

Introdução

Esta pesquisa se dedicou ao estudo da Inter-relação do Capital Social e o Orçamento Participativo nas regiões administrativas, de Ceilândia e Asa Sul, do Distrito Federal no período de 2011 a 2012, busca-se responder se, afinal, o Orçamento Participativo colabora para ampliação e manutenção do Capital Social nessas regiões e se o mesmo contribuiu para a eficiência e eficácia do Orçamento Participativo.

O Desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A ampliação do capital social, por meio da participação popular, na elaboração do orçamento participativo pode garantir o desenvolvimento humano, pois o mesmo decorre do exercício simultâneo de liberdades instrumentais, dentre as quais se destaca a liberdade política. Sendo, assim, a análise da inter-relação entre o capital social e o orçamento participativo nas regiões administrativas, de Ceilândia e Asa Sul, do Distrito Federal insere a dissertação em tela no campo de conhecimento da Ciência Política que trata das relações políticas existentes entre os seres humanos e as instituições públicas e suas relações de poder e como essas relações impactam a construção do orçamento participativo.

O processo de descentralização no Brasil, surgiu no período de desequilíbrio econômico, que foi o agente causador da crise do regime militar gerada pela segunda crise do petróleo e da crise da dívida. Este período determinou uma ênfase renovada em substituição pesada de importações, financiada por uma forte acumulação da dívida externa. O sucesso oposicionista nas eleições em diversos estados do país, proporcionada pelas reformas eleitorais, foi um fator que também contribuiu para o agravamento da crise do governo, que sofria forte pressão política na ineficiência do atendimento do Estado às demandas da sociedade (PIRES, 1999: p. 63; BACHA & BONELLI, 2005: p. 4 - 17).

Diante da instabilidade, os movimentos sociais criaram força e forma a ferramenta para a democratização das ações governamentais e, principalmente, para o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, consolidadas em modelos participativos de gestão. Para o Governo esta nova forma de gestão teve o objetivo de transferir responsabilidade e de esvaziar a agenda do governo

tanto no plano federal, estadual e municipal. Partindo da hipótese de que a descentralização aumentaria a eficiência do governo, atendendo às demandas da sociedade, durante o processo de descentralização. Partindo-se dessa política, deu-se início a um processo diferenciado de políticas públicas, em que o governo elaborava programas que incentivasse a participação popular na tomada de decisão dentro das políticas públicas, principalmente no âmbito municipal (BACHA & BONELLI, 2005: p. 4 - 17).

Neste quadro, surge o Orçamento Participativo (OP), uma forma de gestão autônoma e democrática, responsável pela abertura do espaço para políticas participativas. A finalidade do Orçamento Participativo é permitir que a população tome parte na tomada de decisão do governo nos investimentos do orçamento público, como também na fiscalização e controle da execução orçamentária. A partir daí, a promoção da participação torna-se a essência do desenvolvimento (DUTRA & BENEVIDES, 2001: p. 14).

Com o intuito de minimizar o efeito da transitoriedade entre os referenciais teóricos específicos, a escolha do referencial teórico econômico deu-se sobre um arcabouço constituído com base nos conhecimentos produzidos por Amartya Sen, cujos estudos transitam precisamente na fronteira da Economia, Sociologia e Ciência Política. Além da fundamentação teórica apoiada em Sen, foi necessário resgatar alguns conceitos de clássicos da Ciência Política. Assim, o arcabouço teórico utilizado para verificar os efeitos do capital social sobre o orçamento participativo foi constituído a partir de um conjunto heterogêneo entre os conceitos clássicos acerca da democracia participativa e da metodologia proposta por Sen para avaliar os efeitos do capital social no orçamento participativo.

Entre as variáveis apresentadas por Sen como indispensáveis ao capital social, a variável participação política é considerada como uma variável premente, ocupando posição de destaque para que as demais variáveis que representam melhora na qualidade de vida dos cidadãos possam se desenvolver. Partindo dessa fundamentação, o objetivo geral desta dissertação é demonstrar a importância do capital social, como forma de participação cidadã na elaboração do orçamento público, para o efetivo desempenho institucional do orçamento participativo, desenvolvendo um estudo comparativo entre duas regiões administrativas do Distrito Federal, Ceilândia e Asa Sul, no período de 2011 a 2012. E para isso tem-se os seguintes objetivos específicos:

I – Levantar informações sobre a presença dos critérios invioláveis para que um processo decisório coletivo seja de fato democrático, além da identificação em cada região, Ceilândia e Asa Sul, da presença das cinco categorias de liberdades instrumentais fundamentais escolhidas por Sen;

II – Identificar os fatores presentes no orçamento participativo que contribuem para a maior ou menor amplitude de capital social nessas regiões;

III – Explicar o quanto maior a comunidade cívica maior o desempenho institucional do orçamento participativo.

O problema que orienta a presente pesquisa relaciona-se com a possibilidade de utilização, e efetivo uso, por algumas administrações municipais, estaduais e até mesmo pela a administração federal, a partir de 2011, da chamada gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto das Cidades (art. 44 da Lei nº 10.257, de 10/07/2001), consistindo em instrumento de garantia da gestão democrática da cidade, e tendo como seu principal instrumento de execução o orçamento participativo. A falta de Capital Social, nas regiões de Ceilândia e Asa Sul, do Distrito Federal, poderá implicar numa participação política não significativa e com isso não irá permitir um desempenho institucional efetivo com a execução do orçamento participativo?

A efetividade da chamada gestão orçamentária participativa na administração pública do Distrito Federal, em relação às regiões administrativas de Ceilândia e Asa Sul, dependem do grau de capital social existente em cada região para garantir a implementação de políticas públicas que satisfaçam os interesses da coletividade local. Portanto, a hipótese balizar desta dissertação é de que as regiões em que os cidadãos apresentam um capital social, ou seja, interesse em participar da vida política (por meio do orçamento participativo) tendem a apresentar uma maior efetividade da chamada gestão orçamentária participativa e assim garantir a implementação de políticas públicas que satisfaçam os interesses da coletividade local.

E a justificativa para tanto é oriunda do fato de que a inter-relação entre o capital social e o orçamento participativo é um tema reconhecível no âmbito das Ciências Sociais, mas entre cientistas políticos, por exemplo, os contornos dessa inter-relação podem não ser tão familiares. O capital social, então, constitui-se em um enfoque relativamente recente, isto é, uma noção que busca conjugar a perspectiva das redes sociais e as normas de reciprocidade associadas.

Há uma relação bastante tênue entre o desempenho das instituições políticas e o caráter da vida cívica, a participação da comunidade cívica na política, mas especificamente no orçamento participativo, traz muitas virtudes para o Estado Democrático. O Orçamento Participativo configura-se como um processo inovador, com a inserção dos cidadãos nos espaços públicos, não só apresentando propostas, mas fiscalizando os gastos públicos, focando a justiça distributiva.

São diversos atores interagindo em um mesmo espaço político, discutindo, propondo, argumentando, buscando a viabilidade das proposições apresentadas. No entanto, sem um engajamento cívico fático, pois as democracias e as economias funcionam melhor quando existe uma tradição independente e diuturna de engajamento cívico, não será possível implementar o orçamento participativo de forma adequada.

Entender porque em determinadas regiões há uma maior participação da sociedade civil, verificando quais as variáveis são mais ou menos relevantes para garantir tal participação ativa e efetiva, não apenas demagógica se faz necessário.

Pois o sucesso do orçamento participativo depende, e muito, de uma maior participação social e politização da sociedade. Mas quais fatores fazem com que a interação entre as pessoas, ocorra em determinada região e em outra não ou, ainda, se ocorre porque e maior ou menor grau. Lembrando que uma sociedade de muitos indivíduos virtuosos, mas isolados não são necessariamente ricos em capital social.

A partir da década de 1980 o cenário brasileiro será marcado pela forte presença dos movimentos sociais urbanos, cuja agenda sinalizava para a necessidade de alteração do padrão de intervenção estatal e do perfil regressivo das políticas sociais. Tal requerimento nascia da convicção de que, naqueles anos, o recrudescimento da questão social, refletia, além da crise econômica, a ineficácia e a ineficiência das políticas sociais, sem dizer do caráter centralizado e vertical da gestão pública.

