do texto base do Seminário Municipal Como os Diversos Mecanismos de Participação Popular Podem se Articular?

¹⁰⁹ Trecho retirado do texto base do Seminário Aperfeiçoando o OP.

¹¹⁰ O D16 apresenta como a proposta de criação de uma Central de Associações de Moradores em São Carlos foi antecedida por duas outras tentativas fracassadas de criar um órgão que reunisse as associações de moradores da cidade. A primeira delas foi a CONSAB (Conselho Municipal dos Amigos de Associações de Bairro de São Carlos) criada em 1995 e que estendeu suas atividades até 2001, quando se extinguiu. A outra foi a UNASC (União das Associações de Moradores de São Carlos), que realizou suas atividades entre 2006 e 2008.

Participação Popular¹¹¹, tendo como primeira atividade organizar o conjunto de associações de moradores.

- **Rede de articulação entre organizações participativas**

O D8 (Carta de 02 de Julho – Relatório do Seminário Municipal Como os diversos Mecanismos de Participação Popular Podem se Articular?) apresenta como se desenvolveu o Seminário Municipal Como os Diversos Mecanismos de Participação Popular Podem se Articular? Entre os maiores destaques desse evento na previsão de ações que pudessem possibilitar a articulação entre as diversas formas participação estão o uso de mídias alternativas e redes sociais, a elaboração de um Plano Municipal de Participação Popular com ampla participação dos diferentes movimentos, elaboração de banco de dados de todos os movimentos sociais e articulação para que esses participem das reuniões do OP, articulação dos diferentes temas e discussões dos diversos grupos e movimentos de forma articulada ao OP, criação de rede integrada de movimentos, sindicatos, associações, conselhos, grupos organizados etc.

O D10 aponta como a 1ª Conferência Municipal de Participação Popular justificou que um dos pontos mais significantes para a formação de uma rede de participação popular que integrasse os diversos movimentos, associações e outros mecanismos de participação seria o contato e a troca de ideias e experiências. Essa articulação, conforme o D10, seria capaz também de aprofundar o diálogo entre a população e a administração municipal com efeitos sobre a definição de políticas públicas. Esses pressupostos partem também do reconhecimento de um aumento relativo no número de espaços participativos, que inclusive coincidem com o apontamento do levantamento de conselhos e associações de bairro realizado anteriormente. Isso é possível observar diante da seguinte afirmação:

Em São Carlos, há um número expressivo de mecanismos, já institucionalizados, que buscam viabilizar a efetiva participação social: Conselhos e Conferências, Audiências Públicas, Iniciativa Popular de Projetos de Leis, Orçamento Participativo, Ouvidoria. Mas sua efetividade será tanto maior quanto mais organizada for a sociedade. Assim, a atuação de Associações de Moradores, Sindicatos, Organizações Estudantis, Entidades de Classe, Organizações do Terceiro Setor (ONGs, OSCIPs), Organizações Temáticas, os diversos movimentos sociais, etc. se relacionando entre si, certamente conduzirão a avanços importantes.¹¹²

¹¹¹ O D16 também apresenta como para a formação daquilo que se entende como rede de participação popular o exemplo da Associação Veredas de São Carlos. A associação Veredas se formou através da união de diversas associações de moradores da cidade com o intuito de pressionar o poder público para que realizasse ações de preservação da microbacia hidrográfica do Cambuí.

¹¹² Trecho retirado do Relatório Final da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular.

Como mostra o D16, talvez um dos momentos mais marcantes na tentativa de fortalecimento de laços entre os diversos espaços participativos tenha sido no Seminário de Formação da Rede de Participação Popular. Como o próprio documento apresenta, esse evento teve a intenção de criar o fortalecimento das associações de bairro, assim como permitir que elas tenham uma maior conexão com outros mecanismos de participação da Prefeitura, como os conselhos e o OP.

- **Processo educativo**

Outro assunto que se mostrou associado ao OP que merece destaque aqui foram as suas atividades no sentido de gerar aprendizagem social e que parecem, conforme o D14 (Revista do Projeto OP Educa), ter recebido bastante atenção e prioridade através do projeto OP Educa. Assim, como foi apresentado na parte descritiva do trabalho, o OP Educa foi um projeto promovido pelo COPRGC sendo uma extensão do OP nas escolas do município. Ele tinha por objetivo levar a experiência participativa até as escolas através da discussão das questões referentes à escola por toda a comunidade escolar (alunos, professores, pais, funcionários, diretores, coordenadores etc.). É destaque o fato que o projeto não envolveu apenas escolas públicas, mas também escolas particulares.

O D14 coloca que um dos principais objetivos do projeto OP Educa é o de gerar um processo educativo que permita crianças e jovens adquirirem conhecimentos e habilidades de construção coletiva e de tomada de decisões em conjunto. O OP Educa estaria pautado em três objetivos que remetem à aprendizagem social. São eles:

Promover a compreensão da cidadania, a participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, visando atitudes de solidariedade e cooperação no combate às injustiças sociais, em consonância com o Programa de Governo Municipal que aponta para a consolidação de uma Cidade Moderna e Humana;
Promover processo de educação popular através da socialização e o compartilhamento na tomada de decisões no ambiente;
Fomentar atividades de debates e reflexão sobre os problemas, que afetam a comunidade e a cidade como um todo.¹¹³

Assim, conforme o D14, o projeto OP Educa seria capaz de desenvolver um processo educativo junto a crianças e adolescentes que lhes crie condições de opinar, intervir na realidade política, influir nos rumos da sociedade, tomar decisões elaboradas em conjunto e adquirir conhecimentos.

¹¹³ Os trechos que remetem aos objetivos foram extraídos da Revista do Projeto OP Educa.

Outro instante que é possível observar a preocupação do OP com a aprendizagem se dá no curso sobre participação popular para conselheiros e delegados. O D3 mostra como foi objetivo do curso a aprendizagem sobre práticas cidadãs. O D4 também destaca o quanto a aprendizagem foi um elemento de preocupação, já que colocava como ações do OP garantia de envolvimento de gestores e técnicos na produção de informação, a formação continuada dos representantes da sociedade civil e o compromisso com a formação dos participantes para a cidadania.

4.3 ENTREVISTAS

Para estudar o passado de um povo, de uma instituição, de uma classe, não basta aceitar ao pé da letra tudo quanto nos deixou a simples tradição escrita. É preciso falar a multidão imensa dos figurantes mudos que enchem o panorama da história e são muitas vezes mais interessantes e mais importantes do que os outros, os que apenas escrevem a história.
Sérgio Buarque de Holanda.

O sábio não é o homem que fornece as verdadeiras respostas; é quem faz as verdadeiras perguntas.
Claude Lévi-Strauss

Algumas entrevistas são como terapia. Vocês aparecem com perguntas que nunca fazemos. E é de graça.
Gael Garcia Bernar

Uma das principais fontes de evidência nas pesquisas em ciências sociais são as entrevistas. Yin (2010) vê as entrevistas como uma das mais importantes fontes de informação para os estudos de caso, definindo-as como conversas guiadas. Para Haguette (1997, p. 86 *apud* BONI; QUARESMA, 2005, p. 72), as entrevistas são um “[...] processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”.

Boni e Quaresma (2005) caracterizam as entrevistas como técnica de coleta utilizada nas ciências sociais para a captação de dados subjetivos, já que, conforme os autores, essas ciências trabalham com “[...] motivações, valores e crenças e estes não podem ser simplesmente reduzidos a questões quantitativas, pois que respondem a noções muito particulares” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 70).

Quando bem realizadas e feitas com rigor, as entrevistas são capazes de permitir um mergulho em profundidade. Os depoimentos dados durante as entrevistas são de caráter

subjetivo e pessoal, cabendo ao pesquisador extrair deles aquilo que o permita pensar a dimensão coletiva e compreender a lógica de relações que se estabelecem no interior de grupos sociais. Assim, sobre as entrevistas tem-se que

(...) coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coletas de dados” (DUARTE, 2004, p. 215).

Um mito existente sobre as entrevistas é de que elas seriam capazes de dar voz a comunidades silenciadas e apresentar uma defesa a grupos com pouco poder social. Porém, a realidade é que a o relatório de pesquisa explana a fala do pesquisador através dos relatos dos informantes. Essa fala é de natureza acadêmica e científica emitida de um lugar de poder (DUARTE, 2004). Segundo Duarte (2004, p. 220),

Para ver o mundo pelo ponto de vista do entrevistado, para compreender sua lógica e produzir seu conhecimento sobre sua existência, não é preciso identificar-se com ele ou com as posições que ele defende; é fundamental elaborar, no plano teórico, modos de expressão que traduzam seu sistema simbólico.

Diante dos procedimentos de entrevista, o pesquisador atribui sentidos conforme pressupostos teóricos, filiações acadêmicas e objetivos de pesquisa. Já o informante diz sua própria verdade, que deve ser confrontada com outros olhares e com outras fontes de evidência. A fala do entrevistado tem valor nela mesmo e não pode ser utilizada exclusivamente como ilustração das teorias explicativas, sendo sempre importante que haja contrapontos a ela. O item 4.3.1 *Critérios para o desenvolvimento das entrevistas* apresenta quais foram os critérios teóricos e metodológicos utilizados para a realização das entrevistas nessa pesquisa.

4.3.1 Critérios para o desenvolvimento das entrevistas

Conforme Boni e Quaresma (2005), as formas mais utilizadas de entrevistas nas ciências sociais são: a aberta, a semiestruturada, a estruturada, a história de vida, com grupos focais e a projetiva. Foram realizadas nessa pesquisa duas entrevistas abertas durante a fase exploratória e quatro entrevistas semiestruturadas. Essas entrevistas, conforme a tipologia de Yin (2010), identificam-se com a entrevista focada. Isso se dá já que ocorreram em um único instante e em um curto espaço de tempo, tendo por finalidade o levantamento de novas

informações que refutassem ou ratificassem concepções teóricas e pressupostos estabelecidos previamente.

As entrevistas abertas servem, sobretudo, para finalidades exploratórias da pesquisa. No caso, não há perguntas prévias pré-estruturadas pelo entrevistador. Cabe ao entrevistador aqui apenas introduzir o tema para que o entrevistado trate dele abertamente e com liberdade. Elas parecem-se muito com conversas informais e são bastante úteis para se obter um grande número de informações sobre um determinado tema e para realizar a descrição de casos únicos (BONI; QUARESMA, 2005).

