

MARCOS ANTÔNIO BEAL

**DEMOCRACIA E ELITES:
INSTITUCIONALIZAÇÃO E CULTURA POLÍTICA NO FÓRUM DE
DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes (SCHLA – DECISO), Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

**CURITIBA
2006**

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCOS ANTÔNIO BEAL

DEMOCRACIA E ELITES:
INSTITUCIONALIZAÇÃO E CULTURA POLÍTICA NO FÓRUM DE
DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes (SCHLA – DECISO), Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof.^a Dr.^a Evelina Dagnino
Departamento de Ciências sociais, UNICAMP

Curitiba, 01 de junho de 2006

A meus pais José e Lucimar Beal,
representando todos os imigrantes do Rio Grande do Sul
que desbravaram o Sudoeste do Paraná.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com a colaboração e o apoio de diversas pessoas. Faço menção aqui àquelas que, ao meu ver, contribuíram de forma mais direta, oferecendo suporte, estímulo e condições, seja no plano intelectual, afetivo ou material para sua realização.

Agradeço ao pessoal da Associação Comercial e Empresarial de Dois Vizinhos – ACEDV de maneira geral e a Luis Carlos Peretti em especial, pela contribuição na pesquisa documental. Da mesma forma, estendo o agradecimento a todas as pessoas do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos que colaboraram com o fornecimento de dados, em especial a suas lideranças. A solicitude da secretária do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, Denise, durante a execução da pesquisa constitui-se contribuição que também não pode ser esquecida.

Na Academia, faço menção a alguns nomes imprescindíveis: ao professor Dr. Paulo Roberto Neves Costa, pela paciência com que soube orientar, ler e reler quantas vezes necessário os textos preliminares desta dissertação. Ao professor Dr. Renato Monseff Perissinotto da linha de pesquisa “Sociedade e Política nas democracias contemporâneas” pelas contribuições mais que pontuais, a quem devo grande parte da sistematização metodológica deste trabalho. Não posso esquecer ainda dos colegas desta mesma linha de pesquisa: Alessandro, Amélia, Cândida, Lílian e Lorena, não apenas pela contribuição intelectual, mas também pela partilha de anseios e pela caminhada que construímos juntos ao longo destes dois anos no Programa de Pós graduação em Sociologia da UFPR.

Agradeço ainda ao professor e amigo Dr. Carlos Eduardo Sell, árduo cientista, por todas as contribuições desde as primeiras disciplinas da graduação, passando pela fase de elaboração do projeto desta pesquisa até o momento da sua defesa. Sua contribuição transcende as limitações deste trabalho e certamente me acompanharão por meio do exemplo e da dedicação ao longo de toda vida.

Por fim, agradeço ainda à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) pelo suporte material, sem a qual teria sido muito mais difícil arcar com os custos deste projeto. Igualmente, agradeço a meus tios e familiares residentes na cidade de Curitiba, pela acolhida amiga nesta bela cidade do Paraná.

Embora todos os limites desta pesquisa sejam de minha absoluta responsabilidade, certamente eles seriam bem maiores se eu não tivesse contado com este valioso grupo de colaboradores e interlocutores. A eles minha estima e reverência.

Quem diz participação, diz democracia (Rousseau);
quem diz democracia, diz organização (Robert Dahl);
quem diz organização, diz oligarquia (Robert Michels)
ou autoritarismo (dizem os fatos).
Wanderley Guilherme dos Santos

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
INTRODUÇÃO	01
PRIMEIRA PARTE	07
1 ELITE E CULTURA POLÍTICA	07
1.1 RECORRÊNCIA TEMÁTICA E O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA	07
1.2 CULTURA POLÍTICA COMUNICATIVA VS CULTURA POLÍTICA INSTRUMENTAL	15
1.3 UM MODELO INTERPRETATIVO	21
1.3.1 Apoio governamental e institucionalidade formal	23
1.3.2 Capital Social e valores políticos	28
1.3.3 Desenho institucional e processo decisório	36
SEGUNDA PARTE	40
2 APOIO GOVERNAMENTAL E INSTITUCIONALIDADE FORMAL	42
2.1 APOIO GOVERNAMENTAL	44
2.2 O ESTATUTO DO FDDV E O RECONHECIMENTO COMO OSCIP	49
2.3 UMA PRIMEIRA CONCLUSÃO	56
3 CAPITAL SOCIAL E VALORES POLÍTICOS	57
3.1 CAPITAL SOCIAL	57
3.1.1 A presença de uma elite econômica e política no Fórum	58
3.1.2 Traços de associativismo: tradição familiar e perfil de engajamento.....	64
3.2 VALORES POLÍTICOS	74
3.2.1 Interesse por política partidária e sentimento de eficácia subjetiva ...	75
3.2.2 Conceito e adesão à democracia: demanda por participação política	80
3.2.3 Percepções sobre o regime e o sistema: crise de governabilidade e retrocesso autoritário	88
3.3 CAPITAL SOCIAL E VALORES POLÍTICOS: ENTENDENDO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	94
4 DESENHO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO	96
4.1 DESENHO INSTITUCIONAL: ESTRUTURA FORMAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO INFORMAL	97
4.2 PROCESSO DECISÓRIO: ANALISANDO O PLANO ESTRATÉGICO DOIS VIZINHOS 2013	101
4.2.1 A constituição da agenda	103
4.2.2 Os debates e discussões	106
4.2.3 A implementação das propostas	109
4.3 DÉFICIT NA OPERACIONALIZAÇÃO E MECANISMOS DE SELEÇÃO INTERNA	117
5 CONCLUSÃO	119
BIBLIOGRAFIA	128
ANEXOS	134

LISTAS

Lista de Tabelas

TABELA 01 - SUMÁRIO DOS ENTREVISTADOS	41
TABELA 02 - OCUPAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	47
TABELA 03 - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA ATUALMENTE DOS PARTICIPANTES DO FDDV	48
TABELA 04 - FAIXA ETÁRIA POR ESTADO DE NASCIMENTO E ESTADO CIVIL	59
TABELA 05 - RENDA POR OCUPAÇÃO	60
TABELA 06 - FORMAÇÃO SUPERIOR POR IES E ANO DE INGRESSO	62
TABELA 07 - ATUAÇÃO NO GT POR FORMAÇÃO SUPERIOR E ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA ÁREA DE INTERESSE DO GT... ..	63
TABELA 08 - OCUPAÇÃO PREDOMINANTE DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DE PAI E MÃE	65
TABELA 09 - CARGOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS OCUPADOS POR PARENTES	66
TABELA 10 - CARGOS POLÍTICOS E/OU ADMINISTRATIVOS OCUPADOS ..	67
TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO EM PARTIDOS POLÍTICOS	68
TABELA 12 - DISTRIBUIÇÃO DE FILIAÇÕES ATUALMENTE	69
TABELA 13 - CARGOS DE DIREÇÃO PARTIDÁRIA	70
TABELA 14 - PROPORÇÃO DE PESSOAS FILIADAS OU ASSOCIADAS POR TIPO DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO ÁREA DE REGIÃO METROPOLITANA – 1996	70
TABELA 15 - TIPOLOGIA DE INSTITUIÇÕES POR ÍNDICE DE ENGAJAMENTO	71
TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS OCUPADOS EM DIREÇÃO DE INSTITUIÇÕES	72
TABELA 17 - CONFIANÇA EM INSTITUIÇÕES	73
TABELA 18 - ASSOCIAÇÃO DE VALORES	75
TABELA 19 - INTERESSE ASSOCIADO	76
TABELA 20 - ENGAJAMENTO CÍVICO	77
TABELA 21 - EFICÁCIA POLÍTICA SUBJETIVA	78
TABELA 22 - SIMPATIA POR PARTIDOS POLÍTICOS	79
TABELA 23 - ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA	79
TABELA 24 - PREFERÊNCIA PELA DEMOCRACIA POR OCUPAÇÃO	81
TABELA 25 - ADESÃO À DEMOCRACIA COMO VALOR FUNDAMENTAL	81
TABELA 26 - ADESÃO ABSOLUTA À DEMOCRACIA COMO VALOR FUNDAMENTAL	82
TABELA 27 - LIBERDADE VS IGUALDADE	83
TABELA 28 - REGULAÇÃO SOCIAL DO ESTADO	84
TABELA 29 - IDEAL DE RELAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E SISTEMA POLÍTICO	79
TABELA 30 - ALCANCE DO CONCEITO DE DEMOCRACIA	85

TABELA 31 - CONTEÚDOS DA DEMOCRACIA	86
TABELA 32 - SITUAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL	88
TABELA 33 - SUMÁRIO SOBRE A AVALIAÇÃO CONJUNTURAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	89
TABELA 34 - IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS	90
TABELA 35 - EFICIÊNCIA VS LEGITIMIDADE	91
TABELA 36 - ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO	92
TABELA 37 - ACORDO COM POLÍTICAS PÚBLICAS	93
TABELA 38 - TEMPO DE PARTICIPAÇÃO POR INCENTIVO PARA INGRESSO NO FDDV	98
TABELA 39 - PRINCIPAIS AÇÕES DO FDDV NA VISÃO DOS PARTICIPANTES	102
TABELA 40 - REPRESENTAÇÃO VS CONSULTIVIDADE DO FDDV EM RELAÇÃO À COMUNIDADE MUNICIPAL	107
TABELA 41 - REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO FDDV	108
TABELA 42 - FREQUÊNCIA DE REUNIÕES DOS GT'S DURANTE A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO VS FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DOS LÍDERES	109
TABELA 43 - SITUAÇÃO DOS PROJETOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DOIS VIZINHOS 2013 POR GRUPO DE TRABALHO	110
TABELA 44 - IMPORTÂNCIA DOS GT'S NO PROCESSO DECISÓRIO SEGUNDO OS ENTREVISTADOS	112
TABELA 45 - FREQUÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	114
TABELA 46 - AVALIAÇÃO DOS PARES NO GT	114
TABELA 47 - PRINCIPAIS DIFICULDADES DO GT NA VISÃO DOS LÍDERES.	115
TABELA 48 - PRINCIPAIS DIFICULDADES DO FÓRUM	116

LISTA DE QUADROS

DIAGRAMA 1 - DESENHO INSTITUCIONAL DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS	97
DIAGRAMA 2 - ESTRUTURAÇÃO DOS GT'S VISANDO A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	100

RESUMO

O trabalho procura entender, a partir de três variáveis agregadas (apoio governamental e institucionalidade formal; valores políticos e capital social; desenho institucional e processo decisório), qual é a racionalidade da cultura política e do processo de consolidação institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, município localizado no sudoeste do Paraná, desde seu surgimento em 2002 até os últimos passos de consolidação de sua identidade institucional, na atualidade. O Fórum é abordado enquanto organização da sociedade civil que visa discutir e implementar um projeto de desenvolvimento para o município, estabelecendo para isso relação de parceria com o Poder Público Municipal. Para isso, situamos, primeiramente, a emergência do Fórum, salientando sua ligação umbilical com o poder público municipal para, posteriormente, delinear alguns aspectos da construção de sua identidade institucional, particularmente o Estatuto da instituição. Analisamos ainda o capital social e os valores políticos dos líderes da instituição, atentando primeiramente para um mapeamento de seus níveis e dos traços de associativismo bem como seus valores políticos no que tange especialmente: a) ao interesse por política partidária e sentimento de eficácia subjetiva; b) ao conceito e adesão à democracia e; c) as percepções sobre o regime e o sistema. Finalizando analisamos também o desenho institucional do Fórum associado à constituição do Projeto de Desenvolvimento Dois Vizinhos 2003-2013, sessão em que atentaremos para alguns aspectos constitutivos da estrutura organizativa do Fórum, tais como o desenho institucional, a forma de recrutamento de seus participantes, e seu *modus operandi*, procurando consolidar as conclusões extraídas acerca do processo de institucionalização e da lógica da cultura política exploradas nas sessões precedentes. Concluimos por uma cultura política instrumental e a consolidação de uma identidade institucional sistêmica.

Palavras-Chave: Democracia; cultura política; organizações políticas; elites.

ABSTRACT

The work looks for to understand, from three aggregate variables (governmental support and formal institutionality; political culture and social capital; institutional design and process of decision), which is the rationality of the culture politic and the process of institutional consolidation of the “Dois Vizinhos Forum of Development”, city located in the southwest of the Paraná, since its sprouting in 2002, until its last steps of consolidation of its institutional identity, in the present time. The Forum is analyzed while organization of the civil society whose purpose is to argue and implement a development project for the city, establishing, for this, relation of partnership with the Municipal Public Power. For this, we point out, first, the sprouting of the Forum, pointing out its umbilical linking with the Municipal Public Power for, later, delineating some aspects of the construction of its institutional identity, particularly the Statute of the institution. In the sequence, us we analyze the social capital and the political values of the leaders of the institution, attempting against first for a mapping of its levels and the traces of associativism, as well as its values politicians, in what it refers to especially: a) to the interest for partisan politic and the feeling of subjective effectiveness; b) to the concept and adhesion to democracy and; c) the perceptions on the regimen and the system. Finishing, we also analyze the institutional drawing of the Forum associated with the constitution of the Project of Development “Dois Vizinhos 2003-2013”, session where we will attempt against for some constituent aspects of the structure of the Forum, such as the institutional drawing, the form of conscription of its participants, and its “way to operate”, looking for to consolidate the conclusions extracted concerning the process of institutionalization and the logic of the culture politic explored in the preceding sessions. We conclude for a culture instrumental politic and the consolidation of a systemic institutional identity.

Key words: Democracy; political culture; political organizations; elites.

INTRODUÇÃO

Depois de um acalorado debate sobre os condicionantes da transição democrática na segunda metade da década de 80, a década de 90 assistiu um reordenamento do debate que, em síntese, pautou a análise do funcionamento da democracia pelas duas abordagens que dominaram o debate da *transitologia brasileira* até então. De um lado, seguidores de uma primeira geração de estudiosos daquele processo, que punham ênfase nas interações estratégicas das elites e nas instituições políticas, estruturaram suas análises a partir do funcionamento das instituições básicas da democracia (LAMOUNIER 1989; 1991; O'DONNELL 1991, 1996, LIMA JUNIOR, 1997; MAINWARING 2001; PRZEWORSKY, CHEIBUB & LIMONGI 2003, dentre outros). Paralelamente a esta gama de estudiosos, outro grupo de autores estruturou suas análises a partir do *renaissance of political culture* (INGLEHART 1988), procurando apontar para as bases sociais da legitimidade democrática, bem como para seus índices de estabilidade por ela fornecidos, ora apontando para a mudança, ora para a perpetuação de padrões culturais (SALES 1994; MOISES 1995; AVRITZER 1996; BAQUERO & CASTRO, 1996; BAQUERO 1998; CASTRO 1998). A questão que permeou este embate mutuamente excludente foi: “desenho institucional” ou “cultura política”, qual deles melhor explica o desempenho da democracia? A superação deste debate recoloca o tema das instituições e da cultura política, indicando, por um lado, que a cultura só tem relevância na prática política quando está inserida em instituições e por outro, que os distintos desenhos institucionais refletem diferentes ideais reguladores de democracia. Ou seja, em vez de postular a cultura política como condição ou variável independente da variável institucional, sugere-se que esta última pode ser tomada como resultante do tipo de democracia implantada (SOARES & CHEIBUB 1996). Dessa forma, abandonou-se a idéia de que os fatores culturais são os determinantes da democracia, para assumir a idéia de que são relevantes para pensar o seu funcionamento.

Este argumento possibilitou pensar o tema da cultura política não mais como determinante da democracia, mas sim como um de seus condicionantes. As

sementes destas abordagens já se encontravam em alguns daqueles estudos, como foi o caso de Moisés (1995), Avritzer (1996), Krischke (1997), que procuravam pensar a democratização a partir da convergência temática destas abordagens, indicando tanto o peso de fatores institucionais quanto fatores propriamente culturais para se pensar a democratização. Um dos caminhos assumidos por este novo conjunto de abordagens foi o de construir suas análises sobre os fatores culturais a partir da reconstrução das relações entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia (AVRITZER & COSTA, 2004, p.704). Em síntese, estes novos esforços teóricos direcionavam-se para o findar da *lua de mel dos brasileiros com a democracia* (MOISES 1995) para direcionar-se ao *duro período de perseverança nas regras do jogo* (PRZEWORSKI 1994; BOBBIO 1991)¹.

Esta reinvenção do tema da cultura política encontrou terreno fecundo nas experiências de participação cívica possibilitadas a partir da institucionalidade pós-88, seja no bojo das ramificações do Estado (com a introdução dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento e Planejamento Participativo, etc.), ou fora dele (com a incorporação dos movimentos sociais de protesto e as Organizações Não-Governamentais como mecanismos legítimos de canalização de demandas). Esses dois tipos de organizações, dado que operam numa esfera pública política, re-qualificam o tema da cultura política a partir da *importância prática* acima indicada (ou seja, de estar institucionalmente enquadrada) além de alargar a dimensão institucional (ao incorporar este novo tipo de organizações). Particularmente, o segundo conjunto de possibilidades institucionais indicado (movimentos sociais, ONG's, etc.) tem sido preterido por este novo conjunto de abordagens em benefício da análise dos agrupamentos atrelados institucionalmente ao Estado (Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, etc.). Contudo, o filão analítico das organizações que poderíamos chamar de *independentes*, ganha relevância na medida em que enfoca atores por definição *privilegiados* do ponto de vista dos recursos políticos (já que congregam exclusivamente indivíduos que

¹ Dentre a imensa gama de trabalhos que apontam nesta direção, são exemplos deste quadro de convergência teórica: ARRETICHE 2002; BARROS 1998; BONFIM, & SILVA 2003; CARVALHO, 1998; CORTES, 1998; 2002; DAGNINO, 2002; FUKS, PERISSINOTO & RIBEIRO 2003; FUKS 2002; JACOBI 2002; LÜCHMANN 2002; PERISSINOTTO 2002; RENNÓ 2003; SILVA 2003; TATAGIBA 2002).

buscam nessas organizações espaços de canalização de demandas). Nesse sentido, parece ser bastante relevante uma investigação que tenha como objetivo central de análise a maneira como esses novos agrupamentos políticos surgem, se consolidam institucionalmente e constroem uma lógica de ação. Em outras palavras, trata-se de investigar até que ponto estes canais emergentes na esfera pública se constituem, ao longo de seu processo de institucionalização, em representantes de uma racionalidade comunicativa, ou, de outro modo, sucumbem à racionalidade instrumental (HABERMAS 1987).

Esse estudo situa-se no contexto dessa problemática. Nele procuraremos entender qual é a racionalidade da cultura política e do processo de consolidação da identidade institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, município localizado no sudoeste do Paraná, e como ela encontra reflexos (1) no seu processo de construção institucional, desde seu surgimento em 2002 até seus últimos passos de consolidação institucional, na atualidade e (2) no capital social e nos valores políticos dos líderes da instituição. O Fórum é abordado nesse estudo enquanto organização da sociedade civil que visa discutir e implementar um projeto de desenvolvimento para o município, estabelecendo para isso relações de parceria com o poder público local. A questão fundamental a ser perseguida neste trabalho refere-se a explicitar a racionalidade do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, a partir da cultura política de seus líderes bem como do processo de consolidação de uma identidade institucional específica. De maneira específica, queremos: A) Contribuir para a sistematização teórico-metodológica da convergência temática entre as abordagens da escolha racional e culturalista no estudo do processo de funcionamento da democracia a partir de um aspecto específico, a saber, a inserção da sociedade civil em arenas decisório-participativas; B) Entender o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, de um lado, a partir de suas características legais e formais: reconhecimento e apoio legal, institucionalidade formal, desenho institucional e *modus operandi*, enfim, suas características propriamente institucionais; C) De outro lado, também fazem parte de nossos objetivos explicitar e analisar as características do capital social² e dos valores políticos dos líderes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

² Conforme Putnam 1996.

Para isso (Capítulo I), partiremos de uma tentativa de estabelecermos a recorrência temática entre as abordagens de cultura política com o tema das elites políticas no processo de funcionamento da democracia brasileira, atentando para uma proposta teórica que legitime, de um lado, as possibilidades de organização institucional e reconhecimento legal de agrupamentos políticos canalizadores de interesses (dimensão institucional da organização das elites políticas), sem deixar de considerar, por outro lado, os fatores culturais que condicionam a maneira com que essas elites operam nessas instituições. Em outras palavras, estruturaremos uma abordagem, e não propriamente de uma “teoria”, da cultura política da elite, que levará em conta não apenas os aspectos exclusivamente institucionais como forma de estudar as instituições. Na seqüência, sistematizaremos esta proposta metodológica, situando a relação entre institucionalização e cultura política a partir de três variáveis agregadas que posteriormente nos ajudarão a examinar o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos: A) O apoio governamental associado aos aspectos jurídico-formais dos agrupamentos políticos de elite; B) O capital social associado aos valores políticos dos atores nelas envolvidos, com ênfase nos indivíduos ocupantes de posições institucionais de liderança; C) E, por fim, o desenho institucional associado ao processo decisório dessas organizações.

Essa abordagem metodológica da institucionalização e da cultura política de agrupamentos políticos de elite estrutura três questões importantes para compreendermos o que se propõe investigar acerca do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos: A primeira delas refere-se à maneira como se dá o surgimento e consolidação da identidade institucional desses agrupamentos políticos, bem como em que medida essas instituições se beneficiam do apoio político das instâncias governamentais com as quais se relacionam. A segunda diz respeito ao tipo de racionalidade da cultura política desses agrupamentos, ou seja, em que medida o capital social e os valores políticos dos indivíduos que compõem essas organizações de elite (em especial, seus líderes) acabam contribuindo para a consolidação de uma lógica institucional. Em outras palavras, tentaremos mostrar como a forma de pensar e os valores políticos dos líderes do Fórum de Desenvolvimento acabam influenciando para a consolidação do Fórum enquanto instituição. Por fim, a terceira questão diz respeito à maneira como essas duas questões precedentes

materializam-se, ou seja, em que formato institucional esses agrupamentos de elite acabam conformando-se e que tipo de processo decisório acabam por legitimar.

Depois de termos situado as questões teórico-metodológicas referentes ao funcionamento da democracia a partir da cultura política de elites inseridas em espaços institucionais, passamos a analisar o processo de construção institucional do Fórum de Desenvolvimento (Capítulo II). Nosso trajeto nesta parte da pesquisa consiste em, primeiramente, situar historicamente a emergência do Fórum, salientando sua ligação umbilical com o poder público municipal para, posteriormente, delinear alguns aspectos da construção de sua institucionalidade formal, particularmente no que tange ao Estatuto da instituição.

Passamos na seqüência à apresentação dos resultados de nosso *survey* com os participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos (Capítulo III). Nesta sessão, nos dedicaremos ao estudo do capital social e da cultura política dos participantes da instituição, atentando primeiramente para um mapeamento do nível e dos traços de associativismo dos integrantes do FDDV, para nos voltarmos na seqüência para os valores políticos dos participantes da instituição no que tange especialmente: a) ao interesse por política partidária e sentimento de eficácia subjetiva; b) ao conceito e adesão à democracia e; c) as percepções sobre o regime e o sistema, nas quais serão revelados alguns aspectos das orientações subjetivas que acabam por condicionar determinada lógica de ação ao Fórum de Desenvolvimento. Acreditamos que esses dois pontos abordados, a saber, o de trajetória pessoal e de valores políticos contribuem para entendermos de que forma se dá a participação política no interior do Fórum e para quem ela realmente está aberta, objeto da última sessão da pesquisa que, por sua vez, será fundamental para entender as características de operacionalização do Fórum, o que vai ser feito no último capítulo.

Finalizando o estudo de nossas variáveis, analisamos também o desenho institucional do FDDV associado à constituição do Projeto de Desenvolvimento elaborado pela instituição a partir do termo de parceria com o poder público local (Capítulo IV). Em outras palavras, trata-se da maneira como se operacionalizam as duas outras variáveis estudadas anteriormente. Nesta parte da pesquisa, atentaremos para alguns aspectos constitutivos da estrutura organizativa do Fórum,

tais como o desenho institucional, a forma de recrutamento de seus participantes, e seu *modus operandi*, procurando consolidar as conclusões extraídas acerca do processo de institucionalização e da lógica da cultura política exploradas nas sessões precedentes.

Com este trajeto aqui delineado, esperamos averiguar se a racionalidade do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos contribui para a inserção de arenas comunicativas nos processos decisórios do Estado. Se, por um lado, este estudo não possibilita generalizações expressivas, terá cumprido seus propósitos se indicar que não basta a existência de instituições políticas e dos estudos que delas tratem, sendo necessário considerar aspectos mais *substantivos* a elas inerentes, como o capital social e a cultura política dos atores nelas envolvidos. Como já argumentava Norberto Bobbio na década de 80, a iniciativa de relacionar uma sociedade civil ativa e propositiva com a democracia no sentido de expandir os procedimentos poliárquicos (DAHL, 1997) do Estado democrático de Direito para o âmbito da sociedade descreve o movimento de “ocupação dos espaços da democracia tradicional, e não a constituição de um novo tipo de democracia” (BOBBIO 1986). Essa iniciativa, notada sobretudo a partir dos experimentos democráticos e aperfeiçoamento dos arcabouços institucionais das democracias emergentes no final do século passado chama a atenção para o fato de que a mera existência de instituições democráticas não é suficiente para dar continuidade, no tempo, a esses novos regimes. A dimensão institucional – e isso parece consensual – constitui-se fator fundamental para tal continuidade. Contudo, as oportunidades de participação e inserção política geradas pela pressão exercida pela sociedade civil no sentido de aumentar a responsividade do Estado em relação a esta têm um importante impacto, por um lado, no fortalecimento da própria sociedade civil e, por outro no desempenho institucional do Estado.

PRIMEIRA PARTE

1 ELITE E CULTURA POLÍTICA

1.1 RECORRÊNCIA TEMÁTICA E O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA

Na década de 90 tornou-se clássica a dualidade existente na tradição da ciência política entre as teorias minimalistas e maximalistas da democratização (MOISES 1995). Autores como Huntington (1994), Przeworski (1991) e Di Palma (1990), por um lado, estruturaram suas análises a partir da interação das elites políticas durante o processo de transição para balizarem suas análises. Por outro, autores como Leonardo Avritzer (1996), este apoiado na teoria política habermasiana, destacaram a necessidade de se considerarem variáveis como a modernização e a cultura política no estudo de tais processos. De maneira geral, tanto os primeiros quanto o segundo concordavam que deveria haver um acordo fundamental que instaura a democracia, mas discordavam com relação à extensão desse acordo. Para os primeiros, o processo de democratização seria condicionado pelo estabelecimento de eleições limpas e honestas, bem como de instituições políticas que fizessem da democracia *the only game in town* (LINZ, 1990, p. 156). Para os segundos, a estrutura social que subjaz as instituições políticas é que seria o termômetro desse processo.

Ambas as abordagens tiveram suas vantagens. Por um lado, o modelo minimalista de abordar a democratização propiciou a compreensão de que “minimizando as exigências para a realização da democracia, ele a torna uma aspiração factível ao diminuir as ansiedades dos ‘democratas’, e de todos os interessados na sua realização; estimula(ria), assim, as iniciativas a seu favor” (MOISÉS, 1995, p. 54). Essa posição diante do problema da democratização trazia, contudo, duas pendências analíticas importantes. Em primeiro lugar, ela desconsidera fatores normativos ou simbólicos dos atores políticos, colocando toda ênfase na maximização de interesses individuais. Em segundo lugar, ela desqualificava o conceito e as análises sobre o funcionamento da democracia,

considerando que apenas a instituição de eleições e de instituições políticas seria o suficiente. Por conseguinte, essas análises desqualificavam também o conceito de legitimidade do regime, restringindo-o ao funcionamento das regras do eleitoralismo e do institucionalismo mínimo. Em outras palavras, a concepção minimalista incorporava inadequadamente ou mesmo omitia esses problemas por causa da sua ênfase quase exclusiva na natureza 'contingencial' do pacto democrático, algo que, relevante a curto prazo, é insuficiente para explicar as tendências de longo prazo em países que tem a tradição política como fator importante (MOISÉS, 1995, p. 59). Por outro lado, as teorias fundadas no tronco central do culturalismo, tal como proposto por Almond e Verba (1963) e também nas teorias da modernização ou *equação otimista*, como proposto por exemplo por Samuel Huntington (1968) na primeira fase de suas publicações e Seymour Lipset (1959), tinham a virtualidade de resgatar o papel dos atores sociais na análise dos processos políticos de transição de regimes. Contudo, essa corrente também trazia uma limitação importante: na medida em que desconsiderava a ação estratégica das elites políticas para colocar ênfase quase exclusiva nos fatores estruturais, ela retomava um determinismo analítico embasado na sobrevalorização da cultura política da sociedade e no processo de desenvolvimento econômico vivenciado por ela. Dessa forma, tais teorias engessavam as análises referentes às instituições políticas e aos efeitos transparentes e obscuros de sua funcionalidade.

O movimento teórico que se seguiu visou superar esse impasse. Começaram a surgir teóricos que apostavam não apenas na superação dessa dualidade, mas também na convergência temática desses estudos. Desde o início de sua sistematização teórica, essa corrente tem assinalado o surgimento de certas interfaces entre a abordagem racionalista (ou minimalista) e culturalista (ou maximalista) (KRISCHKE, 1997). Tal aproximação deve-se, sobretudo, a estudos desenvolvidos na América Latina que consideram o desenvolvimento dos diferentes processos políticos. Tais estudos vêm selecionando pontos teóricos que melhor explicam cada processo, sugerindo uma complementaridade entre eles. As principais interfaces e desafios diriam respeito à superação da homogeneidade analítica de ambas as interpretações. Assim, por parte dos seguidores da teoria da escolha racional, denota-se a necessidade da superação da interpretação unilateral

por aquilo que poderíamos chamar de “análise pelo alto” e, por parte dos culturalistas, da exclusão da importância das atitudes instrumentais na definição dos processos políticos, ou “análise pela base”. O desafio para ambas é alargar as suas bases analíticas. Nas palavras de Krischke (*idem*, p. 103):

Tal revisão deve considerar a emergência dos indivíduos na esfera pública, como cidadãos que perseguem racionalmente os seus interesses, à luz da evolução das subculturas em que se inserem, das normas mais gerais do comportamento político dessas sociedades, em vias de democratização cultural. Além disso, tal ênfase no comportamento político, nas atitudes normativas e estratégicas da cidadania, inclui também o reconhecimento de suas origens, dos seus efeitos e dos seus limites na construção institucional da esfera pública e na formação suas elites.

Em outras palavras, objetivou-se propor um modelo mais balanceado para a compreensão dos processos de funcionamento da democracia inquirindo-se acerca da possibilidade de relação dessas duas correntes. Tal concepção levaria em conta tanto o grau relativo de liberdades dos atores políticos no curso das transformações ensejadas pelas transições, como os condicionantes impostos a essas situações pela presença ou pela ausência de condições sociais, econômicas, políticas e culturais encontradas em países que começaram a se democratizar. Nas palavras de Moisés (1995, p. 77-78)

em contraste com o minimalismo, essa concepção reconhece que as oportunidades de curto prazo são vitais para o sucesso da democracia, mas exigências de médio e longo prazos que derivam de processos de *habituação* democrática envolvem tanto as lideranças políticas quanto os públicos de massa; ao mesmo tempo, diferente do maximalismo, ela não desconsidera os pré-requisitos estruturais da democracia – como os produzidos pela modernização – mas desloca a primazia do plano estritamente estrutural para as iniciativas e para a competência das lideranças políticas em sua tarefa de criar o ambiente institucional, político e cultural indispensável para o desenvolvimento democrático. Finalmente, distanciando-se também de concepções que exigem a presença de uma infundável lista de atributos políticos para que a democracia esteja assegurada, ela restringe seu escopo a três dimensões fundamentais, a saber: a institucional, relativa à formalização na constituição de procedimentos democráticos aos quais todos os atores devem se submeter, a atitudinal referente às orientações intersubjetivas sobre o consenso democrático mínimo; e a comportamental que envolve um conjunto de hábitos políticos que excluem o uso de alternativas não democráticas. (...) Instituições, comportamentos e atitudes conformam, portanto, um complexo de interações essenciais à democratização.

Assim, com este novo foco analítico, o que se viu desde a segunda metade da década de 90 foi a construção de uma agenda de pesquisa em torno do tema da cultura política que substituiu as análises das características da cultura política dos brasileiros por ocasião do momento da transição propriamente institucional (análises quase jornalístico-conjunturais) para uma ênfase nas análises de cultura política advindas da reestruturação institucional pós 88, da qual a emergência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é o maior ícone, seguida das experiências de Orçamento e Planejamento Participativo em algumas arenas políticas específicas. Em outras palavras, o foco analítico das pesquisas de cultura política passou a ser posto sobre a experiência dos brasileiros com suas novas possibilidades institucionais³.

As abordagens originadas a partir deste re-enfoque teórico acabaram originando três posições básicas acerca do tema da cultura política. A primeira delas apontava para a perpetuação de atitudes de clientelismo, personalismo e mandonismo, por exemplo. É particularmente ilustrativo desse ponto de vista o artigo publicado por Tereza Sales (1994) acerca das reminiscências de uma cultura política do mando e da subserviência que estruturam o comportamento político dos brasileiros. Em sentido inverso, outro posicionamento tem aludido a mudanças no comportamento político dos brasileiros no sentido do abandono das heranças culturais do autoritarismo (p. e. LAMOUNIER 1991; MOISÉS 1995). Por fim, mais recentemente, a literatura sobre o tema tem indicado um crescente descontentamento da população com o desempenho institucional da democracia (p. e. BAQUERO 1998; 2003; BAQUERO E CASTRO 1996). Cada qual destas teses

³ O grande foco dessas abordagens que se seguiram foram as experiências dos conselhos Gestores de Políticas Públicas e, com menor intensidade do Orçamento e Planejamento Participativo. A bibliografia a respeito da relação entre Conselhos Gestores de Políticas públicas, OP e cultura política é vasta, mas conferir especialmente ARRETCHE, M. (2002); BARROS, E. D. (1998); CORTES, S. M. V. (1998; 2002); CARVALHO, A. I. (1998); FUKS, M. (2002); JACOBI, P. (2002); LÜCHMANN (2002); PERISSINOTO, R. (2002); SCHATTAN, V. (1998); SILVA, J. S. (2003). Os maiores problemas na participação dos conselheiros estão nas seguintes questões: Mudança na Estrutura institucional; Paridade na representação; A relação saber e poder no conselho; Falta de conhecimento das propostas das políticas; Capacitação dos conselheiros; Informação; Conhecimento técnico-político; Conselhos como estratégia política; Desenho institucional. Resultado, basicamente, desse processo de mudança institucional, esses conselhos têm três conseqüências importantes para as relações entre Estado e sociedade civil: a ampliação da discussão acerca de políticas públicas, inclusão política e descentralização (TATAGIBA, 2002, p. 47-106). Em outras palavras, pode-se considerar a institucionalização dos CGPP's como a primeira iniciativa de inclusão, em nosso arcabouço institucional, de marcos reguladores da participação política na gestão estatal.

acerca da cultura política dos brasileiros é dotada, por certo, de razoabilidade. Contudo, a aparente contrariedade comparativa a elas inerente dissolve-se na medida em que se considera a noção acerca das instituições políticas que estruturam cada uma delas. Assim, ao passo de que a primeira corrente enfoca o tema da cultura política a partir de uma visão negativa das instituições democráticas (as trata como estruturas manipuladas, de domínio aristocrático ou oligárquico), as outras duas abordagens centram-se na importância da sua continuidade, ora atentando para aspectos de compatibilização e habituação da relação dos brasileiros com suas instituições políticas, ora evidenciando o potencial crítico de um público em mudança. Dessa forma, na consideração de um padrão nacional de cultura política, é inegável a coesão analítica inerente a cada uma delas. De qualquer modo, grosso modo, poderíamos nos referir à existência de um padrão cultural dos que integram a democracia em seu ideário político-cultural e os que não o fazem.

O passo que se quer dar com este trabalho remete ao primeiro conjunto desses atores. Contudo, para além das investigações acerca da cultura política dos atores envolvidos no novo conjunto de possibilidades institucionais referido anteriormente, pouco têm-se dito acerca de um movimento informal de organização e canalização de interesses a ocorrer paralelamente ao conjunto dessas novas possibilidades. Trata-se de encarar como novo objeto de estudo a organização de novos atores políticos, oriundos de uma elite social e econômica que, não pertencendo propriamente ao Estado, fazem ecoar seu discurso e sua racionalidade numa esfera de diálogo com este. Em outras palavras, seria o caso de investigar as orientações especificamente políticas, as atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública (ALMOND e VERBA, 1989, p. 12), mas neste caso de cidadãos bem específicos: atores políticos dotados de uma certa ascendência social, política e econômica sobre o conjunto dos demais cidadãos. Seria o caso de estabelecer um termômetro para o funcionamento da democracia diante deste recorte teórico referente às elites: atitudes que demonstram adesão intersubjetiva à democracia indicam distância guardada entre ela e um regime não-democrático, sendo o oposto válido. Em outras palavras, teríamos a possibilidade de incrementar as análises sobre a democratização, incutindo nelas algumas possibilidades perversas da corrente deliberativa da teoria democrática tão

em moda. Ainda, este enfoque teórico possibilita retomar uma das grandes questões do *renaissance of political culture* (INGLEHART 1988), a saber, o nível de adesão ao autoritarismo ou à democracia das novas democracias, mas agora sobre um outro prisma: não se trata mais do medo de um retrocesso institucional, mas da perpetuação de traços autoritários na institucionalidade democrática. Assim, interações sociais democráticas indicariam uma probabilidade maior de consolidação democrática, enquanto interações que preservam práticas autoritárias como princípio seguem o sentido inverso. Enfim, seria o caso de investigar em que medida as teses apontadas anteriormente acerca da cultura política dos brasileiros encontram respaldo na abordagem do tema da institucionalização e da cultura políticas dessas elites.

Desde já, essa consideração exige um posicionamento teórico acerca do princípio deliberativo que enfatiza seus aspectos positivos na regulação social. Por sua vez, este posicionamento implica uma redefinição metodológica ignorada por grande parte das análises de cultura política, qual seja, a própria maneira com a qual estruturamos nossos objetos:

podemos dizer que o reconhecimento da longa duração como perspectiva metodológica e a percepção de que estamos tentando refletir sobre uma agenda macro política mais geral para este século exigem uma nova maneira de descrever nossos objetos. Esses objetos não podem mais ser descritos jornalisticamente, em termos das intenções imediatas dos atores, do pequeno cálculo estratégico de um ator que dispõe de certos recursos de poder numa dada conjuntura. Ou seja, numa palavra, indicações de natureza conjuntural não mais podem servir como evidências exclusivas ou nobres, não se a nossa pergunta analítica estiver estruturada por essas duas perspectivas: o reconhecimento da longa duração e o reconhecimento de que se trata de um macro processo político de corte universal. Assim, nessa tentativa de redescrever nossos objetos, a principal questão diz respeito aos processos pelos quais o passado estrutura o presente – ou, evocando Tocqueville – os modos pelos quais nossa história prepara, colhe e recebe o acaso (LESSA, 2001, p. 39).