A mobilização pela democratização dos aparelhos do Estado conduz à incorporação no texto constitucional de 1988 de mecanismos de gestão participativa no processo de elaboração e controle das políticas públicas. Além disso, a Carta Magna também legitimou a descentralização das decisões políticas, com a introdução de reformas que conferiam aos governos subnacionais maior autonomia administrativa e financeira, de modo que esses entes assumissem a direção na execução das políticas públicas. Destarte, a participação e a descentralização

emergem como signos da nova gestão pública, uma vez que a observância desses princípios implicaria uma administração mais transparente e eficiente porque mais sensível às demandas da população e sujeita a prestação de contas. O tema da participação ganha, desse modo, *status* universal na década de 1990, pois, “tornou-se princípio organizativo dos processos de deliberação, sobretudo no âmbito local” (MILANI, 2003. p. 7 - 30).

Difundem-se pelo país experiências participativas tidas como inovadoras pois surgem com o objetivo de horizontalizar as relações entre o estado, enquanto administração, e a sociedade e de construir um novo padrão redistributivo das políticas públicas. Entre essas ocupa lugar destacado o orçamento participativo (OP), considerado um instrumento com grande poder de fortalecimento da democracia local na medida em que permite que aos cidadãos negociem diretamente com as autoridades a distribuição de recursos públicos, imprimindo transparência ao processo orçamentário.

Conforme largamente destacado pela literatura, a experiência pioneira de OP remonta à gestão do Olívio Dutra (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre (RS), que ganhou repercussão nacional e internacional, sendo aclamada por agências internacionais como exemplo da boa prática administrativa.

Replicado em outros municípios, tornou-se uma das experiências de participação mais discutidas ao longo das duas últimas décadas. As pesquisas empíricas, em sua maioria baseadas em estudos de caso, assentam-se numa preocupação central: quais as implicações do OP no aperfeiçoamento da democracia? Altera ele as relações entre Estado e Sociedade? Analisa-se, assim, o peso desse instrumento como esfera decisória, a qualidade da participação dos atores da sociedade civil envolvidos e os possíveis impactos redistributivos das políticas sociais. Grande parte dos estudos sobre essas experiências procurou investigar os fatores que concorrem ou dificultam o êxito das instituições participativas sob a seguinte indagação: É possível reproduzir o desenho institucional e alcançar os resultados desejáveis?

Vale destacar que o Orçamento Participativo emerge como horizonte e esperança de democracia, resultado das reivindicações de movimentos populares frente aos limites de democracia representativa, que historicamente excluíram as camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas.

Trabalhar o Capital Social e sua relação com o Orçamento Participativo no Distrito Federal é de uma importância ímpar, pois há um interesse crescente pelos temas capital social e orçamento participativo, no entanto há uma grande concentração de pesquisas mais voltadas para realidade de outros Estados, e não para o Distrito Federal. Entendendo-se que o presente projeto se justifica pela possibilidade de pesquisa e publicação científica sobre a relação do capital social e a efetividade da implementação do orçamento participativo.

Havendo, também, a possibilidade de aprofundamento dos conteúdos, capital social e orçamento participativo, e aperfeiçoamento dos processos didático-pedagógicos de pesquisa científica. Além da possibilidade de realização de pesquisa empírica futura, com o objetivo de estudar a relação entre uma maior amplitude de capital social e uma maior efetividade do orçamento participativo no contexto do distrito federal. Levando-se em consideração que o elemento simples, que deve iniciar o estudo político com pretensões ao uso, legítimo e fecundo, das metodologias das ciências empíricas, é o comportamento do indivíduo e dos grupos que têm ação política. Estudar a relação do capital social com o orçamento participativo traz para o interior da pesquisa os objetos da Ciência Política, permitindo vislumbrar, de um lado o Estado, com suas relações com os grupos humanos e do outro o Poder, suas múltiplas modalidades de exercício, a concentração do poder, a manifestação do poder entre outros.

O fato de o orçamento participativo (OP) demarcar um novo capítulo na prática de elaboração do orçamento público redundou em que tal arranjo institucional fosse objeto de numerosas pesquisas para avaliar-lhe o desempenho no que respeita à democratização da gestão pública e à promoção de padrões distributivos no campo das políticas públicas.

Parte considerável dessa produção teórica se preocupou em analisar os fatores que contribuíram para a implantação de uma experiência que buscava inverter uma prática que é prerrogativa do legislativo, a de deliberar sobre o orçamento público. Mas outros questionamentos se inclinaram para a análise dos elementos que concorreram para o sucesso de Porto Alegre e as chances de sua generalização em contextos socioeconômicos e políticos diversos e tão desiguais. Tal êxito estaria relacionado à tradição associativa da cidade, a uma presença de um partido de esquerda, ao desenho institucional ou à capacidade administrativa e financeira do município?

Todos esses questionamentos permearam o escopo teórico de diversas análises como a de Avritzer; Bosch; Azevedo; e Anastasia; que, mesmo sob ângulos diferenciados, convergiram para o mesmo ponto: nenhuma variável isolada é suficiente para explicar o êxito de uma experiência, pois os resultados dependem dos contextos em que se circunscrevem as suas trajetórias.

Avritzer (2003: p. 7- 48) ressalta, ainda, como elementos importantes nesse processo a complexa engenharia de participação social envolvida na elaboração do orçamento e a tradição associativa, enquanto Marqueti (2003: p. 8, 9, 25) enfatiza o aumento da capacidade administrativa e financeira do município. Sen dialoga com Avritzer (2003: p. 7 - 48), quando define cinco categorias de liberdades instrumentais fundamentais, dentre elas as liberdades políticas, que seriam as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e sob quais princípios. As liberdades políticas implicam em permitir o debate político, a escolha entre diferentes partidos e o exercício da crítica e da fiscalização sobre as autoridades.

O OP é um mecanismo que envolve uma complexidade de fatores de natureza institucional, cultural, social, política, administrativa e econômica que informam as peculiaridades de cada experiência e os elementos que concorrem para os seus resultados em contextos distintos. Um instrumento como o OP não encontrará nunca as mesmas condições para ser reproduzido no seu formato original.

Já em relação a noção de capital social impôs-se como o único meio de designar o fundamento de efeitos sociais que, mesmo sendo claramente compreendidos no nível dos agentes singulares - em que se situa inevitavelmente a pesquisa estatística -, não são redutíveis ao conjunto das propriedades individuais possuídas por um agente determinado. Tais efeitos, em que a sociologia espontânea reconhece de bom grado a ação das "relações", são particularmente visíveis em todos os casos em que diferentes indivíduos obtêm um rendimento muito desigual de um capital (econômico ou cultural) mais ou menos equivalente, segundo o grau em que eles podem mobilizar, por procuração, o capital de um grupo (família, antigos alunos de escolas de "elite", clube seletivo, nobreza, etc.) mais ou menos constituído como tal e mais ou menos provido de capital.

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de

propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998: p. 67).

Essas ligações são irreduzíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade.

O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado.

Os lucros que o pertencimento a um grupo proporciona estão na base da solidariedade que o torna possível. O que não significa que eles sejam conscientemente perseguidos como tais, mesmo no caso dos grupos que, como os clubes seletos, são expressamente arranjados com vistas a *concentrar o capital social* e obter assim o pleno benefício do efeito multiplicador lucros materiais como todas as espécies de "serviços" assegurados por relações úteis, e lucros simbólicos tais como aqueles que estão associados à participação num grupo raro e prestigioso.

A existência de uma rede de relações não é um dado natural, nem mesmo um "dado social", constituído de uma vez por todas e para sempre por um ato social de instituição (representado, no caso do grupo familiar, pela definição *genealógica* das relações de parentesco que é característica de uma formação social), mas o produto do trabalho de instauração e de manutenção que é necessário para produzir e reproduzir relações duráveis e úteis, aptas a proporcionar lucros materiais ou simbólicos. (o investimento de trabalho e tempo) Em outras palavras, a rede de ligações é o produto de estratégias de investimento social consciente ou inconscientemente orientadas para a instituição ou a reprodução de relações sociais diretamente utilizáveis, a curto ou longo prazo, isto é, orientadas para a transformação de relações contingentes, como as relações de vizinhança, de trabalho ou mesmo de parentesco, em relações, ao mesmo tempo, necessárias e eletivas, que implicam obrigações duráveis subjetivamente sentidas (sentimentos de reconhecimento, de respeito, de amizade, etc.) ou institucionalmente garantidas (direitos). E isso graças à alquimia da troca (de palavras, de presentes, de mulheres,

etc.) como comunicação que supõe e produz o conhecimento e o reconhecimento mútuos (poder-se-ia chamar de comprometimento?).