Quadro 3 – Relação e descrição dos entrevistados

Nome Fictício	Tipo de entrevista	Descrição das funções em relação ao OP	Realização da entrevista
Marx Smith	Entrevista aberta	Pesquisador do OP de São Carlos.	Outubro de 2012, São Paulo (SP).
Maquiavel Hobbes	Entrevista aberta	Gestor do OP de São Carlos.	Dezembro de 2012, São Carlos (SP).
Locke Rousseau	Entrevista semi-estruturada	Participante de reuniões do OP como representante da sociedade civil, membro de associação de moradores e da central de associação de moradores de São Carlos.	Maio de 2014, São Carlos (SP).
Hegel Toqueville	Entrevista semi-estruturada	Gestor do OP, membro da Divisão de Apoio aos Conselhos Municipais e militante de movimentos sociais.	Junho de 2014, São Carlos (SP)
Stuart Mill Gramsci	Entrevista semi-estruturada	Gestor de projetos ligados ao OP.	Junho de 2014, São Carlos (SP).
Keynes Hayek	Entrevista semi-estruturada	Gestor do OP de São Carlos.	Junho de 2014, São Carlos (SP).

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas semiestruturadas são fruto da combinação entre perguntas abertas e fechadas. Elas permitem que o entrevistador realize as atividades de entrevista como se fosse uma conversa informal ao mesmo tempo em que deve seguir um conjunto de questões previamente definidas. Cabe ao entrevistador, sempre que oportuno, dirigir a discussão para o assunto de interesse. É um tipo de entrevista bastante útil quando se quer delimitar o volume de informações. Por razão da interação gerada entre entrevistador e entrevistado, ela também é capaz de demonstrar aspectos afetivos e valorativos dos informantes, que por ocasião podem representar significados pessoais e comportamentais (BONI; QUARESMA, 2005).

Um cuidado tomado no relatório onde são apresentadas as informações coletadas durante as entrevistas foi o de manter a confiabilidade da identidade dos entrevistados. Para tanto, foram utilizados nomes fictícios dos mesmos. No quadro abaixo serão apresentados os nomes fictícios, o tipo de entrevista realizada com cada um deles e uma breve descrição do papel desempenhado por eles em relação ao OP.

Todas as entrevistas foram registradas em anotações pelo entrevistador que foi o próprio mestrando. As entrevistas semiestruturadas também foram gravadas e o conteúdo da gravação foi utilizado como meio de confirmação das informações cedidas pelos informantes e registradas em anotações. As perguntas realizadas durante as entrevistas semiestruturadas podem ser vistas no Apêndice A.

4.3.2 Resultado das entrevistas

Os entrevistados pareceram ter opiniões semelhantes sobre o que enxergam como a função e os objetivos do OP de São Carlos. Eles apresentaram que os três objetivos destacados durante as entrevistas, que eram educação política, estímulo ao associativismo e instrumento político, compunham as intenções iniciais do OP.

Hegel Toqueville aponta que compunham os objetivos do OP, principalmente nos seus anos iniciais, disponibilizar para a população democracia direta, formação política e agilizar o processo de atendimento de demandas e de alocação de recursos. Stuart Mill Gramsci frisa o papel de construção de cidadania e como espaço educativo. Porém, ambos entrevistados aqui citados colocaram que esses aspectos iniciais do OP acabaram comprometidos durante o processo de seu desenvolvimento por questões puramente políticas, como as alianças, as articulações e a preocupação com a reeleição.

Sobre os resultados aparentes mais significativos alcançados pelo OP, dois dos entrevistados apresentam convergência de opinião em torno do fato de que o OP teria sido

capaz de, pelo menos entre os envolvidos, gerar uma reflexão sobre a cidade naquilo que chamam de um processo de aprendizagem gerado pela participação.

Locke Rousseau afirma que o OP, enquanto processo educativo e de aprendizagem, atingiu os envolvidos no que diz respeito a esclarecimentos, já que durante as reuniões era comum os secretários participarem. Para ele, um exemplo emblemático do processo reflexivo gerado durante essas reuniões a partir de trocas entre membros da sociedade e do governo deu-se quando os moradores do bairro água vermelha, que é um bairro afastado da região central da cidade e que tem moradores de classe social mais baixa, levantaram em uma reunião do OP o porquê não havia médicos de várias especialidades que atendiam em seu bairro. O bate-papo com o secretário da saúde pareceu para Locke Rousseau interessante e cativante; ele disse que na ocasião os participantes chegaram a discutir até mesmo a questão referente à elitização da medicina no Brasil.

Hegel Toqueville coloca como um dos principais resultados aparentes do OP o processo educativo dos envolvidos. Porém, ele destaca outro aspecto, que foi o de superar um pouco a visão individualista inicial, já que as pessoas passaram a enxergar mais as questões em suas totalidades. Além disso, ele destaca também como um elemento importante, que para ele foi resultado direto do OP, a produção do plano diretor de 2005. Para sua formulação foram realizadas mais de 30 audiências públicas que foram organizadas juntamente e através do OP. Na ocasião, o OP de São Carlos foi tido como referência nacional em termos de participação popular. Sobre a superação de visões individualistas dos envolvidos no OP para visões mais totalizadoras da realidade, Keynes Hayek diz ter tido impressões semelhantes.

Locke Rousseau diz que, nas reuniões da Região 11, a qual pertencia, foi possível perceber um exercício educativo; ele diz que a região era bastante discrepante formada por bairros ricos e pobres. Porém, muitas vezes bairros mais ricos abriam mão de suas demandas para possibilitar que elas fossem voltadas para os bairros mais pobres. Além disso, os representantes dos bairros estavam sempre participando das plenárias e votando as demandas. Alguns bairros também conseguiam se organizar melhor e mobilizavam pessoas para votar, inclusive conseguiam ônibus para realizar o transporte das pessoas. Dessa forma, Locke Rousseau diz acreditar que o OP enquanto aprendizado valeu a pena.

A questão da aprendizagem apareceu no discurso dos entrevistados não apenas enquanto resultado do OP entre os envolvidos, mas também como algo previamente pensado e implementado. Hegel Toqueville destaca que a equipe do OP era composta majoritariamente por professores e pessoas ligadas à educação, o que fez com que ele tivesse um viés educativo.

Para Keynes Hayek, o COPRGC foi capaz de promover a educação política tanto por parte dos representantes da sociedade quanto por parte dos representantes do governo. Ele considera que o governo aprendeu sobre a sociedade e a sociedade aprendeu sobre a gestão. Segundo ele, o OP Educa também teve um papel importante nesse processo, já que gerou educação política a jovens, crianças e professores. Por isso, também entende que talvez a educação política tenha sido o fator mais importante do OP.

Hegel Toqueville ressalta que o OP Educa, mesmo com a carência de recursos e precariedade, teve sucesso tornando-se exemplo nacional. Pedro Pontual¹¹⁴, como representante da Secretaria Geral da Presidência da República, interessou-se muito pelo projeto, o que culminou na sua participação na abertura da 1ª Conferência Municipal de Participação Popular de São Carlos.

As pretensões com a questão educativa foram tantas que, conforme Hegel Toqueville, houve a tentativa por parte dos gestores e conselheiros do OP de criar a Universidade Aberta da Cidadania. Essa seria uma instituição responsável por promover a educação política e fortalecer representantes da sociedade civil, como, por exemplo, sindicalistas, conselheiros, representantes de associações de moradores e de classe. Para ele, tinha-se o interesse em preparar os movimentos sociais para uma atuação mais permanente, porém, o projeto foi inviabilizado e se exauriu. Hegel Toqueville acredita ainda que, mesmo com todos esses esforços para a promoção da educação política por parte do OP, essa função falhou. A falha se dá, na sua percepção, já que nas duas primeiras gestões governamentais o OP abriu os canais de comunicação do governo com a sociedade, mas que não foi capaz de formar as pessoas.

Sobre a capacidade do OP gerar transparência e ser um instrumento de prestação de contas do governo para a sociedade, Stuart Mill Gramsci acredita que isso até aconteceu na medida do possível, principalmente através do projeto OP Educa. Hegel Toqueville é mais pessimista sobre esse caráter do OP de São Carlos afirmando que ele não foi capaz de gerar transparência e creditando isso ao fato de não haver um acompanhamento sistêmico das demandas e pela falta de pessoal exclusivo e preparado nas secretarias para cuidar do OP.

Um ponto que recebeu bastante destaque entre os entrevistados diz respeito a certas incapacidades administrativas e problemas que o OP enfrentou por contar com uma quantia insuficiente de recursos. Locke Rousseau coloca que, na prática, haviam poucos recursos destinados ao OP; além disso, muitas das obras votadas não foram feitas. Para ele, isso gerava

¹¹⁴ Pedro Pontual é um pesquisador brasileiro da área da participação política e até a finalização dessa pesquisa exercia a função de diretor de participação social da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Fonte: <http://lattes.cnpq.br/5152473500110956>. Acesso em: 20/06/2014.

um desânimo nas pessoas já que tinham a impressão de que seu voto representava muito pouco em termos de ações concretas. Ele diz acreditar que o OP foi favorável ao associativismo, porém, acredita que se esvaziou por causa de pouco recurso financeiro. Ele acredita que o OP enquanto ideia foi interessante, mesmo que não tenha alcançado tanto êxito na prática.

Conforme Stuart Mill Gramsci, muito do que foi votado nas plenárias não foi realizado. Ainda conforme ele, durante o terceiro mandato governamental de existência do OP haviam demandas que foram votadas no primeiro mandato e que ainda tinham sido realizadas. Stuart Mill Gramsci afirma que, durante as plenárias, eram incluídas indiscriminadamente para a aprovação obras que tinham um alto valor de implementação e de manutenção e que necessitavam de ações conjuntas dos governos estaduais e federais, não dependendo apenas da vontade do município, como, por exemplo, Unidades Básicas de Saúde, escolas e áreas de lazer; essas, quando aprovadas, acabavam consumindo muitos dos recursos do OP.