O aspecto importante a que se alude quando se qualifica o tema da cultura política associando-o aos processos de institucionalização de democracias periféricas é que os problemas suscitados por essas trajetórias particulares de construção institucional repõem indagações das mais relevantes para a teoria social. Diante desta agenda de pesquisa, a dimensão à qual este estudo se concentra é essencialmente epistemológica, ou seja, refere-se à maneira com a qual essas elites

institucionalizam-se e constroem discursos coerentes com suas respectivas identidades institucionais. A importância da consideração desta dimensão epistemológica é levantada por Reis e Castro (2001): a idéia de racionalidade, bem concebida, na verdade requer a capacidade de *reflexividade*, com a conseqüência de que o agente se mostrará tanto mais racional quanto mais seja capaz de incluir na deliberação sobre a eficiência de suas ações as considerações relativas aos valores e normas e ao próprio ideal de vida que lhe importa realizar.

No âmbito da teoria democrática, conforme Maria Alice Rezende de Carvalho (REZENDE DE CARVALHO 2002), o enfrentamento de perspectivas epistemológicas no âmbito do debate sobre a transição para a democracia indicava a sobressalência de duas concepções de ator e ação social: uma axiomática ou de mercado, “cuja disposição intrínseca para o cuculo é parte do quadro institucional suposto em uma democracia liberal típica” (*idem, ibidem*, p. 305); outra culturalista, que enfatiza a existência de um ator e ação irreflexivos que não chegariam a questionar a si mesmo e a ordem como dados, e nem faria de suas eventuais *teorias práticas* acerca da vida algo além de um espelho da realidade (*idem, ibidem*, p. 306). Para além destes dois atores, faz-se necessário considerar, numa esfera pública de diálogo, a emergência de um tipo de ação e ator social não contemplado nesses dois tipos de atores indicados acima, o ator e a racionalidade comunicativa. Resultado sobretudo da institucionalização das novas democracias (e de suas respectivas análises teóricas), que inserem em seu arcabouço institucional formas alternativas de institucionalidade democrática, este ator caracterizar-se-ia por uma racionalidade mais complexa do que a suposta pela *rational choice* (visto que vai além do cálculo puro e simples) e também pela abordagem culturalista (que privilegia um ator uma ação irreflexiva).

Essa tríplice caracterização dos tipos idéias dos atores e das ações que acompanham as análises da democratização nos permite repor algumas indagações importantes para a teoria social. Uma dessas questões refere-se ao entendimento de como se constroem nessa esfera, pela comunicação pública, a legitimidade e o poder efetivo que conquistam esses novos atores sociais e, além disso, mostrar como a existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante tem papel fundamental, dentre outras coisas, na construção de uma cultura democrática.

Em síntese, o que se procura mostrar é que o argumento sociológico sobre a institucionalização democrática não se esgota na consideração do funcionamento das instituições básicas, mas prevê condições adicionais que extrapolam a definição restrita de democracia empregada pela teoria da *rational choice*, no tronco de O'Donnell e Przeworsky (1999; 1994).

Esses condicionantes tem freqüentemente sido buscados a partir do entendimento da sociedade e da natureza do processo político como expressões de uma comunalidade de valores, de padrões ético-culturais capazes de unificar as vontades e consciências possibilitar ações automáticas e irrefletidas por parte de todos os agentes envolvidos, sem o que o enraizamento social das instituições não seria completado, e a democracia viveria mergulhada em um oceano de incertezas. A complexidade crescente das sociedades modernas, ao multiplicar as esferas institucionais e de valor e ao pluralizar os atores coletivos, distanciou-se da razão democrática em abstrato, esvaziando o indivíduo de sua afirmação ética no mundo. Assim, tudo pesado, o desafio da teoria democrática contemporânea consiste em lidar com uma razão aliviada de sua carga moral, sem abdicar do momento prático-normativo da sociedade, isto é, sem permitir que ela sucumba à racionalidade instrumental” (REZENDE DE CARVALHO 2002, p. 307-308).

Se uma das críticas à teoria da cultura política era a de que ela não permitia extrair conseqüências teóricas dos vínculos observados entre cultura e eficácia das instituições fundamentais da democracia (Idem, *ibidem*, p. 298), o vínculo que procuramos estabelecer aqui entre o tema da cultura política (com seus desdobramentos) e os aspectos da teoria habermasiana salientados remete justamente a este ponto: por um lado, a dimensão das crenças de ativistas políticos constitui variável importante na análise do desempenho institucional, tal como Dahl (1997) considerava. Por outro, podemos perceber como os novos canais de participação institucionalizada nos ajudam reinventar o tema da cultura política, respondendo à crítica referida acima. Em outras palavras, recupera-se o elemento cultural das análises institucionais ao mesmo tempo em que se insere a dimensão institucional nas análises de cultura política. Para o entendimento desta questão requer-se um conceito substantivo de esfera pública. É a esse problema teórica que aludiremos na seqüência.

1.2 CULTURA POLÍTICA COMUNICATIVA VS CULTURA POLÍTICA INSTRUMENTAL

A abordagem aqui proposta sobre o tema da cultura política de elites políticas testa a conexão entre a teoria clássica da cultura política (e o respectivo desdobramento que exploramos na sessão anterior) com a teoria política habermasiana em um aspecto específico: o surgimento e legitimação de determinados agrupamentos políticos na esfera pública política e, junto a isso, de um discurso específico mais ou menos homogêneo a eles inerente. Como procederemos a essa conexão? Primeiramente, resgataremos brevemente o conceito de Esfera Pública em sua acepção propriamente política, a partir da obra de Jürguen Habermas, tentando mostrar como ele explica de maneira satisfatória a emergência e legitimação desses agrupamentos políticos nas democracias modernas. Seguindo esta perspectiva, num segundo momento esboçaremos uma categorização do tema da cultura política de elites políticas a partir deste mesmo marco que, em termos sucintos, pode ser expressa a partir da racionalidade que os orienta. Tal categorização opera a partir do mesmo marco dualístico proposto por Habermas, de onde teríamos dois tipos básicos de cultura política: uma de racionalidade instrumental e outra de racionalidade comunicativa.

O conceito de Esfera Pública surge na obra de Habermas com a publicação de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Contudo, desde prefácio à reedição alemã de 1990, o filósofo alemão explicita a revisão das teses centrais deste livro, mostrando que o espaço público continua estabelecendo a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro. A formulação atual do conceito vem a tona juntamente com sua teoria democrática⁴,

⁴ Para Habermas, o Estado democrático de Direito seria a variante político-institucional capaz de dar suporte à teoria da ação comunicativa. Por isso, criticando o procedimentalismo das teorias elitistas da democracia, ele procura elaborar um novo princípio procedimental para a democracia, princípio que traz novamente para o debate o papel da sociedade civil através da implementação de espaços de deliberação na esfera pública. A teoria democrática deliberativa “consiste precisamente numa rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas – que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade” (HABERMAS 2003, p. 47). Assim, a formação de consensos que visem a legitimação e a auto-afirmação de qualquer discurso ou prática dentro do Estado de Direito depende da argumentação racional, da qual a própria democracia é fundamento. Nas palavras de Habermas (2003, p. 13), “a força que um semelhante discurso possui para fundar a legitimidade é generalizada e perenizada com o procedimento da formação democrática da vontade (...) que tem a seu favor, na qualidade de resultado de um procedimento legiferante deliberativo, a suposição da aceitabilidade racional”.

que reinterpreta também os conceitos de Sociedade Civil e Estado Administrativo. Habermas entende a sociedade civil como o substrato da organização social. Segundo ele, o seu núcleo institucional “compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 2003, p. 99). Dessa forma, o discurso racional nesse âmbito é dotado de um elemento de continuidade e de duração, na medida em que envolve todos os parceiros do direito de maneira igual. Essa rede de associações intercomunica-se, formando um todo que institucionaliza o discurso, tornando-se capaz de discernir entre os problemas que dizem respeito à coletividade e os que não dizem. Dessa forma, a sociedade civil desemboca na esfera pública política. Esta, caracterizada, sobretudo pelo uso da argumentação racional, “constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo” (HABERMAS, 2003, p. 92). Essas duas estruturas (sociedade civil e esfera pública) garantem uma sociedade pluralista que, por sua vez, “*garante as diferenciações culturais (acresça-se procedimentais, morais, estéticas, etc.) sob a condição de integração política*” (*Idem, ibidem*, p. 14)⁵. Segundo Leonardo Avritzer e Sergio Costa (2004, p. 708-709), a revisão analítica realizada naquele prefácio desdobra-se em três momentos distintos: 1) O autor relativiza a tese linear anterior de que os cidadãos, na sociedade de massas, teriam se transformado, de politicamente ativos em privatistas; 2) Partindo do modelo em dois níveis de sociedade (a diferenciação entre sistema e mundo da vida), Habermas mostra que a força sociointegrativa que emana das interações comunicativas voltadas para o entendimento, próprias do mundo da vida,

Complementar a isso, o jogo político da democracia procedimental apresenta, também uma pretensão *de neutralidade*: para Habermas, neutralidade significa, em primeiro lugar, que o *justo* para os parceiros do direito, fundamentado na lógica da argumentação racional, tem o primado sobre o *bom*, ou seja, que as questões relativas à vida boa cedem o lugar às questões da justiça.

⁵ Esta revisão estrutural da sociedade e da esfera pública implica também uma reflexão sobre a esfera administrativa. Por um lado, a teoria democrática habermasiana não exclui a função de representação em nível de Estado. Contudo, esse modelo de democracia não se esgota no conceito de representação. Dessa forma, Habermas sugere que devemos aumentar a capacidade de reflexão do Estado, amarrando-o à sociedade através da formação discursiva da participação, de tal maneira que teríamos: Na sociedade civil: espaços de participação política; No Estado administrativo: democracia representativa e; Na esfera pública: um espaço de conexão entre a sociedade civil e o Estado. Desta forma, o conceito de esfera pública de Habermas comporta a coexistência das racionalidades comunicativa e instrumental no processo de prática política.

não migra imediatamente para o plano político, pacificando aí as diferenças de interesses e disputas de poder existentes. A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de *formação da opinião e da vontade coletiva*. É esse o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática; 3) Segue-se a percepção de uma ambivalência constitutiva da esfera pública: nela desembocam tanto os fluxos comunicativos originados no mundo da vida — portanto gestados em relações voltadas para o entendimento — quanto os esforços de utilização dos meios de comunicação para a produção de lealdade política e para influenciar as preferências de consumo. A canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública é operada, fundamentalmente, pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado a que se denomina sociedade civil. As chances de tais associações influenciarem efetivamente a esfera pública, se contrapondo aos atores sistêmicos, marcando-a com seus temas, permanecem grandeza a ser, em cada caso, avaliada. E é justamente essa avaliação que temos em mente ao abordarmos o tema da institucionalização e cultura política do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, pelo fato deste agrupamento político operar como esfera na qual coexistem discursos de racionalidade instrumental (proveniente dos atores participantes advindos o aparato burocrático-administrativo do Estado) e de racionalidade comunicativa (proveniente dos atores participantes advindos da sociedade civil).

Com respeito aos atores da sociedade civil, segundo os autores (*Idem, ibidem*, p. 709) caberia um papel duplo: de um lado, eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infra-estrutura comunicativa próprias do mundo da vida e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tratando de apresentar novas contribuições para a solução de problemas, a partir do mecanismo de pressão política. Ao mesmo tempo, Habermas insiste na necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil,

sob dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. De outra forma, o ganho de complexidade poderia significar a rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente distanciamento da base. A segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder. Para Habermas, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a idéia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado. Aqui reside uma polêmica teórica: para Habermas, os espaços de deliberação presentes na estrutura da sociedade civil (sindicatos, movimentos sociais, etc) apenas se constituem na esfera pública em mecanismos de pressão junto às estruturas administrativas⁶.

“El argumento habermasiano, basado en la capacidad de los movimientos sociales, como sensores dispersos en la esfera pública, de detectar preocupaciones populares que están fuera de la agenda pública, proferir nuevas soluciones y, con ello, influenciar el poder legislativo e la administración, solamente sugiere quiebras ocasionales en la rutina del *circuito oficial del poder*.”

⁶ Nesse sentido, esse modelo basilar proposto por Habermas levantou algumas discussões que, em síntese, alargaram o conceito de esfera pública tal como proposto por ele. Dentre esses trabalhos, podemos citar com destaque: Cohen e Arato (1992), que enfatizam o surgimento dos *new publics*, ou em outras palavras, de uma reestruturação e emergência de novos *loci* de racionalidade comunicativa na esfera pública; Nancy Fraser (1992; 2002) endossa esta tese ao considerar os chamados *subaltern counterpublics*, que se referem aos mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Por fim, Gilroy (1993) coloca em discussão o próprio processo de construção da política moderna enquanto espaço privilegiado de representação de determinados interesses e visões de mundo, no caso de seu estudo, do homem branco sobre o africano proveniente da diáspora forçada pela escravidão na América. Segundo Avritzer e Costa (2004, p. 713), as críticas de Fraser e Gilroy representam para o modelo discursivo uma correção importante: tais críticas implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos, além de alertarem para o risco implícito da ênfase do modelo discursivo na comunicação verbal. Uma última crítica ao modelo discursivo relaciona-se com a negligência de Habermas no que se refere às possibilidades de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, conferindo-se poderes efetivos aos *deliberative publics*. Em toda a sua discussão sobre espaço público, faltam referências à necessidade de horizontalizar os processos decisórios ou à necessidade de promover processos de "alfabetização política", que permitam, no plano local, a vivência da noção de poder. Vários autores têm buscado preencher tal lacuna no modelo discursivo, insistindo na necessidade de conectar os processos de discussão e deliberação pública, de sorte a permitir que o debate político gere não apenas possibilidades de consenso, mas transparência no exercício do poder. Trata-se de buscar estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos.

Esos movimientos, así analizados sólo asumen una posición defensiva frente a los subsistemas con los cuales se integran y, por eso, se muestran incapaces de redefinirlos” (PEREZ FARIA, 2000, p. 64).

Esta crítica à teoria habermasiana nos leva a consideramos as possibilidades das elites políticas (entendidas neste estudo a partir do aspecto dos recursos propriamente políticos que possuem) organizarem-se com algum grau de publicidade e legitimidade que excede às estruturas tradicionais as quais os arcabouços institucionais das democracias modernas vêm propiciando. Essa nova gama de possibilidades remete ao surgimento de alguns instrumentos políticos tais como ONG's específicas, fóruns, e diversos tipos de entidades que em alguma medida sentem a possibilidade de fazer ecoar seu discurso numa esfera pública de diálogo com aquelas estruturas. Logo, a primeira questão que surge refere-se ao processo de surgimento e institucionalização desses agrupamentos. Em outras palavras, seria o caso de procurar entender como eles acabam surgindo e consolidando uma identidade institucional.

Uma segunda questão remete ao tipo de discurso a elas inerente. E aqui recorremos a outro ponto estruturante da teoria habermasiana: a dualidade analítica entre o mundo da vida e o mundo dos sistemas, que nos permite separar as práticas de ação racional da sociedade (essencialmente democrático-deliberativas) das do Estado e do Mercado (essencialmente instrumentais), de forma a termos dois tipos ideais de discurso, um de cunho deliberativo e outro de cunho instrumental. Diante disso, um aspecto interessante a ser salientado diante dos propósitos desta pesquisa diz respeito à possibilidade de que a incorporação de fatores como as diferenças de cultura, perspectiva social, ou comprometimento particularista (que, em suma, originam diferentes discursos) possam ser entendidas como recursos a serem utilizados na compreensão do processo de surgimento e legitimação de foros de deliberação política, e não como divisões a serem superadas por ele.

A consideração desses dois tipos de discurso está relacionada com a cultura política dos integrantes desses grupos na medida em que esses discursos conformam e são conformados pelas crenças, valores, normas e símbolos de cada participante, referentemente às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na

vida pública (ALMOND e VERBA, 1989, p. 12). Como os próprios autores afirmam, este conceito vale não apenas para a análise de padrões nacionais de cultura política, apesar de ser esta a ênfase posta pelos autores de *The Civic Culture*. De outro modo, esta definição pode ser aplicada com sucesso no estudo de agrupamentos menores e mesmo de organismos ou grupos fechados⁷. Derivada desta definição, teríamos três tipos de orientação política: a cognitiva, a afetiva e a avaliativa (*Idem, ibidem*, 1989, p. 14). Essas orientações originariam três tipos de cultura política: a paroquial, a submissa e a cívica.

O que se propõe afirmar aqui é que a categorização clássica nos auxilia na compreensão da lógica de ação desses grupos: podemos sugerir o enquadramento da sua cultura política em dois tipos ideais: a cultura política de tipo comunicativo e cultura política de tipo instrumental. Dessa forma, correspondente a uma cultura política de tipo paroquial (na qual comportamentos, valores, tendências que se estruturam unicamente em relação a estruturas de caráter sistêmico) teríamos uma lógica de ação instrumental. No outro extremo, correspondente a uma cultura política de participação, teríamos a equivalência de uma lógica de ação comunicativa (democrático-deliberativa, de tolerância e argumentação). Por fim, correspondente a uma cultura política de sujeição (na qual, apesar da existência de estruturas comunicativas no conjunto de organização política de uma sociedade ou agrupamento, predomina uma lógica de submissão) teríamos a existência de uma lógica de ação colonizadora (HABERMAS 1987). Esta última categorização (cultura política de sujeição+lógica colonizadora), que em síntese remete ao contexto do paradigma demo-liberal que rege as sociedades ocidentais contemporâneas (*Idem, ibidem*), representa um elemento de mudança já exaustivamente apontado em relação às análises clássicas de cultura política: a existência do conflito e da dinâmica cultural, e não mais a tomada de padrões culturais como dados e imutáveis. Em outras palavras, sugere-se a existência de uma cultura política em processo (MOISES 1995). Esse enfoque, em contraposição com o negativismo de Almond e Verba, que previam apenas a existência de uma cultura política predominantemente colonizada como meio termo entre uma cultura política

⁷ Como já indicado, algumas pesquisas começaram a apontar a esse ponto, sobretudo no estudo das experiências com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

paroquial e outra participativa, possibilita considerar a existência de uma cultura política predominantemente emancipadora.

O reinventar deste debate retoma, em síntese, uma importante dimensão do funcionamento da democracia, qual seja de encará-la como um processo de compatibilização entre instituições políticas e valores societários que, por sua vez, regulariam sua relação pelo choque entre uma cultura política semi-democrática – mundo dos sistemas – e uma democrática – mundo da vida – (AVRITZER, 1996, p. 150). Subjaz a este quadro teórico um modelo interpretativo da variável cultura política de elites que amplia os horizontes compreensivos sobre o tema para três grandes fatores: a) a relação de apoio e institucionalização à qual estes grupos estão condicionados; b) aos seus elementos de capital social e valores políticos; c) Por fim, aos desenhos institucionais que essas elites constroem e seus respectivos processos decisórios. Esses três fatores estruturam nossa proposta metodológica e serão explorados no capítulo que segue.

1.3 UM MODELO INTERPRETATIVO

As três dimensões apontadas no final da sessão anterior no estudo dos processos de institucionalização e da cultura política de grupos atuantes na esfera pública não é nova. Já em Robert Putnam no clássico *Making Democracy Work* (1993) encontramos tal formulação. No mesmo sentido, Lüchmann (2002) – pretendendo avaliar algumas possibilidades e limites do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa – aponta esses três mesmos fatores, considerando-os condicionantes para o estudo do surgimento e da consolidação de uma identidade desses grupos. Esses fatores, segundo ela seriam: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo; a tradição de organização e de lutas sociais; e a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade. Esta tríplice abordagem visa unir em uma só perspectiva as abordagens culturalistas da democratização com as neo-institucionalistas. Esta perspectiva procura recuperar a dimensão societária na análise institucional, numa perspectiva articulatória que prevê os impactos da

participação social no processo de inovação institucional. Por outro lado, tenciona recuperar, à luz da abordagem neo-institucional, os impactos das instituições no comportamento social. Propõe-se, neste sentido, uma análise dinâmica e dialética das interações Estado e sociedade. Ao mesmo tempo que a ação da sociedade civil, ou das forças sociais influenciam ou impactam a esfera pública e a institucionalidade política, ela sofre impactos por este processo de (re)construção institucional. E mais, a organização da sociedade civil sofre impactos diferenciados de acordo com determinada formatação institucional. (LÜCHMANN 2002, p. 191-193).

Este modelo metodológico origina três questões que orientam nossa abordagem da institucionalização e da cultura política dos agrupamentos políticos de elite. A primeira delas refere-se à maneira como se dá seu surgimento e consolidação institucional bem como em que medida eles se beneficiam do apoio político das instâncias governamentais com as quais se relacionam. A segunda diz respeito ao tipo de racionalidade da cultura política desses agrupamentos, ou seja, em que medida o capital social e os valores políticos dos indivíduos que compõem essas organizações acabam contribuindo para a consolidação dessa lógica institucional. Por fim, uma terceira questão diria respeito à maneira como essas duas questões precedentes materializam-se, ou seja, em que formato institucional acabam conformando-se e que tipo de processo decisório acabam por legitimar. Estaríamos assim, respectivamente, voltando-nos (1) à dimensão formal-legal desses arranjos políticos (associada à vontade política de efetivação desses marcos jurídicos), (2) à dimensão dos atores nelas envolvidos, os respectivos mapas cognitivos por meio dos quais eles interpretam a realidade social (LECHNER 2004) e, por fim, (3) à maneira pela qual se operacionalizam essas duas variáveis, tendo sempre em mente o marco da teoria da democracia deliberativa, ou seja, o grau de *poliarquização* das relações no interior dessas instituições (DAHL 1997). É à sistematização destas questões que passamos na seqüência.

1.3.1 Apoio governamental e institucionalidade formal

Nesta sistematização, um primeiro elemento importante para compreendermos a emergência dos arranjos políticos seria considerar o marco legal que rege essas organizações e a legitimidade que eles lhes conferem, bem como a legitimidade e apoio conferidos pelas instâncias de poder mais diretamente com a qual elas se relacionam. Em outros termos, para além das garantias formais advindas de um marco jurídico, seria importante verificar também de que forma se dão as relações entre esses arranjos e o *lócus* de governo. Nessa esteira, Klaus Frey (2003) alerta para a necessidade de se analisar o papel desempenhado por estruturas políticas e instituições em moldar o contexto da atividade associativa, ou seja, de não se considerar o Estado como um fator meramente exógeno na operacionalização dessa atividade. Segundo ele, o impacto de distintos contextos institucionais sobre a participação em distintas formas de ação coletiva cria redes de incentivos e restrições que não podem ser ignoradas, não sendo apenas as motivações pessoais – como supõe grande parte da literatura sobre capital social – que afetam decisões individuais sobre o envolvimento com entidades da sociedade civil. Em outras palavras, o Estado pode ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na sociedade civil, sendo que a intervenção estatal pode até mesmo estimular o ativismo cívico. Segundo Frey, as instituições poderiam ter esse impacto na medida em que criam estruturas de oportunidade política para os grupos sociais. Seu papel seria, portanto, o de oportunizar a participação política à comunidade cívica. No sentido inverso dessa equação, este contexto geraria na própria comunidade cívica um desejo de participar ativamente da vida política. Esta idéia é defendida por Lúcio Rennó. Segundo ele, quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação, haverá mobilização social, havendo arcabouços institucionais que geram maiores incentivos para a formação de organizações civis do que outros. A questão que se segue seria exatamente saber qual aspecto de um arcabouço institucional influencia o aparecimento de ação coletiva na sociedade civil. Para ele, existiriam quatro dimensões básicas para considerarmos em que medida os mecanismos tradicionais da democracia representativa estão de fato comprometidos com esses arranjos alternativos: a) a

abertura do sistema político; b) a estabilidade dos alinhamentos de elite; c) as mudanças no apoio a movimentos sociais por parte das elites; d) e a propensão estatal para repressão. (RENNÓ 2003, p. 75)

Essas contribuições apontam para a importância do segundo aspecto apontado nesta sessão, qual seja a institucionalização formal desses foros deliberativos. “Institucionalização formal” é tomada aqui como a dimensão legal ou normativa que rege a operação desses arranjos. Essa importância dirige-se, analiticamente, em duas direções distintas: uma *intra-institucional* e outra *extra-institucional*. A primeira aponta para uma conformação jurídica ampla, a saber, a legitimidade conferida pelo arcabouço jurídico do Estado Democrático de Direito. A segunda aponta para uma conformação jurídica mais específica, a saber, o marco regulador da interação dos atores no interior dessas organizações: seus regimentos, estatutos, normas, etc. Essas duas dimensões encontram-se intrinsecamente relacionadas. Além disso, situam-se num contexto de aperfeiçoamento jurídico que, por sua vez, está intrinsecamente relacionado com o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Tal movimento legitima uma concepção contextual e dinâmica que une a democracia (a dimensão da faticidade) e o direito (a dimensão da validade). Segundo essa concepção, o direito é submetido às condições da discussão contínua, cuja formulação pode ser expressa da seguinte forma: na medida em que o direito conseguisse cunhar o horizonte da pré-compreensão de todos os que participam de algum modo e a sua maneira da interpretação da constituição, toda transformação histórica do contexto social poderia ser entendida como um desafio para um exame da compreensão paradigmática do direito (HABERMAS, 2003a, p. 190). Esta abordagem é operada por alguns autores. Dagnino (2002) propõe-se a estudar (1) o apoio e a legitimidade fornecidos pelo poder instituído a esses arranjos deliberativos associados a (2) essa dimensão normativa a eles inerentes. Pretendemos, aqui, problematizar algumas de suas contribuições acerca do que revelaram uma série de estudos de caso sobre a participação cívica em diversos tipos de mecanismos de participação política e como se dá a interação destes com o poder instituído. Segundo a autora, uma avaliação mais produtiva, até mesmo do ponto de vista político, enquanto interessados no aprofundamento da democratização brasileira, deve partir da complexidade desse

processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá (DAGNINO, 2002, p. 164).

A primeira contribuição a qual gostaríamos de nos referir aqui dizem respeito a *uma caracterização das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil*. Uma série de estudos de caso analisadas pela autora no referido trabalho estabelece uma regularidade importante de ser considerada: essas relações são sempre tensas e permeadas por conflitos. Para ela, essa tensão poderia ser explicada a partir daquilo que objetivam os projetos políticos dos participantes, resguardadas as proporções de força interativa dentro de um organismo de participação. Dessa forma,

as clivagens derivadas da existência de diferentes projetos políticos, orientando a atuação de diferentes atores no interior do Estado e da sociedade civil, desempenham um papel fundamental no entendimento das relações entre ambos e da complexa dinâmica que se dá nos espaços de participação. (...) Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre a democratização do Estado é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que esta sendo aqui designado como projetos políticos (DAGNINO, 2002, p. 145-146).

Uma segunda contribuição extremamente relevante para entendermos a viabilidade dessas iniciativas de inserção institucional diz respeito à *partilha efetiva do poder*. Para Dagnino, a compreensão dessa partilha implica a tensão entre dois extremos: na maioria das vezes, de um lado estão os executivos, empenhados em não compartilhar o monopólio que lhes garante o componente delegativo da democracia e, de outro, segmentos da sociedade civil, numa luta por reconhecimento político. Isso gera, na maioria dos casos, uma inexistência de partilha do poder de fato, fazendo com que organismos de participação política acabam muitas vezes existindo apenas com fins de legitimação da tomada de algumas decisões. Do lado do Estado, contribui para que a partilha de poder não ocorra a produção de muitos atores com poder de veto advinda da formatação do nosso sistema de representação, bem como o nosso sistema partidário que permite a personalização da política eleitoral. Por outro lado, a sociedade civil também contribui para esse processo na medida em que, para a maioria de seus

componentes, não preenche a exigência de qualificação técnica e política necessária para o tratamento das questões que entram na agenda desses organismos.

Essa necessidade de uma qualificação técnica específica têm se revelado um desafio importante para a sociedade civil, não só porque é condição necessária a uma participação efetiva, mas também pelas implicações que tem assumido na prática. (...) tem exigido um considerável investimento de tempo e energia que muitas vezes, num quadro de disponibilidade limitada, acaba sendo roubado do tempo dedicado a manutenção dos vínculos com as bases representadas; (...) a rotatividade desses espaços fica prejudicada; (...); a ausência dessa qualificação não é apenas uma deficiência absoluta: é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes mais privilegiados da sociedade civil (DAGNINO, 2002, p. 148-149).

A terceira contribuição metodológica possível de ser extraída do estudo de Dagnino diz respeito à *atuação conjunta entre Estado e Sociedade Civil*. Segundo ela, essa atuação conjunta poderia se dar de duas formas: por compartilhamento de projetos ou por complementaridade instrumental. A primeira dessas possibilidades, a da possibilidade de Estado e comunidade cívica *compartilharem projetos políticos* remete às possíveis complementaridades e parcerias desenvolvidas em conjunto, fazendo confluir as aspirações e as metas do Estado e da comunidade cívica. Tal confluência, ao mesmo tempo difícil de se conseguir, seria um grande estimulante da participação política, pois dota os cidadãos de um senso de co-responsabilidade e de pertencimento que agem no sentido de estimular a colaboração individual no sentido coletivo. Dentre outras coisas, esta idéia traz à tona um elemento importantíssimo para o sucesso desses projetos de inserção cívica, qual seja a centralidade da iniciativa política de indivíduos em posições chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com projetos políticos participatórios. Segundo ela, Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem sucedida das várias experiências. O inverso é igualmente recorrente (DAGNINO, 2002, p. 151). Por outro lado, distinta do compartilhamento de um projeto político, temos um segundo tipo de interação: a *complementaridade instrumental*. Esse tipo de interação entre os propósitos do Estado e da sociedade civil diz respeito à junção de forças no sentido do alcance de metas não estritamente relacionadas com a

comunidade cívica como um todo. Essa confluência dá-se em conformidade com algum segmento específico, ou ainda com um tipo específico de democratização. Segundo Dagnino são basicamente esses três fatores que inspiram a participação da comunidade cívica de tipo complementar-instrumental nas instituições democráticas: Confluência perversa entre democratização e ajuste neoliberal; Confluência com setores de aspirações modernizantes; Confluência por temáticas específicas nas quais o Estado não tem habilidades específicas;

Uma quarta contribuição diz respeito à *questão da representatividade*. Partindo do pressuposto de que quanto mais eficiente for a representatividade, maiores as chances de um reconhecimento da legitimidade dos arranjos participativos por parte das instituições tradicionais e, conseqüentemente, uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado, Dagnino estabelece duas regularidades sociológicas a partir dos casos que analisou e que contribuem no entendimento de como o poder instituído pode ser importante na compreensão da eficiência desses mecanismos. A) A primeira regularidade diz respeito ao entendimento do significado de representação. Geralmente essa é uma questão entendida de forma diferente pelas diversas partes envolvidas, sugerindo a existência de um deslocamento intencional da noção de representatividade por ambas as partes, no sentido de conformar um certo tipo de representatividade legitimatória pelo lado do Estado, e deliberativa pelo lado da comunidade cívica; B) A segunda regularidade diz respeito à articulação entre as organizações da comunidade cívica. A série de estudos de caso sugere que tal articulação tende a assegurar uma representatividade maior nos espaços de participação. Em outras palavras, quando se estabelecem canais de comunicação entre os diversos mecanismos associativos da sociedade civil, tanto maior será a probabilidade de uma maior eficiência da representação – e de um conseqüente reconhecimento institucional – no interior desses mecanismos de participação política.

Por fim, uma última consideração diria respeito ao *impacto cultural da participação política*: Esse impacto dar-se-ia no sentido de pressionar o Estado sobre a necessidade de partilhar o poder. Segundo a autora, a participação mais efetiva da comunidade cívica tem sido descrita como elemento importante na construção de uma cultura política da participação política. Isso por, basicamente,

três motivos: a) Esses espaços de participação confrontam concepções elitistas e tecnocráticas da democracia com aspirações de participação, questionando o monopólio do Estado na definição e implementação das prioridades de gestão; b) Estimula o reconhecimento do outro como diferente, mas portador de direitos. Nesse sentido, aumenta ainda mais a institucionalização do conflito; c) Institucionaliza canais de expressão, defesa e reivindicações de direitos, sobretudo para aqueles que mais carecem desses espaços. A outra face desta dimensão corresponde à maneira com que este impacto é assimilado por parte dos atores desses organismos propriamente. Passamos agora à tentativa de entender em que medida o capital social e os valores políticos dos atores envolvidos nesses arranjos políticos podem se constituir como elemento-chave para o entendimento de sua institucionalização e de sua cultura política.

1.3.2 Capital social e valores políticos

Passamos agora à sistematização do segundo elemento levantado para o entendimento da institucionalização e da cultura política desses arranjos políticos operantes na esfera pública: o capital social e a cultura política. Antes de mais, cabe salientar que o estudo do capital social a partir da noção de *comunidade cívica* (PUTNAM 1993) aponta para um tratamento mais localizado do tema da cultura política. Como demonstra Bruno Pinheiro Reis, Putnam identificou, sob o rótulo da *civic community*, um conjunto de características mensuráveis, presentes na sociedade, capaz de expandir formidavelmente o *potencial* de apoio de um sistema político, de expandir o "retorno" *esperável* pelo sistema a partir de suas próprias iniciativas. Segundo ele (REIS 2003, p. 43), Almond esperava ter proporcionado, a partir do seu esquema conceitual, uma base empírico-analítica para manejar-se o sempre escorregadio conceito de "cultura política". E Putnam é certamente um capítulo relevante da história desse conceito.

Putnam lança mão do conceito de capital social definindo-o como as características da organização social, como a confiança, as normas e os sistemas de participação coletiva, que contribuíram para aumentar a eficiência da

sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, 1996, p. 177)⁸. Essas representações de capital social seriam recursos que se multiplicam se utilizados e minguam se em desuso, o que leva Putnam à noção de círculos virtuosos e círculos viciosos, no sentido de que o usufruto desse capital representa um investimento nele mesmo⁹. Segundo Rennó (2003, 73-74), seriam basicamente dois os conjuntos de hipóteses da teoria do capital social, tal qual propõe Putnam: a) A confiança interpessoal estimula a mobilização em torno de assuntos coletivos porque gera expectativas positivas acerca do comportamento de outros. Na essência do conceito de confiança, de acordo com vários autores, está a idéia de reciprocidade. A tolerância política, por sua vez, é um sinal de que um indivíduo aceita diferenças de ponto de vista e respeita posições e preferências contrárias às suas; b) Pessoas que participam de associações da sociedade civil tendem a ter mais interesse por assuntos coletivos e investem mais tempo do seu dia em atividades que incluem interação com outras pessoas.

Para Putnam, a confiança interpessoal pode manar de duas fontes: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. Segundo ele (1996, p. 188), numa sociedade caracterizada por amplos sistemas de participação cívica, na qual a maioria acata as normas cívicas, é mais fácil identificar e punir um desertor, de modo que a transgressão torna-se mais arriscada e menos tentadora. Em primeiro lugar, as regras são incutidas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e socialização, quanto por meio de sanções. Normas

⁸ Cabe salientar que Putnam quer desvencilhar sua abordagem de um projeto moral: a cooperação se baseia numa noção muito viva da importância recíproca dessa cooperação para os participantes, e não numa ética geral da união entre os homens ou numa visão orgânica da sociedade (PUTNAM, 1996, p. 178). Essa aposta nas experiências de cooperação comunitária que depõem contra a lógica negativa da ação coletiva apostam num tipo de coerção informalmente estabelecida, pelos inúmeros compromissos assumidos entre os contratantes, além da aposta na confiança como regra respeitada por todos.

⁹ A confiança inter-pessoal seria a responsável por essa capacidade capitalizadora, na medida em que seria proporcional à cooperação. A confiança deve ser bem entendida: ela implica uma reflexividade relativa ao comportamento do outro envolvido no processo. Contudo, o problema ganha dimensões maiores na medida em que os laços de cooperação vão se tornando mais impessoais. Putnam afirma que o círculo vicioso autoritário é não só um equilíbrio estável, mas também *mais estável* que a solução cooperativa do *círculo virtuoso democrático*. Isso porque a generalização da estratégia da não-cooperação incondicional sempre permanece como uma possibilidade de comportamento estável a longo prazo, uma vez alcançada – ao contrário da solução cooperativa, que dependerá sempre de uma taxa de desconto suficientemente baixa na preferência temporal dos atores, de modo a permitir que eles abram mão da possibilidade de um ganho imediato que seria propiciado pelo abandono da estratégia cooperativa, em nome de evitar-se um equilíbrio pior no futuro (ou seja, a cooperação universal é, na melhor das hipóteses, um equilíbrio *condicional*). Mais importante ainda: o contexto em que estão imersos os atores deverá *permitir-lhes* abrir mão de ganhos imediatos com alguma segurança de que não serão impedidos de desfrutar de seus ganhos esperados no futuro (REIS, 2003, p. 38).

que fortalecem a convivência social, segundo Putnam, “vingam porque reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação. A mais importante dessas regras é a reciprocidade generalizada (*idem, ibidem*, p. 181), pois este tipo de reciprocidade concilia o interesse próprio (racionalidade de longo prazo) e solidariedade social (racionalidade de curto prazo), que geralmente vem associada à noção de intercâmbio social. Esta por sua vez incentiva a reciprocidade, encaminhando os dilemas da ação coletiva para uma solução alternativa, a da cooperação (sistemas de intercâmbio social horizontal que dependem das relações sociais pré-existentes, que podem conter características verticais, horizontais ou ambas). Em segundo lugar, os sistemas de participação cívica são encarados como uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. Os sistemas de cooperação exercem esse poder de cooperação porque: a) Aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual, pois aumentam a interconexão entre os jogos; b) Promovem sólidas regras de reciprocidade, reforçadas pela cadeia de relacionamentos que dependem do gozo da reputação de manter promessas e acatar regras de comportamento da comunidade; c) Facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade de dos indivíduos, permitindo a difusão das boas reputações; d) Por fim, corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Os sistemas de participação cívica estariam em relação de mútuo fortalecimento com as instituições políticas formais. Quanto mais horizontal for a interação dentro desses grupos cívicos, maior será a probabilidade dela favorecer positivamente o desempenho institucional, pelo fato destes terem maior possibilidade de abranger amplos segmentos da sociedade, fortalecendo assim, a colaboração comunitária, diferentemente dos sistemas de cooperação específica, e essa é uma das razões pelas quais as associações cívicas são parte tão importante do capital social de uma comunidade. A tese de Putnam é que tanto relações verticais como horizontais podem manter uma comunidade unida, mas o desempenho institucional será diferente, de acordo com a história e a trajetória de

cada comunidade, cuja cultura e regras informais mudam muito lentamente, mas influenciam no processo de configuração das estruturas formais, num processo de mutua-influência. Disso, Putnam conclui que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho institucional, pelo lado da demanda por um bom governo por parte dos cidadãos, bem como pelo lado da oferta do governo representativo, que se beneficia dessa estrutura social.