A troca transforma as coisas trocadas em signos de reconhecimento e, mediante o reconhecimento mútuo e o reconhecimento da inclusão no grupo que ela implica, produz o grupo e determina ao mesmo tempo os seus limites, isto é, os limites além dos quais a troca constitutiva, comércio, comensalidade, casamento, não pode ocorrer. Cada membro do grupo encontra-se assim instituído como guardião dos limites do grupo: pelo fato de que a definição de critérios de entrada no grupo está em jogo em cada nova inclusão, um novo membro poderia modificar o grupo mudando os limites da troca legítima por uma forma qualquer de "casamento desigual".(neste aspecto fica claro a busca de relações de mão-dupla, pois as relações que geram benefício apenas a uma das partes tendem a serem rompidas.)

É por isso que a reprodução do capital social é tributária, por um lado, de todas as instituições que visam a favorecer as trocas legítimas e a excluir as trocas ilegítimas, produzindo ocasiões (*rallies*, cruzeiros, caçadas, saraus, recepções, etc.), lugares (bairros chiques, escolas seletas, clubes, etc.) ou práticas (esportes chiques, jogos de sociedade, cerimônias culturais, etc.) que reúnem, de maneira aparentemente fortuita, indivíduos tão homogêneos quanto possível, sob todos os aspectos pertinentes do ponto de vista da existência e da persistência do grupo.

Por outro lado, a reprodução do capital social também é tributária do trabalho de sociabilidade, série contínua de trocas onde se afirma e se reafirma incessantemente o reconhecimento e que supõe, além de uma competência específica (conhecimento das relações genealógicas e das ligações reais e arte de utiliza-las e etc.) e de uma disposição adquirida para obter e manter essa competência, um dispêndio constante de tempo e esforços (que têm seu equivalente em capital econômico) e também, muito frequentemente, de capital econômico. O rendimento desse trabalho de acumulação e manutenção do capital social é tanto maior quanto mais importante for esse capital, sendo que o limite é representado pelos detentores de um capital social herdado, simbolizado por um sobrenome importante, que não têm que "relacionar-se" com todos os seus "conhecidos", que são conhecidos por mais pessoas do que as que conhecem e que, sendo procurados por seu capital social, e tendo valor porque "conhecidos", estão em condição de transformar todas as relações circunstanciais em ligações duráveis.

Enquanto não houver instituições que permitam concentrar nas mãos de um

agente singular a totalidade do capital social que funda a existência do grupo (família, nação, mas também associação ou partido) e delegá-lo para exercer, graças a esse capital coletivamente possuído, um poder sem relação com sua contribuição pessoal, cada agente deve participar do capital coletivo, simbolizado pelo nome da família ou da linhagem, mas na proporção direta de sua contribuição, isto é, na medida em que suas ações, suas palavras e sua pessoa honrem o grupo.

Inversamente, enquanto a delegação institucionalizada, que é acompanhada de uma definição explícita das responsabilidades, tende a limitar as consequências de falhas individuais, a delegação difusa, correlata do pertencimento, impõe conseqüentemente a todos os membros do grupo, sem distinção, a caução do capital coletivamente possuído, sem colocá-las a salvo do descrédito que pode ser acarretado pela conduta de qualquer um deles, o que explica que os "grandes" devam, nesse caso, empenhar-se em defender a honra coletiva na honra dos membros mais desprovidos do seu grupo.

Certamente, é o mesmo princípio que produz o grupo instituído com vistas à concentração do capital e a concorrência, no interior desse grupo, pela apropriação do capital social produzido por esta concentração. Para circunscrever a concorrência interna em limites além dos quais ela comprometeria a acumulação do capital que funda o grupo, os grupos devem regular a distribuição, entre seus membros, do direito de se instituir como delegado do grupo (mandatário, plenipotenciário, representante, porta-voz), de engajar o capital social de todo o grupo. Assim, os grupos instituídos delegam seu capital social a todos os seus membros, mas em graus muito desiguais (do simples leigo ao papa ou do militante de base ao secretário-geral), podendo todo o capital coletivo ser individualizado num agente singular que o concentra e que, embora tenha todo seu poder oriundo do grupo, pode exercer sobre o grupo (e em certa medida contra o grupo) o poder que o grupo lhe permite concentrar.

Os mecanismos de delegação e de representação (no duplo sentido do teatro e do direito) que se impõem - sem dúvida, tanto mais rigorosamente quanto mais numeroso for o grupo - como uma das condições da concentração do capital social (entre outras razões porque permitem a numerosos agentes diversos e dispersas agir "como um/único homem" e ultrapassar os efeitos da finitude que os liga, através do seu corpo, a um lugar e a um tempo) contêm, assim, o princípio de um desvio do

capital que eles fazem existir. Várias das variáveis do capital social devem ser encontradas na coletividade em estudo para avaliar-se o quanto o mesmo é determinante para o alcance dos objetivos e metas da implementação do orçamento participativo.

A proposta do projeto é demonstrar a relação do capital social e orçamento participativo, o quanto uma sociedade que possui maior amplitude do capital social é mais beneficiada com a implementação do orçamento participativo, mesmo que essa sociedade seja numericamente menor e que contribua menos com recursos de impostos para o Estado.

A dissertação divide-se em quatro capítulos, seguidos de uma conclusão e anexos.

O capítulo 1 apresenta essencialmente a fundamentação teórica que inspirou a construção de um modelo de desenvolvimento com participação política. Essa fundamentação apoia-se no conhecimento produzido por Amartya Sen e demais autores clássicos, como Aristóteles e Rousseau. Nele são definidos alguns conceitos básicos para a compreensão do desenvolvimento na óptica de Sen, tais como: democracia deliberativa, democracia participativa e povo. Além de definir desenvolvimento a partir de cinco tipos de liberdades instrumentais definidos por Sen. Apresenta-se um conceito de desenvolvimento baseado em um amplo conceito de igualdade, que não se mede apenas pela igualdade de renda, mas pela liberdade que cada indivíduo adquire quando tem a possibilidade de exercer todas as suas capacidades potenciais.

O capítulo 2 tem como objetivo descrever o principal processo pelo qual se efetiva a democracia participativa no Brasil que é o orçamento participativo. Busca-se identificar as características que fazem do Orçamento Participativo um instrumento de liberdade política na concepção de Sen. Ressaltando os aspectos da evolução do orçamento participativo no Brasil.

O capítulo 3 enfatiza a questão do Capital Social tratando do aspecto histórico e do novo 'padrão' de relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Esse novo 'padrão' onde o Estado é ativador da sociedade, cidadania ativa, cujos valores cruciais são a coesão social, política e administrativa, a participação da sociedade, o engajamento cívico.

No capítulo 4 se tem a metodologia utilizada pela pesquisa considerando a abordagem teórica, os instrumentos de pesquisa e os procedimentos de coleta e

análise de informação. Nesse capítulo houve a preocupação de descrição das técnicas utilizadas para a obtenção de informação e os momentos em que foram utilizadas, bem como o entrelaçamento entre elas.

CAPÍTULO 1: A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ECONOMIA

A intersecção entre as noções de Capital Social e o Orçamento Participativo é um tema reconhecível no âmbito das Ciências Sociais, mas entre os que não são antropólogos, sociólogos ou cientistas políticos, incluindo muitos administradores, economistas e tecnólogos, os contornos dessa intersecção podem não ser familiares.

Amartya Sen (2000), destaca, sobre o papel e a relevância dos valores e dos sistemas éticos subjacentes ao capitalismo:

Os grandes desafios que o capitalismo enfrenta no mundo contemporâneo incluem problemas de desigualdade (especialmente pobreza esmagadora em um mundo de prosperidade sem precedente) e de 'bens públicos' (ou seja, os bens que as pessoas compartilham, como o meio ambiente). A solução desses problemas quase certamente requererá instituições que nos levem além da economia de mercado capitalista. Mas o próprio alcance da economia capitalista de mercado pode, de muitos modos, ser ampliado por um desenvolvimento apropriado de uma ética sensível a esses problemas. A compatibilidade do mecanismo de mercado com um vasto conjunto de valores é uma questão importante e precisa ser considerada juntamente com a exploração da extensão de disposições institucionais além dos limites do mecanismo de mercado puro. (Sen, 2000. p.303)

O Capital Social constitui-se em um enfoque relativamente recente, isto é, uma noção que busca conjugar a perspectiva das redes sociais Wasserman & Faust (1994) e as normas de reciprocidade associadas. Dentre as suas inúmeras aplicações, tal conceito procura diferenciar-se das noções exclusivamente assistencialistas utilizados em alguns programas de combate as desigualdades sociais. Capacitar e ampliar a participação popular no processo decisório do Orçamento Participativo criando redes de cooperação e confiança dentro das comunidades pode contribuir para o combate das diferenças existentes em uma sociedade estamental.