Maquiavel Hobbes apresentou em sua argumentação que, entre os responsáveis pelo OP, havia um certo racha de posicionamento que criava duas posições diferentes sobre o seu futuro. Enquanto um grupo parecia ser favorável à manutenção de um modelo tradicional havia outro que buscou defender uma nova metodologia que lhe desse maior credibilidade. Entre as características do novo modelo sugerido, e que inclusive foi formalmente proposto em 2009, compreendia que as demandas fossem levantadas apenas a cada 2 anos, não houvessem demandas que requisessem grandes investimentos em recursos financeiros e que buscasse superar uma eventual falta de credibilidade posta no modelo tradicional. Porém, essas mudanças não teriam sido levadas a cabo.

Hegel Toqueville levantou o que em sua percepção constituiu-se em duas outras falhas de organização do OP. A primeira, segundo ele, foi a falta de aparato tecnológico para armazenar informações na velocidade exigida pela sociedade contemporânea e de recursos humanos. Para ele, a falta de tecnologia de informação e de recursos humanos impossibilitou que de fato ocorresse um controle social mais efetivo. A segunda teria ocorrido especialmente na terceira gestão governamental quando, para ele, faltou na própria estrutura do governo entendimento do que era participação e o reconhecimento da importância das instituições participativas. Ele apontou que na terceira gestão também teria sido possível observar certo improviso, a não realização das demandas aprovadas nas plenárias, a precarização do trabalho do OP, a falta de equipamentos e transporte e ainda a influência negativa das alianças e do poder legislativo.

Locke Rousseau chama a atenção para a quantidade de pessoas representantes do poder público que estavam presentes nas reuniões do OP. Conforme ele, essas pessoas conversavam muito entre elas passando a impressão de que não estavam preocupadas com o que era discutido e muitas vezes até atrapalhando a reunião.

Hegel Toqueville, no seu entendimento, acredita que houve um rompimento do OP com a secretaria de planejamento durante a terceira gestão governamental de existência do OP. Ele considera que a secretaria de planejamento era centralizadora das ações de todos os órgãos da prefeitura, menos do OP que se comunicava direto com o prefeito através do COPRGC, isso teria gerado um conflito entre o OP e Secretaria de Planejamento. Para ele, esse conflito fez com que a estrutura do OP ficasse extremamente precária, sem apoio e fragilizada. O prefeito também ficou entre os interesses do legislativo e das alianças políticas que eram opostas a participação e ao OP, diferente da primeira e da segunda gestão quando, para ele, o OP ainda tinha certa força.

Durante as entrevista foi apresentado aos entrevistados o resultado do levantamento de associações de moradores e de conselhos de política públicas em São Carlos e que o mesmo indicou um aumento maior desses órgãos no período de existência do OP do que em outros períodos. Assim foram realizadas a eles um conjunto de perguntas com o intuito de entender até que ponto eles enxergam o OP como um potencializador ou não do aumento no número das associações e conselhos e quais as relações estabelecidas entre o OP e essas outras instâncias participativas.

Pensando os estímulos que o OP pode ter ou não gerado a outras formas de associativismo, Keynes Hayek acredita que o OP tenha sido um espaço de debate, de aprofundamento da reflexão e de participação. Porém, crê que ele não teve resultados expressivos sobre as associações de moradores e conselhos de políticas públicas. Para Stuart Mill Gramsci, o OP teria influenciado sim o associativismo em São Carlos, mas de forma bem modesta, já que o fato de muitas demandas votadas não terem sido realizadas trouxe muita descrença no processo participativo, fez com que o número de participante das reuniões diminuísse e desestimulou as pessoas a se organizarem de outras formas.

Sobre uma suposta influência dos diversos seminários e conferências organizados pela COPRGC sobre o OP, os entrevistados parecem acreditar que houve certa limitação e incapacidade de efetivar mudanças. Hegel Toqueville entende que os seminários e conferências realizados tiveram algum impacto positivo sobre alguns conselhos, como os dos idosos, das mulheres e do meio ambiente. Para ele, também foram capazes de fomentar a ideia de que os conselhos deveriam funcionar juntos, sendo possível perceber de certo modo um

aumento na interação entre eles. Já a interação entre os conselhos e o OP não obteve bons resultados até porque havia problemas específicos de comunicação. Para Stuart Mill Gramsci, os seminários e as conferências do OP na forma como foram propostos deveriam exercer influências sobre as associações e os conselhos, mas, com o fim dos encontros, as ações ficavam no papel e não se efetivavam; isso gerava ainda mais descrença na política participativa por parte da população.

Tratando especificamente das associações de moradores, Keynes Hayek entende que o OP não foi responsável pela formação ou o aumento das associações de moradores. Isso porque, em sua maioria, as associações de moradores em São Carlos são redutos eleitorais de vereadores e acabam sendo criadas por eles. Porém, considera que o OP foi capaz de gerar uma articulação e esforços para que essas associações tivessem mais autonomia, o que culminou na formação da Central das Associações de Moradores de São Carlos.

Keynes Hayek expôs que as associações de moradores que eram mais organizadas conseguiam ter uma maior representatividade nas reuniões do OP. Isso, para ele, de certo modo, gerou certa conscientização da importância dos bairros se organizarem na forma de associações, já que as pessoas foram percebendo que, se viessem organizadas na forma de associações para as plenárias, ficariam mais fortalecidas. Apesar disso, Keynes Hayek deixou evidenciar em seu discurso o quanto para ele as associações de moradores eram em sua grande maioria instrumentos que serviam a vereadores, os quais mandavam e desmandavam e as criavam e extinguíam conforme sua própria vontade.

Hegel Toqueville manifestou-se de forma semelhante sobre a influência dos vereadores às associações de moradores. Ele destaca que, através de um levantamento, a prefeitura constatou que apenas 11 associações de moradores estavam em funcionamento. A partir de outras observações, diz que ficou claro que as associações eram na verdade curral eleitoral dos vereadores.

Stuart Mill Gramsci acredita que o OP ampliou as ações das associações, mas apenas daquelas que já tinham uma atuação efetiva e com uma estrutura administrativa organizada. Também colocou que, apesar dos esforços do COPRGC para intensificar esses laços, não houve respaldo político por parte do legislativo e do executivo. Ele também expôs que as associações de moradores, em sua maior parte, representavam interesses partidários e políticos. Hegel Toqueville destaca que as associações de moradores que ficavam em regiões periféricas eram mais influenciadas por representantes do legislativo.

Stuart Mill Gramsci afirma que, enquanto o OP era responsável pela relação do governo com a população, o COPRGC era responsável pela relação do governo com a

comunidade de forma permanente e intensificada. O COPRGC reconheceu a importância das associações de moradores e dos conselhos nesse processo e, por isso, houve a tentativa de aproximação do OP com os conselhos e associações.

Algumas associações de moradores pareceram mais organizadas e sob menor influência política, conforme os entrevistados. Segundo eles, essas associações também foram capazes de trabalhar mais em conjunto com o OP. Os entrevistados convergiram ao apontarem duas associações de moradores como mais organizadas, que são a AMOR e a Santa Marta. Hegel Toqueville, Locke Rousseau e Keynes Hayek disseram que essas duas associações eram formadas em sua grande maioria por professores, ex-professores e pessoas as quais eles chamaram de mais esclarecidas e com uma boa condição social. A associação AMOR inclusive ofereceu através da COPRGC apoio para que outras associações de moradores se organizassem administrativamente, conforme Locke Rousseau.

Hegel Toqueville entende que, na prática, o OP esteve distante das associações não sendo uma instituição próxima delas. Já a COPRGC teve influência sobre algumas associações de moradores, mas só as mais organizadas e que já tinham uma participação mais efetiva como a AMOR e a Santa Marta, mas não sobre as outras. Ele colocou, desse modo, que os representantes das associações no geral não tiveram uma participação tão ativa no OP.

Para Stuart Mill Gramsci, muito deixou de ser feito junto aos movimentos de bairro e associações de moradores. Ele disse que o cadastro das associações estava completamente desatualizado e demorou em saber quantas associações de fato existiam. O levantamento das associações foi possível através das reuniões do OP e de visitas aos bairros. Muitas associações eram apenas fachada para atuação de políticos nas localidades, principalmente de vereadores.

Marx Smith coloca que, para um entendimento pleno sobre o OP de São Carlos, é necessário também que haja um olhar sobre a influência que os vereadores exerceram sobre ele desde seu surgimento. Keynes Hayek disse que, a seu ver, a COPRGC tentou entrar na briga para o estímulo a um maior envolvimento das associações de moradores com o OP, mas ficou evidente diante da oposição dos vereadores que a coordenadoria não tinha capital político para isso.

Keynes Hayek disse que os seminários e conferências organizados pelo COPRGC influenciaram as associações e os conselhos, mas que é difícil analisar quais foram seus reais efeitos, assim como foi difícil dar continuidade a esse trabalho de apoio às associações através do OP. Ele destaca que as associações AMOR e Santa Marta eram as mais organizadas e o

VEREDAS tornou-se um exemplo de ação conjunta de vários bairros e associações na luta por uma demanda específica, no caso a preservação da microbacia hidrográfica do Cambuy.

Conforme a observação de Keynes Hayek, as pessoas muito ricas tiveram pouca participação no OP de São Carlos e os professores e ex-professores, sobretudo da universidade, eram mais participativos. Para ele, a associação de moradores da cidade Aracy, bairro pobre e afastado do centro da cidade, também foi bastante atuante durante um certo tempo, mas não se constitui em algo permanente. Locke Rousseau também afirma ter percebido baixa participação de pessoas pertencentes a bairros mais ricos, como o residencial Damha, por exemplo.

Locke Rousseau disse ter levado muito a sério a central de associações de moradores, mas esse órgão contava apenas com 4 pessoas e não houve retorno das associações contatadas por ele. A lista das associações fornecida pela prefeitura estava desatualizada e foi possível observar que as associações eram criadas e depois desapareciam. Assim, ele disse que não foi possível conhecer ninguém que fosse representante de associações de bairro. Além disso, considera que os problemas para levar a cabo a organização das associações de moradores em São Carlos eram de cunho prático e não teórico e que nunca foi estimulado pela prefeitura ter contatos com as associações.