Contudo, faz-se necessário salientar algumas dificuldades na metodologia empregada por Putnam. A primeira delas refere-se aos conceitos de capital social e de confiança intersubjetiva. Segundo Reis (2003), mesmo com o vasto estudo empírico de Putnam, o conceito de capital social permanece vago, portador de ambigüidades importantes que problematizam sua operacionalização teórica. Conforme o caracterizamos como uma disposição atitudinal individualmente identificável ou como um atributo sócio-estrutural dependente do contexto (como a existência efetiva de redes de interação que venham a facilitar ações coletivas no interior do grupo), a natureza do argumento varia bastante – e muito especialmente o lugar nele ocupado por sua variável-chave, a confiança¹⁰ (REIS, 2003, p. 44-45). A perspectiva assumida neste estudo acompanha a solução proposta pelo autor:

se concebemos o capital social não como atitude individual, mas como um atributo da sociedade, dependente do contexto em que operam os indivíduos, então se impõe reconhecer a *neutralidade* moral do capital social, no sentido de que sua presença facilita a realização de objetivos pelos atores, sejam esses objetivos moralmente ou socialmente desejáveis ou não (...) Se isso é assim, então ganha relevância crucial não apenas a identificação da presença ou ausência de redes interativas propiciadoras de capital social no interior de uma dada sociedade, mas sobretudo sua *tipificação* e *contextualização* (*Idem, Ibidem*, p. 45).

Outra dificuldade refere-se à abordagem empírica de que ele se vale. As pesquisas quantitativas que embasam *Making Democracy Work* enfrentam o dilema

¹⁰ Relativamente ao conceito de confiança intersubjetiva, o autor salienta que ela mesma não é objeto de qualquer tentativa de mensuração empírica, de forma que não se pode sistematizar um índice de confiança interpessoal em Putnam, que a trata como um atributo individual que responde de maneira relativamente previsível (e, em princípio, relativamente homogênea) a certos estímulos do contexto social em que operam esses indivíduos, acabando por configurar uma *síndrome* coletiva a partir da qual se identificaria um indicador de certa “cultura política” específica (REIS, 2003, p. 46). De forma que confiança interpessoal pode assumir significados muito diversos para quem é inquirido a fornecer padrões de confiança.

de como tratar os diferentes tipos de associações cujas particularidades tal metodologia encobre. Paralelamente, há também em Putnam uma suposição implícita de que ser membro formal de uma associação significa, pelo menos até um certo nível, ser membro efetivo e atuante (FREY, 2003, p. 167). Portanto a representatividade efetiva que a teoria de Putnam maximiza seria questionável em sociedades complexas: as organizações e associações que Putnam considera mais adequadas para a promoção do espírito comunitário são exatamente aquelas que tendem a ser mais excludentes, a defender e preservar a ordem e os privilégios existentes e que muitas vezes trabalham em prol da privatização dos espaços e questões públicos (*Idem*, p. 168). Dessa forma, esta revisão da obra de Putnam indica que não podemos limitar nossas investigações à densidade das associações, mas que precisamos levar em consideração os tipos de associações e grupos sociais, a profundidade do envolvimento dos cidadãos em tais grupos, assim como a qualidade da relação estabelecida entre os cidadãos e grupos sociais, de um lado, e os governos e administrações públicas, de outro. Participação em movimentos e grupos sociais diferentes não podem ser consideradas como um fenômeno social único, e, portanto, combinadas indiscriminadamente em um único indicador. Tais entidades podem servir para mediar demandas políticas e sociais antagônicas, assim como envolver uma miríade de estilos distintos de mobilização (RENNÓ, 2003, p. 72).

Com isso, surgem novas perguntas: em que medida as organizações cidadãs são capazes de desempenhar um papel significativo em processos políticos de tomada de decisão? Existem formas de organizações cidadãs capazes de superar as tendências de fragmentação e atomização que caracterizam as comunidades locais? E como tais organizações podem efetivamente influenciar processos políticos de tomada de decisão? Enfim, os padrões de organização da sociedade civil revelam algo ao qual Putnam deixou de se referir, para além das experiências de fomento de capital social em que governos locais, comprometidos com a democratização do sistema político, procuraram reinventar as relações políticas por meio de inovações políticas institucionais: a) A possibilidade de existência de organizações tradicionais que dependem de práticas clientelistas e buscam fazer valer os seus interesses muitas vezes às custas de outras

organizações similares; b) Organizações que não se direcionam para práticas cívicas, como o crime organizado (nas quais a regulação por meio da ação governamental é deficiente ou inexistente) (FREY, 2003). Portanto, é fundamental direcionar a nossa atenção para a interface entre as instituições governamentais, os agrupamentos políticos da esfera pública e o capital social, a partir dos valores políticos da confiança e da cooperação intersubjetivas, associando a investigação aos estudos de cultura política¹¹. Contudo, cabe uma ressalva importante

Aparentemente, haverá várias maneiras de procurar-se incorporar os matizes envolvidos na investigação do papel das associações na operação da democracia. Para além dos tipos de associação identificados segundo a natureza do *issue* tratado e a heterogeneidade social de seus membros, diversas variáveis podem em princípio ser consideradas (...). Seja como for, a consideração de todos esses matizes na análise da relação entre capital social e democracia recomenda-nos cautela ao tomarem-se indicadores nacionais (ou regionais) de capital social apoiados na agregação de dados de *surveys* em grandes *médias*, pois a adoção de tal procedimento pode-nos levar a perder de vista as complexidades envolvidas no problema (REIS, 2003, p. 45).

Uma alternativa que nos parece plausível para ajudar a suprir esse problema seria a de considerar de que maneira as crenças dos ativistas políticos que operam no interior agrupamentos políticos interferem na interação no interior das mesmas. Parece evidente também que as crenças individuais influenciam as ações coletivas, e, com isso, a estrutura e o funcionamento de instituições e sistemas de participação política. Esses arranjos provavelmente necessitem uma crença muito mais difundida na desejabilidade do que necessitam estruturas verticais de poder. Para isso, recorreremos a um clássico: Robert Dahl. No capítulo oitavo de *Poliarquia* entra no foco de Dahl o impacto exercido pelas crenças dos ativistas políticos no regime

¹¹ Reis (2003, p. 46) conclui pela identificação de uma agenda de pesquisa promissora, mas ainda *imatura*, do ponto de vista tanto da operacionalização empírica da teoria quanto mesmo da especificação analítica precisa do significado de suas categorias centrais. E aqui parece operar um curioso paradoxo: Se o *capital social* aparece inicialmente como um conceito guarda-chuva um tanto vago e aparentemente intratável, sua origem em categoria analítica de significado razoavelmente preciso e larga tradição na economia parece propiciar-lhe uma pista por onde uma teorização minimamente sistemática pode avançar. Por outro lado talvez o oposto dê-se com o papel reservado à confiança nessa problemática, pois existe a possibilidade de que a precisão analítica do lugar da confiança no argumento venha a ser irremediavelmente comprometida pela polissemia em que se enreda. Será crucial, talvez, para a preservação de seu papel em uma teoria empírica da democracia, nos mostrar capazes de traduzir o que esperamos da confiança em padrões *comportamentais* observáveis.

democrático, com vistas à manutenção deste. Dahl supõe que é mais interessante estudar o fator das crenças políticas a partir dos ativistas porque estes estão inclinados, mais do que os demais atores a: a) Ter um sistema de crenças políticas moderadamente elaborados; b) Ser guiado por suas crenças políticas em suas ações; c) E ter mais influência nos acontecimentos políticos. Dahl acredita que essas crenças podem afetar a estabilidade ou mesmo ocasionar a transformação de regimes. Contudo, o próprio autor esclarece que seus critérios podem ser aplicados ao estudo de organizações políticas menores do que Estados Nacionais. Desta forma, teríamos em Dahl o seguinte encadeamento de influências:

Fatores determ. das crenças > crenças polit. > Ações polít. > Prob. de afetar >
funcionamento de arranjos políticos

(Onde: > = Influenciam)

Ora, mas que tipos de crenças de ativistas afetam crucialmente as chances de funcionamento desses arranjos? Sigamos o caminho fornecido por Dahl. Segundo ele, seriam basicamente as seguintes crenças: *Legitimidade*: Quanto maior a crença na legitimidade das instituições, maiores as chances de sucesso; *Autoridade*: Uma Poliarquia tende a ser mais estável se os padrões de autoridade do governo forem congruentes com os padrões de outras instituições e associações do país. Ou seja, o que está em questão é o quanto a crença sobre a natureza das relações de autoridade é crucial para as chances de surgimento de diferentes tipos de governo. *Eficiência diante de problemas críticos*: As crenças sobre a eficácia governamental podem ser influenciadas não só pela performance do próprio governo, mas também pelos êxitos ou fracassos percebidos em outros governos, bem como pela socialização política à qual as pessoas são submetidas. A crença sobre a eficácia governamental pode reforçar, enfraquecer ou alterar as crenças sobre autoridade. [Ações de governo > percebidas como (in)eficazes > crenças sobre seu padrão de autoridade reforçadas (enfraquecidas)]. A socialização constrói um reservatório de expectativas que funcionam como amenizante em períodos de crise. *Confiança*: A confiança mútua favorece a poliarquia de três modos: a) exige

comunicação de mão dupla; b) Favorece a livre associação das pessoas para defenderem seus objetivos; c) Favorecem a confiança no adversário (institucionaliza o conflito). Em suma, regulamenta a participação. Por fim, a *cooperação*: As crenças sobre as perspectivas de cooperação e conflito podem ser observadas a partir de três padrões: a) crenças em extremo conflito (soma zero) – a estratégia é jamais cooperar; b) crenças em extrema cooperação – a estratégia é cooperar para evitar o conflito (tende a solapar algumas instituições da poliarquia, como os partidos); c) crenças em relações cooperativo-competitivas – busca de soluções mutuamente benéficas, legitimando-se certas doses de conflito e cooperação em instituições amplamente visíveis (o conflito é um elemento de uma ordem superior de cooperação e limitado por ela).

Como surgem essas crenças? Dahl distingue dois tipos diferentes de períodos de receptividade relativamente alta para a aquisição de crenças: a) a situação normal de socialização precoce e b) situação anormal, quando uma crença já adquirida se esvai, deixando um sentimento de perda. Segundo ele, os fatores que influenciam o conteúdo das crenças são: *Intensidade da exposição a uma crença* (importância de variáveis como a família, a cultura, a religião, a escola...); *Prestígio das idéias e crenças as quais se está exposto* (posição estratégica dos intelectuais); *Coerência com as crenças atuais adquiridas anteriormente* (dimensão da aquisição de crenças ligada à autonomia individual); *Coerência com experiência pessoal* (Se as percepções da realidade, que derivam da cultura de origem, se chocam com as mantidas na nova crença à qual se está exposto, então, para reduzir a tensão, a pessoa precisa rejeitar uma ou outra. Rejeitar a nova crença é a atitude mais comum). Esses fatores podem também ser aplicados, com as devidas ressalvas, a grupos mais amplos (não apenas a indivíduos). Isso leva a Dahl à formulação de um paradigma. Quer tratemos de um indivíduo ou de um agrupamento de indivíduos, a chance de que esse ator venha a receber, cristalizar e estabilizar uma crença depende de:

- a) O quanto o ator fica exposto à crença, que por sua vez; Exige que a crença tenha sido formulada e difundida para o ambiente do ator; e depende do grau de influência que os portadores da crença exercem em processos de socialização;
- b) O relativo prestígio da crença, que depende: a) Do prestígio pessoal de seus defensores e adversários; e b) dos êxitos e fracassos das pessoas, organizações e instituições que simbolizam a crença;
- c) O quanto a nova crença é coerente com as percepções do ator sobre a realidade na medida em que estas são configuradas pelas: a) Crenças atuais do ator; e b) Experiências do ator.

Enfim, um caminho que parece sólido para a sistematização da variável “capital social” para o sucesso de arranjos políticos parece advir de uma sociologia das crenças dos ativistas que operam no interior desses arranjos. E tal sociologia parece encontrar nas indicações de Dahl um forte ponto de partida para sua operacionalização.

1.3.3 Desenho institucional e processo decisório

Esses últimos pontos que ressaltamos induzem a uma questão muito importante com relação à institucionalização e a cultura política presente nos arranjos políticos de elites: os seus respectivos formatos institucionais e os processos decisórios que legitimam. Isso significa que os formatos institucionais não são variáveis independentes mas expressam os resultados dessas correlações de forças. Além disso, se formatos mais democráticos certamente constituem avanços significativos, há inúmeros exemplos, na experiência dos conselhos gestores de políticas públicas, de mecanismos utilizados com sucesso para burlar seus efeitos sobre a dinâmica concreta de funcionamento desses espaços (DAGNINO, 2002, p. 161). Para entendermos de que maneira o desenho institucional de arranjos deliberativos pode ser crucial para o sucesso dessas organizações enquanto espaços de prática deliberativa realmente eficiente, recorreremos a algumas considerações que são consideradas o paradigma de institucionalização das

democracias contemporâneas: os critérios propostos por Robert Dahl no clássico *Poliarquia* (1997). Nosso esforço dirige-se aqui em adaptar tais critérios, amplamente utilizados para dispor regimes políticos numa escala, para análises micro-institucionais, como esses tipos de organizações. Ao nosso ver, associar o desenho institucional dos arranjos deliberativos aos critérios de Dahl convalida as mesmas regras dos regimes poliárquicos aos mecanismos de participação política.

Uma primeira consideração derivada dos critérios de Dahl seria aquilo que ele considera a principal qualidade de um governo democrático: ser “inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997, p. 26). Considerando que os arranjos deliberativos constituem-se em mecanismos de canalização de demandas, disto deriva a necessidade de que esses arranjos estejam diretamente conectados às bases mais amplas as quais representam. Esta qualidade implica numa formatação institucional que considere o que Lima Júnior chamou de “elementos críticos para a existência do governo democrático” (1997, p. 86) e que Dahl resume em três garantias básicas: a garantia da liberdade de formular preferências, de expressá-las e de tê-las igualmente consideradas. Advindas da garantia a essas liberdades, teríamos oito garantias derivadas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações, 2) Liberdade de expressão, 3) Direito a voto, 4) Elegibilidade, 5) Direito de disputa de apoio, 6) Direito de disputa de voto, 7) Eleições livres e idôneas e 8) Mecanismos para fazer com que as decisões dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Da mesma forma, os arranjos políticos que tenham essas garantias convalidadas em seus respectivos desenhos institucionais tendem a preservar o princípio da isonomia política no seu interior, regulando a participação a partir desse princípio básico. Bobbio (1991) complementa estas proposições com uma consideração importante: os responsáveis pelas decisões coletivas devem ter a possibilidade de fazerem escolhas *reais*. Da mesma forma, no interior dos arranjos políticos menores, para que a participação nos processos decisórios se dê com base nos critérios poliárquicos, a regra mais básica e fundamental é que os participantes possam ter a liberdade e a chance de escolher.

Isso dado, os arranjos políticos dentro de uma poliarquia variam dentro dessas oito características, seja pela sua disponibilidade aos cidadãos, seja pela

proporção das pessoas habilitadas a participar. Dessa forma, Dahl planifica geometricamente a classificação dos arranjos políticos em dois eixos distintos: contestação pública e direito de participação” (DAHL, 1997, p. 29). Isso possibilita entendermos os arranjos políticos de forma dinâmica, num *continuum*, marcado pelo embate entre legitimação da competição e da participação política, com os diferentes tipos de arranjos sendo classificados dentro desses dois eixos numa equação já bastante conhecida. Dado que é nos arranjos que vai centrar-se o que poderíamos chamar de sociologia do método democrático a que Dahl se propõe, uma dimensão a ser analisada seria, portanto, o grau de legitimidade que os desenhos institucionais – e, conseqüentemente, as interações que ocorrem dentro deles – fornecem à contestação e participação no interior desses espaços de participação política. Disto derivam alguns corolários, os quais também tomamos como importantes na avaliação do grau de poliarquização dos desenhos institucionais dos arranjos deliberativos:

- a) Quanto mais um arranjo hegemônico fechado se desloca no eixo da liberalização em detrimento do eixo da participação, tanto mais será uma oligarquia competitiva;
- b) Quanto mais um arranjo hegemônico fechado se desloca no eixo da participação em detrimento do eixo da liberalização, tanto mais será uma hegemonia inclusiva;
- c) Quanto mais equilibrada for a interação entre esses dois eixos, mais plenamente teremos um arranjo poliárquico.

O arranjo poliárquico pleno no sentido empregado por Dahl seria aquele que maximiza a garantia de segurança mútua entre os participantes (líderes e subalternos), o que geraria a maximização das possibilidades de contestação pública dentro dos arranjos políticos, estimulando a participação. A chance disso ocorrer estaria relacionada a um conjunto de características que engloba fatores como a seqüência de desenvolvimento histórico do arranjo, o grau de concentração sócio-econômica, o nível de desenvolvimento nesse sentido, as desigualdades dentro dessa ordem, as clivagens subculturais, o controle estrangeiro e as crenças dos ativistas políticos, abordados nas outras variáveis consideradas nesse texto.

Contudo, os critérios de Dahl tornam-se insuficientes na medida que não “filtram” aquilo que O’Donnell (1996) conviu chamar de institucionalização informal. Ao se preocupar unicamente com a competição e com a participação, os critérios dahlsianos consideram de segunda ordem problemas como por exemplo, a distorção da institucionalização e o poder que o particularismo exercem no interior dos arranjos poliárquicos. O’Donnell propõe que se faça a opção metodológica de apreender e esclarecer a combinação e a interação específica de liberdade e obstrução em cada nível de análise, de forma que concentrar a atenção apenas em instituições formais e corporificadas em termos organizacionais impede que se perceba uma outra institucionalização que, a despeito de ser informal e às vezes oculta, é passível de ocorrer no interior de arranjos políticos: o clientelismo e, de forma mais geral, o particularismo (O’DONNELL, 1996, p. 19).

Nesse sentido, seriam basicamente quatro os acréscimos aos critérios dahlsianos (O’DONNELL, 1996, p. 09): a) garantia de cumprimento de mandato; b) soberania das instituições, garantindo que elas não vão sofrer algum tipo de veto por forças estranhas às poliárquicas; c) a existência de um território indisputado correspondente a liberdade de discindir; d) uma expectativa temporal indefinida acerca da durabilidade das instituições. O particularismo faz desaparecer a distinção entre o público e o privado em qualquer arranjo político, no sentido de que as ações políticas são praticadas como se as normas formais fossem o critério determinante de conduta, não o sendo de fato, o que alimenta o cinismo relativo as instituições poliárquicas, supondo o clientelismo como principal motivo de acesso ao poder político e como principal maneira de exercê-lo. Desta forma, a afirmação de que os tramites poliárquicos são a única possibilidade no horizonte de um arranjo político torna-se ambígua: os “jogos” disputados dentro de arranjos políticos podem ser diferentes daqueles que as formas legais estabelecem. Por isso, O’Donnell faz uma análise negativa da institucionalização política em processo, alegando que a combinação entre eleições institucionalizadas, particularismo como uma instituição política dominante e uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas tem uma forte afinidade com as concepções e práticas *delegativas*, e não representativas, de autoridade política (O’DONNELL, 1996, p. 26).

SEGUNDA PARTE

O desenvolvimento anterior de nossa argumentação conflui para estes três capítulos que se seguem. Neles estaremos abordando, de certa forma de caráter avaliativo, as variáveis lá situadas. O objetivo é apresentar, interpretar e discutir os dados coletados através de uma pesquisa documental realizada ao longo de dois anos e de um *survey* sobre participação, valores políticos e capital social (realizado entre os dias 18 de maio e 10 de junho de 2005) com os integrantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos (FDDV), uma OSCIP¹² que se propõe a pensar participativamente o desenvolvimento do município. A entidade conta atualmente com cerca de 133 integrantes, sendo que desse total, selecionamos para a pesquisa todos os membros integrantes das atuais: diretoria da organização, conselho fiscal, conselho de planejamento estratégico, além dos líderes de cada um dos quatorze Grupos de Trabalho (GT's) que compõem o Fórum (líderes que compõem também o Grupo Gestor da instituição). O critério utilizado tem a ver com os recursos propriamente político-decisórios destes indivíduos no interior da instituição. No caso dos participantes que ocupavam mais de um desses cargos, optamos por não substituí-los por outros participantes no intuito de conservarmos a representatividade dos líderes da instituição. Mesmo assim, o total de entrevistas alcançou um número de 27, totalizando 20,30% dos integrantes atuais da entidade, como sumariado na tabela que segue na seqüência.

Nosso enfoque a partir daqui incidirá sobre uma análise quantitativa dos dados estatísticos coletados através de questionário¹³. No próximo capítulo (II) procederemos a uma análise do histórico da entidade bem como da consolidação do seu arcabouço jurídico e marcos reguladores internos. Na seqüência (III), entram em foco o capital social e os valores políticos dos líderes da instituição. Por fim (IV),

¹² O Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos é reconhecido pelo Ministério da Justiça como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público nos termos da Lei 9790/99. Este aspecto dera abordado na seqüência da pesquisa.

¹³ Segue em anexo a esse estudo um exemplar do questionário aplicado aos líderes do Fórum de Desenvolvimento.

analisaremos como essas duas variáveis agregadas se materializam no desenho institucional e processo decisório do Fórum de Desenvolvimento. Algumas questões não puderam ser aproveitadas ou não revelavam dados tão relevantes quanto esperávamos. O questionário contemplou três áreas (tal qual metodologicamente operacionalizado no capítulo II deste trabalho), totalizando 60 questões acerca de: trajetória pessoal e capital social; valores políticos; e participação no Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

TABELA 01: Sumario dos entrevistados

	Freqüência	%	% Cumulativa
Gestor e Diretoria	6	22,2	22,2
Planejamento Estratégico	5	18,5	40,7
Conselho Fiscal	3	11,1	51,9
Desenvolvimento Econômico	1	3,7	55,6
Agro-negócio	1	3,7	59,3
Energia	1	3,7	63,0
Indústria, comércio e serviços	1	3,7	66,7
Educação e cultura	1	3,7	70,4
Saúde e desenvolvimento social	1	3,7	74,1
Habitação e patrimônio arquitetônico	1	3,7	77,8
Comunicação	1	3,7	81,5
Turismo	1	3,7	85,2
Saneamento e meio ambiente	1	3,7	88,9
Esporte e lazer	1	3,7	92,6
Segurança	1	3,7	96,3
Planejamento urbano, transporte e obras	1	3,7	100,0
Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

2 APOIO GOVERNAMENTAL E INSTITUCIONALIDADE FORMAL

Este capítulo de nossa pesquisa consiste em uma análise documental que cumpre o importante papel de mostrar se – e em caso de resposta afirmativa – como o apoio governamental do Poder Público Municipal e a consolidação do arcabouço institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos¹⁴ (FDDV) serviram para seu surgimento no cenário político local. Com vistas a esse fim, estará em nosso foco, principalmente, (1) o resgate de alguns aspectos históricos da entidade (e o respectivo apoio do Poder Público local durante seu processo de consolidação institucional). Esse procedimento também nos ajudará a elucidar alguns elementos descritivos importantes acerca da instituição. Em outra direção, também entrará em nossa análise (2) o estatuto do Fórum de Desenvolvimento (pelo qual tentaremos, heurísticamente, entender os aspectos mais importantes de seu processo de institucionalização). Cabe ressaltar, antes de mais, que a dimensão aqui abordada aqui como institucionalização refere-se aos aspectos estritamente jurídicos da instituição em questão, sem preocupar-se com a maneira pela qual são operacionalizados, o que será abordado na última sessão deste trabalho.

Antes de passarmos à explanação desses dois pontos, cabe familiarizar o leitor acerca de um perfil mínimo da instituição em questão. Constituído-se desde o

¹⁴ Localizado no sudoeste do Paraná, Dois Vizinhos é município desmembrado de Pato Branco pela Lei 4245/60 do então deputado Domício Scaramella e sancionada pelo governador Moisés Lupion em 28/11/1960. Segundo o Censo de 2000, Dois Vizinhos conta com cerca de 32.235 habitantes espalhados numa área de 418,9 Km² (densidade demográfica: 76,4 hab/Km²), com uma taxa de crescimento populacional calculada em 0,29% ao ano. A população é predominantemente urbana (22382 hab.), mas ainda é grande o número de pessoas residentes no interior do município (9604 hab.), o que indica uma taxa de urbanização de 69,97%. O índice de desenvolvimento humano do município é de 0,773, sendo considerado um município de médio desenvolvimento humano (índices entre 0,5 e 0,8). A população economicamente ativa é de 17.855 pessoas. O PIB do município gira em torno de US\$ 130.784.192,00 (per capita: US\$4089,05), com a agropecuária contribuindo com 21%, o setor industrial com 28% e o setor de comércio/serviços com 51%. Em termos de infra-estrutura na área da saúde, o município conta com 2 hospitais, 1 pronto socorro, 8 postos de saúde. Em termos de infra-estrutura econômica, encontram-se instaladas e cadastradas pela prefeitura cerca de 100 indústrias, 548 estabelecimentos de Comércio, 480 prestadoras de serviço, 106 autônomos e 4 prestadores de serviços públicos. Destaca-se na produção industrial o abate de aves (365.000.000/ano) e a produção de sus insumos e a produção do vestuário (1.410.000 peças/ano). Em termos de infra-estrutura educacional, são 4 creches municipais, 14 escolas municipais e duas particulares, 8 colégios estaduais de ensino fundamental (5^a a 8^a série) e dois particulares, além de 6 colégios estaduais de ensino médio e 2 particulares. Em nível superior, atendem o município três instituições, com destaque para a Universidade Federal Tecnológica do Paraná - UTFPR.

ano de 2002, o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos vem consolidando-se em torno da idéia de “tornar o município reconhecido no Paraná como empreendedor, viabilizando qualidade de vida através do desenvolvimento sustentável”, “gerando idéias, identificando oportunidades, planejando estrategicamente as ações, articulando e motivando as lideranças e a comunidade para atingir o desenvolvimento sócio-econômico com referência de qualidade de vida” (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DOIS VIZINHOS 2013, 2003b, p. 26). Dessa forma, numa primeira aproximação, o Fórum surge como uma instância motivadora e congregadora da sociedade civil (com enfoque específico para suas lideranças) em torno de um planejamento participativo com vistas ao desenvolvimento do município. A construção desta identidade institucional seria norteada pela constituição de uma lógica interna de ação pautada nos valores da transparência, ética, respeito, coerência, perseverança e comprometimento. Nesse sentido, segundo este mesmo documento (Idem, p. 26), a instituição trabalharia com uma visão de futuro que gira em torno da noção “Dois Vizinhos, pólo sócio econômico com referência em qualidade de vida”, visão que contemplaria alguns instrumentos específicos para sua efetivação: a) O envolvimento da sociedade no levantamento de causas e soluções de problemas; b) melhora na distribuição de renda da população; c) com novas oportunidades de trabalho; d) a partir da qualificação dos segmentos, pela qualificação profissional; e) oportunizando, assim, inovações (Idem, p. 27). Este perfil orientaria a busca de alguns objetivos gerais por parte da instituição, quais sejam (Idem, p. 19):

- a) Incentivar a criação de infra-estrutura no município de Dois Vizinhos a fim de ser reconhecida como diferencial no Sudoeste do Paraná. Potencial: fomentar, integrar e despertar potencialidades do município em busca do desenvolvimento sustentável.
- b) Promover o comprometimento com o objetivo maior, que é o sucesso e o crescimento do município de Dois Vizinhos.
- c) Alinhar os objetivos sociais, econômicos e culturais em todos os setores da comunidade, para o desenvolvimento de Dois Vizinhos.
- d) Estabelecer parcerias, sensibilizando, envolvendo e comprometendo os segmentos e setores da sociedade, visando o desenvolvimento sócio econômico com qualidade de vida.
- e) Motivar e manter a credibilidade nas pessoas ou empresas para manter e atrair investimentos em Dois Vizinhos.
- f) Conquistar e envolver as instituições ou pessoas que viabilizem mecanismos ágeis para o desenvolvimento das ações.

Dentre tudo que foi dito, sucintamente, podemos caracterizar o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos como uma entidade civil organizada composta pelas principais lideranças locais num movimento de voluntariado, a fim de pensar o desenvolvimento local em suas mais variadas dimensões. Procederemos agora à análise das duas dimensões indicadas no início desta sessão.

2.1 APOIO GOVERNAMENTAL¹⁵

Em consonância com nossa sistematização teórica, a primeira pergunta que temos de responder é em que medida há sintonia entre a instituição considerada (no caso o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos) e a esfera de governo diretamente relacionada a ela, ou seja, o Poder Público Municipal. Como esperamos ter demonstrado no capítulo III, as chances de efetividade e sucesso de organizações participativas depende, em parte, do grau de apoio governamental de que desfrutam. Para nos ajudar a entender essa variável acreditamos ser útil recorrer ao resgate de da trajetória histórica da entidade, inquirindo se (e em caso de resposta afirmativa), de que forma o Poder Público Municipal esteve relacionado com a implementação do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos no período considerado. Por motivos didáticos, caracterizaremos a história do FDDV a partir de sua dimensão jurídica, o que nos leva à consideração de dois momentos específicos que nos ajudarão a compreender sua constituição atual: o primeiro, ligado ao surgimento da idéia, vai de 2000 até 2003, período de insipiência e informalidade institucional; e o segundo, do final de 2003 até os dias atuais, referente à implementação da idéia, período no qual o FDDV surge juridicamente e consolida uma imagem institucional e desenvolve a maioria de suas ações¹⁶.

¹⁵ O apoio governamental é tratado aqui, como já definido no capítulo II desta pesquisa, como comprometimento governamental, diferentemente de comprometimento político ou mesmo partidário, para designar um tipo de apoio muito específico recebido pelos foros deliberativos da sociedade civil, qual seja, o recebido dos grupos políticos que se encontram no poder.

¹⁶ Além da importância didática de abordarmos o histórico do Fórum de Desenvolvimento a partir desses dois momentos, cabe ressaltar que tal divisão tem em vista os objetivos desta parte da pesquisa que é o de abordar a instituição a partir do apoio governamental a ela conferido.

(1) A primeira fase referida do processo de institucionalização do FDDV está intrinsecamente ligada à elite econômica local, corporificada na Associação Comercial e Empresarial de Dois Vizinhos – ACEDV em parceria com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), a partir da idéia da criação de um organismo para pensar questões ligadas ao desenvolvimento local. Esta cooperação SEBRAE–ACEDV foi desenvolvida tendo em vista a implementação do programa SEBRAE – Desenvolvimento Local¹⁷, programa que se insere num contexto mais amplo de valorização do local na promoção do paradigma do desenvolvimento integrado e sustentável. Institucionalmente, tal programa organiza-se em torno da constituição de uma rede de cooperação entre organismos participativos (as Unidades Organizacionais de Desenvolvimento Local - UODL) instalados nos municípios participantes do programa. Intitulada Rede DLIS (Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável), o programa conta com organizações espalhadas em diversos municípios no Brasil inteiro, ligadas a organizações similares no resto do mundo. Na perspectiva dos seus objetivos gerais, esta rede pode ser assim caracterizada:

- Gerar maior qualificação e consistência à questão do desenvolvimento local;
- Facilitar e ampliar a interlocução entre atores heterogêneos que trabalham e operam com o tema;
- Propiciar acesso a informações úteis e serviços relevantes para pessoas/organizações interessadas ou envolvidas na promoção no desenvolvimento local;
- Fomentar um cultura de trabalho cooperativo em amplo espectro - trabalho em rede (SILVEIRA & COSTA REIS, 2001, p. 01).

Entre os dias 08 e 14 de agosto de 2002, o SEBRAE, com sede regional no município de Pato Branco ministrou o seminário de treinamento “Líder Cidadão”, primeiro passo do Programa SEBRAE – Desenvolvimento Local, no intuito de iniciar a implantação dessa iniciativa de trabalho em rede em Dois Vizinhos. O evento foi monitorado por um facilitador do SEBRAE de Curitiba – Luis Eduardo Custódio – e contou com a participação de 23 pessoas, em sua maioria empresários e pessoas ligadas à Associação Comercial e Empresarial de Dois Vizinhos (ACEDV).

¹⁷ O Programa SEBRAE de Desenvolvimento Local é desenhado para atuar como vetor de sustentabilidade econômica no apoio a programas de promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS, em substituição ao PRODER - Programa de Emprego e Renda, em todas as suas variantes (PRODER-Especial, RePRODER, PRODER Comunitário, PRODER Regional, PRODER Bairro etc.).

Resumidamente, este seminário dispunha sobre alguns aspectos interessantes que vale a pena destacar, agrupados em cinco módulos: I – Liderança e cidadania; II – Comunicação; III – Reuniões comunitárias; IV – Projetos comunitários; V – Negociação de Projetos Comunitários.

Como se percebe, apesar da enorme imprecisão dessas categorias, o seminário foi voltado para a implementação de iniciativas de congregação de atores locais em torno de projetos comuns. O passo pretendido por este seminário era justamente implementar a unidade organizacional de desenvolvimento local no município. O desenvolvimento do programa do SEBRAE parou na realização deste seminário. A partir daí, apesar de não ter implementado o projeto nos moldes do SEBRAE, a Associação Comercial e Empresarial do município mobilizou-se informalmente em torno da constituição de um organismo com funções parecidas. Este processo informal de mobilização e agregação de pessoas via ACEDV durou um ano exatamente, estendendo-se até outubro de 2003, quando se materializa no surgimento do estatuto da entidade¹⁸.

(2) Este marco de formalização jurídica ocorre de maneira associada a um outro movimento importante para compreendermos a natureza da instituição: a junção dos interesses da ACEDV na construção desse mecanismo de desenvolvimento local com os interesses políticos do agrupamento que governa o município. Um primeiro fato que endossa esse movimento a ocorrer à época na instituição pode ser localizado na realização, por parte da ACEDV, de uma viagem ao município de Jaraguá do Sul-SC, cidade conhecida como modelo de desenvolvimento humano, na qual funciona desde 1980 um organismo nos moldes do Fórum de Desenvolvimento. Participaram desta viagem cerca de vinte pessoas de Dois Vizinhos, dentre eles o próprio prefeito municipal, alguns secretários da administração municipal, vereadores e empresários da cidade. Iniciou-se nesta ocasião um intercâmbio de experiências que culminou na realização de alguns seminários de formação em Dois vizinhos, orientados por lideranças de Jaraguá do Sul, em sua maioria empresários. O intuito era o de conhecer a experiência e, com a devida contextualização sócio-econômica, transpô-la para Dois Vizinhos. Desse

¹⁸ O Estatuto da entidade é aprovado internamente por seus membros em 30/10/2003. Contudo, é registrado oficialmente junto ao Cartório de Títulos e Documentos da Comarca de Dois Vizinhos no dia 03/12/2003, um mês depois.

intercâmbio resultou que grande parte dos moldes institucionais e da maneira de operar do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos foram incorporadas a partir da iniciativa desencadeada em Jaraguá do Sul¹⁹. A iniciativa da realização destes seminários contou novamente com o apoio da administração municipal que, a partir de então se constituiu no principal aliado da Associação Comercial do Município tendo em vista a consolidação daquele mecanismo de geração de desenvolvimento local, agora denominado de Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

Estas considerações ressaltam o fato de que não houve apoio expressivo da sociedade civil organizada (associações patronais, sindicatos, movimentos de bairro etc) no processo de constituição e consolidação institucional do FDDV. Isto nos permite, por sua vez, identificar as duas matizes aludidas por Habermas (1987) como provenientes do mundo dos sistemas (Estado e Mercado) como propulsores históricos da instituição. Isso não deixa de ser um dado interessante, pois revela o tipo de apoio que o fórum teve no seu processo de consolidação institucional. A correta correlação de apoios entre o poder público municipal e o empresariado local pode ser notada a partir da ocupação das lideranças da instituição entrevistadas nesta pesquisa:

TABELA 02: Ocupação

	Freqüência	%	% Valida	% Cumulativa
Altos cargos no setor público municipal (Executivo, legislativo e judiciário)	7	25,9	25,9	25,9
Profissional liberal	5	18,5	18,5	44,4
Executivo de empresa privada	5	18,5	18,5	63,0
Pequeno proprietário urbano	3	11,1	11,1	74,1
Médio proprietário urbano	2	7,4	7,4	81,5
Professor em outros níveis que não o universitário	2	7,4	7,4	88,9
Grande proprietário urbano	1	3,7	3,7	92,6
Jornalista	1	3,7	3,7	96,3
Trabalhador assalariado de empresa privada	1	3,7	3,7	100,0
Total	27	100,0	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

¹⁹ Alguns desses aspectos serão explorados nas sessões subseqüentes.

Contudo, para que esta variável esteja esclarecida, resta identificar os tipos de vínculo que se estabelecem entre a instituição e a instância governamental mais próxima a ela, ou seja, estabelecer a direção da relação (conflito/mútuo fortalecimento, etc) que se dá entre o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos e a esfera local de poder instituído. Se tomarmos por objeto de análise os vínculos partidários atuais dos entrevistados, notaremos uma correlação muito grande com a coligação que elegeu a atual administração municipal (PMDB-PT-PPS), como nos mostra a tabela que se segue. Somados os representantes dos quatorze grupos setoriais, os membros da diretoria, do conselho fiscal e do planejamento estratégico, o Fórum conta hoje em seu quadro de participantes com quatro secretários municipais, além do próprio prefeito municipal em posições de liderança no interior da instituição.

TABELA 03: Filiação partidária atualmente dos participantes do FDDV

		Frequência	%	% Válida	% Cumulativa
Válido	PMDB	10	37,0	62,5	62,5
	PT	2	7,4	12,5	75,0
	PPS	2	7,4	12,5	87,5
	PFL	1	3,7	6,3	93,8
	PSDB	1	3,7	6,3	100,0
	Total	16	59,3	100,0	
Fora	Sem Partido Político	11	40,7		
Total		27	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Este dado indica a existência de um elevado índice de apoio governamental atribuído ao Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos por parte do poder público local. Esse apoio justifica-se diante da natureza de objetivos de uma coalizão política que visa manter-se no poder e que encontra na instituição em questão um mecanismo de legitimar suas concepções políticas. Para o regime democrático, isso representa nada mais do que a organização e canalização de interesses, estruturadas (como vimos) de maneira legal. Contudo, dada a natureza institucional do Fórum (instância com proposta de autonomia político-partidária que tem a missão de elaborar um plano estratégico de desenvolvimento para o município capaz de sintetizar as aspirações da comunidade local), essa coadunação de interesses

configura-se em uma apropriação da instituição por parte do agrupamento político em questão, visando a continuidade do projeto político que atualmente comanda o município. Veremos no próximo capítulo como esse apoio caracteriza uma relação de mútuo fortalecimento entre esse segmento político considerado e uma certa elite político-econômica local. Fortalece-se o Fórum, fortalece-se a coalizão política governante.