1. A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

1.1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ECONOMIA

O homem é um ser social por natureza, pois necessita da companhia de outros seres humanos. Foi a capacidade de organização social dos homens e de seus ancestrais que lhes permitiu sobreviver entre espécies fisicamente mais fortes. Historicamente observa-se que existe uma característica em comum entre os diferentes modos de produção, que é a capacidade de coordenação que se dá entre muitos indivíduos distintos entre si. O sistema de coordenação da vida econômica é apenas uma das diferentes esferas sobre as quais incidem as decisões políticas, e sua operacionalização diferencia-se de acordo com a conformação dos regimes políticos. (VARGAS, 2007:16)

A coordenação econômica em regimes democráticos pressupõe a participação do povo nas decisões que envolvem a elaboração da política econômica. O próprio conceito de democracia consiste na implementação de um governo do povo, que estabeleça a soberania popular e que tenha como princípio fundamental a distribuição equitativa do poder. Foi na Grécia antiga que o conceito de democracia foi implementado na prática, através da participação política direta, ainda que em pequena escala nas principais cidades (*polis*), e sem abranger a todos que hoje são definidos como cidadãos de direito na maior parte do mundo. (VARGAS, 2007:16)

O conceito de democracia tem sido objeto de estudo da filosofia política, que a classifica como um regime de governo, isto é, como um modo de articulação institucional de poder. A respeito das diferentes definições existentes sobre o que vem a ser democracia, salienta a necessidade de uma precisão conceitual (BARZOTTO, 2003), também expressa por Norberto Bobbio:

Acredita-se que o conceito de democracia seja um conceito elástico, que se pode puxar de um lado e do outro à vontade. Desde que o mundo é mundo, democracia significa o governo de todos ou de muitos ou da maioria, contra o governo de um só ou de poucos ou de uma minoria... Não, o conceito de democracia não é um conceito elástico. Na sua contraposição à autocracia é um conceito de contornos precisos. Eu o defino

desta forma: ‘democrático’ é um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade são tomadas por todos os membros que a compõe. (BOOBIO apud BARZOTTO, 2003:12).

A finalidade da democracia varia conforme as três concepções de povo. Para cada concepção tem-se uma finalidade diferente. Para a concepção holista a finalidade da democracia é o *coletivismo* (TOBÉNAS, 1963: 33). Nesse caso, o bem a ser realizado é o bem do povo como um todo e não do indivíduo. O povo possui uma vontade própria e não pode desejar outra coisa que não o bem do próprio povo, pois ninguém quer o mal para si mesmo. Nesse caso, tão importante quanto a vontade do povo é saber qual o método adequado para identificar essa vontade. Para a concepção individualista o povo é um agregado de indivíduos e o bem do povo é dado pela soma dos bens individuais. O *liberalismo*¹ é a finalidade da democracia quando o povo é definido pela ótica individualista. O *personalismo*² é a finalidade da democracia quando o povo é definido como comunidade. Nessa concepção de sociedade o bem comum está no conjunto partilhado de bens que permitem a cada um dos seus membros alcançar a plena realização humana. O termo partilhado indica que o bem comum tem natureza distributiva, e indica o bem de “todos”, e não o bem do “todo”.

Essa distribuição no mundo moderno, se dá mediante a atribuição aos membros da comunidade de direitos que vinculam os bens da comunidade (igualdade, liberdade, segurança, saúde, educação) a seres humanos concretos. O

¹ LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1978. (Coleção Pensadores) Em seu Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, Locke expõe sua teoria do Pacto Social e defende o liberalismo, buscando derrubar de forma definitiva o Inatismo Absolutista dominante durante toda a era medieval, contribuindo para a secularização da Monarquia Parlamentar e Constitucional em seu país.

² O personalismo foi um movimento associado ao Humanismo e não ligado a partido político, idealizado por Emmanuel Mounier, após a crise de 1929 da Europa e divulgado por uma revista chamada “Esprit”, com a intenção de identificar a verdade em toda a circunstância e acreditava que o problema das estruturas sociais era econômico e moral e a saída para isso era na teorização e na construção de uma “comunidade de pessoas”. O personalismo foi posteriormente adotado pela Democracia Cristã e influenciou fortemente o Papa João Paulo II e, conseqüentemente, muitos católicos. A idéia central do pensamento personalista é a idéia de pessoa na sua inobjetibilidade (o homem não consiste num simples conjunto de matéria), inviolabilidade, liberdade, criatividade e responsabilidade, de pessoa com alma encarnada em um corpo, situada na história e constitutivamente comunitária.

bem comum só pode ser conhecido mediante a deliberação conjunta, e é a sua natureza que impõe o método da sua busca. Sendo o bem comum o bem de todos, então todos devem participar da sua determinação. (BARZOTTO, 2003:35)

Ainda de acordo com Barzotto (2003), há três concepções de democracia que compõem o próprio conceito de democracia. A primeira delas é a democracia deliberativa, um regime fundado na razão e vinculado à busca da verdade, cujo principal expoente é Aristóteles. Para os defensores da democracia deliberativa a verdade só pode ser apreendida através do diálogo. O caráter dialógico da razão encontra sua expressão máxima nas assembleias do povo, durante a comunicação e a troca de argumentos.

A segunda é a democracia plebiscitária, também denominada de um tipo de democracia voluntarista. Jean Jacques Rousseau é considerado o maior representante da democracia plebiscitária por defender um regime político no qual impera a vontade do povo. Conforme Rousseau “o povo é um agente que representa uma totalidade homogênea e possui uma vontade geral.” (ROUSSEAU, 2003:10) Ao contrário do que pensava Aristóteles, para Rousseau não é a razão que comanda a vontade dos homens, o que comanda essa vontade são dois instintos: o princípio da conservação, que é aquele associado à perpetuação da espécie, e o princípio da piedade – o homem não gosta de ver perecer ou sofrer o seu semelhante. Em Rousseau há a expressão máxima da vontade que emana do *povo*, sem menção à necessidade de realização de debate. Para Aristóteles (1997) o bem comum é definido *a posteriori*, pois é antecedido pelo debate ou diálogo. Para Rousseau (2003) o bem deriva da vontade do povo e essa vontade decorre *a priori*, isto é, é anterior à realização de um debate. A ordem de pensamento é a seguinte: o povo não quer algo porque é bom, justamente é bom porque o povo quer. (ROUSSEAU, 2003:19)

A terceira concepção é a democracia procedimental, associada a Hans Kelsen. Kelsen e Rousseau são partidários da concepção voluntarista de democracia. Porém, o voluntarismo de Kelsen não se baseia em uma concepção holista de povo, tal como para Rousseau, pois aquele apoia-se no relativismo: se o bem carece de objetividade, sendo relativo aos indivíduos, ele não é matéria do conhecimento, mas somente da vontade. Neste caso, quanto maior o número de

indivíduos expressando sua vontade, maior a proximidade de alcançar esse bem. Portanto, a regra fundamental de Kelsen é a “regra da maioria” como base das decisões coletivas. O máximo de liberdade em uma sociedade é alcançado quando a vontade individual da maioria dos cidadãos coincide com a vontade do Estado. Para Kelsen, é o valor da liberdade, e não o da igualdade, que determina o conceito de democracia. A questão proposta por ele é: deve-se esperar que os indivíduos submetam sua vontade aos ditames de uma razão procedimental, que pede que eles se submetam a procedimentos democráticos de paz e segurança em benefício do todo? Para Kelsen, esses procedimentos podem ser mais fortes do que o auto interesse.

Embora as três concepções sejam distintas, há entre elas um ponto unívoco: nas três concepções a ideia de participação está presente. No primeiro caso a participação é necessária para que ocorra o debate. No segundo caso para que “o povo” (no seu sentido rousseauiano) manifeste sua vontade. No terceiro caso espera-se que o maior número possível de indivíduos possa expressar sua vontade. Nas três concepções, em algum grau, é necessária a participação do povo, qualquer que seja seu conceito.