Locke Rousseau disse que em 27 de março de 2012 foi feita uma carta de princípios para institucionalizar a Central de Associações de Moradores de São Carlos. Muitas pessoas participaram da reunião, mas essas pareciam estar mais interessadas nos cargos com salários que a institucionalização poderia gerar do que propriamente na participação e na organização das associações. Hegel Toqueville, Keynes Hayek e Locke Rousseau colocaram que a Central de Moradores de São Carlos foi um projeto que não foi dado continuidade, muito pela mudança de governo e de prioridades do novo partido que compôs o poder executivo a partir de 2013. Dessa forma, hoje a Central não existe na prática.

Mais especificamente sobre os conselhos de políticas públicas, as opiniões dos entrevistados convergem e divergem em relação a alguns pontos. Hegel Toqueville acredita que a existência do OP influenciou o aumento no número dos conselhos, sobretudo porque não havia apenas a preocupação nas demandas levantadas no OP, mas também nas políticas públicas como um todo e isso teria fomentado a criação dos conselhos pelo poder público. Porém, ele diz que os conselhos viraram instância para pautar questões do governo e não encaminhavam demandas da população. Conforme sua percepção, não era característico das reuniões dos conselhos a presença da população, estando sempre presentes os membros dos conselhos que eram representantes de interesses políticos ou do governo.

Hegel Toqueville enxerga que, com exceção do conselho da saúde, os conselhos no geral não realizavam discussões, era algo muito burocrático. A política do COPRGC e da própria gestão municipal previu fomentar os conselhos em uma ação conjunta ao OP, o que na prática não aconteceu até pela ação do legislativo e que não foi criado um canal de feedback entre os representantes e representados desses conselhos. Ele também colocou que os representantes dos conselhos não tiveram uma atuação significativa no OP.

Stuart Mill Gramsci colocou que o OP influenciou, sim, no aumento do número dos conselhos, porém, acha que faltou essa relação ser cultivada. Para ele, conselhos mais efetivos nas cobranças eram os de saúde, educação, idosos, assistência social, esporte e deficientes. Ele considera que esses conselhos eram mais participativos e autênticos na cobrança diante da administração pública.

Já Keynes Hayek não acredita que tenha sido o OP que influenciou diretamente no aumento dos conselhos, porém, junto com o OP houve um movimento de fortalecimento da participação e que esse movimento, sim, teve influência. Os conselhos mais organizados, para ele, eram o de cultura e um pouco o de saúde. O conselho do OP era o mais ativo de todos, porém, por muito foi tido como um espaço de visibilidade para interesses individuais. Ele considera que houve um investimento no fortalecimento dos conselhos através do COPRGC. Os conselhos eram vinculados antes às secretarias e a partir de então passam a ser vinculados ao COPRGC. Na sua perspectiva, o Fórum de Conselhos tentou criar uma comunicação entre os conselhos, que foi parcialmente bem sucedida.

Keynes Hayek colocou que existiam representantes dos conselhos que participavam do OP, mas que a relação entre as duas instâncias não era consolidada e nem fortalecida. Para Stuart Mill Gramsci, os conselhos, de certo modo, boicotavam as ações do OP. Ele diz ter tido a impressão de que as pessoas que participavam dos conselhos se sentiam donas deles e inibiam a participação de outras pessoas.

Algo que chamou a atenção na fala dos entrevistados diz respeito a articulações e interesses políticos por parte dos envolvidos no OP. Para Locke Rousseau, apesar de existir um conjunto de pessoas que pareciam não ter interesses políticos, muitos queriam aparecer e se destacar nas reuniões com o interesse de se candidatarem no futuro. Para ele, esses pareciam ser a maioria dos participantes do OP. Ele destaca que, na terceira gestão, apesar do OP ter ampla divulgação, poucas pessoas iam às reuniões e a maior parte dos que iam pareciam preocupar-se mais com postos e cargos na estrutura do OP. Ele afirma ter percebido que algumas pessoas que eram bastante militantes e participativas passavam a demonstrar interesses políticos com o tempo.

Locke Rousseau diz ter participado da reunião temática dos jovens. Conforme ele, nessas reuniões perdia-se muito tempo formulando a ata, o que atrapalhava bastante o andamento da reunião. Ele diz ter tipo a impressão de que as pessoas preocupavam-se muito em ter seus nomes expostos na ata, o que pra ele evidenciava um interesse futuro com uma candidatura política. Ele destaca também que, na ocasião, se discutia mais o que ia ser colocado e de que forma iria ficar a ata do que propriamente assuntos referentes à temática daquele grupo. Keynes Hayek também afirma que as pessoas perceberam o OP como um espaço de visibilidade pra a candidatura a vereador e, por isso, gostariam de ser conselheiros.

Alguns dos entrevistados apontam que houve uma forte oposição dos vereadores ao OP, assim como também as alianças partidárias feitas pelo governo dificultou que o OP alcançasse seus objetivos iniciais. Keynes Hayek coloca que os vereadores sempre realizaram uma grande oposição ao OP e que a participação direta não conseguiu se enraizar na sociedade. Em certos momentos levantou-se a possibilidade de discutir o orçamento público inteiro, porém, houve forte oposição por parte dos vereadores. Em 2001, a partir de emendas, os vereadores aprovaram um orçamento com despesas equivalentes a 150% das receitas previstas como forma de oposição ao OP e pressão ao executivo. Keynes Hayek também enxerga que o viés clientelista da Câmara Municipal prevaleceu e o pessoal do legislativo tinha medo da organização popular.

Hegel Toqueville diz ter percebido que existiam pessoas que participavam do OP com o interesse de desqualificar o processo; essas pessoas eram incluídas normalmente por políticos, mas mesmo elas, de certo modo, se humanizavam com o processo, passavam a respeitar o OP e geravam um entendimento sobre o que era participação.

Stuart Mill Gramsci entende que existiam regiões formadas por bairros mais carentes e mais centrais. Nessas regiões, os bairros mais centrais tinham maior articulação e, por isso, conseguiam colocar os seus interesses como prioritários. Assim, o OP foi capaz também de reproduzir certo apoderamento dos mais articulados sobre os mais carentes. Ele entende que o próprio governo era um ator que, de forma organizada e articulada, conseguia muitas vezes conduzir as demandas conforme seus próprios interesses.

Stuart Mill Gramsci salientou que, com a mudança de gestão e de partido em 2013, o OP continuou existindo estruturalmente, os cargos estão todos ocupados, mas não há ações participativas de fato. Ele crê que isso é reflexo das falhas que o OP teve em formar a população para que dessem continuidade no processo e se organizassem autonomamente. Assim, entende que o OP serviu muito como instrumento de manobra política e por muito os políticos o viam como forma de ganhar tempo e não de organizar a sociedade.

Em suas conclusões Keynes Hayek acredita que apesar dos governos do PT, responsáveis pelo OP em São Carlos, serem formados majoritariamente por membros da universidade existe a questão da universidade ser composta por sentimentos e atitudes elitistas, já que o cientista tem o egocentrismo de saber a verdade. Para ele a universidade olha pra si e para o Lattes e não olha pra cidade. Considera também que o PT ganhou o governo, mas não o poder e que quem está no governo nem sempre está no poder. Keynes Hayek cita também Ernesto Pereira Lopes¹¹⁵, e sugere que o coronelismo industrial ainda deixa suas marcas em São Carlos. Por isso considera que o município de São Carlos ainda é atrasado politicamente e o OP não foi capaz de mudar esse quadro.

Keynes Hayek também disse que a questão individual tá colocada muito fortemente na sociedade contemporânea, e isso tinha reflexos no OP. Ele disse que as pessoas iam na reunião do OP, conseguiam as demandas e depois nunca mais voltavam. Conselheiros que tinham sua demanda atendida não voltavam mais e daí a participação não se enraizou na sociedade.

Keynes Hayek também disse que a questão individual está colocada muito fortemente na sociedade contemporânea, e isso tinha reflexos no OP. Ele ressalta que as pessoas iam à reunião do OP, conseguiam as demandas e depois nunca mais voltavam. Conselheiros que tinham sua demanda atendida não voltavam mais e, então, a participação não se enraizou na sociedade.

4.4 ANÁLISE DO CASO A PARTIR DAS TEORIAS

*E ao final de nossa jornada
Retornamos ao ponto de partida
Sem reconhecermos a trilha já percorrida.
Thomas Stearns Eliot*

¹¹⁵ Keynes Hayek disse que Ernesto Pereira Lopes é uma figura que habita o imaginário político de São Carlos e que inclusive já foi objeto de tese que tratava sobre o coronelismo industrial brasileiro na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Conforme a informante ele foi um médico, industrial e agropecuarista nascido em São Paulo, mas que construiu sua carreira política em São Carlos. Durante a ditadura militar Ernesto teria exercido o cargo biônico de presidente da câmara dos deputados do Brasil. Keynes Hayek destacou uma história sobre ele de que em determinada instante distribuiu números para um futuro sorteio de uma rifa, a qual só seria realizada de fato se ele ganhasse as eleições. Diz que com a vitória ele realizou o sorteio em praça pública de algumas unidades de geladeiras produzidas em sua própria fábrica.

As evidências geradas através da pesquisa documental e das entrevistas mostram ter relações diretas com os modelos teóricos apresentados anteriormente. Portanto esse subcapítulo irá demonstrar quais são as principais correspondências estabelecidas entre as evidências, tanto documentais quanto relatadas nas entrevistas, com cada modelo teórico. Para possibilitar uma melhor visualização e compreensão as evidências foram agrupadas conforme cada um dos três modelos teóricos em três itens diferentes.

4.4.1 Teoria da Aprendizagem Social

A partir da análise documental e das entrevistas foi possível identificar que uma das preocupações que o OP de São Carlos teve foi com o processo educativo. Nas entrevistas, inclusive, foi apontado que essa preocupação surge principalmente na 3ª gestão de existência do OP, quando boa parte dos membros da equipe do OP eram professores.

A pesquisa documental mostra que os objetivos do OP Educa foram capazes de ir ao encontro com algo previsto para as instituições participativas pela Teoria da Aprendizagem Social que é a prática pedagógica explícita, intencional e planejada como tentativa de capacitar diversos atores sociais. Esse caráter foi possível observar também nas intenções de se criar a Universidade Aberta da Cidadania, porém esse projeto não teria alcançado tanto sucesso quanto o OP Educa, segundo os relatos dos entrevistados.