Diante do explorado até aqui, fica claro um primeiro aspecto importante na compreensão do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos: ele surge como uma instituição que se propõe formalmente a congregar a sociedade com vistas à discussão de problemáticas relativas ao desenvolvimento local, através de um espaço relativamente público de deliberação política. Contudo, notamos como ao longo de seu processo de institucionalização, configurou-se como um lócus de canalização de interesses do Poder Público local e de fluxos de interesses provenientes de uma racionalidade mercadológica e sistêmica (HABERMAS 1987). Esta conclusão estrutura-se por meio de duas constatações aqui exploradas: a) Os interesses do empresariado local e o respectivo apoio governamental a eles destinado foram decisivos na implementação e consolidação institucional do Fórum de Desenvolvimento enquanto entidade destinada à formulação de políticas de desenvolvimento, ainda que, evidentemente, de maneira parcial, ao congregar, basicamente, aliados políticos. B) Além disso, a participação do Poder Público Municipal ainda continua sendo marcante no Fórum de Desenvolvimento, fazendo-nos crer que, mais do que reconhecimento, a entidade desfruta de comprometimento daquele no sucesso desta iniciativa.

2.2 O ESTATUTO DO FDDV E O RECONHECIMENTO COMO OSCIP

Estes laços de cooperação encontram reflexo na própria constituição jurídica da instituição. Apesar da história do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos ser relativamente recente como mostrado acima, isso não nos impede de investigarmos seu arcabouço jurídico. Nesse sentido, a segunda pergunta que carece responder para que nossa primeira variável esteja completamente explanada, diz respeito ao

grau de reconhecimento, solidez e consolidação jurídico-institucional da entidade em questão. Como argumentamos anteriormente nesta pesquisa, a variável “institucionalidade formal” pode ser abordada sociologicamente a partir de duas dimensões constitutivas, uma *extra* e outra *intra-organizacional*. Vamos analisar esta dimensão, a partir de agora, direcionando nossa atenção ao estatuto do Fórum, apresentando os principais pontos a partir dos quais se orienta a sua estrutura institucional interna (dimensão *intra-organizacional*). Haveremos de ressaltar também os aspectos que conformam a institucionalidade do Fórum de Desenvolvimento por cima (dimensão *extra-organizacional*), sobretudo no que tange ao seu reconhecimento como OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público)²⁰. Neste sentido, salientaremos inclusive a exigência em lei de um estatuto que respeite os princípios constitucionais da administração pública, o que já restringe em boa medida, a prática de atos arbitrários nas relações *intra-institucionais* nas OSCIP's.

O estatuto do FDDV é composto por doze capítulos que estabelecem sua estrutura fisiológica, bem como alguns outros aspectos. Faremos apenas algumas caracterizações sobre os seus aspectos principais: natureza jurídica da instituição, objetivos, sobre os sócios, Assembléia Geral, administração e recursos financeiros, a fim de entendermos o marco regulador das interações *intra-institucionais* na entidade. Em primeiro lugar, quanto a sua natureza jurídica, o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos é classificado como uma associação civil de direito privado, isto é, uma associação de cidadãos regida por estatuto particular tendo os seguintes objetivos: I – Promoção do desenvolvimento econômico e combate a pobreza; II – Defesa, prevenção e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; III – Experimentação, não-lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito (FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, ESTATUTO, Art. 4º, fl. 01). Além da ênfase econômica na perspectiva do desenvolvimento local, o estatuto rege que esses objetivos sejam pensados tanto de maneira autônoma quanto em perspectiva de co-responsabilidade com outras organizações similares:

²⁰ Nos termos da Lei 9790/99.

§ A dedicação às atividades acima previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins” (Idem, *ibidem*, fl 01).

Um segundo ponto a ser observado e que caracteriza a instituição refere-se ao tratamento dos sócios, seus direitos e deveres. O Art. 6º rege a existência de três categorias de sócios-participantes: fundadores, colaboradores e beneméritos. Como sócios fundadores, conforme acordado em ata inaugural, foram considerados os presentes na primeira Assembléia Geral do Fórum de Desenvolvimento; Sócios colaboradores, conforme o Estatuto, são aqueles que contribuem na execução de projetos e objetivos do FDDV; Por fim, os beneméritos, segundo o mesmo estatuto, são aqueles que têm seu trabalho confluyente com os objetivos do Fórum. Além disso, rege o estatuto em parágrafo único deste capítulo, a possibilidade de livre associação: “§ Toda e qualquer pessoa que se identifique com os trabalhos voluntários de desenvolvimento local integrado e sustentável, pode associar-se ao Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos”. Quanto aos direitos dos sócios, rege o Art. 12º a diferenciação entre sócios fundadores e colaboradores, por um lado, excluindo os beneméritos por outro. Os principais direitos são: Votar e ser votado; Tomar parte na Assembléia Geral; Ter acesso aos livros de natureza contábil e financeira. Quanto aos deveres, estabelece o Art. 13º: Acatar as decisões da diretoria; Esta caracterização do tratamento diferenciado destinado aos sócios condiciona a participação plena no Fórum (na perspectiva de direitos e deveres) unicamente aos fundadores e aos que se coadunam com a lógica de ação da instituição.

Um terceiro ponto a ser considerado é a importância concedida à Assembléia Geral. Considerada como o órgão máximo do FDDV ela é constituída pelos fundadores e colaboradores e, segundo rege o Art. 16º, se reúne ordinariamente uma vez por ano para, dentre outras coisas, apreciar e aprovar o orçamento do FDDV, deliberar sobre a admissão de sócios colaboradores e beneméritos e nomear os membros do conselho fiscal. À Assembléia Geral, conjuntamente à diretoria e ao conselho fiscal, cabe a administração do Fórum de

Desenvolvimento, como rege a lei das OSCIP's (ESTATUTO, Art. 19º). Este é um quarto ponto que merece destaque na explanação deste documento. Quanto à diretoria, compete a elaboração e submissão à Assembléia Geral da proposta de Programação anual bem como do relatório de atividades, execução da programação anual, constituir-se o link entre o FDDV e outras instituições, públicas ou privadas. Com relação à diretoria, o estatuto discriciona os papéis de todos os seus integrantes: em especial o papel do presidente, regido no Art. 24º como a principal atribuição de coordenar as atividades da instituição. Especialmente nesse artigo, cabe ressaltar o inciso XIII, pelo qual fica vedado ao sócio que por ventura exercer cargo eletivo de cunho político-partidário, a participar da diretoria do FDDV no período em que ocupe cargo eletivo; Em consonância a esse artigo, o estatuto também veda aos sócios do FDDV a participação em campanhas eleitorais de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou forma. Com relação ao Conselho Fiscal (Artigos 28, 29 e 30) merece menção o fato de que seus membros são escolhidos pela Assembléia Geral, tendo, estes, poder para convocá-la extraordinariamente.

Por fim, cabe salientar também as fontes dos recursos financeiros do Fórum de Desenvolvimento: segundo rege o Art. 35º eles podem ser obtidos basicamente por cinco vias: A) Parcerias com o poder público, empresas nacionais e internacionais; B) Doações, legados e heranças; C) Rendimentos de Ativos; D) Contribuições dos associados e E) Direitos autorais. Destaca-se aqui, a possibilidade de pleitear recursos a título de fundo perdido junto ao Poder Público.

Esse arcabouço institucional adquire contornos políticos específicos na medida em que estabelece uma relação legal com o poder público local, mediada através do reconhecimento do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o que permitiu ao Fórum tornar-se Parceiro²¹ do Poder Público local. Mediante o preenchimento das prerrogativas da Lei 9790/99 de 23 de março de 1999, o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos foi qualificado como organização da sociedade civil de interesse público. O processo do Ministério da Justiça no qual consta este reconhecimento é de número 08026.003434/2004-17, despachado pela secretaria Nacional de Justiça

²¹ Nos termos da Lei 9790/99.

em 07 de junho de 2004 e publicado no Diário Oficial da União de 17 de Junho de 2004.

Relativamente à Lei das OSCIP's, pode-se dizer que ela leva adiante o processo de "repartição das responsabilidades" na gestão pública iniciado com a experiência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O teor da lei é o de *delegar* responsabilidades em principio pertencentes ao Estado para entidades cujas identidades institucionais identifiquem-se com o atendimento de algum serviço público. A Lei nº 9790/99 de 23 de março de 1999 e o posterior Decreto 3100/99, que regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) dispõe resumidamente sobre dois grandes pontos acerca da inserção da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. O primeiro ponto se refere à qualificação de pessoas jurídicas (associações e afins) *de direito privado, sem fins lucrativos*, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. E o segundo ponto diz respeito à instituição e regulamentação do Termo de Parceria entre estas organizações e o Poder Público. Em suma, a lei trata de quem pode – e de que forma – participar na gestão pública, tanto em nível municipal, estadual quanto federal.

Com relação ao primeiro ponto assinalado, a lei trata, em seu primeiro capítulo, dos requisitos formais de enquadramento das organizações da sociedade civil de interesse público, regulamentando a outorgação do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público às instituições cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

a promoção da assistência social, a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, a promoção gratuita da educação, a promoção gratuita da saúde, a promoção da segurança alimentar e nutricional, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, a promoção do voluntariado, a promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, a experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, a promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, as pesquisas de tecnologias alternativas (LEI 9790/99, Art. 3).

Outra exigência da Lei é que estas organizações sejam regidas por estatutos que observem os princípios fundamentais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Segundo a Lei, o estatuto das entidades que pleiteiam o reconhecimento junto ao Ministério da Justiça deve coibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência da participação no processo decisório, além de instituir um órgão fiscalizador dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade. Outro ponto que os estatutos das entidades devem regulamentar para enquadrar-se como OSCIP diz respeito às normas de prestação de contas: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; b) a publicidade das demonstrações financeiras da entidade e c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria (*Idem*, Art. 4). Diante do preenchimento dessas prerrogativas, o reconhecimento como OSCIP é fornecido pelo ministério da Justiça mediante comprovação da existência, finalidade e enquadramento legal destas instituições.

Com relação ao segundo ponto impactante, a lei define o Termo de Parceria como termo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de interesse público, discriminando direitos, responsabilidades e obrigações a ambas as partes, submetendo a ação dessas organizações aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas existentes no nível de atuação das OSCIP's (*Idem*, Art. 9). Segundo rege a lei em seu segundo capítulo, no Termo de Parceria deve constar, necessariamente, a especificação do programa de trabalho proposto pela OSCIP; a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; o estabelecimento das obrigações da OSCIP, entre as

quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados; a publicação desse demonstrativo (*Idem*, Art. 10). A Lei ainda frisa que a execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público e pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, se houverem, devendo os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria ser analisados por comissão de avaliação, estabelecendo sanções em caso de improbidade (*Idem*, Art. 11 e 12).

Sintetizando o que foi explorado até aqui, notamos como a institucionalidade formal do Fórum de Desenvolvimento vêm gradativamente consolidando-se em torno de princípios poliárquicos. Tal movimento foi expresso basicamente nas duas dimensões analisadas: a constituição e estabilidade de um estatuto e o reconhecimento formal como OSCIP²². Pudemos notar como os quatro pontos que salientamos acima acerca do Estatuto da instituição indicam o respeito aos princípios fundamentais da administração pública no Brasil consagrados em nosso Direito Constitucional (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), fato que proporcionou o reconhecimento legal da instituição como OSCIP e a conseqüente possibilidade de pleitear recursos visando a execução de suas ações. Todavia, em nenhum dos aspectos analisados, tanto no Estatuto do FDDV

²² Um importante desdobramento desse processo de consolidação institucional constitui-se na tentativa de incorporar o Fórum de Desenvolvimento à Lei Orgânica do município, especificamente no tocante à política de desenvolvimento econômico adotada (Lei 831/97). O Artigo 4º desta lei cria a Associação de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, “entidade sem fins lucrativos com a finalidade de coordenar, fomentar, fiscalizar a aplicação desta lei e gerir recursos e a política industrial do município” (LEI 831/97, art. 4º). No artigo subsequente é formulada, inclusive, a composição da referida associação: 02 representantes efetivos do Parque Industrial (área destinada à implantação de indústrias no município); 04 representantes colaboradores entre empregadores e empregados; 02 representantes honorários do Poder Executivo; e 02 representantes honorários do Poder Legislativo (LEI 831/97, art. 5º). Esta lei relaciona-se com o Fórum de Desenvolvimento na medida em que prevê a existência da referida “Associação de Desenvolvimento de Dois Vizinhos”. Recentemente, a constituição dessa associação prevista em lei vem sendo repensada na esfera do legislativo municipal no intuito de reestruturá-la. O objetivo é retirar seu caráter de discussão e deliberação unicamente de questões econômicas para uma abertura a outras questões de desenvolvimento local. A proposta constitui-se em aproveitar a estrutura institucional do Fórum de Desenvolvimento para o alargamento da referida Associação. Esta proposta é endossada pelo Fórum de Desenvolvimento que, por sua vez, pretende galgar um espaço de reconhecimento institucional ainda maior, adquirindo proeminência não apenas na discussão, mas também na implementação das ações (dado que a lei prevê aplicação de recursos da receita municipal no correspondente a 2% da receita total nos projetos deferidos pela referida Associação de Desenvolvimento). Até a conclusão desta pesquisa os encaminhamentos para a reestruturação da Associação de Desenvolvimento estavam em nível de discussão na Câmara de Vereadores.

quanto na Lei 9790/99, notam-se esforços no sentido de exigir a constituição de uma lógica institucional participativa. Pelo contrário, notamos na estrutura constitutiva do Estatuto do FDDV a ênfase numa lógica estritamente gerencial, não se falando de aproximação dos cidadãos da coisa pública, nem de questões político-institucionais relativas a uma proposta de participação inclusiva junto ao poder público ou mesmo de democratização dos processos decisórios internos da instituição, mas apenas de questões econômicas e, no máximo, de melhoria das condições de vida.

2.3 UMA PRIMEIRA CONCLUSÃO

A análise tanto do aspecto de apoio governamental quanto da institucionalidade formal do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos aponta para uma conclusão importante para nossa pesquisa: essa variável contribui para o sucesso da experiência institucional do Fórum de Desenvolvimento enquanto canal de diálogo eficaz com o Poder Público na implementação de políticas de desenvolvimento para o município nos seguintes sentidos: Em primeiro lugar, relativamente ao apoio governamental, notamos ser grande o comprometimento do Poder Público Municipal em fazer dessa instituição, ao menos um espaço de debate. E em segundo lugar, referentemente à institucionalidade formal, porque ela respeita, ao menos no âmbito estritamente jurídico, os princípios fundantes da administração pública prevista no direito administrativo brasileiro. Contudo, percebemos que tanto o Estatuto do Fórum de Desenvolvimento quanto a Lei das OSCIPS não nos permitem tratar da questão da caracterização da lógica de ação da instituição em questão. Isso dado, uma questão importantíssima decorrente desse marco jurídico do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos refere-se aos objetivos perseguidos pela instituição bem como sua lógica de ação visando a consecução dos mesmos. Na seqüência, tentaremos entender a formulação desta lógica a partir da análise do capital social e dos valores políticos dos integrantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

3 CAPITAL SOCIAL E VALORES POLÍTICOS

A segunda grande dimensão da questão deste trabalho refere-se à abordagem dos atores que operam no interior do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, suas crenças, valores, bem como as condições que conformam essa operação. Em outras palavras, seria o caso de examinar “quem participa”, procurando avaliar as desigualdades e os processos de hierarquização oriundos das diferentes “condições de participação” de cada grupo ou seguimento no interior da instituição, que por sua vez, nos ajudarão a entender a lógica de ação da instituição em questão. Aqui, certamente, torna-se importante uma análise criteriosa dos recursos materiais e políticos dos diversos atores envolvidos (PERISSINOTTO 2002, p. 215, grifos no original), análise que faremos apoiados nas concepções de capital social e valores políticos tal qual formuladas anteriormente (Capítulo I). Segundo a formulação metodológica proposta, estas variáveis nos ajudarão a compreender a constituição da lógica de ação do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. Iniciamos discutindo os traços do capital social dos participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos para na seqüência direcionar a análise para seus valores políticos.

3.1 CAPITAL SOCIAL²³

Nesta parte da pesquisa estaremos tentando mapear os traços e os níveis de associativismo dos integrantes do FDDV, ou em outras palavras, estaremos investigando *quem participa* da instituição. Essa parte de nossa pesquisa divide-se em: (a) Perfil sócio-econômico dos entrevistados, na qual serão explorados aspectos como renda, ocupação, escolaridade, etc, na tentativa de identificar fatores que condicionam a participação desses indivíduos na instituição; e (b) Capital social,

²³ Esta parte da pesquisa corresponde ao estudo da primeira etapa do questionário aplicado.

dimensão na qual serão explorados propriamente os traços e níveis de associativismo destes indivíduos (tipo e força dos vínculos associativos de nossos entrevistados).

3.1.1 A presença de uma elite econômica, política e tecnocrática no Fórum

Iniciamos a explanação dessa variável inquirindo acerca do perfil etário e civil de nossos entrevistados. Dentre os vinte e sete participantes da instituição, dez são paranaenses (nove são do sudoeste do estado), sendo que destes nove, cinco são naturais de Dois Vizinhos. Outro traço característico dos participantes é que eles são predominantemente casados (70,37%) e nascidos exclusivamente no sul do país, o que encontra explicação no próprio processo de colonização do município que remonta a cessão de terras na chamada política de interiorização do Brasil entre as décadas de 50 e 60. Além destes dados, outro traço predominante no perfil dos entrevistados refere-se ao fato de que todos consideram-se crentes em algum tipo de religião, sendo que 96,3% deles se disseram católicos romanos (26 dos 27) e apenas 3,7% (um deles) pratica outro tipo de confissão religiosa, no caso, o espiritismo. Chama a atenção o fato dos participantes serem, em sua quase totalidade, católicos romanos. Esse fato pode adquirir importância na medida em que indica um padrão moral inerente a esses indivíduos.

TABELA 04: Faixa etária por estado de nascimento e estado civil

			Estado de nascimento			Total
			Paraná	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	
Solteiro	Faixa etária	1945-1950	-	-	1 (20,0%)	1 (20,0%)
		1961-1965	1 (20,0%)	1 (20,0%)	-	2 (40,0%)
		1971-1975	1 (20,0%)	-	-	1 (20,0%)
		1981-...	1 (20,0%)	-	-	1 (20,0%)
	Total		3 (60,0%)	1 (20,0%)	1 (20,0%)	5 (100,0%)
Casado	Faixa etária	1951-1955	-	1 (5,3%)	-	1 (5,3%)
		1956-1960	1 (5,3%)	4 (21,1%)	2 (10,5%)	7 (36,8%)
		1961-1965	-	-	3 (15,8%)	3 (15,8%)
		1966-1970	3 (15,8%)	1 (5,3%)	2 (10,5%)	6 (31,6%)
		1976-1980	1 (5,3%)	-	1 (5,3%)	2 (10,5%)
	Total		5 (26,3%)	6 (31,6%)	8 (42,1%)	19 (100,0%)
Divorciado	Faixa etária	1956-1960	1 (33,3%)	-	-	1 (33,3%)
		1961-1965	-	-	1 (33,3%)	1 (33,3%)
		1971-1975	1 (33,3%)	-	-	1 (33,3%)
	Total		2 (66,7%)		1 (33,3%)	3 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Dando continuidade, nos interessou saber de nossos entrevistados a ocupação exercida por eles atualmente. O Resultado ao qual chegamos, expresso na tabela 05 revela basicamente duas coisas interessantes diante dos propósitos de nossa pesquisa. Em primeiro lugar, fica evidente a presença relativamente grande de empresários locais na composição do quadro de participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. Somados os valores “executivo de empresa privada” e os três níveis de “proprietários urbanos”, chegamos ao número de onze participantes. E em segundo lugar, o fato de que a moda dessa variável encontra-se exatamente nos “altos cargos do setor público”: praticamente $\frac{1}{4}$ dos líderes da entidade estão diretamente ligados à administração municipal. Nota-se assim uma grande inserção do Poder Público local o que, de resto, corrobora o que explanamos em seções anteriores desta pesquisa acerca do apoio governamental (Capítulo IV, sessão 1). Somadas essas duas classes de ocupação chegamos ao expressivo número de 70,37% do total de entrevistados.

Às ocupações atribuídas aos participantes associam-se níveis de renda relativamente altos diante dos padrões brasileiros. Quase 30% dos entrevistados disse receber renda mensal entre R\$ 5001,00 e R\$ 10000,00 e 85,2% deles recebe mensalmente mais de 2001,00, ou seja, mais de 6,6 salários mínimos. O cruzamento de dados relativos à ocupação pelos de renda revela que os maiores padrões de

renda pertencem aos executivos de empresas privadas (7,4% do total de entrevistados com renda acima de R\$ 10001,00), seguidos dos empregados em altos cargos do setor público (22,2% do total de entrevistados com renda acima de R\$ 3001,00) e dos proprietários urbanos (11,1% do total de entrevistados com renda acima de R\$ 5001,00). Seguem-se os profissionais liberais, os professores e, por fim, os assalariados de empresas privadas.

TABELA 05: Renda por ocupação

Ocupação	RENDA						Total
	Entre R\$ 1001 e R\$ 2000	Entre R\$ 2001 e R\$ 3.000	Entre R\$ 3001 e R\$ 5000	Entre R\$ 5001 e R\$ 10000	Acima de R\$ 10001	Acima de R\$ 20000	
Pequeno proprietário urbano	2 (7,4%)	-	-	1 (3,7%)	-	-	3 (11,1%)
Médio proprietário urbano	-	1 (3,7%)	-	1 (3,7%)	-	-	2 (7,4%)
Grande proprietário urbano	-	-	-	1 (3,7%)	-	-	1 (3,7%)
Profissional liberal	1 (3,7%)	1 (3,7%)	1 (3,7%)	2 (7,4%)	-	-	5 (18,5%)
Altos cargos no setor público	-	1 (3,7%)	4 (14,8%)	2 (7,4%)	-	-	7 (25,9%)
Professor em outros níveis	-	1 (3,7%)	-	1 (3,7%)	-	-	2 (7,4%)
Jornalista	1 (3,7%)	-	-	-	-	-	1 (3,7%)
Trab. assalariado de empresa privada	-	1 (3,7%)	-	-	-	-	1 (3,7%)
Executivo de empresa privada	-	1 (3,7%)	2 (7,4%)	-	1 (3,7%)	1 (3,7%)	5 (18,5%)
Total	4 (14,8%)	6 (22,2%)	7 (25,9%)	8 (29,6%)	1 (3,7%)	1 (3,7%)	27 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de Campo

Outra dimensão deste perfil refere-se ao nível de escolaridade dos integrantes da instituição e, particularmente aos propósitos desta pesquisa, interessou-nos também saber em que medida estes dados relativos à ocupação e renda relacionam-se com o nível de escolaridade de nossos entrevistados. Mais de 70% dos entrevistados têm, ao menos, o ensino superior completo e quase 60% ingressaram em algum tipo de pós-graduação. Outros 11,1% têm nível superior incompleto; 7,4% tem o ensino médio completo, mesmo percentual dos que não completaram o ensino médio. O menor índice de escolaridade corresponde ao ensino fundamental completo, atribuído a um participante apenas. Estes dados indicam um nível de escolaridade extremamente elevado, o que indica o direcionamento da participação no Fórum para uma elite intelectual em relação à média educacional da população brasileira e mesmo regional.

Explanado ainda mais esta variável, podemos dizer que não existe um padrão homogêneo de formação acadêmica entre os participantes do Fórum. Os índices indicam uma grande variedade na opção pelo curso superior, sendo que apenas dois cursos tiveram mais de um integrante: economia (11,1% do total de entrevistados) e administração de empresas (7,4%). Deste total que teve acesso ao ensino superior, 1/3 deles ingressou entre o meio e o fim da década de 80, período no qual concretizou-se a redemocratização do regime político brasileiro, além do forte ensejo dos movimentos sociais característico daquela conjuntura. Com relação ao padrão global dos resultados, seguindo o padrão da natalidade, os participantes do Fórum também formaram-se em instituições de ensino no sul do Brasil (com exceção de dois participantes), sendo que, dentre os dezoito, mais da metade formaram-se em instituições de ensino do sudoeste do Paraná (55,5%).

TABELA 06: Formação superior por IES e ano de ingresso

Curso de formação superior	Ano de início	Instituição de Ensino Superior de formação																Total
		FADEP Pato Branco PR	UFMS Santa Maria RS	UNIOESTE Francisco Beltrão PR	FAE São Paulo SP	UFRJ Rio de Janeiro RJ	Centro de Teologia Toledo PR	UFPS Passo Fundo RS	UNICS Palmas PR	UFPEL Pelotas RS	UNISINO S. São Leopoldo RS	UNC Concórdia SC						
Admin. de empresas	1981-1985	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
	1986-1990	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Economia	1986-1990	-	-	2 (10,52%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 (10,52%)	
	1991-1995	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Jornalismo	1986-1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Engen. Florestal	1981-1985	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Análise de Sistemas	1986-1990	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Sistemas de Informação	1996-2000	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Matemática	1972-1975	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
'Estudos Sociais'	1976-1980	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Geografia	1986-1990	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
	1991-1995	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Veterinária	1976-1980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	1 (5,26%)	
Ciências Agrícolas	1981-1985	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Teologia	1981-1985	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	
Arquitetura e Urbanismo	1991-1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	1 (5,26%)	
Enfermagem	1996-2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	1 (5,26%)	
Letras	Om. Resp.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (5,26%)	-	-	-	-	1 (5,26%)	
TOTAL		1 (5,26%)	1 (5,26%)	6 (31,56%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	3 (15,78%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	2 (10,52%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	1 (5,26%)	19 (100%)	

FONTE: Pesquisa de Campo

Estes dados adquirem sentido na medida em que cruzamos esta variedade na formação em cursos superiores com os cargos ocupados no interior da instituição e com a atuação profissional dos respectivos líderes de cada Grupo de Trabalho do Fórum de Desenvolvimento por ocasião da elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013. Em relação aos objetivos desta pesquisa, este cruzamento revela duas coisas interessantes: a) 78,57% dos líderes de cada um dos 14 Grupos de Trabalho – ou onze dentre os 14 – atuam profissionalmente na área de interesse do Grupo de Trabalho do qual são líderes, seja no comércio, indústria, prestação de serviço, etc.; b) e uma parte considerável destes tem formação em nível superior de alguma forma relativa com a atividade desempenhada no interior do Fórum de Desenvolvimento. Isto revela uma composição basicamente tecnicizada do quadro de líderes da instituição.

TABELA 07: Atuação no GT por formação superior e atuação profissional na área de interesse do GT

Liderança do GT	Atuação prof. na área de interesse do GT em que participa	Formação superior	Total
Gestor	Sim	Administração de empresas	11 (78,57%)
Agro-negócio	Sim	Veterinária	
Educação e cultura	Sim	Geografia	
Saúde e desenvolvimento social	Sim	Enfermagem	
Habitação e patrimônio arquitetônico	Sim	Arquitetura e Urbanismo	
Comunicação	Sim	Jornalismo	
Saneamento e meio ambiente	Sim	Administração de empresas	
Indústria, Comércio e serviços	Sim	Sem formação Superior	
Planejamento urbano, transporte e obras	Sim	Economia	
Desenvolvimento Econômico	Sim	Sem formação Superior	
Energia	Sim	Sem formação Superior	
Total			
Esporte e lazer	Não	Sistemas de Informação	3 (21,42%)
Turismo	Não	Sem formação Superior	
Segurança	Não	Sem formação Superior	
Total			

FONTE: Pesquisa de Campo

Posteriormente, no capítulo VI, estaremos discutindo o tipo de relações que são legitimadas ao agregarmos esta característica com o desenho institucional do fórum de Desenvolvimento. O que parece ser necessário salientar num primeiro

momento é que a exposição dos traços sócio-econômicos dos participantes do FDDV nos permite inferir algo importante diante dos propósitos de nossa pesquisa: tratam-se de indivíduos dotados de elevados padrões educacionais e de renda e associado a isso, portadores de um perfil profissional de dois tipos basicamente: empresários e funcionários públicos. O que isto significa diante de nossos propósitos? Ora, significa basicamente que a participação no FDDV assume uma característica importante, qual seja a de congregar em seu quadro de líderes uma elite social constituída em torno de um tripé (escolaridade – renda – ocupação). E aqui um dado chama particularmente a atenção: o tipo de interação legitimada pela tipologia da escolaridade indicadas propiciam uma tecnicização das discussões no interior dos conselhos, tanto mais na proporção em que estes congregam especialistas nos temas como mostramos acima. Na próxima sessão estaremos investigando com que traços de associativismo este perfil socioeconômico relaciona-se.

3.1.2 Traços de associativismo: tradição familiar e perfil de engajamento

Vamos, inicialmente, recuperar informações sobre a formação familiar de nossos entrevistados, no intuito de verificar se existe alguma correlação entre ativismo (ou capital) social dos participantes do Fórum de Desenvolvimento e seus ascendentes. Com este foco, o primeiro aspecto revelado pela pesquisa é que os participantes do FDDV são basicamente filhos de pequenos proprietários rurais com até no máximo o ensino fundamental completo (51,85% do total de entrevistados). Os níveis de escolaridade mais altos pertencem aos pais ou responsáveis executivos de empresas privadas: 7,4% do total possuem o ensino médio completo. Dado interessante é que nenhum deles, nem pai nem mãe ou responsáveis, chegou a ingressar no Ensino Superior.

TABELA 08: Ocupação predominante dos pais ou responsáveis por nível de escolaridade de pai e mãe²⁴

			Escolaridade da Mãe				Total
			Sem instruç.	Fund. Incompl.	Fund.	Médio	
Pequeno propr. Rural	Escol. Pai	Sem instrução	1 (7,1%)	-	-	-	1 (7,1%)
		Fundamental incompleto	-	7 (50,0%)	-	-	7 (50,0%)
		Fundamental	-	-	5 (35,7%)	-	5 (35,7%)
		Médio	-	-	1 (7,1%)	-	1 (7,1%)
	Total		1 (7,1%)	7 (50,0%)	6 (42,9%)	-	14 (100,0%)
Médio propr. Rural	Escol. Pai	Sem instrução	-	1 (33,3%)	-	-	1 (33,3%)
		Fundamental incompleto	-	1 (33,3%)	-	-	1 (33,3%)
		Fundamental	-	-	1 (33,3%)	-	1 (33,3%)
	Total		-	2 (66,7%)	1 (33,3%)	-	3 (100,0%)
Peq. propr. Urbano	Escol. Pai	Fundamental incompleto	-	1 (100,0%)	-	-	1 (100,0%)
		Total	-	1 (100,0%)	-	-	1 (100,0%)
Profis. Liberal	Escol. Pai	Fundamental incompleto	-	4 (66,7%)	-	-	4 (66,7%)
		Fundamental	-	-	1 (16,7%)	-	1 (16,7%)
		Superior incompleto	-	1 (16,7%)	-	-	1 (16,7%)
	Total		-	5 (83,3%)	1 (16,7%)	-	6 (100,0%)
Executivo/ empresa privada	Escol. Pai	Fundamental incompleto	-	1 (33,3%)	-	-	1 (33,3%)
		Médio	-	-	-	2 (66,7%)	2 (66,7%)
	Total		-	1 (33,3%)	-	2 (66,7%)	3 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Por outro lado, esses baixos índices de acesso à educação formal associam-se a elevados índices de inserção de parentes em atividades político-administrativas²⁵. Os parentes elencados pelos entrevistados, bem como seus respectivos cargos foram os seguintes:

²⁴ Atividade exercida pelos responsáveis por mais tempo.

²⁵ Para os familiares dos entrevistados julgamos suficiente captar os índices de inserção em atividades político-partidárias, diferentemente da análise da trajetória dos próprios entrevistados, para os quais somamos à análise outros índices de associativismo, como veremos na seqüência.

TABELA 09: Cargos político-administrativos ocupados por parentes

Tipo de parente		Freqüência	%	% Cumulativo
Vice-Prefeito				
Válido	Pai	1	3,7	33,3
	Primo(a)	2	7,4	100,0
	Total	3	11,1	
Prefeito				
Válido	Pai	1	3,7	25,0
	Irmão(a)	1	3,7	50,0
	Primo(a)	2	7,4	100,0
	Total	4	14,8	
Secretário Municipal				
Válido	Tio(a)	1	3,7	50,0
	Primo(a)	1	3,7	100,0
	Total	2	7,4	
Diretor de empresas e agências estatais em todos os níveis				
Válido	Tio(a)	1	3,7	100,0
	Total	1	3,7	
Vereador				
Válido	Pai	1	3,7	14,3
	Irmão(a)	1	3,7	28,6
	Tio(a)	3	11,1	71,4
	Primo(a)	2	7,4	100,0
	Total	7	25,9	
Judiciário estadual				
Válido	Outro parente próx.	1	3,7	100,0
	Total	1	3,7%	

FONTE: Pesquisa de Campo

Dessa forma, quase a metade dos participantes do FDDV (48,1%) tiveram parentes próximos inseridos em algum tipo de cargos políticos e/ou administrativos do setor público (desde prefeito até vereadores ou cargos administrativos em organizações públicas)²⁶. Ganham proeminência nesta questão diante da totalidade de entrevistas (27) a presença de tios (22,2% do total) e primos (25,9%), pai (11,1%) e irmãos (7,4%) engajados na vida política formal, num total que atinge 66,6% dos entrevistados. Isto revela um elevado índice de inserção política de parentes (2/3 deles). Portanto, os dados expressos acima, acerca dos familiares dos participantes do Fórum de Desenvolvimento, indicam que o baixo acesso à educação formal não

²⁶ Desconsiderada a menção a mais de um parente. Nestes casos, foram consideradas respostas válidas a menção aos parentes mais próximos.

impediu altos índices de engajamento político (vínculos propriamente institucionais-administrativos).

Deixando para trás os índices de inserção política de parentes, procuramos investigar agora esta mesma dimensão para os próprios entrevistados. O resultado desta dimensão expressa um elevado índice de inserção política e/ou administrativa no setor público para os participantes do FDDV: 44,4% ocupam ou já ocuparam algum dos cargos que se encaixam nessa categoria, ou seja, 12 dos 27 participantes entrevistados. Os cargos relacionados por eles foram os seguintes:

TABELA 10: Cargos políticos e/ou administrativos ocupados

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Prefeito					
Válido	Primeiro cargo	1	3,7	100,0	100,0
Fora	Não ocupou este cargo	26	96,3		
Secretário municipal					
Válido	Primeiro cargo	3	11,1	50,0	50,0
	Segundo cargo	2	7,4	33,3	83,3
	Terceiro cargo	1	3,7	16,7	100,0
	Total	6	22,2	100,0	
Fora	Não ocupou este cargo	21	77,8		
Diretor de empresas e instituições estatais					
Válido	Segundo cargo	2	7,4	100,0	100,0
Fora	Não ocupou este cargo	25	92,6		
Servidor público concursado					
Válido	Primeiro cargo	3	11,1	75,0	75,0
	Terceiro cargo	1	3,7	25,0	100,0
	Total	4	14,8	100,0	
Fora	Não ocupou este cargo	23	85,2		
Vereador					
Válido	Primeiro cargo	2	7,4	66,7	66,7
	Segundo cargo	1	3,7	33,3	100,0
	Total	3	11,1	100,0	
Fora	Não ocupou este cargo	24	88,9		
Judiciário estadual					
Válido	Primeiro cargo	1	3,7	100,0	100,0
Fora	Não ocupou este cargo	26	96,3		
Total		16	100,0		

FONTE: Pesquisa de Campo

Associada a essa dimensão, há um tipo de vínculo institucional que se faz necessário captar e que especifica esses vínculos políticos administrativos no setor público: os vínculos partidários. Perguntamos aos entrevistados acerca de seus históricos de filiação partidária. Os dados expressos pela tabela 11 indicam que 59,3% deles encontram-se atualmente filiados a algum partido político. Destes, dois (o equivalente a 7,4% do total) foram filiados a três partidos em sua trajetória política; três (equivalente a 11,1% do total) foram filiados a dois partidos; e onze (40,7% do total) foram filiados a um partido somente.

TABELA 11: Participação em Partidos Políticos

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Primeiro partido					
Válido	PMDB	8	29,6	50,0	50,0
	PT	2	7,4	12,5	62,5
	PFL	2	7,4	12,5	75,0
	PSDB	2	7,4	12,5	87,5
	PL	1	3,7	6,3	93,8
	PPS	1	3,7	6,3	100,0
	Total	16	59,3	100,0	
Fora	Nunca fui filiado	11	40,7		
Total		27	100,0		
Segundo partido					
Válido	PTB	2	7,4	40,0	40,0
	PMDB	1	3,7	20,0	60,0
	PSDB	1	3,7	20,0	80,0
	PPS	1	3,7	20,0	100,0
	Total	5	18,5	100,0	
Fora	Nunca fui filiado	11	40,7		
	Não tive um 2º partido	11	40,7		
	Total	22	81,5		
Total		27	100,0		
Terceiro partido					
Valid	PMDB	2	7,4	100,0	100,0
Missing	Nunca fui filiado	11	40,7		
	Nunca tive um 3º partido	14	51,9		
	Total	25	92,6		
Total		27	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Os dados da filiação partidária atual, expressos anteriormente nesta pesquisa indicavam a preponderância na ordem de opção partidária entre os participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos para os partidos que formaram a coligação partidária reeleita na cidade. Contudo, os dados apresentados naquele momento foram considerados agregadamente à opção dos participantes que se disseram sem partido político. Desconsiderada essa afirmativa, os dados indicam a real preponderância dos partidos da situação no município sobre os partidos da oposição, como nos mostra a tabela que se segue:

TABELA 12: Distribuição de filiações atualmente

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Válido	PMDB	10	62,5	62,5	62,5
	PT	2	12,5	12,5	75,0
	PPS	2	12,5	12,5	87,5
	PFL	1	6,3	6,3	93,8
	PSDB	1	6,3	6,3	100,0
	Total	16	100,0	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Estes dados demonstram o domínio ideológico-partidário da organização. Note-se que, dentre o total de filiados (16 entre os 27), nada menos que 87,5% (ou 14 deles) pertencem aos partidos que conformam a coalizão que governa o município. Mas até que ponto esses vínculos partidários são realmente efetivos? A resposta a esta questão pode nos levar ao conhecimento do grau em que nossos entrevistados assumem a causa partidária como prioridade, para além dos laços de filiação. Assim, considerado esse total de filiados a partidos políticos, quisemos também saber quantos deles já ocuparam ou ocupam atualmente algum cargo de direção partidária. Dos dezesseis filiados, seis deles (37,5% do total de filiados) ou o equivalente a mais de um terço foram presidentes, vices-presidentes ou secretários-gerais dos partidos políticos aos quais pertencem (todos em âmbito municipal), um número certamente expressivo diante do número total de entrevistados.

TABELA 13: Cargos de direção partidária

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Válido	Presidente	1	6,3	16,7	16,7
	Vice-presidente	1	6,3	16,7	33,3
	Secretário-geral	4	25,0	66,7	100,0
	Total	6	37,5	100,0	
Missing	Nunca ocupou cargo de direção partidária	10	62,5		
Total		16	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Além da dimensão político-administrativa no setor público e da dimensão partidária, procuramos captar outros vínculos associativos existentes em nossos entrevistados relativamente a outras estruturas de organização da sociedade, tais como clubes e associações culturais, entidades de classe, movimentos sociais, etc.