Mesmo na Grécia antiga, a participação não abarcava todos os indivíduos, pois mulheres, escravos, crianças e estrangeiros não tinham direito ao voto. Historicamente, o processo democrático não se desenvolveu de modo contínuo e homogêneo dentre as diferentes regiões de globo, e nunca deixou de apresentar problemas. Um exemplo clássico verificou-se na Suíça, país economicamente desenvolvido onde as mulheres só tiveram direito ao voto em meados da década de 1970.

A *polis*, denominação da língua grega para as cidades que praticavam a participação direta, deu origem a palavra *política*. A intensificação da democracia só pode ocorrer à medida que a participação política se aprimora. Conforme Dallari, “política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”. (DALLARI, 1983: 10) A participação dos indivíduos nas decisões de amplo caráter coletivo abre a possibilidade de distribuição do poder, isto é, torna a democracia efetiva. Em nome da democracia, no limiar do século XXI, países declararam guerra e ignoraram os protestos da opinião mundial, fazendo emergir democracias sob direitos civis cerceados e que são tão questionáveis quanto os regimes autoritários. Torna-se tão difícil o fortalecimento de uma democracia que

nasce sob a “proteção” das armas de uma nação poderosa, como foi o caso do Iraque, quanto a implementação de sistemas econômicos de cunho socialista em regimes autoritários. Tal fenômeno tem incentivado a descrença no processo democrático em nível global, principalmente em regiões mais pobres.

A pergunta que vem sendo colocada atualmente no âmbito econômico é se a democracia contribui para o desenvolvimento econômico e social. Alguns pensadores afirmam que os governos autoritários propiciam mais adequadamente o crescimento e o desenvolvimento econômico, enquanto a ampliação das liberdades políticas tem efeito negativo sobre estas variáveis. A esse respeito cabe lembrar que, para Sen, esta é uma visão equivocada do processo de desenvolvimento:

Nas visões mais estreitas de desenvolvimento (baseadas, por exemplo, no crescimento do PNB ou da industrialização), é incomum indagar se a liberdade de participação e dissensão política é ou não “conducente ao desenvolvimento”. À luz da visão fundamental do desenvolvimento como liberdade, essa questão pareceria mal formulada, pois não considera a compreensão crucial de que a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento... A relevância da privação de liberdades políticas ou direitos civis básicos para uma compreensão adequada do desenvolvimento não tem de ser estabelecida por meio de sua contribuição indireta a *outras* características do desenvolvimento (como o crescimento do PNB ou a promoção da industrialização). Essas liberdades são parte integrante do desenvolvimento do processo de enriquecimento. (SEN, 2000: p. 52-53).

O exercício prático da democracia tem sofrido críticas constantes, não obstante tenha logrado algum êxito, se avaliado num prazo mais longo. A história mostra uma luta persistente para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas. No final da idade média com o crescimento da burguesia, apenas os nobres e o clero tinham o direito de participar das decisões políticas. Já nos séculos XVII e XVIII a burguesia ampliou esse direito a todos aqueles que tivessem propriedades ou bons rendimentos. “No século XIX, com a ampliação do proletariado urbano, durante a Revolução Industrial, após muitas lutas, a classe assalariada conseguiu conquistar o direito de participação política.” (DALLARI, 1983: 27)

Foi justamente quando a burguesia angariou o poder de participação política que emergiu a ideia de representatividade. Por considerarem as reuniões um tempo muito dispendioso, os burgueses designavam um representante que advogasse em prol dos seus interesses. Esse sistema foi chamado de “mandato imperativo”. Com a ampliação de direitos aos assalariados, o processo decisório tornou-se mais complexo, já que todos não caberiam em uma mesma assembleia. Em Dallari, “a ideia de partidos políticos representando ideias diferentes e promovendo debates serviria para clarear os antagonismos sociais e auxiliar nos posicionamentos políticos da população, além de viabilizar as assembleias.” (DALLARI, 1983: 60)

Mais de dez anos depois, Dallari, afirma ser um crítico do sistema político representativo partidário. “...ainda não acredito em partido político como verdadeira expressão da vontade do povo. Sabia que o partido iria significar a necessidade de fazer concessões ...” (DALLARI, 1983: 61)

A relevância das decisões políticas sobre a economia está intrinsecamente relacionada com a ética na economia, influenciando inclusive no aspecto científico-preditivo da economia. Conforme Sen, “... o fato de a economia ter se distanciado da ética empobreceu a economia do bem-estar e também enfraqueceu boa parte da economia descritiva e preditiva.” (SEN, 1999: 94)

Conforme Przeworsky, “Estados autônomos são caracterizados pelo inter-relacionamento entre diversos agentes: eleitores, partidos, políticos eleitos e burocratas, que agem estrategicamente entre si.” (PRZEWORKSKY, 1995: 40) Mesmo Estados autônomos são constrangidos pelos direitos de propriedade. Em Przeworsky são apontadas duas opções de estratégias políticas para governos democráticos: “adotar uma posição de isolamento e impor políticas “do alto” ou tentar reunir apoio através de negociações (“concertações”) com partidos, sindicatos e demais organizações.” (PRZEWORKSKY, 1995: 20)

Para Noam Chomsky (1999: 35), “o processo democrático mundial está intimamente relacionado ao projeto global que os EUA assumiram, por interesse próprio, que implica em assumir a responsabilidade pelo ‘bem-estar’ do sistema capitalista mundial.” Tal bem-estar tem sido caracterizado com frequência nas ciências econômicas e sociais por uma série de valores universais, tais como, liberdade, democracia, igualdade, propriedade privada e mercados, que segundo a visão dos estudiosos das ciências de governo de Harvard, estariam expressos na *identidade nacional* dos EUA de uma forma única entre todas as nações. Tais

atributos concederem aos EUA uma primazia internacional que atuaria em benefício mundial. O discurso do governo norte-americano é de que essa primazia seria utilizada na garantia de manutenção de uma sociedade mundialmente tolerante, na qual líderes e governos não existam para usar ou abusar das pessoas, mas para prover-lhes liberdade e oportunidade. Manifestam ainda ser uma sorte para o resto do mundo que a única superpotência esteja expandindo o alcance de suas instituições por meio da persuasão, compaixão e de forma pacífica. (CHOMSKY 1999: 35).

A partir da observação histórica sobre as relações internacionais entre EUA e resto do mundo Chomsky (1999: 35) afirma que na “prática os EUA nunca apoiaram mercados livres, estabelecendo sistematicamente novos padrões de protecionismo e intervenção estatal na economia.” O fato de não implementarem na prática o discurso que pregam, seria a principal fonte de desigualdade entre as nações, fortalecendo o maior mito da ciência econômica, que é o de que o livre mercado conduz ao desenvolvimento. Os *decretos de necessidade e urgências* 360 vezes em quatro anos de poder, fazendo da exceção uma regra. No Brasil, o ‘Plano Real’ foi implantado através de medida provisória, e permaneceu por um ano sem ratificação do Congresso Nacional. No Peru, Fujimori dissolveu o parlamento e o supremo tribunal mediante um golpe de Estado, reformando a constituição e adquirindo “legitimidade” por meio de eleições fraudulentas. Dessa forma é impossível afirmar que as reformas na América Latina tenham sido plenamente democráticas. O Brasil é um caso peculiar, que pode apresentar alguma diferenciação por ter mostrado maior resistência às reformas do que os demais países da América Latina, e por ter manifestado nas eleições de 2003 um desejo de mudança no tocante às principais diretrizes político-econômicas.

Para Dieterich (1999: 40), “não existe uma proposta econômica realista para os setores populares dentro do capitalismo contemporâneo. A única política viável será um novo projeto de democratização regional, isto é, um novo projeto histórico.” A esse respeito Sader (1999: 22) tece a seguinte observação: “falar de Estado sem falar de poder é falsear as relações sociais constitutivas das nossas sociedades, pois o Estado interessa menos como aparelho institucional do que como agente articulador das relações de poder.” Compreender porque a expansão da democracia não se concretizou de fato com os trabalhadores no poder, conforme previa Engels, perpassa pela noção do conceito de *hegemonia*, estritamente associado a

dominação pelo poder. Assim sendo, as formas de participação direta visam responder a seguinte questão:

“Diga-me que estado você me propõe e eu te direi que tipo de sociedade você me promete”.
 “... fala-se cada vez menos em democracia. Em parte fala-se do Estado para não se falar em crise da sociedade. Fala-se em Estado como aparelho institucional, para não se falar das relações de poder na sociedade e no próprio Estado.” (SADER, 1999b: p. 128).