Um ponto sobre a Teoria da Aprendizagem Social que chama a atenção diante das evidências levantadas diz respeito ao maior envolvimento da população no controle social. A análise documental mostrou que a transparência foi um elemento prescritivo do OP de São Carlos. Porém as entrevistas relataram que a falta de articulação das secretarias, de pessoal exclusivamente contratado para tratar do OP e de tecnologia da informação não teriam permitido que ela se efetivasse na prática.

Outro aspecto identificado através das entrevistas que pareceu ser convergente com esse modelo teórico diz respeito a capacidade das instâncias participativas gerarem aprendizado na medida em que cria novos significados entre as pessoas. O processo educativo ocasionado pelos arranjos participativos, conforme a Teoria da Aprendizagem Social, seria capaz de atingir todos os atores sociais envolvidos, já que entende as organizações como espaços de transmissão do saber.

Os entrevistados mencionaram que as reuniões do OP tinham um papel fundamental para que a população conhecesse melhor questões referentes ao Estado que antes lhes eram estranhas, assim como o governo também teria tido uma maior compreensão sobre as

características e anseios das pessoas que compunham a sociedade. O processo educativo foi inclusive colocado muitas vezes pelos entrevistados como um dos mais importantes resultados do OP de São Carlos.

Apesar das características em comum apresentadas entre o modelo teórico em questão e as evidências empíricas, existem também um conjunto de pressupostos teóricos que não foram evidenciados ou até mesmo que se mostraram de forma diversa ao que se podia esperar.

Entre as características destoantes pode-se destacar certas expectativas colocadas nos arranjos participativos pela teoria como, por exemplo, a capacidade de construir uma nova cidadania popular e uma cultura política democrática. As exposições das entrevistas sinalizaram para o fato de que relações clientelistas, jogos de interesses e outros meios comuns e tradicionais às relações políticas brasileiras estiveram presentes no OP de São Carlos e teriam sido capazes de direcioná-lo em diversos instantes. Consequentemente não seria possível afirmar que a aprendizagem gerada com o OP de São Carlos foi capaz de pautar uma nova cultura política mais democrática.

Um aspecto que pareceu divergente da teoria se refere a certas condições das instituições participativas de estimular agrupamentos livres que ocasionariam em uma suposta comunidade genuína. O discurso dos entrevistados indicaram que o aumento das associações de moradores e de conselhos de políticas públicas não estariam diretamente relacionados a existência do OP. Além do mais essas organizações em diversos momentos estabeleceram relações conflituosas e representaram interesses distintos. Assim não há indícios de que o processo educativo gerado pelo OP teria sido capaz influenciar no aumento ou na forma de organização dos conselhos de políticas públicas e das associações de moradores em São Carlos.

4.4.2 Crítica a teoria normativa da sociedade civil

As evidências coletadas que aproximam o OP de São Carlos do modelo teórico da Crítica a Teoria Normativa da Sociedade Civil estiveram mais presentes nas entrevistas do que nos documentos. Inclusive em diversos momentos das entrevistas foram citadas informações sobre aspectos do OP de São Carlos que remetiam a essa teoria.

Conforme o modelo teórico em questão algo relevante que muitas vezes acaba sendo ocultado é a ação política das instituições participativas, assim como de seus membros. Também seria um desafio conhecer aqueles que são considerados como sociedade civil e o tipo de vínculo que mantêm com a sociedade política. Muitos dos entrevistados descreveram

que diversas pessoas envolvidas com o OP como representantes da sociedade deixavam latentes seu interesse em se utilizar das reuniões e plenárias como instrumento de promoção pessoal que possibilitasse uma futura candidatura política. Também foi destaque que algumas pessoas eram inseridas no OP a mando de vereadores que se opunham a ele para desqualificarem as atividades participativas.

Pareceu que o OP foi utilizado em diversos instantes pelo poder público como instrumento de articulação política com a sociedade, deixando em segundo plano questões referentes a participação e a promoção de um modelo de democracia mais participativa. Alguns dos entrevistados destacam como em alguns instantes questões como eleições e apoio político pautavam as ações do poder público e que isso tinha importantes reflexos sobre as atividades do OP.

A Crítica a Teoria Normativa da Sociedade Civil destaca que a sociedade civil, assim como a sociedade política, é composta por barganhas, chantagens, arranjos e fraudes. Dessa forma as instituições participativas não seriam capazes de alterar estruturas políticas tradicionais, já que também seriam capazes de reproduzir desigualdades presentes na sociedade. Isso pareceu bastante marcante nos conselhos de políticas públicas e nas associações de moradores que de acordo com os entrevistados estabeleceram muitas relações clientelistas, patrimonialistas e de insulamento.

Particularmente as associações de moradores foram apresentadas como instâncias bastante influenciadas pela ação dos vereadores, que conforme as explanações das entrevistas eram capazes de definir seus rumos e ainda utilizá-las como reduto eleitoral, de trocas e de relações clientelistas. Os conselhos de políticas públicas, conforme os relatos, teriam tido interesses políticos na centralidade de suas ações. Porém esses interesses não eram os dos vereadores e sim do próprio Poder Executivo. Os conselhos teriam sido instâncias que pouco fomentaram a participação e que dificultavam a entrada de novos membros. Os esforços do COPRGC para aproximar e articular o OP com essas organizações, assim como de mudar suas funções não teriam alcançado bons resultados.

Da mesma forma como é previsto por esse modelo teórico não foi possível identificar que a ação conjunta do Estado com a sociedade através do OP tenha sido capaz de garantir por si só que as instituições promovessem valores democráticos. Tampouco pode-se afirmar que a sociedade civil em questão foi a todo instante virtuosa, defensora do interesse geral e que tenha realizado suas atividades de forma dissociada da sociedade política.

4.4.3 Teoria da estrutura de oportunidade política

As questões referentes a Teoria da Estrutura de Oportunidade Política estiveram muito presentes nos documentos analisados, mas mostraram-se pouco efetivas nas constatações de resultados do OP. Esse modelo teórico apresentou um papel mais prescritivo e de objetivos do OP de São Carlos do que propriamente de ocorrências de resultados.

Conforme essa teoria as instituições participativas seriam capazes de inserir os indivíduos em redes estáveis de relações sociais através de laços de confiança e redes de cooperação o que gerariam externalidades positivas. Foi possível observar que de fato em alguns instantes as pessoas se organizaram em torno do OP de modo a buscar objetivos em comum, porém essas relações pareceram muito tênues já que aparentavam não se dar de forma contínua e sistêmica. É destaque na exposição de alguns entrevistados que depois de ter suas demandas aprovadas muitos agrupamentos se desfaziam ou deixavam de participar das reuniões do OP. Obviamente isso não foi uma regra, já que houve exceções.

Esse modelo teórico também entende que o ambiente político teria potencial para influenciar o engajamento cívico, a mobilização social e o associativismo, já que instituições políticas, ações de governo e políticas democráticas inclusivas seriam capazes de construir redes de capital social. Porém, pelo menos no que diz respeito a associações de moradores e conselhos de políticas públicas, isso não pareceu acontecer. Conforme os relatos a estrutura de promoção participativa desenvolvida em torno do OP teria sido pouco capaz de superar interesses de natureza política que envolviam as associações e os conselhos. Isso vem por em dúvida, pelo menos em relação ao OP de São Carlos, a premissa de que o desenho institucional de organizações públicas podem estimular a vitalidade cívica da comunidade.

Características do governo como relações com associações, oportunidade para a participação, capacidade em dar respostas aos cidadãos e um governo democrático e aberto seriam determinantes para a formação de uma estrutura de oportunidade política. Os documentos mostram que os esforços realizados pelo COPRGC, através de seminários e conferências, para estreitar as relações do governo com outros agrupamentos sociais e espaços participativos se deram de forma permanente. Existem pistas, inclusive, que essas relações tenha sido em diversos instantes tratadas como prioridade pelo COPRGC. Porém os relatos das entrevistas apontam para certos problemas que teriam inviabilizado que isso ocorresse na prática. Destaque para a crise de confiança gerada entre governo e sociedade com não realização de muitas das demandas aprovadas pelo OP e por problemas de natureza

administrativa que impossibilitaram uma comunicação mais efetiva entre essas duas esferas, como a falta de pessoal e sistemas informatizados.

De modo geral pareceu que a estrutura institucional formal do OP foi compatível ao que é previsto na teoria, já que utilizou-se de procedimentos informais, estratégias e de um determinado contexto político na tentativa de estimular a mobilização social e o associativismo. Porém na prática, sobretudo considerando sua influência sobre as associações de moradores e os conselhos de políticas públicas, não parece que tenha alcançado êxito e exercido uma influência substancial na atividade participativa em São Carlos.

4.4.4 Capacidade explicativa dos modelos teóricos sobre o caso

Os três modelos teóricos utilizados apresentaram capacidade explicativa sobre as evidências levantadas referentes ao caso estudado. Porém isso se deu em maior ou menor proporção. Alguns dos modelos também não foram capazes de explicar a problemática estudada referente ao OP de São Carlos em sua totalidade e sim apenas parcialmente.

A Teoria da Aprendizagem Social mostrou-se como um elemento explicativo fundamental para o entendimento de algumas ações do poder público que materializaram-se na forma do projeto OP Educa e que utilizava-se do OP como meio formal de promoção educacional. Essa teoria também alcançou sucesso na medida em que apontou as instituições participativas como instrumentos que por si só proporcionam aprendizagem social a todos os atores sociais envolvidos. Porém demonstrou certa limitação já que previa que a aprendizagem gerada pela participação seria capaz de realizar mudanças mais substanciais na cultura política. As premissas dessa teoria também não foram capazes de justificar o aumento no número de associações de moradores e de conselhos de políticas públicas e nem a relação que foi estabelecida entre essas organizações e o OP.

A Teoria da Estrutura de Oportunidade Política foi capaz de mostrar muitos dos objetivos que o governo tinha com o OP de São Carlos. Principalmente no que diz respeito a utilizá-lo como estrutura que desse condições para o desenvolvimento e surgimento de outras formas de arranjos participativos, assim como canal de articulação entre o governo e organizações autônomas da sociedade civil. Porém os resultados apresentados não indicaram o sucesso dessas intenções. As evidências levaram a crer que o OP de São Carlos teve pouca influência sobre o aumento das associações de moradores e os conselhos de políticas públicas, assim como não teria sido capaz de criar relações mais profundas e contínuas com esses instrumentos.