TABELA 14: Proporção de pessoas filiadas ou associadas por tipo de organização segundo área de região metropolitana - 1996

Área de Região Metropolitana ou cidade	Filiadas ou associadas	Não filiadas ou não associadas	Distribuição da participação por tipo de organização em relação ao total de pessoas filiadas ou associadas		
			Sindicato ou ass. de classe	Associações de bairro	Outras
Rio de Janeiro	27,0%	73,0%	66,0%	13,0%	29,0%
Baixada Fluminense	17,0%	83,0%	66,0%	13,0%	26,0%
Demais municípios da Região Metropolitana RJ	24,0%	76,0%	64,0%	8,0%	35,0%
Região Metropolitana RJ	24,0%	76,0%	66,0%	12,0%	30,0%
São Paulo	30,0%	70,0%	68,0%	4,0%	36,0%
ABCD	29,0%	71,0%	72,0%	4,0%	30,0%
Demais municípios da Região Metropolitana SP	27,0%	73,0%	65,0%	7,0%	37,0%
Região Metropolitana SP	29,0%	71,0%	68,0%	5,0%	35,0%
Belo Horizonte	28,0%	72,0%	69,0%	8,0%	32,0%
Contagem/Betim	20,0%	80,0%	65,0%	10,0%	30,0%
Demais municípios da Região Metropolitana BH	23,0%	77,0%	60,0%	10,0%	36,0%
Região Metropolitana BH	25,0%	75,0%	66,0%	9,0%	32,0%
Porto Alegre	38,0%	62,0%	65,0%	13,0%	33,0%
Demais municípios da Região Metropolitana POA	38,0%	62,0%	57,0%	11,0%	43,0%
Região Metropolitana POA	38,0%	62,0%	61,0%	12,0%	39,0%
Salvador	23,0%	77,0%	77,0%	13,0%	19,0%
Demais municípios da Região Metropolitana SAL	20,0%	80,0%	60,0%	24,0%	22,0%
Região Metropolitana SAL	22,0%	78,0%	75,0%	15,0%	19,0%
Recife	27,0%	73,0%	69,0%	20,0%	19,0%
Demais municípios da Região Metropolitana REC	22,0%	78,0%	69,0%	17,0%	20,0%
Região Metropolitana REC	24,0%	76,0%	69,0%	18,0%	19,0%

FONTE: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – IPPUR/UFRJ – FASE, citado por SANTOS JUNIOR 2001.

Os percentuais referem-se ao total dos que são filiados ou associados. O total não soma 100% pois as questões eram de múltipla escolha.

Nesse sentido, surpreendeu-nos o fato de que a quase totalidade dos entrevistados indicou a participação em algum tipo de instituição social (culturais, religiosas, patronais, de trabalhadores, movimentos sociais ou instituições governamentais). Esse dado ganha relevo especial na medida em que comparamos com as médias de grandes centros urbanos brasileiros:

Com exceção das associações de moradores, dada a não existência desse tipo de associações na cidade, esse parâmetro comparativo nos permite inferir o grande grau de engajamento institucional desses atores: 92,6% deles participam atualmente de alguma delas ao menos. Mais do que isso. 55,6% deles participam atualmente em mais de um tipo das organizações elencadas; 18,5% deles em mais de três instituições e 11,1% deles em mais de quatro tipos diferentes dentre as instituições elencadas. Com relação aos padrões de vínculos associativos contraídos pelos entrevistados, os dados indicam algumas situações interessantes: os maiores índices de participação atual correspondem às instituições sociais (tais como clubes recreativos, culturais, etc.): 66,7% dos entrevistados. A essa categoria segue as organizações religiosas (37%) e as entidades patronais (33,3%). Com relação aos menores índices de engajamento encontrados citamos: os movimentos sociais, dos quais 88,9% jamais participaram, seguidos das entidades de trabalhadores (70,4%).

TABELA 15: Tipologia de instituições por índice de engajamento*

Participação	Tipo de Instituição						Total
	Cultural	Religiosa	Patronal	De trabalhadores	Movimentos Sociais	Governamental (is)	
Participa	18 66,7%	10 37,0%	9 33,3%	7 25,9%	2 7,4%	8 29,6%	54 33,33%
Já participou	5 18,5%	3 11,1%	1 3,7%	1 3,7%	1 3,7%	2 7,4%	13 8,02%
Nunca participou	4 14,8%	14 51,9%	17 63,0%	19 70,4%	24 88,9%	17 63,0%	95 58,64%
Total	27 100,0%	27 100,0%	27 100,0%	27 100,0%	27 100,0%	27 100,0%	162 100,0%

FONTE: Pesquisa de campo

* Os índices não somam 100,0% porque a questão era de múltipla escolha.

Esses traços de associativismo aprofundam-se na medida em que nos deparamos com a ocupação de cargos de direção nessas instituições por parte dos que se declararam participantes de alguma delas (96,3% do total), seja atualmente,

seja no passado. Pedimos aos entrevistados que indicassem, no caso de terem ocupado mais de um cargo, apenas o mais importante (por considerarmos suficiente apenas captarmos a relação dos que ocupam ou ocuparam cargos de direção institucional). O resultado revela que dos 26 entrevistados que declararam participar (atualmente ou no passado) de algum tipo de instituição social, 84,6% ocupa ou ocupou algum tipo de cargo de direção institucional. A distribuição dos cargos pelas instituições sociais respectivas é a seguinte:

TABELA 16: Distribuição de cargos ocupados em direção de instituições

		Freqüência	%	% Cumulativo
Válido	Instituições sociais e culturais	10	45,5	45,5
	Entidades patronais	5	22,7	68,2
	Instituições governamentais	3	13,6	81,8
	Movimentos sociais	2	9,1	90,9
	Instituições religiosas	1	4,5	95,5
	Entidades de trabalhadores	1	4,5	100,0
Total		22	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Complementando a variável capital social, indagamos nossos entrevistados não mais sobre seus vínculos institucionais, mas sobre a maneira como eles assumem e interpretam esses vínculos. O intuito era o de – como no estudo de Putnam (1996) – verificar se existe uma correlação entre engajamento institucional e os índices de confiança: (a) intersubjetiva; (b) para com as próprias instituições com as quais nossos entrevistados têm contato cotidiano. Para isso, elencamos algumas instituições e indagamos sobre o nível de confiança que cada uma desfruta em relação aos participantes do FDDV. O resultado ao qual chegamos está expresso na tabela que segue:

TABELA 17: Confiança em instituições

		Grau de Confiança				Total	
		Confia totalmente	Até certo ponto	Não confia	N.R.		
Instituições	Família	92,6% (25)	7,4% (2)	-	-	100,0% (27)	
	Parentes	18,5% (5)	74,1% (20)	7,4% (2)	-	100,0% (27)	
	Professores	25,9% (7)	70,4% (19)	3,7% (1)	-	100,0% (27)	
	Igrejas, padres ou pastores	14,8% (4)	74,1% (20)	11,1% (3)	-	100,0% (27)	
	Justiça e juizes	14,8% (4)	70,4% (19)	14,8% (4)	-	100,0% (27)	
	Movimento sindical	7,4% (2)	55,6% (15)	33,3% (9)	3,7% (1)	100,0% (27)	
	Representantes de sua classe	22,2% (6)	70,4% (19)	7,4% (2)	-	100,0% (27)	
	Militares	3,7% (1)	70,4% (19)	11,1% (3)	14,8% (4)	100,0% (27)	
	Movimentos Populares	25,9% (7)	63,0% (17)	11,1% (3)	-	100,0% (27)	
	Vizinhos	25,9% (7)	66,7% (18)	7,4% (2)	-	100,0% (27)	
	Companheiros de trabalho	33,3% (9)	63,0% (17)	3,7% (1)	-	100,0% (27)	
	Governo Federal	3,7% (1)	63,0% (17)	33,3% (9)	-	100,0% (27)	
	Governo Estadual	7,4% (2)	63,0% (17)	29,6% (8)	-	100,0% (27)	
	Governo Municipal	29,6% (8)	66,7% (18)	3,7% (1)	-	100,0% (27)	
	Polícia Militar/Civil	3,7% (1)	77,8% (21)	18,5% (5)	-	100,0% (27)	
	TV, rádio e Imprensa	7,4% (2)	74,1% (20)	18,5% (5)	-	100,0% (27)	
	Partidos Políticos	7,4% (2)	44,4% (12)	48,1% (13)	-	100,0% (27)	
	Deputados e Senadores Vereadores	-	66,7% (18)	33,3% (9)	-	100,0% (27)	
	Total		18,12% (93)	63,74% (327)	17,15% (88)	0,98% (5)	100,0% (513)

FONTE: Pesquisa de campo

Enfim, somada àquela primeira caracterização dos integrantes do Fórum de Desenvolvimento como sendo componentes de uma certa elite social local, acrescentamos agora uma segunda característica, qual seja a de que esses indivíduos, em sua grande maioria, são engajados em instituições sociais e políticas. Ou seja, do que foi explorado acerca do capital social (perfil socioeconômico + traços de associativismo) é necessário salientar o alto índice de engajamento institucional por parte de nossos entrevistados. Como vimos, esta dimensão de nossa análise encontrou sementes já nos índices de engajamento institucional dos familiares e parentes próximos dos integrantes do FDDV. Vimos, além disso, que esta dimensão atinge tanto o escopo das organizações da sociedade civil (desde as mais tradicionais, como clubes e organizações religiosas, até os novos movimentos sociais e organizações não governamentais – ONG's) quanto as organizações de

cunho propriamente político como os partidos políticos. Além disso, pudemos perceber como esses vínculos institucionais aprofundam e são aprofundados por duas características muito específicas: a) o alto índice de ocupação de cargos de direção nessas instituições e b) os relativamente altos índices de confiança quanto às instituições sociais mais próximas do cotidiano (como família, vizinhos, companheiros de trabalho, governo municipal e vereadores).

3.2 VALORES POLÍTICOS

Se, dentro da teoria da democratização a cultura política pode não ser considerada como uma variante determinante nos processos de democratização, podemos ao menos supô-la como um fator indiscutivelmente importante no caso de um retrocesso a um regime autoritário. Isso justifica-se pelo fato dela constituir-se o “chão” no qual funcionam as instituições políticas. Dessa forma, quando fazemos o pertinente e constante exercício de nos perguntarmos acerca do grau de consolidação da democracia em casos como o do Brasil, é impossível não considerar as bases que fundamentam a vida política de determinado grupo social. Os valores políticos entram aqui, conforme definição clássica (ALMOND & VERBA 1963), como um sub-componente da cultura política, que ganha preponderância na medida em que orienta as ações individuais na interação com outros indivíduos.

O estudo dessa variável pode ser revelador num sentido: se esse grupo social demonstrar ter uma cultura política com baixos índices de formação, informação, adesão etc., com toda formação que a universidade pode proporcionar, muito provavelmente a sociedade civil como um todo tenderá a ter esses traços mais aprofundados. Em outras palavras, sendo a universidade um local privilegiado do cultivo do saber e sendo a questão de uma democratização mais substantiva (e mesmo a consolidação da democracia existente) uma questão central da sociedade brasileira, o estudo da cultura política de estudantes universitários nos fornece índices para uma avaliação mais global do comportamento político da esfera pública como um todo. No estudo dessa variável, optamos por subdividir a parte correspondente a “valores políticos” no questionário em três sub-partes: a) Interesse

por política, auto-avaliação e engajamento; b) Conceito e adesão à democracia; c) Percepções sobre o regime e o sistema. Passemos, então, à apresentação dos resultados.

3.2.1 Interesse por política partidária e sentimento de eficácia subjetiva

Inicialmente, procuramos captar o interesse de nossos entrevistados por política partidária pedindo que indicassem seu nível de interesse. O intuito era o de captar o interesse explícito para, na seqüência, elaborar um índice de interesse associado. O resultado ao qual chegamos para o “interesse explícito” indica que a quase totalidade dos entrevistados interessa-se de alguma maneira por política partidária, com uma leve preponderância daqueles que se interessam “um pouco” (51,9%) sobre aqueles que se interessam “muito” (44,4%). Apenas um dos entrevistados disse não se interessar por política partidária. Para avaliar melhor essa variável, associamos o interesse por política a algumas atividades comuns do cotidiano que são associadas à política. Nosso intuito era o de comprovar os níveis de interesse auto-atribuídos na questão anterior. Para isso, agrupamos os valores das questões que seguem a fim de podermos compara-la com a questão anterior, de forma a termos:

TABELA 18: Associação de valores

Valor	Equivalente	Valor	Interesse associado
Muito	Sempre	1	Alto
Um pouco	Com certa frequência Raramente	2	Médio
Nunca	Nunca	3	Baixo

Os resultados aos quais chegamos tendem a inverter o grau de interesse de “um pouco” para “muito”, ainda que deixem esses valores muito próximos. Teríamos, então, 50,61% das respostas concentradas em 1, ou seja, indivíduos com alto grau de interesse por assuntos políticos, ao passo que encontramos 48,14% das respostas concentradas em 2 (médio grau de interesse) e apenas 1,23% das respostas em 3 (baixo grau de interesse). Estes dados indicam um elevado grau de ativismo político por parte das lideranças do Fórum de Desenvolvimento,

particularmente no que tange à convicção ideológica e à busca de informações relacionadas à política. Esta conclusão, somada aos índices de engajamento institucional apontados indica um elevado índice de politização das relações que se estabelecem nos processos de interação intra-institucional apontados na sessão anterior.

TABELA 19: Interesse associado

	Grau				Total
	Sempre	Com certa frequência	Raramente	Nunca	
Conversa com outras pessoas sobre política	40,7% (11)	37,0% (10)	22,2% (6)	-	100,0% (27)
Tenta convencer os amigos a votar em candidatos que acha bons	55,5% (15)	22,2% (6)	18,5% (5)	3,7% (1)	100,0% (27)
Lê ou assiste noticiários sobre política	55,5% (15)	33,3% (9)	11,1% (3)	-	100,0% (27)
Total	50,61% (41)	30,86% (25)	17,28% (14)	1,23% (1)	100,0% (81)

FONTE: Pesquisa de campo

Na seqüência, tentamos captar em que medida os integrantes do FDDV sentem a esfera política perto de seu cotidiano. A quase totalidade respondeu que as decisões tomadas na esfera político-institucional acabam influenciando no cotidiano das pessoas, o que descarta uma posição de cinismo e ignorância de nossos entrevistados em relação à política e, de resto, aponta para uma valorização e mesmo interesse por ela: 92,6% disseram que a esfera político-institucional influi na vida cotidiana das pessoas, ao passo que apenas 7,4% consideram que ela influi *em certa medida* ou *não influi*.

Sugerimos, então, cinco perguntas a nossos entrevistados no intuito de captar seu grau de engajamento cívico. Fornecemos a eles apenas as opções “sim” ou “não” como respostas possíveis. Notemos na tabela que segue que as questões estão elencadas de forma crescente em relação ao nível de engajamento político, de forma que não fica difícil notar que os índices de engajamento caem na medida em que aumenta a exigência de envolvimento pessoal. Contudo, notemos também que o menor dos valores encontrados para o engajamento pessoal atingiu cerca de 30% dos entrevistados e que a média de engajamento por alternativa supera os 74% das

respostas, um índice certamente expressivo. De resto, esta variável corrobora as conclusões extraídas acerca do interesse por política exploradas anteriormente.

TABELA 20: Engajamento cívico

		Sim	Não	Total
Válido	Votaria, mesmo se o voto não fosse obrigatório	100,0% (27)	-	100,0% (27)
	Assinaria manifestos de protesto ou reivindicação	88,9% (24)	11,1% (3)	100,0% (27)
	Participaria de manifestações contra ou a favor ao governo	81,5% (22)	18,5% (5)	100,0% (27)
	Faria trabalho político voluntário	70,4% (19)	29,6% (8)	100,0% (27)
	Candidatar-se-ia a cargo político-partidário	29,6% (8)	70,4% (19)	100,0% (27)
Total		74,07% (100)	25,93% (35)	100,0% (135)

FONTE: Pesquisa de campo

Analisamos na seqüência, o grau de eficácia subjetiva auto-atribuída por nossos entrevistados em relação à política partidária. Primeiramente, os estimulamos a fazer uma auto-avaliação, desta vez sobre em relação a sua capacidade de influenciar nas decisões políticas de alguma maneira. Quase 60% deles concebem-se capazes de influir em decisões políticas, o que indica um elevado índice de autoconfiança explícito. Outros 29,6% relativizam essa capacidade dizendo influir *em certa medida* nas decisões político-partidárias e apenas 11,1% se dizem incapazes para tal. Aprofundando essa dimensão avaliativa, também pedimos a eles que nos dissessem em que medida conhecem a Constituição, no intuito de investigar os fundamentos dos índices de auto-confiança expressos acima, de modo sabermos se: a) esse índice se fundamenta predominantemente em crenças, valores ou tendências ideológicas individuais b) ou se os participantes do FDDV são capazes de associar esse sentimento de auto-confiança a conhecimentos propriamente políticos. Em contraposição aos dados revelados pela questão anterior, apenas 18,5% consideram-se *bons* conhecedores da Constituição Federal numa escala que variava entre os valores *um excelente conhecedor – um péssimo conhecedor*. O grande estrato de respostas encontra-se na metade inferior da escala, ou seja, 81,5% deles consideram-se ou conhecedores *medianos* ou *péssimos* conhecedores da Constituição Federal (apesar de que 66,7% deles dizem

ter algum conhecimento acerca da Constituição), o que expressa que o índice de auto-confiança nas opiniões e preferências políticas individuais dá-se predominantemente com base em fatores como tradição, valores e experiências e concepções ideológicas individuais que não chegam a fundamentar-se em conhecimentos políticos *strictu sensu*.

TABELA 21: Eficácia política subjetiva

Eficácia subjetiva explícita	Eficácia subjetiva relativa ao conhecimento da Constituição			Total
	Um bom conhecedor	Um conhecedor mediano	Um péssimo conhecedor	
Não	1 (3,7%)	1 (3,7%)	1 (3,7%)	3 (11,1%)
Em certa medida	3 (11,1%)	3 (11,1%)	2 (7,4%)	8 (29,6%)
Sim	1 (3,7%)	14 (51,9%)	1 (3,7%)	16 (59,3%)
Total	(5) 18,5%	(18) 66,7%	(4) 14,8%	(27) 100,0%

FONTE: Pesquisa de campo

Do que foi explorado nesta sessão até aqui, salientam-se os altos índices de interesse, engajamento e eficácia em relação a assuntos propriamente políticos por parte dos participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. Contudo, procuramos também saber que orientação ideológica é dada a esses níveis de interesse, engajamento e eficácia, ou seja, para onde eles acabam canalizando-se partidariamente. Essa variável foi analisada por meio das duas questões que se seguem: primeiramente, elencamos alguns partidos políticos (particularmente aqueles que tem maior relevância no contexto político municipal) e fornecemos uma escala entre '1' (representando o total de *antipatia*) e '7' (representando o total de *simpatia*) de nossos entrevistados em relação a cada um deles. Os resultados estão ordenados segundo os níveis decrescentes de simpatia. O estranho, neste caso, é que o PDT e o PSDB, teoricamente adversários do PMDB e do PT no cenário municipal, aparecem com índices de simpatia mais elevados do que o PPS, aliado da atual administração municipal.

TABELA 22: Simpatia por Partidos Políticos

Grau de Simpatia	Partido Político								
	PMDB	PT	PDT	PSDB	PPS	PFL	PL	PTB	PP
Extremamente antipático	-	4	-	6	3	7	2	3	8
antipático	3	4	6	8	3	4	6	10	6
antipático	11,1%	14,8%	22,2%	29,6%	11,1%	14,8%	22,2%	37,0%	22,2%
Fracamente antipático	5	4	5	2	6	6	6	3	6
antipático	18,5%	14,8%	18,5%	7,4%	22,2%	22,2%	22,2%	11,1%	22,2%
Neutro	5	3	5	3	6	1	6	6	4
Neutro	18,5%	11,1%	18,5%	11,1%	22,2%	3,7%	22,2%	22,2%	14,8%
Fracamente simpático	6	5	5	2	5	3	3	2	1
simpático	22,2%	18,5%	18,5%	7,4%	18,5%	11,1%	11,1%	7,4%	3,7%
simpático	4	5	3	3	1	4	3	2	1
simpático	14,8%	18,5%	11,1%	11,1%	3,7%	14,8%	11,1%	7,4%	3,7%
Extremamente simpático	4	2	2	2	2	1	-	-	-
simpático	14,8%	7,4%	7,4%	7,4%	7,4%	3,7%	-	-	-
Omitiu resposta	-	-	1	1	1	1	1	1	1
Omitiu resposta	-	-	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%

FONTE: Pesquisa de campo

Na segunda questão acerca da orientação ideológica dos índices de ativismo político, fornecemos a mesma escala numérica (entre ‘um’ e ‘sete’), pedindo que eles se auto-atribuísem um número onde: ‘1’ representa o total de simpatia por partidos e ideologia de esquerda e ‘7’ representa o total de simpatia por partidos e ideologia de direita. Observemos que, apesar da maioria dos entrevistados serem filiados a partidos políticos de orientação “centro” e “centro-esquerda” (particularmente PMDB, PT e PPS), a moda dessa variável acaba incidindo na opção “centro-direita”, seguida pela opção “centro” e só então pelas opções “centro-esquerda” e “esquerda”, o que demonstra que esses indivíduos não possuem elementos suficientes pra fazer tal distinção ou – o que parece ser mais provável – encontram-se em partidos políticos deslocados de suas concepções ideológicas.

TABELA 23: Orientação ideológica

	Freqüência	%	% Cumulativo
Válido Extrema-Esquerda	-	-	-
Esquerda	4	14,8	14,8
Centro-esquerda	4	14,8	29,6
Centro	6	22,2	51,9
Centro-direita	7	25,9	77,8
Direita	3	11,1	88,9
Extrema-Direita	3	11,1	100,0
Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Contudo, importa não apenas perguntarmo-nos sobre variáveis que explicam atitudes pessoais em relação à política. Cabe direcionar também nossos esforços no sentido de relacionar essas atitudes individualizadas com a percepção de nossos entrevistados sobre o funcionamento do regime democrático. Este será o objeto da próxima sessão.

3.2.2 Conceito e adesão à democracia: demanda por participação política

Com este objetivo, iniciamos indagando nossos entrevistados acerca de sua preferência pela democracia em relação a um regime autoritário. Trata-se, objetivamente, da adesão normativa à democracia. Cerca de 78% deles (21 do total) acredita que *uma democracia é sempre melhor que uma ditadura*, ao passo que nenhum deles acredita que o oposto seja válido. Contudo, chama a atenção que 22,2% deles não concorda com essa afirmativa, sendo que 18,5% do total acredita que *em certas situações, uma ditadura é melhor que uma democracia*. Esses dados revelam uma larga preferência pela democracia, o que nos leva a crer, de início, que esta goza de um bom índice de legitimidade dentre os entrevistados. Esse dado adquire sentido na medida em que os entrevistados são ativistas políticos, muitos deles com vínculos administrativos em relação ao poder público e que, em tese, tem de ser os defensores mais árdios da democracia. Nesta linha de raciocínio, seria de imaginar que os menores índices de adesão à democracia fossem encontrados entre os empresários, já que estes têm reconhecidamente relações de poder mais verticais no cotidiano de suas ocupações. O cruzamento entre opção pela democracia e ocupação pode nos revelar respostas nesse sentido.

Os maiores índices de adesão à democracia são encontrados entre os proprietários urbanos de todos os tipos, professores, jornalistas e assalariados em empresa privada: todos preferem unanimemente a democracia. Por outro lado, os menores índices adesão à democracia são encontrados entre os profissionais liberais (60% deles) e os executivos de empresas privadas (40% deles).

TABELA 24: Preferência pela democracia por ocupação

		Opção pela democracia			Total
		Democr. é sempre melhor que a ditadura	Tanto faz democr. Ou ditadura	Em certas situações é melhor ditadura	
Ocup.	Pequeno propr. urbano	3 (11,1%)	-	-	3 (11,1%)
	Médio propr. Urbano	2 (7,4%)	-	-	2 (7,4%)
	Grande propr. Urbano	1 (3,7%)	-	-	1 (3,7%)
	Profissional liberal	2 (7,4%)	-	3 (11,1%)	5 (18,5%)
	Altos cargos/setor público	6 (22,2%)	1 (3,7%)	-	7 (25,9%)
	Professor	2 (7,4%)	-	-	2 (7,4%)
	Jornalista	1 (3,7%)	-	-	1 (3,7%)
	Assalar. de empr. Priv.	1 (3,7%)	-	-	1 (3,7%)
	Exec. Empresa privada	3 (11,1%)	-	2 (7,4%)	5 (18,5%)
Total		21 (77,8%)	1 (3,7%)	5 (18,5%)	27 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Se esses dados colocam em questão a relativa tranquilidade de que goza a legitimidade democrática expressa anteriormente, essa tendência fica ainda mais evidente quando sugerimos algumas situações hipotéticas nas quais poderia ser evocado o fim do regime democrático. Ou seja, enfocamos aqui a dimensão factual da adesão à democracia, complementar à adesão normativa explorada anteriormente. Os resultados indicam uma relativização ainda maior da opção democrática destacada anteriormente.

TABELA 25: Adesão à democracia como valor fundamental²⁷

		Freqüência	%	% Cumulativo
Ameaça generalizada ao direito de propriedade privada				
Válido	Sim, concordo	15	55,6	55,6
	Não, discordo	12	44,4	100,0
	Total	27	100,0	
Ameaça generalizada aos valores morais e religiosos da sociedade				
Válido	Sim, concordo	16	59,3	59,3
	Não, discordo	11	40,7	100,0
	Total	27	100,0	
Ameaça à ordem pública em função de crise econômica aguda				
Válido	Sim, concordo	10	37,0	37,0

²⁷ “Gostaria de saber se, em sua opinião, o fim do regime democrático é aceitável quando houver alguma dessas situações:”

	Não, discordo	17	63,0	100,0
	Total	27	100,0	
Descontrole da corrupção				
Válido	Sim, concordo	14	51,9	51,9
	Não, discordo	13	48,1	100,0
	Total	27	100,0	
Ameaça ao Estado pelo crime organizado				
Válido	Sim, concordo	14	51,9	51,9
	Não, discordo	13	48,1	100,0
	Total	27	100,0	
Ameaça generalizada de quebra da hierarquia nas instituições militares				
Válido	Sim, concordo	8	29,6	29,6
	Não, discordo	19	70,4	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Em última análise, o ganho analítico desta questão consiste no fato de que ela contrapõe à democracia outros valores e, ao fazer isso incita os entrevistados a terem que optar entre um e outro. Nesse sentido, os maiores índices de subordinação da democracia a outros valores estão relacionados aos valores morais e religiosos (praticamente 60% do total); ameaça ao direito de propriedade privada (55,6%); descontrole da corrupção e ameaça ao Estado pelo crime organizado (62%). Submetida a este teste, a resposta acerca da adesão à democracia, inverte os elevados índices destacados pelas questões anteriores, salientando uma inversão nas opções: apenas 33,3% deles acreditam na democracia como valor fundamental e como paradigma ao qual outros valores devem ser submetidos.

TABELA 26: Adesão absoluta à democracia como valor fundamental

O fim do regime democrático não é aceitável em hipótese alguma				
		Freqüência	%	Cumulativo %
Válido	Sim, concordo	9	33,3	33,3
	Não, discordo	18	66,7	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

O passo óbvio da pesquisa é tentar saber o que a democracia significa para eles. Iniciamos opondo dois grandes valores que representam duas correntes da teoria democrática contemporânea, com ênfases distintas, uma pautada no

procedimentalismo democrático – enfatizando o conceito de liberdade – e outra numa corrente mais *substancialista* da democracia – enfatizando o conceito de igualdade (SATRORI 1994). Os resultados²⁸ indicam em primeira mão a preponderância de um modelo que valoriza a igualdade em detrimento da liberdade, como expressa a tabela que se segue:

TABELA 27: Liberdade vs igualdade

		Freqüência	%	% Cumulativo
Válido	Ficaria com a igualdade já que só ela elimina privilégios	17	63,0	100,0
	Ficaria com a liberdade, já que só ela evita arbitrariedades	10	37,0	37,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Para comprovar essa posição, bem como situar a centralidade da noção de Estado, perguntamos a eles que optassem por uma dentre as três seguintes afirmativas: 1. O melhor para o Brasil seria que o governo deixasse as empresas particulares dirigirem a economia, incluindo os serviços básicos, como educação, saúde e habitação; 2. O melhor para o Brasil seria que o governo dirigisse apenas esses serviços básicos, deixando o resto para empresas particulares; 3. O melhor para o Brasil seria que o governo dirigisse não só os serviços básicos, mas toda a economia. Os resultados obtidos indicam uma posição intermediária entre uma regulação mínima e uma regulação total: aproximadamente 60% acreditam que o Estado deveria dirigir apenas os serviços básicos; já para 30%, ele deveria dirigir toda economia; e apenas 7,4% optaram por uma desregulamentação total da economia por parte do Estado. Esses dados indicam que a um maior controle do Estado sobre a sociedade e a economia é algo coerente para os entrevistados. Por outro lado, o próprio fato desses indivíduos recorrerem a uma organização que visaria maior participação da sociedade no Estado apontam para uma noção de mútuo fortalecimento entre ambos. Ou seja, regulação estatal da economia não é

²⁸ “Embora liberdade e igualdade sejam extremamente importantes, imagine uma situação em que sejamos forçados a escolher entre uma ou outra. Neste caso hipotético, com qual das seguintes afirmações o senhor se identifica mais:”

necessariamente sinônimo de autoritarismo, reforçando o argumento de Putnam (1996) que rechaça a idéia de que só é possível um Estado forte com uma sociedade fraca e vice-versa.

TABELA 28: Regulação social do Estado

		Freqüência	%	% Valido	% Cumulativo
Válido	Deixasse as empresas particulares dirigirem a economia	2	7,4	7,7	7,7
	Dirigisse apenas serviços básicos	16	59,3	61,5	69,2
	Dirigisse toda a economia	8	29,6	30,8	100,0
	Total	26	96,3	100,0	
Fora	NS/NR	1	3,7		
Total		27	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

O passo seguinte refere-se a aproximar essa preferência pela democracia *substantiva* (pautada na participação e igualdade social) associada com certa regulação estatal em relação à sociedade, de elementos para uma definição mais precisa de democracia. Para isso, perguntamos a eles acerca da relação entre sistema político e organizações sociais tendo em vista a tomada de decisões políticas que afetam o cotidiano das pessoas bem como o exercício do poder. Novamente os dados apontam para uma concepção substantiva da democracia: quase 90% deles acredita que deva haver algum tipo de intercâmbio entre Estado e sociedade no exercício do Poder e nas tomadas de decisão.

TABELA 29: Ideal de relação entre organizações sociais e sistema político

		Freqüência	%	% Cumulativo
Valido	Organiz. Sociais e sistema político devem estar estritamente relacionados	10	37,0	37,0
	Organiz. Sociais e sistema político devem estar relativamente relacionados	14	51,9	88,9
	Organiz. Sociais e sistema político não devem estar relacionados	3	11,1	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Mas, se esta adesão for testada a partir de valores associados a diferentes correntes da teoria democrática, permanecerá inalterada? Em outras palavras, quais

são propriamente os valores que compõem essa noção de democracia? Tais valores são coesos com o conceito declarado? Para esclarecer este particular ordenamos na seqüência uma escala de frases que relacionam a democracia com conceitos que variam em torno da representatividade típica das democracias liberais (associada à noção de voto) até a idéia de democracia direta (modelo clássico), passando por diferentes variantes da democracia participativa (HELD 1987). O resultado ao qual chegamos indica a preponderância de um modelo representativo de democracia conjugado com algum tipo de regulação social através de organizações sociais, sendo que este componente de regulação fica clarividente para pessoas que participam de organismos com essas feições.

TABELA 30: Alcance do conceito de democracia

		Freqüência	%	Cumulativo %
Só há democracia se houver a participação do cidadão pelo voto				
Válido	Concorda Fortemente	13	48,1	48,1
	Concorda	7	25,9	74,1
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	77,8
	Discorda	6	22,2	100,0
Só há democracia se houver participação do cidadão por meio de plebiscitos realizados regularmente				
Válido	Concorda Fortemente	6	22,2	22,2
	Concorda	6	22,2	44,4
	Nem Concorda, nem discorda	4	14,8	59,3
	Discorda	11	40,7	100,0
Só há democracia se houver a participação do cidadão por meio dos conselhos gestores de políticas públicas				
Válido	Concorda Fortemente	5	18,5	18,5
	Concorda	13	48,1	66,7
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	70,4
	Discorda	8	29,6	100,0
Só há democracia se houver a participação do cidadão por meio de Organizações e instituições participativas				
Válido	Concorda Fortemente	9	33,3	33,3
	Concorda	13	48,1	81,5
	Nem Concorda, nem discorda	3	11,1	92,6
	Discorda	2	7,4	100,0
	Total	27	100,0	
Só há democracia por meio da participação direta do cidadão em todas as decisões políticas				
Válido	Concorda Fortemente	5	18,5	18,5
	Concorda	9	33,3	51,9
	Nem Concorda, nem discorda	3	11,1	63,0
	Discorda	9	33,3	96,3

	Discorda Fortemente	1	3,7	100,0
A política é uma atividade complexa que exige habilidades especiais que só alguns indivíduos possuem. Portanto, ela deve ser deixada às lideranças políticas				
Válido	Concorda Fortemente	1	3,7	3,7
	Concorda	5	18,5	22,2
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	25,9
	Discorda	14	51,9	77,8
	Discorda Fortemente	6	22,2	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Estabelecida a forma, procuramos esclarecer também o conteúdo da definição de democracia de nossos entrevistados. Elencamos algumas proposições e pedimos que eles dissessem se a democracia tem ‘tudo’, ‘bastante’, ‘um pouco’, ou ‘nada’ em relação a cada uma delas. Os resultados, expressos na tabela que se segue, apontam para escala de associação com a democracia nos seguintes termos: a) 85,2% associam a democracia com o direito a voto; b) 63% com a igualdade diante da lei; c) 59,3% com liberdades políticas; d) 55,6% com igualdade social; e) 48,1% com o controle da corrupção e do tráfico de influência; 44,4% com direitos sociais, direitos das mulheres e liberdade em questões morais e sexuais; f) por fim, 40,7% com a fiscalização de governos através do legislativo e do executivo. Estes índices apontam para uma concepção de democracia que coloca no centro de sua definição a vertente liberal da teoria democrática.

TABELA 31: Conteúdos da democracia

		Frequência	%	% Cumulativo
Direito de participar das eleições				
Válido	Tudo	23	85,2	85,2
	Bastante	3	11,1	96,3
	Nada	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Liberdades políticas				
Válido	Tudo	16	59,3	59,3
	Bastante	10	37,0	96,3
	Um pouco	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Igualdade social				
Válido	Tudo	15	55,6	55,6
	Bastante	5	18,5	74,1
	Um pouco	5	18,5	92,6
	Nada	2	7,4	100,0
	Total	27	100,0	

Igualdade diante da lei				
Valido	Tudo	17	63,0	63,0
	Bastante	6	22,2	85,2
	Um pouco	4	14,8	100,0
	Total	27	100,0	
Fiscalizar governos através do Legislativo/judiciário				
Valido	Tudo	11	40,7	40,7
	Bastante	13	48,1	88,9
	Um pouco	3	11,1	100,0
	Total	27	100,0	
Controle da corrupção/tráfico de influência				
Valido	Tudo	13	48,1	48,1
	Bastante	9	33,3	81,5
	Um pouco	4	14,8	96,3
	Nada	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Direitos sociais (saúde, emprego, educação...)				
Valido	Tudo	12	44,4	44,4
	Bastante	10	37,0	81,5
	Um pouco	4	14,8	96,3
	Nada	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Direitos das mulheres				
Valido	Tudo	12	44,4	44,4
	Bastante	12	44,4	88,9
	Um pouco	2	7,4	96,3
	Nada	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Liberdade em questões morais e sexuais				
Valido	Tudo	12	44,4	44,4
	Bastante	8	29,6	74,1
	Um pouco	5	18,5	92,6
	Nada	2	7,4	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

O que podemos concluir dos dados revelados pelas questões acima? Iniciamos esta sessão ressaltando elevados índices de adesão à democracia, índices que foram se revelando mais frágeis e tênues na medida em que os submetemos a testes. Subseqüente a essa questão estava o problema de saber o que eles entendiam por democracia, questão que revelou uma aproximação em primeira mão com o ideal participacionista-libertário, que segue a tradição marxista, mas que foi aproximando-se de uma definição liberal-burocrata, na esteira de Weber e Dahl. Os resultados exprimem, portanto, um paradoxo: há, entre os entrevistados uma tendência de relativização da democracia (talvez por um descontentamento conjuntural) associada a uma demanda por maior inclusão política nos processos decisórios, que por sua vez está associada a uma concepção liberal de democracia.

Em que medida esta consideração estaria relacionada a uma perspectiva pessimista em relação ao regime político brasileiro? O teor do problema da adesão à democracia e da demanda por participação estaria atrelado à estruturação de uma concepção política ou seria fruto de uma avaliação conjuntural do funcionamento do regime? Portanto, outra questão importante refere-se a medir as expectativas dos entrevistados em relação ao regime e ao sistema democrático brasileiro, objeto da sessão que se segue.

3.2.3 Percepções sobre o regime e o sistema: crise de governabilidade e retrocesso autoritário

Diferentemente da dimensão normativa da adesão pela democracia (*dimensão atitudinal*) averiguada na sessão anterior, aqui entra em foco a dimensão factual da adesão pela democracia (*dimensão comportamental*). Passados mais de 20 anos da transição institucional para a democracia cabe perguntarmo-nos – como exercício constante – em que medida as expectativas institucionais e sociais em torno dela foram frustradas ou vem sendo realizadas. Uma primeira aproximação a esta questão pode ser expressa na questão que segue: *15 anos depois da 4ª eleição direta, algumas pessoas ainda duvidam da democracia. Qual a sua opinião?* Um percentual significativo dos entrevistados (40,7%) acredita que a democracia consolidou-se no Brasil, ainda que uma relativa maioria dentre o total de entrevistados (51,9%) consideram que ainda existe algum tipo de perigo para a democracia no Brasil.

TABELA 32: Situação da democracia no Brasil

		Frequência	%	% Cumulativo
Válido	A democracia se consolidou	11	40,7	40,7
	Existe perigo para a democracia	14	51,9	92,6
	Não existe democracia no Brasil	1	3,7	96,3
	Não tenho opinião formada a respeito	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

A par desta questão formulamos um índice de avaliação da conjuntura política brasileira: elencamos algumas afirmativas no intuito de captar uma avaliação conjuntural do regime democrático brasileiro. Os resultados indicam uma confiança mediana nas leis: pouco mais da metade (55,6%) confia nela como instrumento de ordem; uma descrença na própria maturidade democrática do povo brasileiro (apenas um terço dos entrevistados acredita que o brasileiro sabe votar); mais de 74% não acredita na política de alianças para o desenvolvimento de projetos políticos; e apenas 7,4% deles acredita na honestidade dos políticos no exercício de seus mandatos. Por outro lado, a grande maioria dos entrevistados não depositam confiança em mecanismos como revolução e violência na resolução dos problemas políticos do país.