A geração de riqueza, tal como sua distribuição, são pontos centrais de estudo da ciência econômica, desde os economistas clássicos. A questão que surge, então, é: como verificar os impactos da democracia participativa sobre o bem-estar? Partindo-se da definição de que sociedades mais desenvolvidas desfrutam de maior bem-estar, tornam-se objeto de estudo dois componentes centrais do conceito de desenvolvimento: crescimento e desigualdade econômico social.

Dada a ampla abrangência de fenômenos que congregam a desigualdade em diferentes sociedades, torna-se imprescindível definir a qual tipo de desigualdade está-se referindo. Frequentemente a igualdade é vista como uma ameaça à liberdade. Em “*A Democracia na América*” Alexis de Tocqueville (1981) manifesta sua preocupação com a construção de uma sociedade mais igualitária. No entanto, deixa claro seu temor acerca de a possibilidade da expansão da igualdade resultar na redução da liberdade. Seu temor era de que em uma sociedade plenamente democrática, na qual prevalecesse a igualdade política, social e econômica - e na qual o exercício do poder pela maioria fosse ilimitado – resultasse na constituição de um governo despótico feito pela maioria. Tal linha de pensamento sugere que “quanto mais democrático um povo, maior a ameaça à sua liberdade.” (DAHL, 1990: p. 45)

Será a igualdade uma condição necessária à liberdade tanto quanto à democracia? Conforme Dahl,

é lícito pensar que mesmo em uma sociedade preocupada em promover a liberdade por meio da participação direta, existe a probabilidade de domínio da opinião pública, pois numa sociedade de iguais há uma tendência à conformidade, o que debilita o poder dos posicionamentos

divergentes da opinião majoritária. (DAHL, 1990: p. 50)

Ao longo do tempo, tal domínio pode resultar na opressão da maioria sobre a minoria por meios legais. Contudo, Dahl aponta “ser mais comum os casos em que minorias privam maiorias de seus direitos.” (DAHL, 1990: p. 50)

Embora Dahl “acredite ser compreensível o receio exposto por Tocqueville, deixa claro que não há mais um conflito direto entre liberdade e igualdade.” (DAHL, 1990: p. 50). Isto porque se a democracia (que busca ampliar a igualdade entre os homens) é um direito fundamental, a liberdade consiste justamente no poder de exercer esse direito. A respeito da sobrevivência da democracia Dahl afirma o seguinte:

... é improvável que o processo democrático seja preservado, a menos que o povo de um país acredite, preponderantemente, que ele é desejável, e a menos que essa convicção venha a enraizar-se nos hábitos, práticas e cultura desse povo. (DAHL, 1990: p. 191)

Para Dahl, impedir o processo de conformidade da opinião pública advém fortemente da capacidade de evitar que a liberdade econômica acarrete numa desigual distribuição dos recursos. (DAHL, 1990: p. 191). Essa desigualdade na distribuição engendra a desigualdade no poder político. Assim sendo, parece haver um ponto comum na visão de Dahl (1990) e Sen (2000) : existe a necessidade de premência da liberdade política para a manutenção da igualdade econômica, como pré-requisito à sobrevivência e aprimoramento da própria democracia. Daí decorre a necessidade de identificar as características dos processos democráticos participativos que conduzem a melhores condições distributivas da riqueza.

... não apenas temos que identificar e criar as condições que reduzem os possíveis efeitos prejudiciais da igualdade sobre a liberdade, mas também temos que nos esforçar para diminuir os efeitos adversos sobre a democracia e a igualdade política que resultam quando a liberdade econômica engendra grande desigualdade na distribuição de recursos e assim, direta e indiretamente, de poder. (DAHL, 1990: p. 195)

Dahl aponta os seguintes critérios que considera invioláveis para que um processo decisório coletivo seja de fato democrático, em síntese seriam:

- 1º- Votos iguais: os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos.
- 2º- Participação efetiva: todo cidadão deve ter oportunidade igual e adequada de manifestar a preferência pelo resultado final do processo decisório.
- 3º- Entendimento esclarecido: iguais oportunidades para os cidadãos descobrirem e justificarem suas preferências, dentro de um período permitido pela necessidade de uma decisão.
- 4º- Controle final da agenda pelo *demos*: o *demos* deve incluir todos os membros adultos, exceto aqueles que estão em trânsito ou sofrem de alguma deficiência que os incapacite aos critérios citados acima.

1.2 A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN

Conforme Souza, “o crescimento econômico não pode ser confundido com o desenvolvimento econômico, pois as riquezas geradas pelo crescimento nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população.” (SOUZA, 2005: p. 20). Tal definição aponta para a inclusão de juízos de valores éticos na economia, pois considera como eixo central a melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais.

Sen³ (2000) aprofunda a análise do desenvolvimento com foco em melhorias econômico sociais ao identificar e instrumentalizar algumas variáveis que atuam

³ Amartya Sen nasceu em Santiniketan, estado de Bengali, na Índia, no dia 3 de novembro de 1933. Considerado um dos mais influentes economistas da atualidade, sendo contemplado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Oriundo de uma família hindu, Amartya Kunar Sen formou-se em Economia no ano de 1953 pelo Presidency College de Calcutá. Prosseguiu seus estudos na Inglaterra, obtendo seu Ph.D. pelo Trinity College, em Cambridge, no ano de 1959. Foi professor de Economia na Jadavpur University, em Calcutá de 1956 a 1958 e fellow no Trinity College, em Cambridge, de 1957 a 1963. Posteriormente, foi professor titular na Delhi School of Economics de 1963 a 1967, na London School of Economics, de 1971 a 1977, em Oxford, de 1977 a 1988, e, finalmente, em Harvard. Desde 1998 é Master (Reitor) do Trinity College, de Cambridge, tendo recebido nesse mesmo ano o Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos teóricos na área social e por ter contribuído para uma nova compreensão dos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e bem-estar social em regiões pobres nos quais a principal atividade ainda é a agricultura. Na vida associativa, Sen foi presidente da Econometric Society (1984), da International Economic Association (1986 - 1988), da Indian Economic Association (1989), e da American Economic Association (1994). Desde 1988, é também vice-presidente honorário da Royal Economic Society. Amartya Sen é um dos fundadores do WIDER, Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU). Detentor de uma série

conjuntamente para a melhoria das condições de bem estar social. Dentre tais variáveis estão incluídas aquelas denominadas de “liberdades instrumentais”, que atuam como “fim” e “meio” do desenvolvimento. Tais indicadores garantiriam a expansão da liberdade geral. Conforme Sen: “... [o desenvolvimento] é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2010: p. 55 - 56). O processo de expansão das liberdades é ao mesmo tempo o fim primordial e o meio do desenvolvimento. O termo “*desenvolvimento como liberdade*”, expressão que refere-se também ao título da obra norteadora da presente dissertação, indica que existe um fator essencial para que o desenvolvimento ocorra: a liberdade. Sen buscou mensurar o conceito de liberdade a partir da instrumentalidade econômica que caberia no conceito mais genérico de liberdade. Em Sen verifica-se o mérito de instrumentalizar e mensurar aquilo que Rousseau afirmou “*sentir antes de pensar: o homem nasce livre e em toda a parte encontra-se sob grilhões.*” (ROUSSEAU, 2003: p. 37). Assim, Sen inova ao tentar mensurar a liberdade e seus efeitos.

Há uma semelhança na análise de Sen e no pensamento de Rousseau sobre o que vem a ser o bem estar social. Ambos veem esse bem estar como a expressão da liberdade de um povo. Sen definiu as liberdades instrumentais que, atuando simultaneamente, poderiam conduzir a um grau de liberdade social geral mais amplo, o que em outras palavras significaria estágios de desenvolvimento mais avançados, nos quais a riqueza gerada pelos homens seria revertida em maior igualdade de oportunidades e melhoria de indicadores sociais. As cinco categorias de liberdades instrumentais fundamentais escolhidas por Sen são as seguintes:

I - Liberdades políticas: também podem ser denominadas de direitos civis. São as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e sob quais princípios. As liberdades políticas implicam em permitir o debate político, a escolha entre diferentes partidos e o exercício da crítica e da fiscalização sobre as autoridades.