Por fim a teoria que melhor pareceu ter potencial explicativo sobre o OP de São Carlos, dados os objetivos e metodologias utilizadas na pesquisa, foi a Crítica a Teoria Normativa da Sociedade Civil. Isso se dá já que ela foi capaz de apresentar um conjunto de argumentos que apresentam as instituições participativas e a sociedade civil não como esferas independentes da sociedade política. Através da pesquisa foi possível observar que em diversos instantes os representantes da sociedade envolvidos com o OP de São Carlos utilizaram-se, quando não reproduziram, muitas práticas características da sociedade política brasileira. Essa teoria também foi reveladora na capacidade de explicar a constatação de que a maioria das associações de moradores em São Carlos sofrem fortes influências dos membros do Poder Legislativo. Esse modelo teórico também foi ao encontro de certas características identificadas nos conselhos de políticas públicas. Conforme os indícios os conselhos teriam cumprido pouco sua função de servir como espaço de participação popular para a formulação e acompanhamento das políticas públicas dado seu alto grau de insulamento e as influências que sofreram do poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Eu...nem eu mesmo sei, nesse momento...enfim...quem eu era,
quando me levantei hoje de manhã, mas acho que já me
transformei várias vezes desde então.*

Alice, personagem da obra *Alice's Adventures in Wonderland*
de Lewis Carroll

- Pode prometer que eu vou voltar?

Bilbo Bolseiro de Bolsão.

- Não. E se retornar não será mais o mesmo.

Gandalf, o cinzento, personagens da obra
The Hobbit de John Ronald Reuel Tolkien

*(...) o Mundo é também um ovo,
que prenuncia o início de outra viagem.*

Trecho da obra *The Mhytic Tarot*
de Juliet Sharman-Burke e Liz Greene

Nos últimos 25 anos foi marcante no cenário político brasileiro o surgimento, em todos os entes da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), de diversos arranjos participativos, os quais passam a receber mais recentemente o status de instituições participativas. Esses constituem-se enquanto formas de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. Diversos autores indicam que essas formas de organização social e política são uma inovação do Estado e da administração pública brasileira, diferenciando-se de um associativismo tradicional que existe desde o ciclo do ouro e que se pauta mais em associações filantrópicas e de ajuda mútua. Ao contrário, elas seriam fruto de todo um movimento de oposição ao Regime Militar e em apoio à redemocratização e refletiriam um conjunto de reivindicações por demandas reprimidas e de ações mais participativas realizadas por governos de partidos de esquerda. A Constituição Federal de 1988 seria um marco institucional para esses processos.

Algumas dessas instâncias participativas constituem-se de forma mais permanente e estável a mudanças de governo; é o caso dos conselhos municipais de saúde, os quais têm sua existência e funcionamento como condição para alguns repasses de outros entes. Outras já são mais voláteis e dependentes da vontade das forças políticas que estão no poder em determinado instante para seu funcionamento e existência; esse é o caso do orçamento participativo. Apesar de, na prática, o orçamento participativo ter se tornado uma experiência desenvolvida em diversos entes da federação e em diversos lugares do mundo em muitos momentos e por vários partidos, e de ter alcançado um importante reconhecimento

internacional, ele ficou bastante taxado como uma prática comum ao PT e partidos de esquerda.

Diversos trabalhos acadêmicos e científicos foram desenvolvidos e publicados sobre as práticas de democracia participativa brasileira. Esses trabalhos foram realizados tanto por pesquisadores e institutos nacionais como por internacionais. Muitas expectativas foram colocadas nessas instâncias e elas foram colocadas diversas vezes como as responsáveis por um novo modelo democrático que seria capaz de superar diversos problemas sociais e políticos de países recém-saídos de regimes ditatoriais. O OP por muito foi considerado como responsável por um novo projeto democrático, e o exemplo do OP de Porto Alegre (RS) foi tido como modelo a ser seguido.

Passado certo tempo de existência, as instituições participativas parecem ter diminuído os entusiasmos iniciais e em diversos casos não teria conseguido alcançar os resultados esperados. Isso gerou uma agenda de pesquisa que almejava entendê-las a partir de estudos empíricos que realizaram perguntas do tipo: para que e a quem servem tais instituições? O que de fato se espera delas? Quais os resultados práticos e os impactos que elas têm gerado? Tais práticas levantaram a importância de se entender as instituições caso a caso e as particularidades que cada experiência tem.

São Carlos presenciou a existência de um orçamento participativo entre os anos de 2001 e 2012 durante três gestões de prefeitos do PT. Esses prefeitos foram Newton Lima nas duas primeiras gestões (2001-2004 e 2005-2008) e Oswaldo Baptista Duarte Filho, popularmente conhecido como Oswaldo Barba na última gestão (2009-2012). Ambos os prefeitos eram vinculados e teriam exercido o cargo de reitor da Universidade Federal de São Carlos, sendo que todas as gestões foram formadas pela presença de assessores e secretários vinculados à UFSCAR e à USP.

O município de São Carlos apresenta bons indicadores sociais, se comparado ao restante do Brasil, e é composto por um conjunto de universidades, e instituições de ensino e de pesquisa, que o fez ser considerado a capital nacional da tecnologia. No entanto, a pesquisa descritiva foi capaz de revelar que a cidade nunca apresentou uma cultura política associativa e de mobilização social relevante; algo que, de certo modo, parece ser característico de quase todo interior do estado de São Paulo. Assim, não foi possível constatar outras formas de participação política que envolvesse grande parcela da sociedade antes da existência do OP.

Através dos levantamentos realizados sobre a fundação de associações de moradores e a criação de conselhos de políticas públicas no município de São Carlos foi possível observar que o período de existência do OP coincide com um aumento significativo desses dois tipos

de organizações se comparado ao período anterior à existência do OP. Antes de 2001 haviam sido criados 12 conselhos de políticas públicas em São Carlos. Entre 2001 e 2012, São Carlos presenciou a criação de 26 novos conselhos. Levando em conta as associações de moradores com registro no Cartório de Pessoa Jurídica de São Carlos, tem-se que antes de 2001 a cidade contava com 15 associações registradas. Entre os anos de 2001 e 2013, foi possível observar a fundação de 23 novas associações com registro.

Levando em conta a capacidade do OP em atingir diversas regiões da cidade e mobilizar principalmente nos seus primeiros anos de existência, uma parte da população para as plenárias, somado ao fato de que o OP seria o carro-chefe de questões referentes à participação política na cidade, o que ficou ainda mais evidente a partir da criação da COPRGC, seria aceito o levantamento da hipótese de que esse mecanismo de participação teria alguma relação com o aumento de conselhos e associações. Dessa forma, o objetivo geral dessa pesquisa esteve em torno de entender as relações estabelecidas entre o OP e essas outras formas de organização social, que são as associações de moradores e os conselhos de políticas públicas, buscando inferências que comprovem ou não que o OP tenha sido um fator importante para esse aumento numérico.

Os documentos analisados foram todos produzidos e/ou publicados pela Prefeitura de São Carlos, pelo COPRGC ou pela equipe gestora do OP. Isso indica o caráter institucional desse material e que os mesmos tinham por objetivo demonstrar uma versão oficial sobre o OP. Dessa forma, os documentos foram considerados como um meio de se identificar os objetivos explícitos que se tinha com o OP.

Apesar dos documentos tratarem de questões referentes à *accountability*, democracia participativa, participação política, planejamento urbano e espaço de negociação política como características do OP, e também dos esforços demonstrados, principalmente através do OP Educa, para a promoção da educação cidadã, os elementos mais presentes e que mais chamaram a atenção foram outros.

Os documentos retratam o quanto houve a preocupação e esforço por parte do COPRGC em estimular e fortalecer outras formas de organizações e mobilizações sociais por meio do OP. Foi possível notar que inclusive as associações de moradores e os conselhos de políticas públicas foram priorizados nessa relação. Porém, o que também chama a atenção, levando em conta os documentos analisados, é que os esforços pareciam ser mais no sentido de estabelecer laços entre o OP e as outras instituições do que propriamente usar o OP como meio de estímulo para o surgimento delas. O estímulo para o surgimento de novas formas de organizações participativas também pareceu ser uma preocupação, porém, menos significativa

do que a organização e formas de estreitar o relacionamento entre organizações já existentes e o OP.

Isso pode indicar que a tentativa de estabelecer essas relações talvez tenha surgido da percepção dos gestores da existência e até mesmo de um aumento no número dessas instâncias participativas, o que ficou demonstrado em alguns momentos da análise documental. Contudo, não é possível indicar através deles que o aumento no número de associações de moradores e nos conselhos de políticas públicas esteve atrelado diretamente ao OP.

Se fosse levada em conta apenas a análise documental para ao desenvolvimento da pesquisa, o modelo teórico que melhor parece explicar o OP de São Carlos é o da Teoria da Estrutura de Oportunidade Política. Isso dado que essa análise evidenciou uma enorme preocupação do poder público em utilizar o OP como instrumento que gerasse um ambiente estimulador a outras formas de mobilização e associativismo. No entanto, as entrevistas também forneceram informações reveladoras que não permitem concluir isso antecipadamente.

As entrevistas, apesar de serem relatos pessoais e muitas vezes subjetivos da realidade, mostraram importantes perspectivas sobre o OP. Os entrevistados, no geral, ressaltaram um papel importante do OP, que foi o de gerar entre os envolvidos um processo educativo e de aprendizagem.

A aprendizagem, conforme eles, não foi capaz apenas de atingir os membros da sociedade civil, mas também os representantes do governo. Essas pessoas teriam conhecido, através do OP, mais a realidade uma da outra. A sociedade teria aprendido sobre o governo e o governo aprendido mais sobre a sociedade. Também no discurso dos entrevistados foi possível identificar o reconhecimento de que muitas pessoas passaram por um processo de humanização enquanto estiveram envolvidos com o OP e de que o individualismo visto inicialmente deu espaço para uma visão mais coletiva e totalizadora da realidade.