TABELA 33: Sumário sobre a avaliação conjuntural da democracia brasileira

		Freqüência	%	% Cumulativo
No Brasil não adianta mudar as leis, elas não são obedecidas				
Válido	Concorda Fortemente	2	7,4	7,4
	Concorda	7	25,9	33,3
	Nem Concorda, nem discorda	3	11,1	44,4
	Discorda	15	55,6	100,0
	Total	27	100,0	
No Brasil, as coisas só vão melhorar com uma revolução ou violência				
Válido	Concorda Fortemente	-	-	-
	Concorda	2	7,4	7,4
	Nem Concorda, nem discorda	2	7,4	14,8
	Discorda	14	51,9	66,7
	Discorda Fortemente	9	33,3	100,0
Total	27	100,0		
O povo brasileiro não sabe votar				
Válido	Concorda Fortemente	6	22,2	22,2
	Concorda	9	33,3	55,6
	Nem Concorda, nem discorda	3	11,1	66,7
	Discorda	8	29,6	96,3
	Discorda Fortemente	1	3,7	100,0
Total	27	100,0		
Não se deve fazer compromissos c/ adversários políticos, isto leva à traição do partido				
Válido	Concorda Fortemente	8	29,6	29,6
	Concorda	12	44,4	74,1
	Nem Concorda, nem discorda	5	18,5	92,6
	Discorda	2	7,4	100,0
	Discorda Fortemente	-	-	
Total	27	100,0		

Os políticos brasileiros, no exercício de seus mandatos, cuidam de seus interesses em 1º lugar				
Válido	Concorda Fortemente	10	37,0	37,0
	Concorda	8	29,6	66,7
	Nem Concorda, nem discorda	7	25,9	92,6
	Discorda	2	7,4	100,0
	Discorda Fortemente	-	-	
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Assim, o índice de relativização da democracia como valor fundante bem como a alta demanda por participação política explorados nas sessões anteriores parecem encontrar explicação numa péssima avaliação da conjuntura política brasileira: esse índices de descontentamento atingem, inclusive, os partidos políticos. Para além dos baixíssimos índices de confiança neles expressados anteriormente (vide, neste capítulo, sessão 1.2), o seu papel é de alguma maneira questionado por uma parcela significativa dos entrevistados (40,7%).

TABELA 34: Importância dos partidos políticos

Partidos políticos são		Frequência	%	% Cumulativo
Valido	Fonte de divisão política, portanto atrapalham o funcionamento da democracia	3	11,1	11,1
	Atrapalham o desempenho da democracia, mas são necessários a ela	8	29,6	40,7
	Necessários à democracia, pois evitam a personalização da política	16	59,3	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Este fato, em síntese, aponta para uma mentalidade que questiona os arranjos tradicionais da democracia brasileira, fato certamente ligado aos altos índices de insatisfação com a performance dos governos democráticos, sobretudo no que tange à corrupção e ao tráfico de influência emergentes em sucessivos, sistemáticos e cíclicos escândalos institucionais.

Vimos até aqui que os índices de adesão à democracia começam a ser questionados e que este fato vem atrelado a uma avaliação conjuntural que depõe contra a estabilidade do regime democrático. Apesar de tomarmos por objeto de estudo um recorte que não possibilita generalizações neste sentido, há de se enfatizar que tratam-se de indivíduos politicamente ativos, alguns deles com vínculos político-institucionais significativos, fato certamente importante. A pergunta que

surge é exatamente esta: até onde esse descontentamento indica a crise de um modelo institucional por parte desta parcela de indivíduos? E mais, até onde ele legitima um retrocesso autoritário em suas concepções? Por isso, cabe explorarmos possíveis traços autoritários na cultura política de nossos entrevistados. Nesse sentido, adicionamos também uma variável para medir a tendência a atitudes autoritárias de nossos entrevistados. Dirigimos a eles, primeiramente, uma questão opondo o princípio da eficiência ao princípio da legitimidade das ações político-administrativas, pedindo aos entrevistados que optassem qual deles deveria ser observado em primeiro lugar por um líder político numa democracia. Percebemos em primeira mão a preponderância do princípio da legitimidade (82,5%) com larga margem percentual sobre o princípio da eficiência (14,8%).

TABELA 35: Eficiência vs legitimidade

		Freqüência	%	% Cumulativo
Válido	Permitir a participação popular nas decisões importantes (legitimidade)	23	85,2	85,2
	Ser forte, para não perder o controle das decisões (eficiência)	4	14,8	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Aprofundando a análise, elencamos alguns tipos de ações políticas e os indagamos se elas deveriam ser atribuições do Poder Executivo. Essa questão visava medir a o índice de legitimidade e concentração de poder conferidos às lideranças políticas. Os resultados indicam índices elevados de concessão de poder ao executivo nos seguintes casos: autoridade para intervir nos sindicatos (40,7% deles); para proibir greves (37% deles concordam de algum modo com essa afirmativa); e para censurar os meios de comunicação social (22,2%). Os maiores índices de discordância, por outro lado, referem-se ao poder de: fechar o Congresso Nacional e proibir a existência de algum partido, ambas com 74,1% de índices de discordância. Percebe-se notadamente o forte viés de exercício do poder visando o controle político sobre a ordem social ao passo que os maiores graus de discordância referem-se ao controle das liberdades políticas, o que, de resto, inverte

a relação estabelecida na questão anterior: o princípio da eficiência das ações políticas acaba predominando na estruturação da concepção política de nossos entrevistados.

TABELA 36: Atribuições do executivo

	Concorda a Fort.	Concorda	Nem Concorda, nem discorda	Discorda	Discorda Fort.	Total
Fechar o Congresso Nacional	-	4 (14,8%)	3 (11,1%)	14 (51,9%)	6 (22,2%)	27 (100,0%)
Censurar os MCS	-	6 (22,2%)	2 (7,4%)	12 (44,4%)	7 (25,9%)	27 (100,0%)
Proibir a existência de algum partido	-	4 (14,8%)	3 (11,1%)	15 (55,6%)	5 (18,5%)	27 (100,0%)
Intervir nos sindicatos	-	11 (40,7%)	2 (7,4%)	9 (33,3%)	5 (18,5%)	27 (100,0%)
Proibir greves	2 (7,4%)	8 (29,6%)	-	11 (40,7%)	6 (22,2%)	27 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Por fim, elencamos algumas políticas sociais tomadas como bandeiras na estruturação da cidadania social brasileira e que vem sendo praticadas nos últimos anos no país, a fim de captarmos uma avaliação sobre a necessidade de emprego dos recursos públicos no desenvolvimento de tais políticas, sobretudo em nível Federal. A questão foi formulada com o intuito de elencar alguns temas polêmicos e a partir daí medir o grau de contentamento dos entrevistados em relação ao direcionamento do gasto do dinheiro público. O resultado ao qual chegamos consagra os direitos sociais garantidos constitucionalmente (saúde: 92,6%; educação: 81,5%) e trata das novas demandas com níveis menores de aceitação (políticas de cotas: 33,3%; políticas de renda mínima: 37,0%). Esta consideração reitera, inclusive, o que já foi explorado acerca do papel do Estado na regulação da Economia e das relações sociais.

TABELA 37: Acordo com Políticas Públicas

		Freqüência	%	% Cumulativo
Manutenção do atual sistema universitário federal e estadual gratuitos				
Válido	Concorda Fortemente	11	40,7	40,7
	Concorda	11	40,7	81,5
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	85,2
	Discorda	4	14,8	100,0
	Total	27	100,0	
Universalização da saúde pública				
Válido	Concorda Fortemente	14	51,9	51,9
	Concorda	11	40,7	92,6
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	96,3
	Discorda	1	3,7	100,0
	Total	27	100,0	
Garantia de renda mínima para todos os cidadãos				
Válido	Concorda Fortemente	2	7,4	7,4
	Concorda	8	29,6	37,0
	Nem Concorda, nem discorda	5	18,5	55,6
	Discorda	7	25,9	81,5
	Discorda Fortemente	5	18,5	100,0
	Total	27	100,0	
Cotas para negros nas universidades públicas				
Válido	Concorda Fortemente	1	3,7	3,7
	Concorda	8	29,6	33,3
	Nem Concorda, nem discorda	1	3,7	37,0
	Discorda	9	33,3	70,4
	Discorda Fortemente	8	29,6	100,0
	Total	27	100,0	
Reforma agrária com base na desapropriação de grandes propriedades privadas, produtivas ou improdutivas				
Válido	Concorda Fortemente	2	7,4	7,4
	Concorda	11	40,7	48,1
	Nem Concorda, nem discorda	5	18,5	66,7
	Discorda	5	18,5	85,2
	Discorda Fortemente	4	14,8	100,0
	Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Em síntese, esta parte da pesquisa indicou a existência de uma avaliação conjuntural negativa acerca do funcionamento da democracia no Brasil, sobretudo no tocante ao papel dos partidos políticos e na honestidade dos políticos de maneira geral. Além disso, uma parcela significativa dos entrevistados demonstrou ser legítima a recorrência a atitudes autoritárias por parte do poder executivo em relação

ao controle político da ordem social (como indicaram os índices de legitimidade para algumas ações que exploramos anteriormente). Essas considerações acerca da conjuntura política brasileira somadas ao conceito e a adesão à democracia expressos na sessão anterior nos ajudaram a entender, em suma, a estruturação de uma cultura política instrumental na constituição da lógica de ação do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos (lógica que será estudada a partir de seu marco operacional no próximo capítulo)²⁹.

3.3 CAPITAL SOCIAL E VALORES POLÍTICOS: ENTENDENDO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Procuramos entender nesta parte de nossa pesquisa de que maneira o capital social (entendido como quantidade de vínculos e qualidade dos laços de confiança) e os valores políticos (referentes ao interesse subjetivo, conceito de democracia e avaliação conjuntural) contribuem para a consolidação do FDDV como mecanismo de deliberação política. Os dados expressos por essa dimensão de nossa pesquisa nos levam a algumas aproximações importantes em relação a esses objetivos.

O primeiro deles refere-se ao fato paradoxal de encontrarmos na instituição elevados índices de interesse pela política partidária associados a baixos índices de eficácia subjetiva; associado a isso, encontramos a existência entre os entrevistados de uma tendência de relativização da democracia (talvez por um descontentamento conjuntural) associada a uma demanda por maior participação política. Por fim, notamos como isso pode estar atrelado a uma fraca avaliação conjuntural do regime político brasileiro. Essas considerações nos levam a uma conclusão importante: o

²⁹ Entre vários problemas, trabalhar com valores implica muitas vezes em apenas apreender as idéias, e não os atos. Contudo, um dos aspectos que torna válida a análise dos valores ou da cultura política no entendimento do funcionamento das democracias é o de servir como instrumento de análise da ação concreta. Neste sentido, este trabalho pretende, para esgotar seu escopo, analisar a maneira como os valores políticos são operacionalizados diante de uma conjuntura institucional específica. Em outras palavras, tencionaremos comparar na próxima sessão a reflexão sobre os valores políticos dos integrantes do Fórum de Desenvolvimento com as modalidades de ação desenvolvidas pelo Fórum bem como com os tipos de decisão e ação tomadas por ele diante de um processo decisório específico. Em suma, se é complicado tomar a cultura política como variável independente da ação, pode-se ao menos dar mais valor à esta variável ao articulá-la com a análise da ação, permitindo perceber possíveis “paradoxos” ou até mesmo a importância dos valores na ação.

capital social e os valores políticos dos participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos contribuem para a consolidação da instituição como mecanismo da sociedade civil com vistas à deliberação política, apesar de expressarem um paradoxo: Por um lado, essa contribuição chega a colocar em questão os mecanismos tradicionais da democracia brasileira. Por outro, a demanda por participação vem atrelada a uma concepção liberal de democracia e à tendência a atitudes autoritárias diante de baixos índices de desempenho institucional e administrativo da democracia brasileira. Dessa forma, os entrevistados parecem deslocar o eixo da regulação social do Estado para a sociedade civil, o que não parece ser feito em nome da democracia (esta não é assumida como valor fundamental para boa parte deles) e mesmo sem considerarem-se atores privilegiados do ponto de vista instrumental para uma gestão política descentralizada (a avaliação subjetiva deles referente à capacidade de gerir a política é relativamente baixa).

Em síntese, em parte essa análise revela apenas aquilo que era esperado do perfil típico dos indivíduos que participam de organizações similares³⁰, ou seja, que a renda, a escolaridade, o vínculo associativo, a competência subjetiva e o interesse e engajamento políticos indicam que eles pertencem – predominantemente – a uma certa elite social. Contudo, em relação ao entendimento do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos isso não chega a ser suficiente, pois indica a necessidade de se qualificar o conceito de *participação ampliada* (FUKS 2002, p. 250) por ele proporcionada, freqüentemente associada à idéia da nova institucionalidade da democracia brasileira. Em outras palavras, é o caso de investigar a maneira de como se dá a participação a partir de um marco institucional específico (*como é possível participar?*). Este será o objeto da próxima sessão deste trabalho.

³⁰ Acerca do perfil desses indivíduos, cf. FUKS 2002.

4 DESENHO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO

Falar de aspectos meramente formais como o estatuto da instituição e seus marcos jurídicos, ou ainda do apoio governamental de que ela desfruta nos permite falar em *consolidação institucional* de maneira completa? Cremos que não, pois dessa forma transparece uma visão por demais formalista do processo, ou seja, estava dentro da lei, tinha objetivos claros e adequados, logo se materializou. Mas, como podemos falar de institucionalização se não encaramos, por exemplo, a maneira de operar no interior da instituição e as formas como os participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos tentaram atingir os objetivos institucionais? Como operacionalizou-se o princípio participativo constante em seu marco jurídico?

Esta sessão da pesquisa finaliza a análise das variáveis que levantamos no segundo capítulo tratando de saber em que medida o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos constitui-se numa instituição poliárquica (Dahl 1997). Ora, dada a proposta participativa da instituição em questão (referente ao desenvolvimento local), encontram-se nos objetivos desta seção saber em que medida esta participação é acompanhada do outro eixo da formulação dahlsiana, ou seja, da competição política/contestação pública no interior da organização. Propomos como caminho metodológico, então, a análise do desenho institucional e do processo decisório do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos para entendermos em que medida este configura-se como foro de deliberação política. Em outras palavras, trata-se de estudar *de que forma a instituição estrutura-se fisiologicamente e que tipo de relações são legitimadas por essa estrutura*, com a finalidade de consolidar a análise acerca do processo de institucionalização da instituição em questão e da cultura política de seus integrantes explorados anteriormente. Com vistas a esse fim, analisaremos, em primeiro lugar o desenho institucional do Fórum de Desenvolvimento, tentando entender as possibilidades de interação política fornecidas por tal ele. Complementarmente, nos debruçamos sobre um processo

decisório específico, como forma de corroborar a análise feita na primeira sessão deste capítulo.

4.1 DESENHO INSTITUCIONAL: ESTRUTURA FORMAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO INFORMAL

Como esperamos ter demonstrado no segundo capítulo deste estudo, o desenho institucional de um arranjo político influi nas possibilidades deliberativas internas, na medida em que conforma as relações que podem ser estabelecidas no interior desses arranjos. Estaremos tentando analisar esta proposição nos voltando, a partir de agora, para o desenho institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos no intuito de entender de que forma ele leva a efeito essas possibilidades. O Estatuto da instituição dá lugar central a Diretoria na administração do Fórum, sendo esta submetida a Assembléia Geral (que reúne sócios fundadores e colaboradores uma vez ao ano para, dentre outras coisas, eleger a Diretoria e o Conselho Fiscal) e ao Conselho Fiscal quando este for solicitado (Fórum de DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, ESTATUTO, s/d, Art. 19). O Estatuto rege a existência dos seguintes cargos de composição da diretoria: presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro. No recorte temporal selecionado (2002-2004), a diretoria criou os cargos de Diretor de Promoções e Diretor de Marketing como órgãos executivos da entidade, de modo a termos o seguinte desenho institucional:

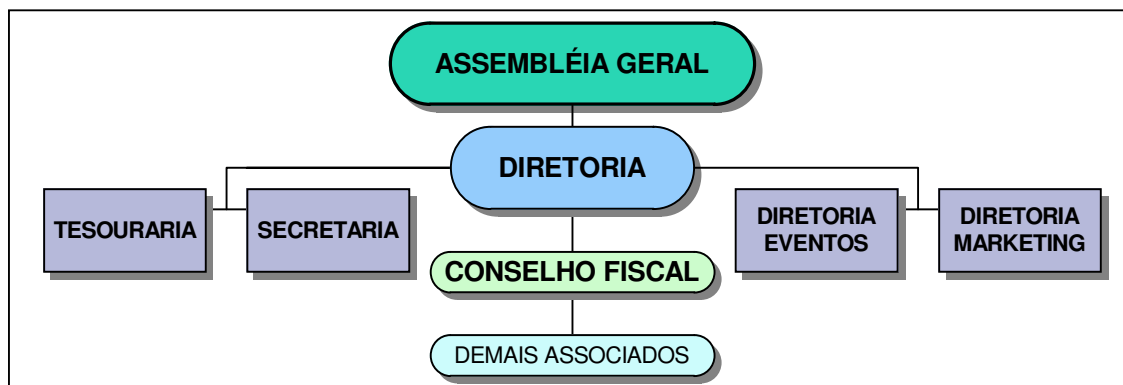


Diagrama 1: Desenho Institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos

Uma primeira questão que se nos apresenta é acerca do recrutamento dos participantes tendo em vista a participação na instituição. Em primeira mão, os participantes do Fórum são voluntários que se reúnem para discutir, definir e planejar estratégias de ação para o futuro do município (FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, PLANO DE DIRETRIZES E PROJETOS s/d, p. 19). Uma primeira consideração, portanto, é o caráter voluntário da participação das pessoas no Fórum. Esses indivíduos acabam ingressando na instituição predominantemente por meio de convite prévio: apenas 14,8% deles disseram não ter recebido qualquer convite para participar, ingressando de maneira autônoma (sendo um de seus fundadores, por exemplo). Acerca desse convite, a maioria dos líderes citou que ele partiu de algum participante específico (47,8% do total dos que receberam convite) ou do Grupo Gestor (39,1% deles). Com relação ao tempo de participação no Fórum, notamos que a quase totalidade das lideranças da instituição ingressou a mais de um ano (92,6%) e que a maioria deles está no Fórum de Desenvolvimento entre um e três anos (55,5%), período referente à consolidação jurídico-institucional do Fórum. Nota-se também o elevado número de sócios fundadores assumindo atividades de liderança na instituição.

TABELA 38: Tempo de participação por Incentivo para ingresso no FDDV³¹

	Tempo de participação					Total
	Menos de um ano	Entre 1 e 2 anos	Entre 2 e 3 anos	Mais de 3 anos	Um dos fundadores	
Empresário que não participa do Fórum	-	-	1 (3,7%)	-	-	1 3,7%
Grupo Gestor	-	1 (3,7%)	2 (7,4%)	2 (7,4%)	4 (14,8%)	9 33,3%
Um participante específico	1 (3,7%)	6 (22,2%)	3 (11,1%)	-	1 (3,7%)	11 40,7%
Um Grupo de Trabalho específico	0	1 (3,7%)	1 (3,7%)	-	-	2 7,4%
Não recebeu convite	1 (3,7%)	-	-	1 (3,7%)	2 (7,4%)	4 14,8%
Total	2 (7,4%)	8 (29,6%)	7 (25,9%)	3 (11,1%)	7 (25,9%)	27 100,0%

FONTE: Pesquisa de campo

³¹ Para que as alternativas da questão “incentivo para ingresso no FDDV” pudessem ser mutuamente excludentes, as ordenamos nessa ordem, indicando uma a uma em ordem crescente: a) Político que não participa do Fórum; b) Empresário que não participa do Fórum; c) Um participante específico; d) Grupo Gestor; e) Um GT específico; f) Outros.

A caracterização do desenho institucional feita até aqui nos ajuda a entender uma questão muito importante do funcionamento institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos: o caráter de voluntariado e de abertura à livre participação acaba sendo condicionado a algum tipo de aceitação ou afinidade prévia, dado que a forma de ingresso foi predominantemente o convite. Quanto à estrutura interna, pode-se dizer que, em âmbito estritamente formal, respeita os princípios poliárquicos de exercício do poder.

Contudo, um ponto importante para entendermos o desenho institucional do Fórum de Desenvolvimento diz respeito ao tipo de organização interna procedida pela instituição por ocasião da elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013, dado que a elaboração e operacionalização desse planejamento constitui-se em dimensão essencial do Fórum mediante seus objetivos institucionais³². Em princípio, esta organização interna estruturou-se a partir da dinâmica de formação de Grupos de Trabalho para trabalhar as diversas questões temáticas sobre o desenvolvimento local, estimulando a participação de voluntários em cada um dos Grupos de Trabalho do Fórum. Esses voluntários, por sua vez, foram recrutados de forma autônoma pelos coordenadores de cada GT, dentre sócios e não sócios da instituição; os coordenadores de cada GT, por fim, foram escolhidos por indicação da diretoria, tendo liberdade para compor seu grupo, convidando a participar quem considerassem conveniente. Essa característica aponta para um critério de participação nos GT's baseado no voluntariado associado a um certo tipo de seletividade tecnocrática, como já explorado em sessões anteriores (Capítulo V, 1.1, p. 61). Esta característica formaliza-se nos objetivos gerais dos Grupos de Trabalho que, segundo o próprio Planejamento Estratégico (FORUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, S/D, p. 19), “estruturam-se a partir da reunião de pessoas com afinidades e conhecimento para buscar o desenvolvimento do segmento (GT) e das suas diretrizes internas” para então estruturar o trabalho interno e:

- a) Organizar o segmento e as diretrizes;
- b) Direcionar as ações dentro do segmento e as diretrizes;
- c) Canalizar recursos para o desenvolvimento do segmento e as diretrizes;

³² Estaremos discutindo o Planejamento Estratégico de maneira mais completa na próxima sessão.

- d) Buscar inovações no mercado;
- e) Envolver todos os segmentos da sociedade na busca dos objetivos da mesma;
- f) Buscar qualidade de vida;
- g) Criar oportunidades de trabalho para manter as pessoas na comunidade;
- h) Buscar o desenvolvimento sustentado do município (Idem, ibidem, p. 19).

Esta composição de Grupos de Trabalho (GT's) visando a elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013, dada a natureza dos objetivos gerais do Fórum, acabou por consolidar-se como uma institucionalidade paralela que veio a se tornar protagonista das principais ações do Fórum de Desenvolvimento. Tal organização, bem como as dimensões contempladas na *visão desenvolvimentista* do Fórum de Desenvolvimento pode ser expressa conforme diagrama que segue:

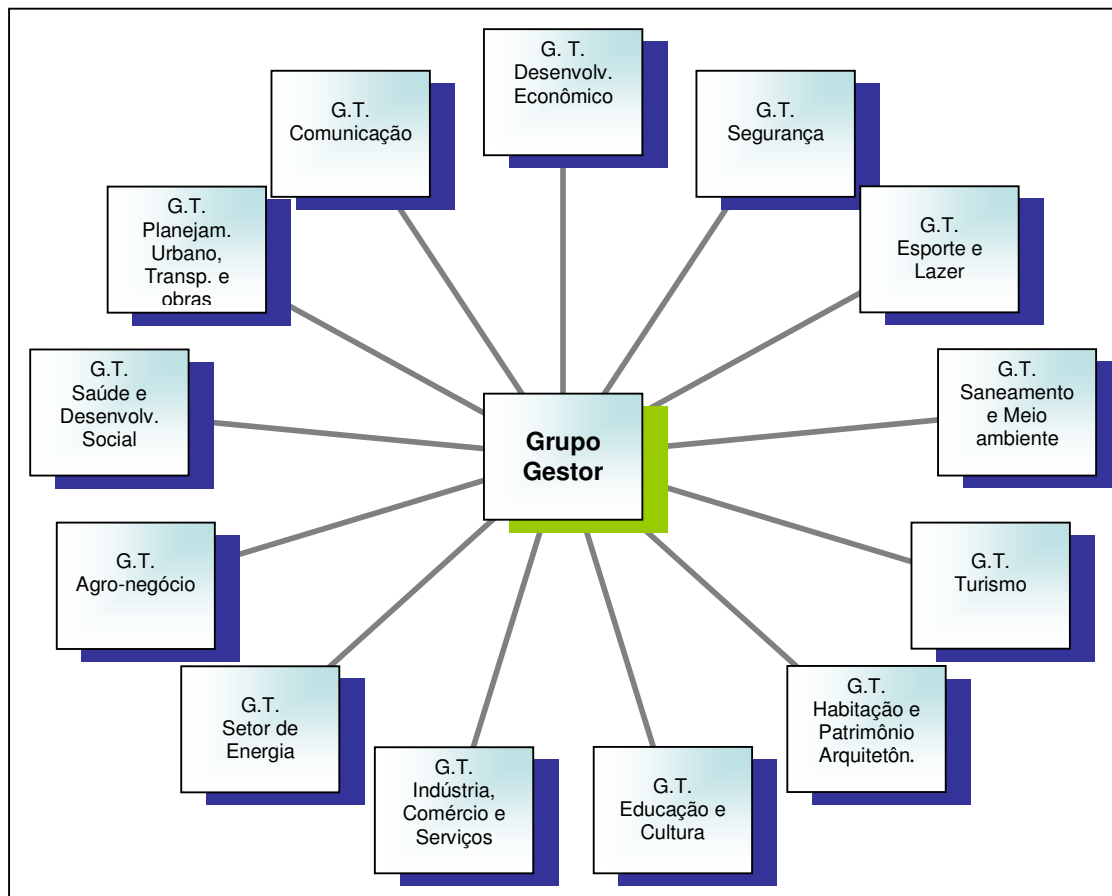


Diagrama 2: Estruturação dos GT's visando a elaboração do Planejamento Estratégico.

A caracterização desta institucionalização paralela nos leva a considerar a forma setorializada de operar do Fórum de Desenvolvimento por ocasião da Formulação do Planejamento Estratégico. Notemos que os objetivos citados expressam basicamente que uma comissão central (Grupo Gestor, formado pela liderança de cada GT) estimula a participação voluntária com a finalidade de organizar segmentos, que por sua vez organizem diretrizes, ações, canalização de recursos, etc. com vistas ao desenvolvimento de um planejamento estratégico elaborado a partir de pequenos grupos. Em outras palavras, o trabalho desenvolve-se num processo de formação de células, a partir do incentivo ao voluntariado por uma célula central, combinando o princípio da representação (cada líder de GT participa do Grupo Gestor) com o da participação (discussões internas em cada GT).

Em síntese, a análise do desenho institucional, tanto o formal quanto o originado da dinâmica de elaboração do Planejamento Estratégico nos leva a uma conclusão importante para nossa pesquisa: a forma fragmentada de operar do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos baseada na estrutura de formação de Grupos de Trabalho interligados por uma comissão central estimula o caráter deliberativo da instituição ao motivar um processo de capilarização interna na instituição, ainda que esse processo seja feito de forma direcionada (dado que cada líder de GT escolhe os participantes de seus grupos). Contudo, para entendermos de maneira plena a lógica de ação do Fórum de Desenvolvimento necessitamos ainda somar as características do desenho institucional aqui estudadas com o padrão de características subjetivas exploradas (capital social e valores políticos), numa análise do processo decisório da instituição.

4.2 PROCESSO DECISÓRIO: ANALISANDO O PLANO ESTRATÉGICO DOIS VIZINHOS 2013

O Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013 define-se como o conjunto de projetos e iniciativas pensadas para o município para os próximos dez anos. Dado o teor e os objetivos do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, a elaboração desse planejamento estratégico constitui-se a dimensão essencial e

mesmo condição de sua existência. A estruturação deste projeto por parte do Fórum de Desenvolvimento de dois Vizinhos é o objeto de análise desta sessão. Finalizando a explanação de nossas variáveis, portanto, procuraremos entender como se dá a operacionalização das dimensões estudadas acima: ou seja, passa à nossa atenção, aqui, o processo decisório conformado pelo marco jurídico, pelos apoios políticos e pela dimensão subjetiva de nossos entrevistados (capital social+valores políticos). Para tanto, procuraremos entender como se deu: a) a constituição da agenda do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013; b) Seus debates e discussões; c) E por fim, a implementação das suas propostas.

Antes, porém, uma consideração preliminar. O Fórum de Desenvolvimento já vinha realizando projetos e ações antes da constituição desse planejamento estratégico e apesar de sua constituição representar uma dimensão essencial e culminação das discussões realizadas no Fórum de Desenvolvimento, ele não aparece como principal ação realizada pelo Fórum na visão de nossos entrevistados. Indagados numa questão aberta qual havia sido a ação mais importante realizada pelo Fórum de Desenvolvimento até então, as lideranças do Fórum de Desenvolvimento elencaram as seguintes ações:

TABELA 39: Principais ações do FDDV na visão dos participantes

	Freqüência	%	Cumulativo %
Lixo com Capricho	10	37,0	37,0
Planejamento Estratégico	5	18,5	55,6
Viagens	2	7,4	63,0
Formações	2	7,4	70,4
Amigos do sangue	2	7,4	77,8
Nenhuma ação relevante	2	7,4	85,2
Congregação da comunidade	1	3,7	88,9
Campanha contra acidentes de trânsito	1	3,7	92,6
Cefetização da escola agro técnica	1	3,7	96,3
Sudotec	1	3,7	100,0
Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Como nos mostra a tabela 39, a elaboração do Planejamento Estratégico aparece como principal ação realizada pela instituição para apenas 18,5% deles. Portanto, para 81,5% das lideranças da instituição, existem outras ações que

merecem mais destaque do que a elaboração do próprio Planejamento Estratégico. Para a maioria deles a campanha “Lixo com capricho”, elaborada no intuito de educar a população em relação à coleta seletiva do lixo aparece como principal ação desenvolvida pelo Fórum de Desenvolvimento, seguida pelas viagens, formações e ações que a instituição realizou em parceria com o Poder Público e com outros tipos de organizações.

4.2.1 – A constituição da agenda

O marco inicial da constituição da agenda do Fórum ocorreu no início de 2003, mais precisamente no dia 22 de maio de 2003, no gabinete do prefeito municipal. Na ocasião, realizou-se uma Oficina de Planejamento com o propósito de elaborar o Plano Estratégico de Ação para o Desenvolvimento de Dois Vizinhos, para os próximos 10 anos (Dois Vizinhos 2003-2013). Participaram do encontro lideranças do Fórum de Desenvolvimento, alguns empresários do município, além de alguns secretários municipais. A ata daquela reunião enfatizava particularmente dois elementos importantes diante de nossos objetivos. O primeiro tratava de considerar a elaboração de um planejamento estratégico como uma necessidade que deveria ser responsiva aos anseios da comunidade local, “tendo como objetivo conjugação de esforços para um desenvolvimento econômico sustentável, socialmente justo, ecologicamente equilibrado e que promova a qualidade de vida da população” (FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, ata n° 20/2003, p. 08-09). O segundo aspecto importante diz respeito à extensão da discussão acerca desse projeto de desenvolvimento: a importância de que tenha como princípio a participação ampla da comunidade municipal.

Diante dessas considerações e partindo de um diagnóstico da situação econômica, social, cultural e histórica do Município de Dois Vizinhos feito na ocasião, definiu-se então um roteiro para a construção de um planejamento estratégico. Nesta reunião definiu-se a metodologia de trabalho a partir dos Grupos de Trabalho (os quais já estudamos), bem como as técnicas a serem empregadas por esses grupos. Segundo a ata da reunião (Idem, p. 09), na ocasião os participantes também decidiram que “seriam contemplados no Plano de Ação os projetos que agreguem as

maiores necessidades do município com seus respectivos potenciais (...) Enfatizou-se, a partir disso, que o planejamento estratégico deveria ser edificado dentro de uma visão de futuro para o município que contemplasse os objetivos de atuar com o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida para os cidadãos”. Notamos assim, diante dessas considerações – e inclusive como forma de corroborar aquilo que exploramos no capítulo IV – a proximidade do apoio concedido pela esfera municipal da administração pública. O projeto da constituição de um planejamento estratégico foi então assumido como atividade pertinente ao Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos que, até então, trabalhava com campanhas e projetos isolados. A partir da inserção do FDDV na constituição desse projeto, ele ganhou forma e conteúdo.

A partir daí, três são os pontos que havemos de ressaltar na constituição da agenda do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013. Em primeiro plano, a afirmação da característica de voluntariado e participação ressaltada anteriormente e, associada a ela, a afirmação de que o Planejamento Estratégico deveria ser constituído a partir de um levantamento de necessidades locais que contemplava:

1. Agregação de valor aos produtos primários;
 2. Demanda por assessoria técnica em áreas específicas;
 3. Demanda por espaço para exposição e comercialização da produção da indústria de confecções;
 4. Demanda por maiores e melhores serviços na área de saúde pública;
 5. Demanda por projetos estruturados na área de turismo;
 6. Demanda nutrição animal;
 7. Aproveitamento racional dos recursos naturais;
 8. Demanda no setor hoteleiro;
 9. Necessidade de saneamento básico.
- (FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, 2003b, p. 30).

Em segundo lugar, o FDDV deveria buscar a constituição do Planejamento Estratégico através da realização de parcerias com as mais diversas instituições sociais e governamentais, tais como as do setor educacional (as faculdades VIZIVALI e UNISEP, o então CEFET–Dois Vizinhos³³, além de colégios da rede privada); a Associação Comercial, Empresarial, Industrial e Agropecuária; Entidades de Assistência Técnica (SEBRAE, SESC, SESI, SENAI, EMATER, IAP, SEAB,

³³ Posteriormente transformado em Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

Núcleo Regional de Educação); Empresas; Cooperativas; Sindicatos; Entidades Representativas; Poder público; Câmara de Vereadores; e associações (Idem, *ibidem*).

E em terceiro lugar, o Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013 estabelecia algumas crenças que deveriam balizar todo processo decisório do Fórum de Desenvolvimento, algo em torno de princípios norteadores ou marcos ideais, expressos nas seguintes assertivas:

a) Nós seremos reconhecidos como uma comunidade que serve de modelo para outros Municípios; b) Fomentaremos o envolvimento de todos os cidadãos para alcançarem um consenso sobre qual direção a comunidade deveria seguir; c) Seremos conhecidos como um Município próspero, auto-suficiente, com uma base econômica sólida, de modo a proporcionar os recursos necessários para alcançar e manter uma alta qualidade de vida; d) Maximizaremos nosso potencial humano e recursos disponíveis na comunidade, reconhecendo que nossos cidadãos são nossos recursos mais valiosos; e) Continuaremos a proteger nosso ambiente. A preservação das riquezas naturais não de garantir qualidade de vida para nossos filhos e para qualquer decisão tomada deverá haver a preocupação com o impacto que terá sobre as gerações futuras; f) Manteremos relacionamento com a população através de política de qualidade, voltada para os interesses coletivos legítimos; g) Fortaleceremos a democracia participativa, através do estímulo à participação da sociedade civil nas diversas instâncias de decisão da administração pública; h) Promoveremos o desenvolvimento, assumindo o papel de indutor das políticas de geração de trabalho e renda; i) Manteremos sempre viva a história de nossa comunidade (FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS, 2003b, p. 29).

Diante do que foi exposto acerca da constituição da agenda do Fórum de Desenvolvimento, notamos basicamente duas coisas: ratificada a proximidade do poder público municipal, fica clara a junção de forças entre este e uma parcela específica da sociedade civil com fins à elaboração de um planejamento estratégico, percebendo uma clara orientação nas dimensões contempladas pelo Planejamento Estratégico. E, em segundo lugar, manifesta-se, ao menos em princípio, a intenção de se constituir um planejamento cooperativo e condizente com a realidade social do município, fortemente pautado numa noção de desenvolvimento que contempla dentre outras coisas: o reconhecimento regional, o respeito ao meio ambiente, a geração de emprego e renda e a conservação das características constitutivas da identidade local. Seria exatamente a partir desta noção de desenvolvimento que os grupos temáticos (ou Grupos de Trabalho) criados pelo FDDV deveriam desenvolver

os debates e discussões. Contudo, o aspecto mais interessante a ser ressaltado na estruturação da agenda dos Grupos de Trabalho refere-se à referência explícita à questão da democracia participativa e à presença da sociedade na gestão da coisa pública. Como vimos em sessões precedentes, a democracia participativa não faz parte dos conceitos que constituem a identidade institucional do Fórum. Contudo, esta referência nos faz indagar como a participação política no interior da instituição foi equacionada por ocasião da constituição do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013, objetivo a ser perseguido nas duas sessões que seguem.

4.2.2 Os debates e discussões

Na sessão anterior exploramos alguns aspectos da constituição da agenda do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013. Constituída a agenda, partiu-se então para os debates e discussões específicas nos GT's. O desenvolvimento das discussões no interior desses grupos deu-se em torno de alguns princípios gerais, que serviram de parâmetros para a promoção dos debates, e que, segundo o Planejamento Estratégico dois Vizinhos 2003-2013 (FDDV, 2003b, p. 32) seriam basicamente:

- a) Adotar o planejamento estratégico para atingir os objetivos, implantando controle e acompanhamento das ações e resultados, através de instrumentos para análise e correção de rumos; b) Adotar práticas administrativas que possibilitem a descentralização das decisões e das ações de governo no atendimento à população; c) Ampliar o Programa Municipal de Qualidade e Produtividade, buscando melhorar o atendimento ao público; d) Promover a integração das ações das Secretarias, para aumentar a eficácia das políticas sociais; e) Manter o equilíbrio econômico-financeiro do orçamento municipal; f) Avaliar qualitativamente o resultado da aplicação dos recursos públicos; g) Valorizar os servidores da Administração Municipal, qualificando-os e motivando-os a prestar melhores serviços; h) Desempenhar papel de indutor na geração de ocupação produtiva, promovendo a redução das desigualdades sociais; i) Contribuir para o acesso do cidadão à justiça, à segurança e promover o exercício da cidadania com respeito aos direitos humanos; j) Preservar e restaurar os patrimônios histórico, cultural e ambiental, promovendo a dinamização e democratização do seu aproveitamento pela comunidade; k) Participar na formulação de políticas de desenvolvimento urbano, econômico e social; l) Aprimorar os instrumentos de controle do crescimento da cidade, garantindo permanente melhoria da qualidade de vida; m) Desenvolver projetos e ações em parceria com outros organismos, que possibilitem a promoção da cidade, abrindo novos mercados em nível estadual, nacional e internacional.