II - Facilidades econômicas: dizem respeito à riqueza que os indivíduos podem auferir e transformar em consumo, produção ou troca. Essa riqueza individual

de prêmios e condecorações, Sen é membro do conselho editorial de diversas publicações, entre as quais: *Economics and Philosophy*, *Ethics*, *Feminist Economics*, *Gender and Development*, *Indian Economic and Social History Review*, *Indian Journal of Quantitative Economics*, *Journal of Peasant Studies*, *Pakistan Development Review*, *Pakistan Journal of Applied Economics*, *Philosophy and Public Affairs*, *Social Choice and Welfare*, *Common Knowledge*, *Critic & Review*, *Theory and Decision*, *Business and the Contemporary World*.

provém da riqueza nacional, o que significa que a forma como é distribuída essa riqueza é fator de extrema importância para garantir a expansão dessa categoria específica de liberdade.

III - Oportunidades sociais: são aquelas que influenciam em grande medida a qualidade de vida das pessoas, tais como acesso a educação, saúde, saneamento básico etc. A expansão das oportunidades sociais permitem, além da melhora na qualidade de vida dos indivíduos, uma participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas.

IV- Garantias de transparência: são aquelas que asseguram proteção, clareza e uma maior confiabilidade quando os indivíduos se inter-relacionam. Essas garantias têm o importante papel de inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas.

V - Segurança protetora: é aquela que deve impedir que os indivíduos sucumbam devido a uma grande privação material ou condição de miserabilidade. Esse tipo de liberdade pode ser viabilizada mediante a criação de uma rede de segurança social que assegure as condições mínimas de existência humana. São exemplos de medidas de segurança protetora: auxílio aos desempregados, suplementos de renda para indigentes, distribuição de alimentos em períodos de crise, criação de empregos públicos de emergência como fonte de renda para os necessitados etc.” (SEN, 2010b: p. 58 - 60).

O conceito de bem estar social que emana da teoria de Sen (SEN, 2010c: p. 78), está determinado, em grande parte, pela necessidade de garantir igualdade para os indivíduos sob uma concepção de povo que, acima de tudo, tem como característica fundamental de ser humano a sua capacidade de não ser indiferente ao sofrimento dos seus pares. O aprofundamento da expansão das cinco liberdades instrumentais, com ênfase no seu caráter de atuação simultânea, implica necessariamente na redução das desigualdades em cinco aspectos essenciais da valorização da condição humana. A real condição das necessidades de ampliação das liberdades enfrentadas pelos diferentes indivíduos pode ser percebida, de melhor forma, mediante a ampliação de processos democráticos, no qual a participação dos cidadãos permita um maior conhecimento entre eles. É o conhecimento mútuo e o debate entre os diferentes indivíduos que permite que o sentimento de igualdade aflore enquanto valor humano. Por isso a participação, fenômeno que efetiva a democracia, é tão importante para promover a redução da

desigualdade. Não pode haver uma concepção de democracia sem que seja expresso o desejo de igualdade. Tal pensamento se verifica em Beitz:

Nenhuma teoria da democracia que omita dar à ideia igualitária um lugar central pode oferecer uma representação fidedigna do peso extraordinário da democracia na imaginação política moderna. [...] Devemos ter em mente que, historicamente, um dos principais objetivos dos movimentos democráticos foi procurar compensação na esfera política para os efeitos das desigualdades na economia e na sociedade. (BEITZ, 1989: p. 56).

Conforme Sen, “as diversas características que afetam os seres humanos, sejam internas ou externas, físicas ou psíquicas, contam tanto para influenciar o bem estar das pessoas quanto a renda.” (SEN, 2008: p. 55). Sendo assim, há um empobrecimento na economia por utilizar somente a desigualdade de renda para explicar a desigualdade de oportunidades, liberdade e bem estar.

Para Sen, “todos os homens nascem “livres” em igualdade de direitos, o que não significa que nasçam iguais.” (SEN, 2008b: p. 60). A tendência a descartar as diversidades interpessoais pode originar-se não somente da tentação pragmática de tornar simples e fácil o exercício de análise, mas também, como se discutiu anteriormente, da própria retórica da igualdade, que afirma que todos os homens são criados iguais. Essa simplificação do bem estar dado pela desigualdade de renda pode, inclusive, escamotear as desigualdades de liberdade, reforçadas pela igualdade de renda. Conforme Dallari:

Ainda que as características individuais contribuam para traçar os diferentes destinos dos indivíduos, em toda a parte os homens nascem iguais, e é a sociedade que estabelece as diferenças entre eles, o que significa que as diferenças entre os seres humanos são artificiais. (DALLARI, 1983: p. 44).

Para Sen, a desigualdade que precisa ser vencida é a desigualdade de *capacitações*. “A capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos, cuja realização é factível para ela” (SEN, 2010d: p. 104 -117). Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade. Como exemplo, a pessoa abastada financeiramente pode escolher entre bem nutrir-se ou fazer jejum. Já a pessoa sem recursos não tem essa capacidade de escolha, embora ambas possam ter a mesma realização de funcionamentos por deixarem de se alimentar. Sen, “não argumenta a favor de uma busca desqualificada da igualdade de aproveitamento, mas claramente argumenta contra incentivar o uso da igualdade de insuficiência como padrão social de equidade.” (SEN, 2008c: p. 152).

A desigualdade é apreciada mediante a comparação de aspectos particulares de uma pessoa (tais como renda, riqueza, saúde, felicidade, oportunidades, etc.) com outra pessoa. Assim, o que vai definir o exame da igualdade serão as variáveis escolhidas para que a comparação seja feita. É preciso definir o “espaço” no qual as diferentes pessoas serão comparadas. Além disso, pode haver igualdade entre duas pessoas em um aspecto, como renda, por exemplo, e em outro não, como felicidade, por exemplo. (SEN, 2010d: p. 78 - 120).

É devido a grande diversidade dos seres humanos que se deve perguntar: igualdade *de quê?* Somos influenciados por características internas (gênero, idade, habilidades particulares, talentos, humor, etc.). Definir igualdade “*de quê?*” revela a importância da questão da diversidade humana nas investigações científicas. (SEN, 2008d: p. 9 – 20).

A maior igualdade de oportunidades de realização, expressa em um rol de combinações passíveis de serem realizadas, pode ser verificada quando as condições mínimas de desenvolvimento (ampliação de liberdades instrumentais) estão presentes em uma sociedade. Na análise econômica contemporânea, a ênfase na acumulação de capital foi, em grande medida, deslocada de uma perspectiva principalmente física para uma consideração da qualidade produtiva dos seres humanos. Determinando uma importância cada vez maior ao capital humano. A noção de capital humano, que se afirma na literatura econômica na década de 1950, e, mais tarde nas décadas de 1960 e 1970. Como explica Theodoro Schultz (1962), a noção ou conceito de capital humano por ele elaborada surgiu nos anos de 1956-57 no Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento face à sua perplexidade ante os fatos de que os conceitos por ele utilizados para avaliar

capital e trabalho estavam se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. Em contrapartida, sinaliza Schultz, percebia que muitas pessoas nos Estados Unidos estavam investindo fortemente em si mesmas, que estes investimentos tinham significativa influência sobre o crescimento econômico, que o investimento básico em si mesmas era um capital humano e que aquilo que constituía basicamente este capital era o investimento na educação. O outro elemento constitutivo do capital humano é o investimento em saúde, segundo Schultz. O estudioso define o capital humano como o montante de investimento que uma nação ou indivíduos fazem na expectativa de retornos adicionais futuros. (SCHULTZ, 1973: p. 10- 30).

Cabe aqui distinguir os conceitos de *capital humano* e *capacidade humana*. O enfoque sobre o capital humano para o processo de desenvolvimento da qualidade produtiva dos seres humanos (tais como os proporcionados pela educação, especialização, aprendizado, etc.) contribuem para o processo de expansão econômica. É uma análise amplamente relacionada à ideia de acumulação de capital em termos físicos. Já a ideia de capacidade humana implica em aceitar que: se o aumento da produtividade humana implica na criação de mercadorias e acumulação de capital, também poderá refletir-se em maior liberdade de realização em sua própria vida. Busca-se no enfoque da capacidade humana responder por que se deve buscar o crescimento econômico e não explicar os meios necessários para atingi-lo. O desenvolvimento humano não pode ser encarado apenas do ponto de vista da expansão da riqueza material, mas também do próprio desenvolvimento social, como melhoria nas condições de educação, saúde, assistência médica, lazer etc. "... o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem de ser integrado à concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida." (SEN, 2012e: 372 – 378). Esses desenvolvimentos sociais ajudam o povo a ter uma vida mais longa, mais livre e mais proveitosa.