Porém, mesmo com o levantamento da importância do caráter educativo do OP de São Carlos, segundo os próprios entrevistados, a aprendizagem não é capaz e nem suficiente para explicar o aumento dos conselhos de políticas públicas e de associações de bairro, assim como também não tem condições de elucidar por completo as relações estabelecidas entre essas organizações e o OP. Para uma melhor compreensão, é necessário analisar os conselhos e as associações separadamente.

Ficou evidente, a partir dos relatos dos entrevistados, que o aumento significativo dos conselhos é fruto de um conjunto de iniciativas na promoção da participação por parte do

governo e que em parte foi motivada pelo OP e usou esse arranjo como referência. Também é possível afirmar que, diante das discussões geradas pelo o OP, o poder público viu a necessidade de criar instâncias participativas que tivessem foco em áreas específicas. Assim, os órgãos que na época mais foram desenvolvido para isso foram os conselhos de políticas públicas.

No entanto, vale ressaltar que, conforme a fala dos entrevistados, esses conselhos não foram capazes de alcançar os objetivos que lhes foram imaginados, já que acabaram limitando a entrada de novos membros e tiveram uma imensa dificuldade em se comunicar entre si e com outros canais de participação como o OP, por exemplo. Alguns dos entrevistados destacaram que os conselhos serviam mais como ambiente para discussões de pautas do governo do que propriamente de um espaço de encaminhamento de demandas, de participação, de cobrança e prestação de contas para a sociedade.

As associações de moradores pareceram ainda mais distantes do OP. Os entrevistados foram quase que consensuais ao apontar que elas serviam mais como mecanismos de manobra e curral eleitoral de vereadores do que propriamente em espaços associativos e de mobilização. Conforme a fala de alguns entrevistados, as associações de moradores eram criadas e cerradas conforme seus interesses e vontades. Assim, diante do relato deles, o OP não foi um elemento influenciou no aumento dessas associações. A pesquisa também não permitiu afirmar se esse aumento esteve associado a certa oposição dos vereadores ao OP na tentativa de gerar agrupamentos próprios, mas essa seria uma interessante hipótese que merece novas investigações.

Mesmo com os esforços demonstrados pelo COPRGC, as associações de moradores também apresentaram dificuldade em agir conjuntamente ao OP, com exceção das associações de moradores do Santa Marta e Amor, que aparentemente tiveram uma maior comunicação com o OP, mas que são apresentadas como associações que já apresentavam um elevado nível de organização e que eram formadas por pessoas com um perfil bastante específico. Mesmo a associação de moradores do bairro Cambuy, que, conforme as exposições, teve uma considerável mobilização e representação diante o OP durante um tempo, teria tornado-se também um ambiente de negociações e influência política. A tentativa frustrada de criação da Central de Associações de Moradores de São Carlos também vai ao encontro com a confirmação da falta de capacidade de organização dessas associações.

Diversos fatores são apontados como relevantes para explicar certo fracasso do OP em alcançar seus objetivos iniciais. Dentre eles, destacam-se os recursos que seriam insuficientes, conflitos de interesse com a secretaria de planejamento na terceira gestão e o corpo

administrativo que teria falta de tecnologia de informação, falta de pessoal e mesmo falta de apoio da prefeitura em certos instantes. O ato de muitas das demandas aprovadas não serem realizadas na prática teria sido também um fator que teria desestimulado as pessoas a participarem das plenárias e colocado em descrédito até mesmo outras formas de organização e de participação política.

Parece também que a oposição dos vereadores foi algo determinante ao OP, já que os mesmo, em sua grande maioria, não apoiavam esse instrumento participativo e o viam como uma ameaça às suas funções. Isso se deu já que os representantes do legislativo têm como prática a distribuição de recursos através de emendas à lei orçamentária para demandas de certos grupos que lhes compensarão no futuro com votos, formando assim uma relação clientelista. Desse modo, um canal que permitisse a população eleger diretamente suas demandas sem intermédio dos representantes do legislativo não se mostrou interessante a eles.

Outra questão relevante apontada foi para o fato de que o OP serviu em vários instantes como meio de viabilização de futuras candidaturas políticas dos seus participantes representantes da sociedade civil. Esses, segundo os relatos das entrevistas, viram nos cargos de conselheiros e delegados uma forma de terem visibilidade política e questões referentes a atendimento de demandas, e discussões sobre temas, em alguns casos, teriam ficado em um segundo plano.

Diante de uma análise conjunta de todos os instrumentos usados nessa pesquisa e dos resultados por eles alcançados, mas principalmente através das entrevistas, é possível afirmar que o OP de São Carlos esteve envolto em um conjunto complexo de relações políticas que mais pareceram deixar elucidar tradições da política brasileira do que propriamente gerar mudanças significativas na cultura política de São Carlos.

Esses indícios devem ser relativizados já que isso se dá levando em conta as delimitações, objetivos, técnicas e instrumentos utilizados na pesquisa. Essa situação também leva a crer que o modelo teórico que melhor explica as relações estabelecidas entre o OP de São Carlos e o aumento numérico de associações de moradores e conselhos de políticas públicas é a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil. Mesmo assim não podemos descartar e nem diminuir a importância que os outros modelos teóricos possam ter em explicar outros fatores referentes ao OP de São Carlos, assim como também em alguns instantes mostraram-se com capacidade auxiliar de explicação sobre os fatores aqui estudados.

A pesquisa aqui apresentada também abre a possibilidade e coloca a relevância da realização de outros estudos ao instrumento de participação desenvolvido no município de

São Carlos conhecido por orçamento participativo. Assim como também traz à tona a importância de investigação das forças e movimentos políticos, assim como das características dos processos associativos e de mobilização social nessa cidade. Estudos e pesquisas futuras que levem em conta outros problemas que utilizem de metodologias diferentes das aqui utilizadas e que sejam capazes de observar outras fontes de evidência não abarcadas por essa pesquisa tendem a enriquecer a discussão e lançar à luz do conhecimento novas premissas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol.15, n.43, p. 121-140, set-dez. 2001.

ABREU, Sandra Elaine Aires. **Pesquisa e análise documental**. In: XVI Seminário de Atualização de Práticas Docentes: competências docentes no século XXI e em outros também, 2008, Anápolis-GO. Anais do XVI Seminário de Atualização de Práticas Docentes. Anápolis-GO: Centro Universitário de Anápolis, 2008. p. 26-28.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**. n. 109, São Paulo, jan./mar. 2012.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2001. Resenha de: PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil se organiza na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 36, n. 47, São Paulo, out. 2001.

ALVES, Douglas Santos; VISCARRA, Simone. Capital social, satisfação e as diferentes formas de participação política. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.6, p. 85-105, jan.-abr. 2012.

ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**: Introdução ao jogo e suas regras. 1.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. **Capital Social**. Rio de Janeiro, ed. Zahar, 2010.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 13-22, 2011.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n° 1, p. 43-64 Jun. 2008.

_____. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro. In Leonardo Avritzer (coord.), **Sociedade civil e democratização**, Belo Horizonte, Del Rey, p. 271-308 1994.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo, **Lua Nova**, n° 39, p. 149-74, 1997.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma outra cultura política participativa no Brasil. **Revista de sociologia e política**. Curitiba, n. 21 p. 83-108, nov. 2003.

BELL, Judith. **Como realizar um projeto de investigação**: um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação. Lisboa: Gradiva Publicações, 1997.

BENNETT, Andrew Case Study Methods : Design, use, and comparative advantages. In : SPRINZ, D. F. & WOLINSKY-NAHMIAS, Y. **Models, numbers, and cases : methods for studying international relations**. University of Michigan. 2004.

BISPO JÚNIOR, José Patrício; GERSCHMAN, Sílvia. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, vol. 18, n.1, p. 07-16, jan. 2013.

BLATTER, Joaquim ; BLUME, Till. In search of co-variant, causal mechanisms or congruence ? Towards a plural understing of case studies. **Swiss political science review**, St. Gallen, v.14, n.2, p.315-356, 2008.

BONAMINO, Alicia; ALVES, Fatima; FRANCO, Creso; CAZELLI, Sibebe. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo a luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**. v. 15, n. 45, p. 487-594, set./dez. 2010.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar em ciências sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Florianópolis, vol.2 nº 1 (3), p. 68-80, jan-jun. 2005.

BRANDÃO, Carlos R.(org.) **Pesquisa Participante**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2005.

_____. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, 04 de Maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jul. 2011.

CALADO, Sílvia dos Santos; FERREIRA, Sílvia Cristina dos Reis. Análise de documentos: método de recolha e análise de dados. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mil/analysedocuments.pdf> . Acesso em março de 2013.

CAZELLI, Sibebe; FRANCO, Creso. Os diferentes tipos de capital mobilizados no contexto familiar e o acesso de jovens a museus. **29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, Caxambu, GT n. 14 sociologia e educação, ANPED, p. 1-20, 2006.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. 1.ed. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COSTA SOBRINHO, João Elias de Oliveira. **Amortecendo as relações ente Estado e sociedade civil**: A secretaria geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). Manuscrito, Apresentado no Seminário intermediário da ABCP, São Carlos, Julho, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. Resenha de: RIZEZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, nº 51, p. 161-165, 2003.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DIANI, Mario. *The relational element in Charles Tilly's recent (and not so recent) work*. **Social Networks**, p. 316–323, nº 29, 2007.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**. Curitiba, nº24, p. 213-225, 2004.

_____. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 115, p. 139-154, mar. 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre**: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. 1.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial. 2007.

_____. **Orçamento participativo de Porto Alegre**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 1.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.3, p.375-398, 2002.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. Análise de conteúdo. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge. Política y políticas públicas: determinación y autonomia. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. CEPAL, Mexico, DF, 2006.

FRANZESE, Cibele ; PEDROTTI, Paula Maciel . Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 207-232, 2005.

FREY, Klaus . Capital social, comunidade e democracia. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.2, p. 175-187, 2003.

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? **Política & Sociedade**, n.5, out. 2004, p.119-138.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978

GERRING, John. What is a case study and what is it good for ? **American Political Science Review**, Los Angeles, v.98, n.2, p. 341-354, maio, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24, 2011a.

_____. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, p. 121-250, n^o 47, 1999.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 34-42, 2011b.