Mas qual seria o raio de alcance e a forma das discussões inerentes a esses grupos temáticos? Como elas ocorreram? Como foi equacionada a participação dos integrantes do Fórum de maneira geral? São a essas questões que nos voltamos agora. Primeiramente, adaptando a diferenciação estabelecida por Bobbio (1986) entre mandato imperativo e mandato fiduciário, perguntamos a eles qual deveria ser a relação entre o FDDV e a comunidade municipal (em relação à natureza dessa relação: *autônoma* ou *vinculada*). A maioria (55,6%) dos entrevistados acredita que o FDDV deve possuir autonomia para decidir em nome da comunidade, ao passo que 44,4% defende a concepção de que o Fórum de Desenvolvimento seja um órgão consultivo em relação aos demais cidadãos.

TABELA 40: Representação vs consultividade do FDDV em relação à comunidade municipal

	Freqüência	%	% Cumulativo
O FDDV deve possuir autonomia para decidir em nome da comunidade	15	55,6	55,6
FDDV deve executar apenas a vontade da comunidade	12	44,4	100,0
Total	27	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Diante dessa tendência representativista (bastante dividida, contudo) procuramos saber se os entrevistados representam algum tipo de instituição em sua participação no Fórum de maneira geral e se representaram algum na elaboração do Planejamento Estratégico especificamente. Esta questão tinha o intuito de captar a existência de algum tipo de padrão de representação de interesses no Fórum de Desenvolvimento. Como podemos notar na tabela 41, existem dois segmentos super-representados na constituição do quadro de líderes do Fórum de Desenvolvimento: gestores públicos e empresários, somando ao todo quase 82% deles. Por outro lado, apenas 18,5% deles disseram não representar qualquer instituição no Fórum de Desenvolvimento. Estes dados revelam basicamente a ausência de organizações provenientes do mundo da vida (HABERMAS 1987) agindo em posições centrais no Fórum de Desenvolvimento, dado que apenas 7,4% deles disseram representar instituições sociais e culturais (típicos representantes desta lógica). Os demais casos – instituições governamentais (33,3%), empresa (33,3%), entidades patronais (7,4%) – podem ser considerados representantes de

instituições cujas lógicas de ação apontam para a representação de interesses a ser feita de maneira instrumental, ou a partir da lógica do mundo dos sistemas (Idem, *ibidem*). Reconhecendo a pressão exercida pelo mundo dos sistemas (Estado e mercado) para que essa representação seja feita da maneira mais fiduciária possível (em relação aos interesses a serem defendidos no interior da instituição), conclui-se pelo predomínio de uma lógica instrumental na maneira de como se procede o equacionamento de interesses nos processos decisórios do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

TABELA 41: Representação de interesses no FDDV

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Válido	Instituições governamentais	9	33,3	40,9	40,9
	Empresa	9	33,3	40,9	81,8
	Instituições sociais/culturais	2	7,4	9,1	90,9
	Entidades patronais	2	7,4	9,1	100,0
	Total	22	81,5	100,0	
Fora	Não represento nenhuma instituição	5	18,5		
Total		27	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Outro enfoque merecedor de menção refere-se à operacionalização das discussões no interior dos GT's. Para analisar essa questão, selecionamos apenas os líderes de cada Grupo de Trabalho. Um primeiro aspecto a considerar nesta problemática refere-se à freqüência de reuniões realizadas pelos GT's por ocasião da elaboração do Planejamento Estratégico. Nesse sentido, a grande maioria das respostas indica que os grupos reuniam-se com uma periodicidade quinzenal ou mensal, padronizando a freqüência de reuniões: 85,7% dos líderes disseram reunir-se com seus grupos de trabalho com essa freqüência. Relativamente à participação nas reuniões, nota-se a mesma assiduidade das reuniões: 85,7% disseram participar quinzenalmente ou mensalmente das reuniões do Fórum de Desenvolvimento. A moda neste cruzamento incide exatamente sobre a realização e participação em reuniões *quinzenalmente* (28,4%), seguido de realização e participação em reuniões *mensalmente* (21,4%). O dado interessante é que um dos líderes diz não participar das reuniões de elaboração do Planejamento Estratégico.

TABELA 42: Frequência de reuniões dos GT's durante a elaboração do P.E. vs Frequência de participação dos líderes

Frequência da participação	Frequência das Reuniões			Total
	Quinzenalmente	Mensalmente	Conforme necessário	
Quinzenalmente	4 (28,4%)	1 (7,1%)	1 (7,1%)	6 (42,9%)
Mensalmente	2 (14,3%)	3 (21,4%)	1 (7,1%)	6 (42,9%)
Semestralmente	1 (7,1%)	-	-	1 (7,1%)
Não participo	-	1 (7,1%)	-	1 (7,1%)
Total	7 (50,0%)	5 (35,7%)	2 (14,3%)	14 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Mas a principal pergunta que se dirige ao trabalharmos a questão dos debates e discussões refere-se às possibilidades de constituição de um debate aberto e igual em oportunidades institucionais para tal. Nesse sentido, a maioria do total de entrevistados se disse satisfeito com as possibilidades de participação subjetiva possibilitada pelo Fórum de Desenvolvimento (63,0%). Contudo, parcela significativa dos líderes da entidade consideram-se “não satisfeitos” com os espaços de participação possibilitados nos debates e discussões que deram origem ao Planejamento Estratégico (22,2%). Tratando-se de líderes, esses resultados indicam a prevalência de alguns grupos sobre outros e mesmo a priorização de determinadas demandas em relação a outras no processo decisório do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

4.2.3 A implementação das propostas

A apresentação formal do “Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013” ocorreu na noite de 31 de setembro de 2004, na Associação Comercial e Empresarial de Dois Vizinhos (ACEDV), sendo realizada pelos coordenadores dos Grupos de Trabalho que compõem o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. De lá para cá, em 18 meses, 14 dos 100 projetos apresentados na ocasião já foram operacionalizados ou estão com ações encaminhadas, o que representa certamente um número considerável. Contudo, como exatamente a implementação dos projetos do Planejamento Estratégico pode também nos ajudar a entender a

racionalidade da cultura política dos líderes entrevistados bem como do processo de consolidação da identidade institucional do Fórum de Desenvolvimento? Finalizando nossa análise, portanto, resta lançar vistas à situação atual dos projetos elaborados pelos Grupos de Trabalho no sentido de entender a efetividade operacional de cada Grupo de Trabalho em particular e o que isso diz para a efetividade operacional do Fórum de Desenvolvimento como instituição. A sumarização dos dados relativos à operacionalização de projetos por Grupos de Trabalho está expressa na tabela que segue:

TABELA 43: Situação dos Projetos do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013 por Grupo de Trabalho

Grupo de Trabalho	Situação dos Projetos			Total
	Não operacionalizados ou não atendidos	Em Desenvolvimento ou tramitando	Concluídos ou atendidos	
Agro Negócio	4 (4,0%)	2 (2,0%)	-	6 (6,0%)
Comunicação	10 (10,0%)	1 (1,0%)	-	11 (11,0%)
Desenvolvimento Econômico	4 (4,0%)	-	1 (1,0%)	5 (5,0%)
Educação e Cultura	13 (13,0%)	1 (1,0%)	3 (3,0%)	17 (17,0%)
Energia	6 (6,0%)	-	-	6 (6,0%)
Esperte e Lazer	7 (7,0%)	-	-	7 (7,0%)
Habitação e Patrimônio Arquitetônico	8 (8,0%)	-	-	8 (8,0%)
Indústria, comércio e serviços	*	*	*	*
Planejamento Urbano, transporte e obras	9 (9,0%)	-	-	9 (9,0%)
Saneamento e Meio Ambiente	7 (7,0%)	-	2 (2,0%)	9 (9,0%)
Saúde e Desenvolvimento social	5 (5,0%)	1 (1,0%)	1 (1,0%)	7 (7,0%)
Segurança	7 (7,0%)	-	1 (1,0%)	8 (8,0%)
Turismo	6 (6,0%)	-	1 (1,0%)	7 (7,0%)
Total	86 (86,0%)	5 (5,0%)	9 (9,0%)	100 (100,0%)

* O grupo não apresentou projetos.

FONTE: Pesquisa de Campo

Numa primeira aproximação, esses 13 projetos postos em prática em dezoito meses representam um número expressivo diante de um projeto de desenvolvimento para dez anos. Contudo, notemos que dentre os treze Grupos de Trabalho, cinco não tem nenhum projeto em desenvolvimento ou concluído. Além disso, um dos Grupos de Trabalho sequer apresentou projetos para a composição

do Caderno de Projetos do Planejamento Estratégico (curiosamente um dos grupos indicado pelos líderes da instituição com maior índice de centralidade dentre todos os GT's). Dado o papel protagonista do Grupo Gestor salientado anteriormente, esses dados demonstram haver no processo decisório da instituição um mecanismo de seleção que prioriza determinados Grupos de Trabalho em detrimento de outros³⁴. A esta consideração soma-se a dissolução dos Grupos de Trabalho ocorrida após a elaboração do Planejamento Estratégico, o que reforça esta lógica de seletividade no sentido de que foi constituído um projeto de desenvolvimento para o município que acabou condicionando sua operacionalização às decisões tomadas pelo Grupo Gestor. Ao nosso ver, este mecanismo de seleção reforça-se ainda por outros dois pontos importantes:

- a) Na inexistência de um cronograma institucional para a realização de ações que contemple inclusive o emprego de metodologias específicas para a realização de cada projeto em particular. Neste sentido, a instituição se consolida como portadora de uma visão de futuro para o município que detém um plano de desenvolvimento cuja finalidade – ao que indicam os dados de capital social e de cultura política – refere-se a exercer um caráter de pressão política junto ao poder público;
- b) Na carência de um levantamento mais preciso sobre a realidade sócio-econômica do município, o que leva o Planejamento Estratégico a contemplar projetos destoantes da conjuntura social local, ora tendendo para ações demasiado utópicas (como a criação de pólos industriais) ora demasiado circunstanciais (como campanhas de conscientização).

Para entendermos essas considerações, alguns pontos merecem ser explorados. O primeiro deles refere-se à percepção dos entrevistados acerca dos grupos mais importantes no processo decisório da instituição. Houve prevalência de algum dos Grupos de Trabalho sobre os outros no tocante à consideração das propostas visando sua operacionalização? Indagados acerca da importância dos GT's no processo decisório, os entrevistados indicam que o Grupo Gestor aparece como o mais importante no processo decisório do Fórum. Contudo, os resultados

³⁴ Uma análise mais elaborada desta seletividade implica um esforço de avaliar qualitativamente cada um dos 100 projetos em particular, e este esforço estrapola os objetivos desta pesquisa.

expressos na tabela 43 revelam outras coisas interessantes, como a pluralidade de GT's indicados como mais importantes (excetuando-se o Gestor, outros 6 GT's foram indicados como mais importantes no processo decisório do Fórum de Desenvolvimento), com destaque para Indústria, Comércio e Serviços com 18,5% do total de entrevistados. No geral, excetuando-se o Gestor, os GT's citados com alguma relevância (mais de 4 indicações em mais de uma qualificação) tenderam a repetir-se: Indústria Comércio e Serviços; Agro-Negócio e; Desenvolvimento Econômico.

TABELA 44: Importância dos GT's no processo decisório segundo os entrevistados

	1º GT em importância	2º GT em importância	3º GT em importância	Total
Gestor	11 (40,7%)	-	2 (7,4%)	13 (48,1%)
Indústria, comércio e serviços	5 (18,5%)	5 (18,5%)	3 (11,1%)	13 (48,1%)
Agro-negócio	4 (14,8%)	2 (7,4%)	4 (14,8%)	10 (37,0%)
Desenvolvimento Econômico	2 (7,4%)	9 (33,3%)	6 (22,2%)	17 (62,9%)
Educação e cultura	2 (7,4%)	6 (22,2%)	3 (11,1%)	11 (40,7%)
Saúde e desenvolvimento social	2 (7,4%)	2 (7,4%)	4 (14,8%)	8 (29,6%)
Segurança	1 (3,7%)	1 (3,7%)	2 (7,4%)	4 (14,8%)
Saneamento e Meio ambiente	-	1 (3,7%)	1 (3,7%)	2 (7,4%)
Comunicação	-	-	1 (3,7%)	1 (3,7%)
Turismo	-	1 (3,7%)	-	1 (3,7%)
Planejamento urbano, transporte e obras	-	-	1 (3,7%)	1 (3,7%)
Habitação e Patrimônio arquitetônico	-	-	-	-
Energia	-	-	-	-
Esporte e Lazer	-	-	-	-
Total	27 (100,0%)	27 (100,0%)	27 (100,0%)	81 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Como salientado pelos próprios líderes do FDDV, cabe ressaltar brevemente a importância do Grupo Gestor na implementação das propostas do planejamento estratégico. O Grupo Gestor foi constituído justamente com a finalidade de pensar e organizar a execução das propostas, sendo composto por um presidente bem como por cada um dos líderes dos 13 Grupos de trabalho. Suas diretrizes básicas são as seguintes:

- a) Promover, implantar e manter mecanismos de coleta, análise, armazenamento, difusão e intercâmbio de dados e informações sobre o

desenvolvimento das atividades setoriais; b) Promover a realização de acordos, protocolos, convênios, programas e projetos de intercâmbio e transferência de tecnologia entre entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais; c) Animar e catalisar a sinergia dos participantes dos Conselhos Setoriais; d) Articular as forças impulsionadoras do município, buscando apoio às ações do Planejamento Estratégico; e) Zelar pela atuação harmoniosa dos Conselhos Setoriais e identificar oportunidades de expansão dos projetos do Dois Vizinhos 2013; f) Identificar e definir os segmentos prioritários para criação de Conselhos setoriais; g) Identificar e convidar líderes e pessoas dos segmentos prioritários para participarem dos Conselhos Setoriais; h) Participar das reuniões de lançamento dos Projetos oriundos dos Conselhos Setoriais; i) Acompanhar e avaliar o desempenho e os resultados dos Conselhos Setoriais; j) Propor medidas de melhorias ou corretivas aos Conselhos Setoriais; k) Prospectar e articular parcerias que viabilizem os Conselhos Setoriais e o Projeto Dois Vizinhos 2013; l) Garantir a mobilização das forças impulsionadoras do município em prol das ações dos Conselhos Setoriais; m) Disponibilizar estrutura mínima para o bom andamento do Projeto Dois Vizinhos 2013 no município; n) Divulgar os resultados dos Conselhos Setoriais, estimulando seus integrantes a buscarem novos e melhores resultados de forma contínua;

Como podemos perceber, a implementação das propostas do Planejamento Estratégico está em boa medida relacionada com o a dinâmica imprimida pelo Grupo Gestor aos projetos de desenvolvimento elaborados pelos Grupos de Trabalho. Dado este caráter de propulsor das atividades, cabe indagarmos-nos também acerca da responsividade dos Grupos de Trabalho em relação ao Grupo Gestor. Por isso, indagamos sobre a freqüência na prestação de contas dos trabalhos por parte dos respectivos GT's ao Grupo Gestor e à diretoria do Fórum de Desenvolvimento. Esta pergunta tinha o intuito de captar qual é a sintonia existente na estrutura organizacional do Fórum de Desenvolvimento. Para isso, selecionamos apenas os representantes de cada um dos 14 GT 's. O resultado ao qual chegamos pode ser expresso da seguinte maneira: Aproximadamente 43,0% dos líderes de cada grupo disseram *sempre* prestar conta das atividades realizadas internamente ao Grupo Gestor e à diretoria da instituição, ao passo que os mesmos 43,0% disseram fazer isso apenas *com certa freqüência*. Os que prestaram conta raramente ou nunca somaram aproximadamente 14,0% apenas. Os dados expressos por esta dimensão indicam a coesão e mesmo unicidade do discurso institucional do Fórum de Desenvolvimento.

TABELA 45: Freqüência de prestação de contas

	Freqüência	%	% Cumulativo
Sempre	6	42,9	42,9
Com certa freqüência	6	42,9	85,7
Raramente	2	14,3	100,0
Nunca	-	-	-
Total	14	100,0	

FONTE: Pesquisa de campo

Em outra direção, os 14 líderes dos GT's foram indagados acerca de uma avaliação geral de seus pares no interior dos GT's. As respostas dividiram-se simetricamente na relação “muito/pouco capacitado” (50,0% para cada) ao passo que divergiram levemente na consideração do interesse dos pares nas atividades do Grupo (muito interessado: 57,1%; pouco interessado: 42,9%). Cruzando essas duas variáveis percebemos como a moda incide sobre a consideração de que os pares possuem grande interesse e grande capacitação (35,7%), seguida dos que consideram que os pares possuem pouco interesse e capacitação (28,6%). Dada a liberdade de escolha dos pares concedida aos líderes de cada GT, esses dados indicam uma leve tendência à coesão interna desses grupos.

TABELA 46: Avaliação dos pares no interior do GT

		Capacitação		Total
		Possuem grande capacitação	Possuem pouca capacitação	
Interesse	Possuem grande interesse nas atividades	5 (35,7%)	3 (21,4%)	8 (57,1%)
	Possuem pouco interesse nas atividades	2 (14,3%)	4 (28,6%)	6 (42,9%)
Total		7 (50,0%)	7 (50,0%)	14 (100,0%)

FONTE: Pesquisa de campo

Referentemente aos participantes de outros GT's a avaliação do interesse dos participantes recua um pouco: 50,0% julgaram os participantes dos outros GT's terem pouco interesse, ao passo que os outros 50,0% acreditam que os participantes dos outros GT's têm grande interesse nas atividades do fórum de Desenvolvimento. De maneira geral, esses dados indicam uma avaliação negativa do trabalho desenvolvido por outros GT's em nome da valorização do trabalho

desenvolvido no interior do grupo no qual cada líder participa, ainda que os valores atribuídos tenham ficado muito próximos.

Num sentido mais amplo, pedimos também aos líderes dos Grupos de Trabalho que indicassem quais seriam as principais dificuldades encontradas pelos Grupos de Trabalho tendo em vista a operacionalização de suas decisões. Os resultados indicam a falta de participação dos cidadãos na entidade (cerca de 66,7% das respostas válidas) como principal dificuldade dos Grupos de Trabalho, dificuldade natural dadas as características do recrutamento e seletividade dos participantes já estudadas.

TABELA 47: Principais dificuldades do GT na visão dos líderes

		Frequência	%	% Válido	% Cumulativo
Válido	A falta de participação dos cidadãos na entidade	8	57,1	66,7	66,7
	A falta de apoio da elite política local	2	14,3	16,7	83,3
	A falta de apoio dos empresários e líderes da sociedade	1	7,1	8,3	91,7
	A falta de conhecimento das pessoas em geral sobre os objetivos da entidade	1	7,1	8,3	100,0
	Total	12	85,7	100,0	
Fora	N/R	2	14,3		
Total		14	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Paralelamente, pedimos a todos os entrevistados (líderes dos GT's + membros da diretoria + membros do conselho fiscal) que indicassem as principais dificuldades encontradas pelo Fórum de Desenvolvimento tomado globalmente tendo em vista a implementação de suas decisões. Os resultados tendem a repetir-se ainda que em grau e ordem diferente em relação aos resultados expressos para os Grupos de Trabalho: a falta de participação dos cidadãos na entidade (44,4%), seguido da falta de apoio dos empresários e líderes da sociedade e da falta de conhecimento das pessoas sobre os objetivos da entidade (14,8%) e da falta de apoio da elite política local (11,1%).

TABELA 48: Principais dificuldades do Fórum

		Freqüência	%	% Válido	% Cumulativo
Válido	A falta de participação dos cidadãos na entidade	12	44,4	48,0	48,0
	A falta de apoio dos empresários e líderes da sociedade	4	14,8	16,0	64,0
	A falta de conhecimento das pessoas sobre os objetivos da entidade	4	14,8	16,0	80,0
	A falta de apoio da elite política local	3	11,1	12,0	92,0
	A falta de apoio da elite política brasileira	1	3,7	4,0	96,0
	A falta de organização da entidade	1	3,7	4,0	100,0
	Total	25	92,6	100,0	
Fora	N/R	2	7,4		
Total		27	100,0		

FONTE: Pesquisa de campo

Estes resultados:

- a) Confirmam o distanciamento da instituição em relação ao restante da população local indicada anteriormente, dada a forma com a qual estruturaram-se as discussões que deram origem ao Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013, ou seja, privilegiando-se a presença de indivíduos segundo o critério de conhecimento técnico e identificação ideológica, imprimindo ao projeto de desenvolvimento do Fórum de Desenvolvimento uma característica de organização de uma certa elite econômico-política local;
- b) Confirmam também a seletividade da instituição mesmo em relação aos segmentos da elite local, dada a falta de apoio do restante dos empresários e líderes da sociedade indicada;
- c) Relativamente à indicação da falta de apoio da elite política local, os dados indicam que mesmo com a formalização da parceria entre o poder público local e o Fórum de Desenvolvimento, a presença de parte significativa da elite política ocupante de cargos político-administrativos no município não garantiu a efetividade operacional da instituição.

4.3 DÉFICIT NA OPERACIONALIZAÇÃO E MECANISMOS DE SELEÇÃO INTERNA

O grande objetivo deste capítulo era o de tratarmos de maneira mais localizada a variável da participação política no interior do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. Como vimos, uma das características dessa participação salientadas refere-se à seletividade operacional da instituição em questão. Contudo, o que esta seletividade quer dizer em relação ao processo de consolidação da identidade institucional do Fórum de Desenvolvimento? Como é bem frisado por Renato Perissinotto (2002, p. 230), por si só, a participação política não pode servir como único elemento para se avaliar o caráter poliárquico de uma dada instituição, mas para que ela sirva de fato como um indicador, precisa vir acompanhada de outros critérios que a qualifiquem. Nesse sentido, tudo o que foi explorado nesta sessão – a maneira pela qual processou-se a elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013, associada ao desenho institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos – fecham o estudo de nossas variáveis salientando um importante aspecto para a compreensão do grau em que a entidade pode ser considerada um mecanismo de deliberação política que alcança a sociedade civil: a concepção morfológica da instituição não garante, por si só, a eficiência da operacionalização e implementação das ações originárias do processo decisório.

A par das dificuldades salientadas pelos líderes da instituição, a forma setorializada de selecionar os participantes e mesmo de operar do FDDV constrange a participação ampla da população municipal, estimulando a participação tecnocrática. Nesse sentido, a incrementação pura e simples de mecanismos institucionais não se relaciona necessariamente com a expansão do processo de participação política e, conseqüentemente, com a geração e acúmulo de capital social político-participativo numa dada comunidade. Esses mecanismos podem, por exemplo, ser ocupados por elites tecnocráticas que deslegitimam a participação da população, ou ainda por grupos sociais que se organizam para canalizar suas demandas. No caso específico do Fórum de Desenvolvimento, esta característica impediu a formulação e dificulta a

operacionalização de um plano de desenvolvimento local amplamente discutido e, conseqüentemente, legitimado. Esta conclusão aproxima-se muito do que indicam outros estudos focados na mesma questão: pode-se dizer que a instituição em questão, apesar de respeitar todas as formalidades legais da Lei das OSCIP's, frustrou, por assim dizer, a intenção participacionista presente na legislação, como parece nos indicar o desenho institucional e o processo decisório do Fórum de Desenvolvimento.

5 CONCLUSÃO

INSTITUCIONALIDADE SISTÊMICA E CULTURA POLÍTICA INSTRUMENTAL

A grande questão abordada ao longo deste trabalho constituiu-se no estudo da institucionalização e da cultura política do fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. A sistematização teórica procedida estruturou-se a partir da re colocação do tema da cultura política diante do funcionamento das instituições democráticas, atribuindo àquela não mais o peso de fator determinante para a redemocratização institucional, mas agora o cunho de indicador de estabilidade política. Ao longo do debate teórico que travamos, procuramos salientar esta virada analítica a partir de estudos que procuravam estruturar uma convergência temática entre as abordagens institucionalista e culturalista do funcionamento da democracia, atentando para a emergência numa esfera pública política, de agrupamentos específicos de canalização de demandas. A perspectiva assumida também buscou aproximar-se de uma gama de autores que legitimam, como recursos a serem utilizados na compreensão desta problemática, a incorporação de fatores como as diferenças de cultura, perspectiva social, ou comprometimento particularista, etc. Esta sistematização, em suma, nos forneceu importantes instrumentos para abordarmos a institucionalização e da cultura política de um agrupamento políticos de elite, acabando por originar as três questões que estruturaram a pesquisa. A primeira delas refere-se à maneira como se dá seu surgimento e consolidação institucional bem como em que medida eles se beneficiam do apoio político das instâncias governamentais com as quais se relacionam. A segunda diz respeito ao tipo de racionalidade da cultura política desses agrupamentos, ou seja, em que medida o capital social e os valores políticos dos indivíduos que compõem essas organizações acabam contribuindo para a consolidação dessa lógica institucional. Por fim, uma terceira questão diria respeito à maneira como essas duas questões precedentes materializam-se, ou seja, em que formato institucional acabam conformando-se e que tipo de processo decisório acabam por legitimar.

Na segunda parte da pesquisa perseguimos o objetivo de *dissecar* o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos (capítulos II, III e IV) a partir de três variáveis agregadas básicas originadas a partir daquelas três questões, sempre no intuito de entender a relação teórica entre o tema da cultura política no processo de institucionalização das organizações de elites políticas. Eram elas: apoio governamental – institucionalidade formal; capital social – cultura política; desenho institucional – processo decisório. Estaríamos assim, respectivamente, voltando-nos (1) à dimensão formal-legal do Fórum de Desenvolvimento (associada à vontade política de efetivação desse marco jurídico), (2) à dimensão dos atores nele envolvidos, os respectivos mapas cognitivos por meio dos quais eles interpretam a realidade social e, por fim, (3) à maneira pela qual se operacionalizam essas duas variáveis, ou seja, o grau de *poliarquização* das relações no interior da instituição (DAHL 1997). Longe de pretensões holísticas, essa sistematização metodológica revelou alguns aspectos interessantes em relação à pesquisa. À guisa de conclusão, apresentamos, a seguir, os principais resultados obtidos na pesquisa documental procedida, bem como uma análise do *survey* de elites realizado com as lideranças do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

(1) A análise tanto do aspecto de apoio governamental quanto da institucionalidade formal do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos apontaram dois aspectos interessantes do seu processo de institucionalização. Em primeiro lugar, relativamente ao apoio governamental, a pesquisa revelou o grande comprometimento do Poder Público Municipal em fazer dessa instituição um espaço de debate que agregasse atores da sociedade civil, ainda que direcionasse essa participação praticamente a aliados políticos. Aliás, pudemos perceber nesta sessão da pesquisa, como um dos “filtros” de participação na instituição em questão era justamente a orientação político-ideológica dos atores envolvidos. E em segundo lugar, referentemente aos aspectos estritamente jurídicos da instituição (institucionalidade formal), a investigação procedida revelou a forma como ela tendeu a respeitar os princípios fundantes da administração pública prevista no direito administrativo brasileiro ao longo do seu processo de aperfeiçoamento. Em suma, o estudo desta variável revelou que o Fórum de Desenvolvimento apareceu como institucionalização da vontade de uma certa elite política local (proveniente da

sociedade civil) em conjunto com o Poder Público local. Estas constatações ganham sentido para a pesquisa na medida em que consideramos o processo de institucionalização do Fórum de Desenvolvimento como parte de um processo de ocupação de espaços institucionais do modelo de democracia proposto pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, dada a natureza da instituição em questão e ressalvadas as proporções, podemos considerá-la como um foro político que se propõe realizar o papel reservado aos Conselhos Gestores de Políticas, obrigatórios em municípios de grande porte. Contudo, a explanação desta variável aponta que o Fórum de Desenvolvimento aproxima-se muito mais de um mecanismo de perpetuação de um projeto político ligado a uma identidade político-partidária específica.

Uma consideração mais geral acerca do processo de institucionalização do Fórum de Desenvolvimento aponta para a necessidade de trabalhos que abordem retratos mais específicos do funcionamento das instituições democráticas a partir de contextos sociais até então pouco considerados nas análises correntes sobre o funcionamento da democracia. Além da riqueza de informações e do benefício comparativo que podem proporcionar, essas abordagens ainda trazem importante contribuição em relação a inovações e aperfeiçoamento institucional. Em nosso entender, este re-enfoque salienta a importância de se deslocar o eixo dessas análises para esferas políticas normalmente desconsideradas, que poderíamos chamar de *periferia política brasileira*, institucionalmente identificadas nos espaços geográficos definidos na figura dos municípios distantes dos grandes centros decisórios. A consideração dessa periferia faz emergir perguntas que se tornam fundamentais para nossa sociologia democrática, como por exemplo, se a democracia opera exatamente da mesma maneira nessas esferas do que em grandes centros, ou se o peso de fatores culturais e regionais acaba forçando uma outra interpretação acerca do funcionamento da democracia por parte dos atores locais.

Este redimensionamento analítico atinge também as abordagens sobre a cultura política: a quase totalidade dos estudos de cultura política privilegiam análises macro sistêmicas, tomando-se padrões particulares de cultura política (de uma cidade ou região) como se fossem retrato de uma suposta cultura política

nacional. Nossa crítica, aqui, consiste num alerta: uma abordagem macro sistêmica nesses termos, além de ser etnocentrista (crítica a qual o estudo seminal de Almond e Verba já foi submetida), ignora possíveis sub padrões de cultura política. Acreditamos que a adoção de uma abordagem tão localizada quanto possível detectaria tais sub padrões, sendo útil proceder metodologicamente dessa maneira por vários motivos, dentre os quais citamos a possível revelação de traços específicos de determinadas parcelas da população, como revelado no caso das elites políticas. Em suma, essa redefinição de enfoque conduz à investigação da maneira como o regime democrático é operacionalizado nesses contextos, o que por sua vez remete à maneira pela qual os seus respectivos atores o incorporam³⁵.

(2) Os dados expressos pela dimensão capital social e os valores políticos dos líderes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos indicam a prevalência de uma lógica de ação instrumental, apesar de expressarem uma contradição interna com relação aos valores políticos: por um lado esses atores colocam a participação política como valor fundamental, sendo este fator atrelado a uma concepção liberal de democracia e à tendência a atitudes autoritárias diante de baixos índices de desempenho institucional e administrativo da democracia brasileira. Por outro lado, os entrevistados colocam em questão os mecanismos tradicionais da democracia brasileira (sobretudo o sistema partidário). Dessa forma, os entrevistados parecem deslocar o eixo da regulação social do Estado para a sociedade civil, o que não parece ser feito em nome da democracia e mesmo sem se auto-considerarem atores privilegiados do ponto de vista instrumental para uma gestão política descentralizada (a avaliação subjetiva deles referente à capacidade de gerir a política é relativamente baixa). Isto é corroborado pelo descrédito atribuído à democracia por parte significativa dos líderes da instituição, não sendo esta assumida como valor fundamental para boa parte deles.

Com relação ao capital social, em parte essa análise revela apenas aquilo que era esperado do perfil típico dos indivíduos que participam dessas organizações³⁶, ou seja, que a renda, a escolaridade, o vínculo associativo, a competência subjetiva e o interesse e engajamento político daqueles indivíduos

³⁵ Esta frente de argumentação implicaria um esforço comparativo que extrapola o objeto desta pesquisa. Mesmo assim não poderíamos deixar de trazer a tona o mérito deste debate.

³⁶ Acerca do perfil desses indivíduos, cf. FUKS 2002.

indica o seu pertencimento a uma certa elite social e política. Esta sessão da pesquisa nos ajudou a entender, além disso, que durante o espaço cronológico considerado, o Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos congregou apenas uma elite político-tecnocrática caracterizada pela predominante presença de especialistas nas posições mais importantes da instituição. Isso nos leva a concluir que, apesar do capital social ter sido mais freqüentemente invocado em relação a formas de cooperação positivas e benéficas, existe a possibilidade de que as coalizões cívicas busquem o favorecimento para seus membros em detrimento da coletividade não participante.

Essa consideração torna-se tanto mais relevante na medida em que consideramos a proposta formal (o *issue*) da instituição, qual seja, de ser um instrumento gerador de ações que contribuam para o desenvolvimento local. Nesse sentido, apesar do forte argumento de que a necessidade de se adequar planos de desenvolvimento à comunidades específicas representar um forte motivo para a criação de parcerias de desenvolvimento que atravessem as fronteiras entre Estado e sociedade (dado as comunidades locais precisam dos recursos e do *know-how* dos agentes do Estado, e este precisa do conhecimento e da cooperação de interlocutores locais), torna-se necessário apontar para algumas generalizações: como já apontado por Thomas Skidmore (2001, p. 137-138), a sociedade civil estará mais bem posicionada para desempenhar um papel positivo no processo de desenvolvimento onde houver fortes laços horizontais entre os grupos sociais, onde grupos funcionais estiverem organizados em associações relativamente abrangentes, onde as redes sociais estiverem abertas a novos participantes, onde houver maior cultura de confiança social e onde as clivagens forem de corte transversal. Trata-se de buscar uma abordagem do desenvolvimento em bases mais democráticas, uma abordagem que enfatize a construção de uma sociedade civil forte e vigorosa, portadora de uma lógica de ação comunicativa, como contra-discurso para o Estado e para o Mercado. Esses critérios, postos em correlação ao que vimos acerca dos valores políticos e do capital social dos líderes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos nos permitem concluir a existência de uma lógica de ação institucional embasada numa racionalidade do mundo dos sistemas, bem como de uma cultura política instrumental por parte de suas lideranças.

(3) Contudo, isso não chega a ser suficiente, sendo importante na consolidação desta análise apontar a maneira como são operacionalizadas as duas variáveis que estruturaram estas conclusões (apoio governamental-institucionalidade formal; capital social-valores políticos). Este foi objeto o do último capítulo desta pesquisa, dedicado a estudar o desenho institucional e o processo decisório da instituição em questão. Como é bem frisado por Renato Perissinotto (2002, p. 230), por si só, a participação política (entendida como inserção institucional) não pode servir como único elemento para se avaliar o caráter poliárquico de uma dada instituição, mas para que ela sirva de fato como um indicador, precisa vir acompanhada de outros critérios que a qualifiquem. Nesse sentido, tudo o que foi explorado – a maneira pela qual processou-se a elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013, associada ao desenho institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos – fecham o estudo de nossas variáveis salientando um importante aspecto para a compreensão das relações entre a institucionalização e a cultura política que fundamenta a identidade institucional do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos: a concepção morfológica, apesar de esboçar aspectos poliárquicos em sua estrutura (expressa tanto pelas características do desenho institucional quanto pelos aspectos estritamente jurídicos da institucionalidade formal da instituição) não garante, por si só, a prevalência de uma lógica de ação voltada para um processo decisório deliberativo (caracterizador de uma lógica comunicativa). Este aspecto do Fórum de Desenvolvimento encontra embasamento na falta de eficiência na operacionalização e implementação das ações originárias do processo decisório, dado o alto índice de deserção interna após a constituição do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013. Ou seja, dado que no processo decisório da instituição as decisões não surgem como produto argumentativo de um processo político essencialmente deliberativo, não são assumidas por seus integrantes como um projeto comum. Nesse sentido, poderíamos dizer que mesmo o Fórum de Desenvolvimento em si não é tomado como um projeto comum para a população local. Esta conclusão aproxima-se muito do que indicam outros estudos focados na mesma questão: pode-se dizer que a instituição em questão, apesar de apresentar-se publicamente como portadora de uma lógica de ação comunicativa que visa discutir junto ao poder público local

planos e ações capazes de gestar o desenvolvimento local, acaba consolidando um discurso e uma racionalidade diametralmente opostos, ou seja, nota-se a prevalência de uma lógica instrumental no desenvolvimento das ações da instituição, como de resto parece nos indicar o desenho institucional e o processo de construção do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013.

Em suma, diante da caracterização da atuação do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos numa esfera pública (caracterizada como um *lócus* ambivalente no qual desembocam tanto os fluxos comunicativos provenientes do mundo da vida quanto os fluxos instrumentais provenientes do Estado e do Mercado), da sistematização efetuada a partir da teoria política habermasiana acerca da emergência desse tipo de agrupamentos na esfera pública política e da associação do tema da cultura política com a construção de uma lógica de ação inerente a essas organizações, concluímos pela reafirmação da tese habermasiana da colonização das estruturas comunicativas do mundo da vida, especialmente do espaço aqui considerado, denominado esfera pública política local. A experiência aqui considerada, apesar de não possibilitar generalizações definitivas, alerta para o perigo dos rumos que as novas interações entre a sociedade e o Estado podem tomar em nosso processo de consolidação democrática, especialmente as relações existentes entre as instâncias políticas formais e as elites políticas organizadas para a canalização de suas demandas.

Por isso, para além de negar a formatação poliárquica da instituição em questão (em relação aos seus aspectos estritamente jurídicos, bem como seu desenho institucional), parece mais correto atribuir as razões do fracasso da constituição de uma lógica de ação comunicativa justamente ao condicionamento, por uma cultura política portadora de uma lógica predominantemente instrumental, de um processo decisório coerente com a lógica do mundo dos sistemas. Nesse sentido, apesar da forma tecnocrática de operar do FDDV constranger a participação ampla da comunidade municipal, as razões da participação tecnocrática devem antes ser buscadas no *issue* da lógica que se procurou imprimir por representantes de um projeto político-ideológico específico como qualificação individual *sine qua* para a participação na entidade ao longo do seu processo de institucionalização. Isto reafirma, de resto, que a incrementação pura e simples de mecanismos institucionais

não se relaciona necessariamente com a expansão do processo de participação política e, conseqüentemente, com a geração e acúmulo do capital social de tipo dialógico-comunicativo numa dada comunidade. Esses mecanismos, como mostrou a experiência do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos podem vir a ser ocupados por elites tecnocráticas que deslegitimam a participação da população, ou ainda por grupos sociais que se organizam para canalizar demandas específicas que pouco tem a somar para uma dada coletividade local. Essa consideração ganha força quando consideramos a análise feita da elaboração do Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2003-2013, pela qual constatou-se que o Fórum de Desenvolvimento elaborou um vasto projeto de desenvolvimento para o município, destacando-se, contudo, a dificuldade de colocá-lo em prática por não ser de fato assumido como uma construção coletiva. Isto por sua vez aponta para a consideração de que instituições como o Fórum de Desenvolvimento não podem ser tidos como os únicos canais de participação política efetivamente democráticos, visto que são conformados institucionalmente por uma lógica de ação que por sua vez é condicionada por baixo (ou seja, pelos atores que operam nesses canais) e por cima (pelo apoio que recebem, bem como por seus respectivos marcos jurídico-legais).

A despeito da precariedade inerente a qualquer análise de *survey*, e ainda mais ao tratarmos de um tema tão plural quanto a organização política de elites, acreditamos que os resultados deste estudo constituem contribuição relevante para a pesquisa e o debate sobre a democracia no Brasil. Os desafios colocados pela experiência do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos são pautados em questões teóricas extremamente atuais e exigem, antes de sua condenação, seu aperfeiçoamento, o que envolve criatividade, vontade, comprometimento, recursos, tempo, perspicácia política e ainda um redimensionamento da costura de conflitos e interesses diversos que esteja direcionada para a produção de um novo tecido social, pautado na generalização de uma prática política comunicativa, muito em torno do que indicaram as avaliações acerca da experiência do orçamento participativo (especialmente LÜCHMANN 2002). Tudo isso nos leva a crer que não caminharemos na direção do aprimoramento da democracia que temos se não apostarmos no preenchimento dos espaços previstos em nosso arcabouço

institucional (BOBBIO 1991) por parte de uma sociedade civil organizada e portadora de uma lógica de ação comunicativa, a fim de que a democracia não seja apenas o verniz de um regime autocrático, como de resto, sugeria uma das alternativas da epígrafe que abriu este trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture**. Boston: Little Brown and Company, 1963.

_____. **The Civic Culture revisited**. Boston: Little Brown and Company, 1980.

AMES, B. **A democracia brasileira: uma democracia em xeque**. In ABREU, A. A. (org.). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARRETCHE, M. **Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: a reforma dos programas sociais**. In FUKS, M.; PERISSINOTO, R. (orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 2002.

AVRITZER, L.; COSTA, S. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Rio de Janeiro: Dados, vol.47, nº 4, 2004.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Série Debates São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. **"Diálogo y Reflexividad: Acerca de la Relación entre Esfera Pública e Medios de Comunicación"**. *Metapolítica*, vol. 3, nº 9. México: 1999.

_____, Teoria democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, nº 14 (abril a maio). México, 2000.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. **A erosão das bases democráticas: um estudo de Cultura política**. In V.V.A.A. **Condicionantes da Consolidação democrática: ética, mídia e cultura política**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

BAQUERO, M., **A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina**. In VVAA. **A construção da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle, 1998.

_____. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação da política participativa no Brasil**. *Revista Sociologia e Política*, nº 21. Curitiba, Ed. UFPR, 2003.

BARROS, E. D. **Os conselhos de saúde e a responsabilidade cidadã**. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 3. Rio de Janeiro, 1998.

BOBBIO, N. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BOHMAN, J. **La democracia deliberativa e sus críticos.** Metapolítica, n° 14 (abril a maio). México: 2000.

BONFIM, W. L. S.; SILVA, I. N. **Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível?** Revista Sociologia e Política, n° 21. Curitiba: Ed. UFPR, 2003.

CALDERON, A. I. **Democracia Local e Participação Popular.** São Paulo: Cortez, 2000.

CARVALHO, A. I. **Os conselhos de saúde, participação social e reforma do estado.** Ciência e Saúde Coletiva, vol. 3. Rio de Janeiro, 1998.

CARREIRA DA SILVA, F. **Democracia deliberativa: avaliando seus limites.** Comunicação apresentada no II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (19-20 de janeiro), 2004.

CASTRO, H C. O. **Cultura Política, Democracia e Hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático.** Porto Alegre: Ed da UFRGS; Canoas: La Salle, 1998.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, J. **Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa.** Metapolítica, n° 14 (abril a maio). México, 2000.

CORTES, S. M.V. **Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre.** In FUKS, M.; PERISSINOTO, R. (orgs). **Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relumê-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

_____ **Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação.** Ciência e Saúde Coletiva, vol. 3. Rio de Janeiro: 1998.

DAGNINO, E. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil.** In FUKS, M.; PERISSINOTO, R. (orgs). **Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relumê-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1997.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Lei 9790/99, de 24.3.1999.** Brasília: Imprensa Oficial, 1999.

DOWBOR, L. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada.** São Paulo: Vozes, 1998.

FARIA, C. **El concepto de democracia deliberativa: um dialogo entre Habermas, Cohen e Bohman.** Metapolítica, n° 14 (abril a maio). México: 2000.

FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE DOIS VIZINHOS. **Estatuto.** Brochura. Dois Vizinhos, 2003a.

_____. **Planejamento Estratégico Dois Vizinhos 2013.** Brochura. Dois Vizinhos, 2003b.

_____. **Plano de diretrizes e projetos.** Brochura. Dois Vizinhos, 2003c.

FRASER, N. **Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.** In CALHOUN, C. (org.), **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge: MIT Press, 1992.

FUKS, M.; PERISSINOTO, R.; RIBEIRO, E. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** Revista Sociologia e Política, n° 21. Curitiba: Ed. UFPR. 2003.

FUKS, M. **Participação política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná.** In FUKS, M.; PERISSINOTO, R. (orgs). **Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relumê-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

GILROY, Paul. **The Black Atlantic: Modernity and Double Consciouness.** Cambridge: Harvard University Press, 1993.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre a faticidade e a validade.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Direito e Democracia: entre a faticidade e a validade.** Vol. 2. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003b.

_____. **Teoria de la Acción Comunicativa.** Madrid: Taurus, 1987.

HERMET, G. **As Transições democráticas no século XX: comparação entre a América Latina e o Leste Europeu.** In ABREU, A. A. (org.). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX .1^a Ed.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

HUNTINGTON, S. **Political Order in Changin Societies.** New Haven: Yale University Press, 1968.

_____. **A terceira Onda: A democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

JACOBI, P. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania.** 2^o ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

KRISCHKE, P. **Cultura política e escolha racional na América Latina: interfaces nos estudos de democratização.** BIB, n. 43, 1º semestre. Rio de Janeiro: 1997.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1987.

LAMOUNIER, B. **Partidos e Utopias. O Brasil no limiar dos anos 90.** Col. Temas brasileiros, CEBRAP. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **Democracia e Reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança.** Dados, v. 34, n.3. Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Depois da Transição: democracia e eleições no governo Collor.** Col. Temas brasileiros, CEBRAP. São Paulo: Loyola, 1991 b.

LECHNER, N. **Os novos perfis da política: um esboço.** Lua Nova. [online]. 2004, n° 62 [citado 03 Outubro 2005], p.5-20. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000200002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6445

LIMA JUNIOR, O. B. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LINZ, J. **Transitions to democracy.** Washington Quarterly, 13, n 3, 1990.

LIPSET, S. **Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.** American Political Science Review, n. 53, 1959.

LÜCHMANN, L. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Campinas, 2002.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil.** Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2001.

MOISÉS, J. Á. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade.** São Paulo: Ática, 1995.

O'DONNELL, G. **Uma outra institucionalização.** Lua Nova, n° 37, 1996.

_____. **Democracia delegativa?** Novos estudos CEBRAP, n° 31. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, 1991.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERISSINOTTO, R. M. Participação e democracia: o caso do Conselho de assistência social de Curitiba. In FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. (orgs). **Democracia:**

teoria e prática. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. **Democracia e Cultura: Uma visão não culturalista.** Lua Nova, n. 58. São Paulo, 2003.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio De Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1996.

REIS, B. P. W. **Capital social e confiança: questões de teoria e método.** Revista Sociologia e Política, n° 21. Curitiba: Ed. UFPR, 2003.

RENNÓ, L. **Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina.** Revista Sociologia e Política, n° 21. Curitiba: Ed. UFPR, 2003.

REZENDE DE CARVALHO, M. A. **Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil.** In WERNECK VIANNA, L. **A democracia e os três poderes no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ-UCAM/FAPERJ; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

RIBEIRO, E. A. **Representações Culturais e consolidação democrática.** XXIV Encontro anual da ANPOCS. Mimeo. Caxambu: 2003.

SALES, T., **Raízes da desigualdade social na Cultura Política brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 25, 1994.

SANTOS, B. S. **A Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** Vol. 1: para um novo senso comum. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Observatório/UFRJ/FASE & Revan, 2001.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada – O debate contemporâneo.** Vol 1. São Paulo: Ática, 1994.

SCHATTAN, V. **Interesses e instituições na política de saúde.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.13, n. 37, 1998.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J. S. **Descentralização da Política de saúde no Brasil: a questão da democracia nos Conselhos de Gestão Social**. *Ciências Sociais*. Revista Unisinos, vol. 39. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

SILVEIRA, C.; COSTA REIS, L. **Rede DLIS: Documento Base**. Mimeo, 2001.

SKIDMORE, D. **Sociedade civil, Capital social e desenvolvimento econômico**. In ABREU, A. (org.), **Transição em Fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2001.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ANEXOS

Questionário aplicado aos membros do Fórum de Desenvolvimento de dois Vizinhos

UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SCHLA – SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES

DECISO – DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

MESTRADO EM SOCIOLOGIA

DEMOCRACIA E ELITES POLÍTICAS

Institucionalização e cultura política no Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos

Entrevista

EXPLICAÇÕES INICIAIS

A aplicação deste questionário faz parte de uma pesquisa sobre mecanismos de participação política para fins de elaboração da dissertação “OSCIP’s e participação cívica: estudo de caso do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos”, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná e orientada pelo prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa. Gostaríamos de chamar a atenção do senhor para quatro pontos importantes:

1. O nosso trabalho é financiado por uma importante agência de fomento à pesquisa: a CAPES. Conta, portanto, com apoio público porque teve o seu mérito acadêmico reconhecido pelos pareceristas da UFPR.
2. Os dados coletados com este questionário servirão para melhor conhecer o funcionamento da política e das lideranças no município de Dois Vizinhos. Os dados coletados Não serão usados com finalidades ideológicas ou político-partidárias.
3. Os dados serão utilizados exclusivamente com fins científicos e jamais serão apresentados de forma individualizada, mas apenas agregada. Nesse sentido garantimos ao(a) sr.(a) que o seu nome jamais será mencionado em qualquer parte desse nosso trabalho.
4. O questionário é formado por três blocos de questões: primeiro, informações sobre sua carreira política; segundo, dados relativos a valores políticos; terceiro, informações sobre sua participação no Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. A entrevista durará em torno de 30 a 45 minutos.

DADOS INICIAIS

NOME COMPLETO DO ENTREVISTADO:

Sexo:

1. Masculino 2. Feminino

PRIMEIRO BLOCO – TRAJETÓRIA PESSOAL
--

Neste primeiro bloco, gostaríamos que o(a) sr.(a) nos desse algumas informações pessoais e familiares que nos ajudarão a compreender melhor as pessoas que participam do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, isto é: que formação tiveram, se vieram de famílias acostumadas com a atividade política, que profissão exerciam etc. Gostaríamos também que o(a) sr.(a) desse algumas informações sobre a sua trajetória pessoal, no que diz respeito a cargos públicos ocupados, à sua trajetória partidária e aos seus vínculos institucionais. Isso nos ajudará a entender qual o perfil dos participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

T1. Qual é a sua data de nascimento?

____/____/____

T2. Qual o seu local de nascimento?

Cidade _____

Estado _____

T3. Estado Civil.

1. Solteiro(a)
2. Casado(a)
3. Viúvo(a)
4. Divorciado(a)

T4. Por favor, olhando as opções contidas neste anexo, responda qual é a sua religião.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. Católica romana | 7. Protestante <input type="checkbox"/> |
| 2. Católica ortodoxa | 8. Muçumana |
| 3. Religiões evangélicas | 9. Sem religião |
| 4. Religiões de origem africana | 10. Outra. Qual?: _____ |
| 5. Espírita | 11. Não respondeu |
| 6. Judaica | |

T5. Observando as opções contidas neste anexo, indique a ocupação que o(a) senhor(a) exerce

1. pequeno proprietário rural (até 50 hectares)
2. médio proprietário rural (entre 51 e 200 hectares)
3. grande proprietário rural (mais de 201 hectares)
4. pequeno proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (com até 9 empregados)
5. médio proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (entre 10 e 49 empregados)

6. grande proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (com 50 ou mais empregados)
7. profissional liberal (advogado, engenheiro, médico etc. com escritório próprio)
8. altos cargos do setor público (diretor de empresa/banco estatal, delegado da receita estadual, desembargador, juiz etc.)
9. funcionário público de médio ou baixo escalão
10. professor universitário (público ou privado)
11. professor de outros níveis
12. comunicador (radialista, apresentador de programas de TV)
13. jornalista (imprensa escrita ou falada)
14. trabalhador assalariado de empresa privada (manual ou qualificado, registrado ou informal, temporário ou permanente)
15. executivo de empresa privada
16. político
17. militar
18. Do lar
19. Outra atividade _____
20. Não exerce ou exerceu nenhuma atividade
21. Não respondeu

T6. Levando em conta o salário de todos os membros da família, aluguéis ou outras atividades econômicas, qual foi a última renda mensal de sua casa:

1. Abaixo de R\$ 500,00 []
2. De R\$ 501,00 á R\$ 1000,00
3. De R\$ 1001,00 á R\$ 2000,00
4. De R\$ 2001,00 á R\$ 3.000,00
5. De R\$ 3001,00 á R\$ 5.000,00
6. De R\$ 5001,00 á R\$ 10.000,00
7. Acima de R\$ 10.001,00
8. Acima de R\$ 20.000,00

T7. Qual é o seu nível de escolaridade?

1. Sem instrução (PULE PARA T9) [] []
2. Fundamental incompleto (PULE PARA T9)
3. Fundamental (1a à 8a série; antigo primário/ginásio) (PULE PARA T9)
4. Médio incompleto (PULE PARA T9)
5. Médio (1º-3º colegial; antigo secundário/científico) (PULE PARA T9)
6. Superior incompleto (PULE PARA T9)
7. Superior (3º grau; universitário)
9. Pós-Graduado (Mestrado/Doutorado)
10. NR

T8a. Em que curso superior o(a) senhor(a) se formou? [EM CASO DE MAIS DE UM, INDICAR O MAIS IMPORTANTE].

_____ [] []

ANOTAR

T8b. Em que ano o(a) senhor(a) iniciou o seu curso superior?

ANOTAR DIRETO NO CAMPO

[][][][]

T8c. Em que ano o(a) senhor(a) se formou no curso superior?

[][][][]

T8d. Em que instituição o(a) senhor(a) se formou no curso superior? [EM CASO DE MAIS DE UM, PEDIR AO ENTREVISTADO QUE INDIQUE O MAIS IMPORTANTE].

[][]

ANOTAR

T9. Por favor, observe as opções contidas neste anexo e indique a ocupação que o seu pai e sua mãe (ou responsáveis na infância) exerceram por mais tempo.

- | | |
|---|------------|
| 1. pequeno proprietário rural (até 50 hectares) | Pai [][] |
| 2. médio proprietário rural (entre 51 e 200 hectares) | Mãe [][] |
| 3. grande proprietário rural (mais de 201 hectares) | |
| 4. pequeno proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (com até 9 empregados) | |
| 5. médio proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (entre 10 e 49 empregados) | |
| 6. grande proprietário urbano (comércio, serviço e indústria) (com 50 ou mais empregados) | |
| 7. profissional liberal (advogado, engenheiro, médico etc. com escritório próprio) | |
| 8. altos cargos do setor público (diretor de empresa/banco estatal, delegado da receita estadual, desembargador, juiz etc.) | |
| 9. funcionário público de médio ou baixo escalão | |
| 10. professor universitário (público ou privado) | |
| 11. professor de outros níveis | |
| 12. comunicador (radialista, apresentador de programas de TV) | |
| 13. jornalista (imprensa escrita ou falada) | |
| 15. trabalhador assalariado de empresa privada (manual ou qualificado, registrado ou informal, temporário ou permanente) | |
| 16. executivo de empresa privada | |
| 17. político | |
| 18. militar | |
| 19. Do lar | |
| 20. Outra atividade _____ | |
| 21. Não exerce ou exerceu nenhuma atividade | |
| 22. NS/NR | |

T10. Qual é o nível de escolaridade do seu pai e de sua mãe (ou responsáveis na infância)

- | | |
|---------------------------|------------|
| 1. Sem instrução | Pai [][] |
| 2. Fundamental incompleto | Mãe [][] |

3. Fundamental (1a à 8a série; antigo primário/ginásio)
4. Médio incompleto
5. Médio (1º-3º colegial; antigo secundário/científico)
6. Superior incompleto
7. Superior (3º grau; universitário)
8. Pós-Graduado (Especialista/Mestrado/Doutorado)
9. NS/NR

T11. Alguém na sua família exerce ou exerceu alguma atividade política regular? (1. Sim; 2. Não).

- | | |
|---|--------------------------|
| a. Pai | <input type="checkbox"/> |
| b. Mãe | <input type="checkbox"/> |
| c. Irmão (a) | <input type="checkbox"/> |
| d. Tio (a) | <input type="checkbox"/> |
| e. Primo (a) | <input type="checkbox"/> |
| f. Outro | <input type="checkbox"/> |
| g. Não, sem parentes na vida política (PULAR PARA T 13) | <input type="checkbox"/> |
| h. NS/NR | <input type="checkbox"/> |

T12. Em quais cargos? (1. Pai; 2. Mãe; 3. Irmão (a); 4. Tio (a); 5. Primo (a); 6. Outro; 7. NS; 8. NR). (Em caso de mais de um cargo, marcar apenas o mais importante e em caso de mais de um parente ocupando o mesmo cargo, marcar apenas o parente mais próximo).

Cargos executivos

- | | |
|---|--------------------------|
| a. Vice-prefeito | <input type="checkbox"/> |
| b. Prefeito | <input type="checkbox"/> |
| c. Secretário municipal | <input type="checkbox"/> |
| d. Diretor de empresas e agências estatais em todos os níveis | <input type="checkbox"/> |
| e. Servidor público concursado (municipal, estadual, federal) | <input type="checkbox"/> |

Cargos legislativos

- | | |
|----------------------|--------------------------|
| f. Vereador | <input type="checkbox"/> |
| g. Deputado estadual | <input type="checkbox"/> |
| h. Deputado federal | <input type="checkbox"/> |

Cargos no Poder Judiciário

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| i. Judiciário Estadual | <input type="checkbox"/> |
| j. Judiciário Federal | <input type="checkbox"/> |

Cargos em outras Instituições

- | | |
|-------------------------------------|--------------------------|
| k. Instituições sociais e culturais | <input type="checkbox"/> |
| l. Instituições religiosas | <input type="checkbox"/> |
| m. Entidades patronais | <input type="checkbox"/> |
| n. Entidades de trabalhadores | <input type="checkbox"/> |
| o. Movimentos sociais | <input type="checkbox"/> |
| p. Partidos Políticos | <input type="checkbox"/> |

Outros

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| q. Ocupou outros cargos | <input type="checkbox"/> |
|-------------------------|--------------------------|
-

T13. De acordo com os cargos listados no anexo 1, lembrando a sua carreira política, quais foram, em ordem cronológica, os tipos de cargo que o(a) sr(a) ocupou (O PRIMEIRO TIPO DE CARGO DEVE SER ANOTADO COM O NÚMERO 1, SEGUINDO-SE A SEQUÊNCIA ATÉ O ÚLTIMO CARGO).

Cargos executivos

- a. Vice-prefeito
- b. Prefeito
- c. Secretário municipal
- d. Diretor de empresas e agências estatais em todos os níveis
- e. Servidor público concursado (municipal, estadual, federal)

Cargos legislativos

- f. Vereador
- g. Deputado estadual
- h. Deputado federal

Cargos no Poder Judiciário

- i. Judiciário Estadual
- j. Judiciário Federal

Outros

- k. Não ocupou nenhum cargo público.
- l. Ocupou outros cargos. Quais? _____

T14. Na seqüência, elencamos algumas instituições. Além do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos, o(a) sr.(a) participa de alguma outra instituição? (1. Participa; 2. Já participou; 3. Nunca participou; 4. Não respondeu)

- a. Instituições sociais e culturais
- b. Instituições religiosas
- c. Entidades patronais
- d. Entidades de trabalhadores
- e. Movimentos sociais
- f. Instituições governamentais

T15. Gostaríamos de saber se o(a) sr.(a) ocupou algum cargo de direção nessas instituições. Em caso de mais de um, marcar apenas o mais importante.

- a. (1. Ocupou 2. Não ocupou)
- b. Em qual delas?
- Qual cargo? _____

T16. Qual(is) partidos políticos o(a) sr.(a) pertence ou pertenceu (em ordem cronológica)? (INICIAR PELO MAIS ANTIGO)

- a. 1º Partido _____
- b. 2º Partido _____
- c. Atualmente _____
- d. Nunca fui filiado

T17. O(a) sr.(a) ocupou algum dos cargos de direção partidária? (APENAS O MAIS ALTO)

- | | | |
|-----------------------|---|--------------------------|
| 1. Presidente | 5. Líder de partido na Câmara Municipal | <input type="checkbox"/> |
| 2. 1º Vice-presidente | 6. Não ocupou nenhum desses cargos | |
| 3. Secretário-geral | 7. NR | |
| 4. Tesoureiro | | |

SEGUNDO BLOCO – VALORES POLÍTICOS

Neste bloco peço ao(a) sr.(a) que expresse as suas opiniões mais específicas sobre o regime democrático, sobre algumas políticas públicas e alguns de seus pensamentos políticos mais gerais. Essas informações são importantes porque vão nos ajudar a identificar os valores políticos dos participantes do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos. Os dados serão usados unicamente de forma agregada. Asseguramos ao(a) sr.(a) que seu nome não aparecerá em qualquer parte da exposição desses dados.

2.1 – Interesse por política partidária, nível de informação, auto-avaliação e engajamento

V1. Expressando apenas “Sim” ou “Não”, gostaria que o(a) sr(a) me dissesse se: (1. Sim; 2. Não; 3. Não tenho opinião formada a respeito).

- | | |
|--|--------------------------|
| A: Votaria nas próximas eleições, mesmo se o voto não fosse obrigatório. | <input type="checkbox"/> |
| B: Candidatar-se-ia a um cargo político-partidário. | <input type="checkbox"/> |
| C: Faria trabalho político voluntário | <input type="checkbox"/> |
| D: Participaria, de manifestações contra ou a favor do governo | <input type="checkbox"/> |
| E: Assina manifestos de protesto ou reivindicação | <input type="checkbox"/> |

V2. Olhando o anexo, gostaria que o senhor indicasse a frequência com que o(a) sr(a) (1. Sempre, 2. Com certa frequência, 3. Raramente, 4. Nunca)

- | | |
|--|--------------------------|
| A: Conversa com outras pessoas sobre assuntos políticos | <input type="checkbox"/> |
| B: Em eleições, tenta convencer os amigos a votar nos candidatos que acha bons | <input type="checkbox"/> |
| C: Lê ou assiste noticiário sobre política | <input type="checkbox"/> |

V3. De um modo geral, o (a) sr. (a) se interessa muito, se interessa só um pouco ou não se interessa por política partidária?

- | | | | | |
|----------|-------------|---------------------|----------|--------------------------|
| 1. Muito | 2. Um pouco | 3. Não se interessa | 4. NS/NR | <input type="checkbox"/> |
|----------|-------------|---------------------|----------|--------------------------|

V4. Em relação à nossa Constituição, o (a) sr. (a) considera-se

- | | | |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Um excelente conhecedor | 2. Um bom conhecedor | <input type="checkbox"/> |
| 3. Um conhecedor médio | 4. Um péssimo conhecedor | |

V5. Gostaria que o(a) sr(a) indicasse o grau de concordância com cada uma das afirmações abaixo. (1. concorda fortemente; 2. concorda; 3. nem concorda nem discordo; 4. discorda; 5. discorda fortemente; 6. NS/NR)

- | | |
|---|--------------------------|
| A: Política partidária é coisa para profissionais | <input type="checkbox"/> |
|---|--------------------------|

- B: No Brasil não adianta mudar as leis, porque elas não são obedecidas
- C: Brasil as coisas só vão melhorar com uma Revolução ou violência
- D: O Brasil é um país democrático.
- E: O povo brasileiro não possui valores que sustentem a democracia
- F: O Povo brasileiro não sabe votar
- G: Não se deve fazer compromissos com os adversários políticos, pois normalmente isso leva à traição do seu próprio partido
- H: Os políticos brasileiros, no exercício de seus mandatos, cuidam de seus interesses em primeiro lugar

V6. De um modo geral, o (a) sr. (a) acha que influi na política?

1. Sim 2. Em certa medida 3. Não 4. NS/NR

V7. Qual é o grau de confiança que o sr. (a) tem em relação a: (1. Confia totalmente; 2. Confia até certo ponto; 3. Não confia; 4. Prefiro não responder)

- a. FAMÍLIA
- b. PARENTES
- c. PROFESSORES
- d. IGREJAS, PADRES OU PASTORES
- e. JUSTIÇA E JUÍZES
- f. MOVIMENTO SINDICAL
- g. REPRESENTANTES DE SUA CLASSE
- h. MILITARES
- i. MOVIMENTOS POPULARES
- j. VIZINHOS
- k. COMPANHEIROS DE TRABALHO
- l. GOVERNO FEDERAL
- m. GOVERNO ESTADUAL
- n. GOVERNO MUNICIPAL
- o. POLÍCIA MILITAR/POLÍCIA CIVIL
- p. TV, RÁDIO E IMPRENSA
- q. PARTIDOS POLÍTICOS
- r. DEPUTADOS E SENADORES
- s. VEREADORES

V8. De um modo geral, o(a) sr. (a) acha que a política influi em sua vida?

1. Influi 2. Em certa medida 3. Não influi 4. NS/NR

V9. Em que medida o sr. (a) acha importante a participação em organizações sociais como forma de influir na política partidária?

1. Organizações sociais e sistema político estão estritamente relacionados
2. Organizações sociais e sistema político estão relativamente relacionados
3. Organizações sociais e sistema político não estão relacionados
4. Não tenho opinião formada a respeito

V10. Tendo em vista algumas posições mais comuns que as pessoas utilizam para descrever sua posição política, gostaríamos de saber em que lugar o(a) sr.(a) se localizaria numa escala de 1 a 7, sendo que 1 representa a posição mais à esquerda e 7 a posição mais à direita.

1	2	3	4	5	6	7	8. NS	9. NR
---	---	---	---	---	---	---	-------	-------

V11. Gostaria que o senhor situasse os partidos que lerei a seguir numa escala de 1 a 7, sendo que 1 representa total antipatia e 7 total Simpatia:

1	2	3	4	5	6	7	8. NS	9. NR
---	---	---	---	---	---	---	-------	-------

a. PDT	<input type="checkbox"/>	g. PFL	<input type="checkbox"/>
b. PL	<input type="checkbox"/>	h. PMDB	<input type="checkbox"/>
c. PP (ANTIGO PPB)	<input type="checkbox"/>	i. PV	<input type="checkbox"/>
d. PPS	<input type="checkbox"/>	j. PSDB	<input type="checkbox"/>
e. PT	<input type="checkbox"/>	k. PTB	<input type="checkbox"/>
f. PPB	<input type="checkbox"/>		

2.2 - Conceito e adesão à democracia

V12. 15 anos depois da 4ª eleição direta, algumas pessoas ainda duvidam da democracia. Qual a sua opinião?

1. A democracia se consolidou
2. Existe perigo para a democracia
3. Não existe democracia no Brasil
4. Não tenho opinião formada a respeito

V13. Algumas pessoas dizem que a democracia legitima a desordem. O sr. (a) acha que deve ser atribuído ao Poder Executivo a autoridade para: (1. concorda fortemente; 2. concorda; 3. nem concorda nem discordo; 4. discorda; 5. discorda fortemente; 6. NS/NR)

- A) Fechar o Congresso Nacional
- B) Censurar os MCS
- C) Proibir a existência de algum partido
- D) Intervir nos sindicatos
- E) Proibir greves

V14. De um modo geral, o sr (a) acha que os líderes políticos do Poder Executivo devem, em primeiro lugar,

1. Permitir a participação popular nas decisões importantes
2. Ser forte, para não perder o controle das decisões

V15. Muitas pessoas reclamam da democracia. De um modo geral, o sr (a) acha que:

1. Democracia é sempre melhor que a ditadura
2. Tanto faz democracia ou ditadura

3. Em certas situações é melhor uma ditadura
4. Ditadura é sempre melhor que a democracia
5. Não tenho opinião formada a respeito

V16. As pessoas associam democracia com coisas muito diferentes. Vou citar algumas frases e gostaria que você me dissesse se a democracia tem tudo, bastante, pouco ou nada com cada uma delas. (1. Tudo; 2. Bastante; 3. Um pouco; 4. Nada; 5. Não tenho opinião formada a respeito)

- | | |
|--|--------------------------|
| a. Direito de participar das eleições | <input type="checkbox"/> |
| b. Liberdades políticas | <input type="checkbox"/> |
| c. Igualdade social | <input type="checkbox"/> |
| d. Igualdade diante da lei | <input type="checkbox"/> |
| e. Fiscalizar governos através do Legislativo/judiciário | <input type="checkbox"/> |
| f. Controle da corrupção/tráfico de influência | <input type="checkbox"/> |
| g. Direitos sociais (saúde, emprego, educação...) | <input type="checkbox"/> |
| h. Direitos das mulheres | <input type="checkbox"/> |
| i. Liberdade em questões morais e sexuais | <input type="checkbox"/> |

V17. Em relação à participação do cidadão na gestão pública, seja através de CGPP's, seja através de Movimentos sociais e Organizações de Interesse Público, o(a) sr.(a) considera que ela:

-
1. É fonte de divisão política e, portanto, atrapalha o funcionamento da democracia.
 2. Atrapalha o desempenho da democracia, mas é necessária ao seu funcionamento.
 3. É necessária à democracia, pois evita a centralização das decisões.

V18. De acordo com suas idéias, os partidos políticos:

-
1. São fonte de divisão política e, portanto, atrapalham o funcionamento da democracia.
 2. Atrapalham o desempenho da democracia, mas são necessários a ela.
 3. São necessários para a democracia, pois evitam a personalização da política.

V19. De acordo com este anexo, gostaríamos de saber em que medida o(a) sr.(a) concorda ou discorda de cada uma das afirmações que farei agora. (1. concorda fortemente; 2. concorda; 3. nem concorda nem discordo; 4. discorda; 5. discorda fortemente; 6. Não tenho opinião formada a respeito).

- | | |
|---|--------------------------|
| A: Só há democracia se houver a participação do cidadão pelo voto | <input type="checkbox"/> |
| B: Só há democracia se houver participação do cidadão por meio de plebiscitos realizados regularmente. | <input type="checkbox"/> |
| C: Só há democracia se houver a participação do cidadão por meio dos conselhos gestores de políticas públicas. | <input type="checkbox"/> |
| D: Só há democracia se houver a participação do cidadão por meio de Organizações e instituições participativas. | <input type="checkbox"/> |
| E: Só há democracia por meio da participação direta do cidadão em todas as decisões políticas. | <input type="checkbox"/> |

F: A política é uma atividade complexa que exige habilidades especiais que só alguns indivíduos possuem. Portanto, ela deve ser deixada às lideranças políticas.

V20. Utilizando as opções Sim ou Não, gostaríamos de saber quais são, na sua opinião, os fatores que se constituem nos principais obstáculos à democracia no Brasil. (1. Sim 2. Não)

- A: desrespeito aos direitos humanos
- B: a desigualdade de renda
- C: a falta de educação do povo
- D: a ganância das elites
- E: a agitação social
- F: a corrupção nos órgãos públicos
- G: a violência e o crime organizado

V21. Gostaria de saber se, em sua opinião, o fim do regime democrático é aceitável quando houver: (1. Sim, concorda; 2. Não, discorda)

- A: Ameaça generalizada ao direito de propriedade privada
- B: Ameaça generalizada aos valores morais e religiosos da sociedade
- C: Ameaça à ordem pública em função de crise econômica aguda
- D: Descontrole da corrupção
- E: Ameaça ao Estado pelo crime organizado
- F: Ameaça generalizada de quebra da hierarquia nas instituições militares
- G: Em outra situação específica _____
- H: O fim do regime democrático não é aceitável em hipótese alguma

V22. Embora liberdade e igualdade sejam extremamente importantes, imagine uma situação em que sejamos forçados a escolher entre uma ou outra. Neste caso hipotético, com qual das seguintes afirmações o senhor se identifica mais: (MARCAR APENAS UMA ALTERNATIVA)

1. Ficaria com a liberdade, já que só ela evita arbitrariedades e a interferência indevida do Estado na vida privada.
2. Ficaria com a igualdade já que só ela elimina privilégios e assegura que todos possam viver decentemente.
3. Não tenho opinião formada a respeito

V23. Em que medida o(a) sr.(a) é a favor ou contra algumas políticas públicas.

(1. concorda fortemente; 2. concorda; 3. nem concorda nem discordo; 4. discorda; 5. discorda fortemente; 6. Não tenho opinião formada a respeito).

- A: manutenção do atual sistema universitário federal e estadual gratuitos
- B: universalização da saúde pública
- C: garantia com dinheiro público de renda mínima para todos os cidadãos
- D: cotas para negros nas universidades públicas
- E: reforma agrária com base na desapropriação de grandes propriedades privadas, produtivas ou improdutivas
-

V24. Gostaria de saber com qual das alternativas que vou ler a seguir o(a) sr.(a) concorda? (APENAS UMA)

1. O melhor para o Brasil seria que o governo Deixasse as empresas particulares dirigirem a economia, incluindo os serviços básicos, como educação, saúde e habitação.

2. O melhor para o Brasil seria que o governo dirigisse apenas esses serviços básicos, deixando o resto para empresas particulares.

3. O melhor para o Brasil seria que o governo dirigisse não só os serviços básicos, mas toda a economia.

4. NS/NR

V25. Gostaria de saber o quanto o(a) senhor(a) se orgulha: (1. Muito; 2. Pouco; 3. Não sente orgulho; 4. Sente vergonha; 5. Prefiro não responder)

A: De Dois Vizinhos

B: Do Paraná

C: Do Brasil

TERCEIRO BLOCO – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO FÓRUM

P1. Há quanto tempo o(a) sr(a) participa do FDDV?

1. Menos de um ano 2. Entre um e dois anos

3. Entre dois e três anos 4. Mais de três anos 5. Sou um dos fundadores

P2. Em que medida o(a) sr. (a) concorda com as seguinte afirmação: O FDDV é um instrumento real e eficaz de participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas para o Desenvolvimento. (1. concorda fortemente; 2. concorda; 3. nem concorda nem discordo; 4. discorda; 5. discorda fortemente; 6. NS/NR)

P3. O(a) sr(a) está satisfeito com a forma pela qual participa no FDDV?

1. Muito 3. Não está satisfeito

2. Um pouco 4. NS/NR

P4. Gostaria que indicasse, dentre os grupos de instituições, se o(a) senhor(a) representa alguma delas no FDDV:

1. Instituições sociais/culturais

2. Instituições Religiosas

3. Entidades patronais

4. Entidades de trabalhadores

5. Movimentos sociais

6. Instituições governamentais

7. Empresa

8. Não represento nenhuma instituição

P5. Gostaria que o(a) sr.(a) indicasse se alguém o incentivou a participar do FDDV:

1. Político que não participa do Fórum
2. Empresário que não participa do Fórum
3. Grupo Gestor
4. Um participante específico
5. Um Grupo de Trabalho específico
6. Outro. Qual? _____
7. NR

P6. Na sua opinião, o principal método utilizado pelo FDDV para realizar seus objetivos é:

1. Reuniões periódicas dos membros;
2. Redação de artigos para serem divulgados na imprensa;
3. Presença em programas e debates de rádios;
4. Conversas pessoais, pelas quais busca-se difundir os ideais da entidade;
5. Divulgação dos seus ideais nas escolas, através de palestras;
6. Outros, especifique: _____
7. NR

P7. Na sua opinião, qual a principal dificuldade que o seu grupo de trabalho em particular e que o FDDV em geral encontram para realizar seus objetivos?

1. A falta de apoio da elite política local Grupo
2. A falta de apoio da elite política brasileira Fórum
3. A falta de apoio da imprensa ou mídia.
4. A falta de organização da entidade
5. A falta de apoio dos empresários e líderes da sociedade
6. A falta de participação dos cidadãos na entidade
7. A falta de conhecimento das pessoas sobre os objetivos da entidade.
8. Não encontra dificuldades
9. Outros, especificar: _____
10. NS

P8. Na sua opinião, qual deve ser a relação entre o FDDV e a comunidade municipal?

1. O FDDV deve executar apenas a vontade da comunidade
2. O FDDV deve possuir autonomia para decidir em nome da comunidade

P9. Com que frequência o conselho do qual o(a) sr.(a) faz parte costuma reunir-se?

- | | | |
|-------------------|------------------------|--------------------------|
| 1. Toda semana | 5. Anualmente | <input type="checkbox"/> |
| 2. Quinzenalmente | 6. Não se reúne | |
| 3. Mensalmente | 7. Conforme necessário | |
| 4. Semestralmente | | |

P10. Com que frequência o(a) sr.(a) tem participado das reuniões do FDDV?

- | | | |
|-------------------|------------------|--------------------------|
| 1. Toda semana | 5. Anualmente | <input type="checkbox"/> |
| 2. Quinzenalmente | 6. Não participo | |

3. Mensalmente
4. Semestralmente
7. Conforme considero necessário

P11. De um modo geral, como o(a) sr(a) avalia o grau de participação e interesse dos participantes do conselho em que faz parte?

1. Possuem grande interesse nas atividades.
2. Possuem pouco interesse nas atividades.
3. Não possuem qualquer interesse.

P12. De um modo geral, como o(a) sr(a) avalia o grau de capacitação (referente à questões específicas do conselho) dos participantes do conselho em que faz parte?

1. Possuem grande capacitação.
2. Possuem pouca capacitação.
3. Não possuem qualquer capacitação.

P13. De um modo geral, como o(a) sr(a) avalia o grau de participação e interesse dos participantes dos outros conselhos do FDDV?

1. Possuem grande interesse nas atividades.
2. Possuem pouco interesse nas atividades.
3. Não possuem qualquer interesse.

P14. Olhando o anexo, gostaria que o senhor indicasse a frequência com que
(1. Sempre, 2. Com certa frequência, 3. Raramente, 4. Nunca)

- A: O seu conselho costuma prestar contas das suas atividades ao Grupo Gestor.
- B: O(a) sr(a) costuma sugerir itens à pauta das reuniões do FDDV.

P15. Olhando o anexo, gostaria que o(a) sr.(a) indicasse de qual Conselho o(a) sr.(a) participa.

1. Gestor;
2. Desenvolvimento Econômico;
3. Agronegócio;
- 4; Energia;
5. Indústria, Comércio & Serviços;
6. Educação & Cultura;
7. Saúde & Desenvolvimento Social;
8. Habitação e Patrimônio Arquitetônico;
9. Comunicação,
10. Turismo;
11. Saneamento e Meio Ambiente;
12. Esporte & Lazer;
13. Segurança;
14. Planejamento Urbano, Transporte & Obras.
-

P16. Segundo o anexo da questão anterior, gostaria que o(a) sr.(a) indicasse quais são, em sua opinião, os três Conselhos que têm mais peso no processo decisório do Fórum de Desenvolvimento de Dois Vizinhos.

A: Primeiro: _____

B: Segundo: _____

C: Terceiro: _____

P17. Gostaria que o(a) sr.(a) apontasse qual foi, na sua opinião, a ação mais importante desenvolvida pelo Fórum de Desenvolvimento.

P18. Gostaria que o(a) sr.(a) apontasse quantos voluntários existem participando no conselho no qual faz parte.

P19. Finalizando nossa entrevista, gostaria que o(a) sr.(a) relatasse se há algum aspecto importante que não foi considerado por este questionário ou ainda para alguma consideração que gostaria de fazer.