_____. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990, **Novos Estudos**, n^o 66, pp. 91-110, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO Graziela. *La construcción política de las sociedades civiles*. In GURZA LAVALLE, Adrian, **El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**. México, CIESAS, p. 207-268, 2011.

HAKIME, Raphael. São Carlos consolida fama de “cidade dos doutores”. **Abril.com**, dez. 2008. Disponível em: < <http://www.abril.com.br/noticias/brasil/sao-carlos-consolida-fama-cidade-doutores-407731.shtml> > Acesso em: 12 out. 2012.

JUND, Sérgio. **Direito Financeiro e Orçamento Público**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LACHER, Eduardo R. Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o Orçamento Participativo. **Indicadores econômicos FEE**. Porto Alegre, Ano.22, n^o 4, p. 219-237, 1995.

LAHERA, Eugenio. Encuentros y desencuentros entre política e políticas públicas. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. CEPAL, Mexico, DF, 2006.

LOWNDES, Vivien; WILSON, David. Social Capital and Local Governance: Exploring The Institucional Design Variable. **Political Studies**. Nottingham, Vol. 49, p. 629-647, 2001.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, São Paulo, n^o 81, p. 147-174, 2010.

MALONEY, Wiliam; SMITH, Graham; STOKER, Gerry. Social Capital and urban governance: Adding a more contextualized ‘top-down’ perspective. **Political Studies**. Nottingham, v.48, n.4, p. 802-820, set. 2000.

MARTINELLI, Maria Lucia (org.) **Pesquisa Qualitativa: Um instigante desafio**. 1.ed. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de Caso: Uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, Universidade de São Paulo, vol. 2, n.2, pag. 8-18, jan. – abr, 2008.

MEISTER, Robert (1991) *Political Identity. Thinking Through Marx*. Massachusetts: Basil Blackwell.

MINAYO, Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 30.ed. Petrópolis: Vozes, 2011

MONASTERIO, Leonardo. **Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas**. V Encontro de Economia Política em Fortaleza, jun. 2000.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 1.ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.

MOURA, Reidy Rolim de . Pesquisa Longitudinal: apontamentos a partir da sua aplicabilidade. In: Jussara Ayres Bourguignon e Constantino R. de Oliveira Junior. (Org.).

Pesquisa em Ciencias Sociais: Interfaces, Debates e Metodologias. 1ed. Ponta Grossa: Toda Palavra, , v. 1, p. 99-128. 2012.

MULLER, Pierre. (2002) *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, (Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Título original *Les politiques publiques*, publicado em *Collection Que-sais-je?* Número 2354, 4ª edição. Francesa, 2000.

OXHORN, Philip . *From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America. Civil Society: Theory, History and Comparison*, Cambridge: Polity Press, p. 250-277, 1995.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, Ursula Dias ; FRACALANZA, Ana Paula ; COSTA, André Galindo da ; RIZZI, Raquel. Estruturas de Governança no Setor Público e a Gestão Participativa: Dilemas e Possibilidades no Brasil Contemporâneo. In: Sílvia Helena Zanirato. (Org.). **Mobilização e mudança social: experiências de participação política na sociedade contemporânea.** 1ªed. São Paulo: Editora Annablume, 2013, v. , p. 11-35.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa.** n.114, p.179-195, nov. 2001.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários:** a experiência brasileira recente. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo:** Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado. 2000. 54 f. Tese (Doutorado) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its origins and applications in modern sociology. **Annual review of sociology**, Palo Alto, vol. 24, p. 1-24, 1998.

PUTNAM, Robert. *Bowling alone: america's declining social capital.* **Journal of Democracy** 6, n° 1, 1995.

_____. **Bowling Alone: The colapse and revival os American Democracy.** Nova York, Simon and Schuster, 2000.

_____. **Comunidade e democracia:** A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, ed. FGV, 1998.

_____. *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

RENNÓ, Lucio Remuzat. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, n^o 21, p. 71-82, nov. 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIHOUX, Benoit ; REZSOHAZY, Ilona ; BOL, Damien. Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis : anextensive review. **German Policy Studies**, Vol.7, n.3, 2011.

ROMÃO, Wagner de Mello. Entre a sociedade civil e a sociedade política. In Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 199-206, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITIZER, Leonardo. Introdução: Ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. 1.ed. Civilização Brasileira, 2002

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v.26, n.4, p.461- 510, 1998.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 15.ed. Porto: Edições Afrontamento, 2006.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 4.ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SEVERINO, Antônio Jaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Glauco P.; CARVALHO, Carlos E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova economia**. Belo Horizonte. Ano 16, n^o 3, p. 423-451, set./dez. 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath. Introdução ao número especial de Sociologias. **Sociologias**, vol.13, n^o 28, p. 14-16, 2011.

_____. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n^o 16, p. 156-179, jul./dez, 2006.

SKOCPOL, Theda; MORRIS, Fiorina. *Civic engagement in American Democracy*. Nova York, The Brooking Institution Press, 1999.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, nº 4, p.84-97 out./dez. 2001.

SOUZA, Luciana Andressa Martins . Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, p. 245-285, 2011.

SOUZA, Murillo Anunciação de. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 101, p. 25-39, jan./mar. 2010.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011

SUREL, Yves. Relaciones entre la política y las políticas públicas. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. CEPAL, Mexico, DF, 2006.

TARROW, Sidney. *Social moviments in contentious politics: A review article*. **American Political Science Review**, Vol.90, nº 4, Dez. 1996a.

_____. Making social Science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's making democracy work. **The american political Science review**, vol. 90 n. 2, p. 389-397, Jun. 1996b.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, p. 209-213, nov. 2005.

_____. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, p. 27-49, Salvador, 2010

_____. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell; Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. 1 ed. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 221-273, 2008.

TILLY, Charles; WOOD, Lesley. **Los Movimientos Sociales, 1768 - 2008. Desde sus orígenes a Facebook**. Publisher: Editorial Critica, 2010.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2.ed. São Paulo, Martins, 2005.

VAZ Alexander; PIRES, Roberto. Participação social como método de Governo? Um mapeamento das "interfaces socio-estatais" nos programas desenvolvidos pelo governo federal. **Leituras complementares**. Brasília: IPEA Manuscrito, 2011.

VIEIRA, Liszt. O argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/ São Paulo, Ed. Record, 2001. SCHERER-WARREN, Ilse. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 17, nº 48, p. 205-209, 2002.

VILLAS-BÔAS, Renata J. A. Participação popular nos governos locais, **Revista Pólis**. n.14, 1994.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 43-50, 2011.

WANDERLEY, Luis Eduardo Waldemarin. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 109, p. 5-30, jan./mar. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1- O que você pensa sobre o OP? Qual teriam sido os principais objetivos? Esses objetivos mudaram ao longo do tempo?
- 2- Dentre os itens abaixo quais seriam por grau de importância os principais objetivos do OP:
 - a) Gerar um ambiente de aprendizado entre todos os envolvidos, mas principalmente em defesa dos menos favorecidos.
 - b) Servir como instrumento de interesses políticos e de determinados grupos.
 - c) Gerar condições que favoreciam outras formas de associação e organização das pessoas.
 - d) Outra coisa. O quê?
- 3- Quais foram os principais resultados alcançados com o OP?
- 4- Dentre os itens a baixo quais mais representam por grau de importância os resultados alcançados pelo OP:
 - a) O OP proporcionou algum tipo de aprendizagem seja para a população, seja para os representantes do governo que teria reflexo na organização ou nas reuniões das associações de moradores (incluem-se aqui as capacitações e seminários).
 - b) O OP foi capaz de proporcionar condições através das suas ações ou estrutura administrativa que proporcionassem efeitos sobre as reuniões das associações.
 - c) O OP não teve muita relação com as reuniões das associações que foram marcadas predominantemente por interesses políticos e de certos grupos.
 - d) Outro. Qual?
- 5- Você acredita que a existência do OP influenciou no aumento no número de conselhos e associações de moradores? Se sim, por quê?
- 6- Você acredita que o OP influenciou na forma de organização, estruturação ou nas reuniões dos conselhos e de associações de moradores? Se sim de que forma?
- 7- Os diversos seminários e conferências sobre participação realizados pelo governo exerceu influências sobre os conselhos e associações de bairro? Se sim como?
- 8- O COPRGC exerceu influência sobre os conselhos e associações de bairro? Se sim como?
- 9- As representações de representantes de conselhos e associações de bairro na estrutura administrativa do OP foram efetivas?
- 10- É possível dizer que o OP gerou maior transparência, prestações de contas, conhecimento sobre o governo e política e uma gestão compartilhada entre sociedade e governo? De que forma isso influenciou os conselhos e associações de bairro?
- 11- O OP evidenciou a ação e a força de certos grupos sociais e políticos que não agiam em prol do bem coletivo? Se sim quais foram esses grupos? Esses ou outros grupos tiveram influência sobre os conselhos e associações de bairro?

- 12- O OP teve ações instituições administrativas, práticas e ações e uma política que proporcionassem um ambiente favorável ao associativismo? Esses elementos viriam a influenciar como os conselhos e associações de bairro?

APÊNDICE B – PERGUNTAS EXTRAS REALIZADAS AO REPRESENTANTE DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

1- O que você pensa sobre as associações de moradores? E sobre a sua associação especificamente?

2- Você vê alguma relação entre o OP e o surgimento e consolidação das associações de moradores?

- Se sim quais?
- Se não o que teria influenciado para esse aumento das associações?

3- Sobre as influências que o OP teve nas reuniões e na organização das associações de moradores:

a) O OP proporcionou algum tipo de aprendizagem seja para a população, seja para os representantes do governo que teria reflexo na organização ou nas reuniões das associações de moradores (incluem-se aqui as capacitações e seminários).

b) O OP foi capaz de proporcionar condições através das suas ações ou estrutura administrativa que proporcionassem efeitos sobre as reuniões das associações.

c) O OP não teve muita relação com as reuniões das associações que foram marcadas predominantemente por interesses políticos e de certos grupos.

d) Outro. Qual?

4- É possível dizer que o OP gerou maior transparência, prestações de contas, conhecimento sobre o governo e política e uma gestão compartilhada entre sociedade e governo? De que forma isso influenciou associações de moradores?