1.3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Toda a reflexão de Aristóteles sobre a justiça tem fundamento na preocupação com a igualdade. O principal fator da ruína da comunidade política é a

ausência da igualdade. “Quanto maior for a desigualdade nas riquezas e no poder em um regime, mais próximo estará ele da ruína.” (BARZOTTO, 2003: p. 15) Para Adam Smith os indivíduos agindo egoisticamente e individualmente conduzem a economia a maiores níveis de bem estar. Para Sen (1999: p. 38 - 44), “Smith descreve como ocorrem as transações econômicas comerciais, mas não significa que acreditasse que unicamente o amor-próprio conduzisse a uma boa sociedade.” Assim, para Sen (1999), ao ler a obra de Smith sem um olhar ‘tendencioso’, o que podemos encontrar é uma visão mais ampla sobre a motivação. Sen (1999):

Questiona o valor da hipótese de maximização do auto interesse enquanto caracterização do comportamento humano real. Muitos são os economistas que defendem a maximização do auto interesse como o comportamento real e indefectível, mas muito pouco se apresenta de testes empíricos que enfoquem essa questão. (SEN, 1999: p. 38 – 44)

Vale lembrar que negar que as pessoas sempre se comportam de modo exclusivamente auto interessado não equivale a afirmar que elas sempre agem com altruísmo. Há ainda que se considerar o possível contraste entre o auto interesse e algum tipo de preocupação geral de um grande grupo. As ações que exigem manter a lealdade ao grupo podem implicar em sacrifícios de interesses puramente pessoais.

Sen salienta a existência de diferenças naturais de cada indivíduo. Diferenças que são psíquicas e físicas.

Transpõe para a esfera econômica a ideia de capacidades individuais diferenciadas desde o nascimento, mas, ao mesmo tempo, apresenta essas características individuais em uma rede dinâmica de inter-relações que são capazes de conduzir a um resultado diferente do esperado, um resultado no qual o mais “fraco” pode “vencer” socialmente, tanto quanto o mais forte, e isso conduz ao desenvolvimento. Tal desenvolvimento ocorre quando existe a possibilidade de participação nas decisões. Esta é a passagem de um ambiente tipicamente microeconômico, baseado no comportamento individual, para o macroeconômico, no qual a análise do resultado dessas relações individuais (desenvolvimento ou não) não pode ser baseada tão somente na contraposição do somatório das características individuais: “fortes” contra as “fracas”. A construção de uma rede de relações sociais

transfere para o nível agregado a possibilidade de cooperação, a partir do desenvolvimento potencial agregado que pode ser alcançado e não somente do potencial individual. (SEN, 1999b: p. 50 - 51)

A visão de Sen (2010) sobre *povo* tem uma forte concepção holista, dado que ele considera plausível a possibilidade de alcançar maior desenvolvimento econômico e social quando o objetivo do ser humano passa a ser influenciado pelo desejo de realização do bem do povo e da sociedade como um todo. Assim sendo, as necessidades econômicas de um povo só podem ser expressas em um contexto social. Associada a essa visão holista de povo, que imprime um caráter Rousseauiano de que não existe melhor escolha do que aquela feita pelo próprio povo, há uma complementaridade com a ideia de democracia deliberativa, na qual destina-se grande importância ao debate público para a conformação do que deve ser a vontade do povo.

Ao contrário da visão de Kelsen (2000), que é a de que o voto da maioria vence, Sen (2010) não acredita na regra da maioria como a ideal para resolver as disputas econômicas. Ele ilustra seu ponto de vista a partir da seguinte situação: um bolo pode ser dividido em três partes iguais para três pessoas. Porém, extraíndo-se uma das partes de uma pessoa e dividindo-a entre as outras duas tem-se uma situação que agrada a maioria, mas que desconsidera a possibilidade da necessidade da primeira pessoa ser maior do que as outras duas. Isso significa que é impossível formar juízos sociais a partir de tão poucas informações, como aquelas fornecidas pela regra da maioria. Na citação abaixo vemos que Sen (2010: p. 284) compartilha da visão de Aristóteles de que a o debate é a peça chave do desenvolvimento:

... Aristóteles concordou com Ágaton em que nem mesmo Deus podia mudar o passado. Mas também concluiu que o futuro pode ser moldado por nós. Isso poderia ser feito baseando nossas escolhas na razão. Precisamos, então, de uma estrutura avaliatória apropriada; precisamos também de instituições que atuem para promover nossos objetivos e comprometermos valorativos, e , ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permita realizar o que tentamos realizar... a política do consenso social

requer não apenas a ação com base em preferências individuais *dadas*, mas também a sensibilidade das decisões sociais para o *desenvolvimento* de preferências e normas individuais. Nesse contexto, é preciso atribuir particular importância ao papel da discussão e das interações públicas na emergência de valores e comprometimentos comuns. Nossas ideias sobre o que é justo e não é podem ser influenciadas pelos argumentos apresentados para discussão pública, e tendemos à reagir às opiniões uns dos outros às vezes com um comprometimento ou até mesmo um trato, e outras vezes com inflexibilidade e obstinação implacáveis. (SEN, 2010: p. 289)

O exercício da liberdade é mediado por valores que são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação. O orçamento participativo é um instrumento que possui características que proporcionam uma ampliação dos espaços públicos para os debates em torno do interesse da coletividade.

CAPÍTULO 2: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É importante compreender que cidadania não deve ser vista como uma condição passiva e privilegiada de poucos, mas sim como um direito e um dever de cada cidadão, demonstrar a importância do orçamento participativo como uma forma, eficaz, de ampliação da cidadania, e conseqüente ampliação do capital social e a inter-relação entre ambos é o que se pretende. Vale ressaltar que a humanidade já vivenciou uma democracia participativa, a democracia ateniense que era praticada de maneira direta, ou seja, o cidadão participava das assembleias públicas e tinha participação ativa e constante sobre o processo decisório, definindo de maneira permanente o destino da polis, ou seja, das cidades.

“O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão dos negócios de uma coletividade politicamente organizada” (SOUZA, 2000, p. 39-58.). Tomando como referencia tal afirmação, o orçamento constitui, a partir do ponto de vista político-institucional a síntese do compromisso de contribuições da sociedade e de realizações do governo, tal como um contrato firmado entre governo e sociedade que reflete, em termos monetários, o que o governo faz pelo povo e o que o povo contribui para o governo.

A formalização do orçamento público encontra sua origem nos sistemas feudais da Idade Média. O método de orçamentação empregado nessa época – conhecido como “tradicional” – centrava-se claramente na função de controle no que diz respeito aos aspectos contábeis, dando ênfase aos objetos de gasto e ao estrito emprego das dotações nos fins para os quais foram concedidos. O orçamento era, então, um instrumento jurídico sem maior complexidade, que atuava como mecanismo de controle através da fixação dos meios (objetos de gasto) para que o poder governante executasse as tarefas definidas. (SOUZA, 2000, p. 39-58.).

Ao longo do tempo, “a peça orçamentária veio mostrar-se mais claramente como um instrumento de administração e não tanto como um mecanismo de controle político sobre o executivo”(SOUZA, 2000, p. 39-58.). Sustentado pelo advento da racionalização administrativa, através da consolidação da administração enquanto ciência no início do século XX, surge a metodologia do orçamento-programa. Essa metodologia pode ser definida, conforme Sanches, “através do

processo de fixação de despesas públicas a partir da identificação das necessidades públicas segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação. Neste modelo, os itens de gasto devem ser explicitados por unidade executora e programa de trabalho.” (SANCHES, 1997. p. 84). Enquanto que na metodologia de orçamentação tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, no orçamento programa o processo orçamentário é um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado. “A alocação de recursos tem em vista a realização de metas e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas”. (SOUZA, 2000: p. 39-58.).

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento programa consegue articular aspectos ligados tanto à dimensão da gestão quanto à do planejamento. No Brasil, o orçamento público – da União, dos Estados e Municípios – é, em princípio:

“o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano.” (SOUZA, 2000, p. 39-58.).

Portanto, é possível definir o orçamento público no Brasil como uma tradução financeira de um plano de ação. De fato, no processo de planejamento, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira. Além disso, como no caso brasileiro o orçamento público é anual, o processo de confecção da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano. Assim, mesmo sendo um período relativamente curto, o processo de orçamentação, em sua maior parte, não trata de decisões isoladas, constituindo um instrumento de planejamento de curto prazo que agrega as metas e os recursos financeiros disponíveis para o seu atingimento. (SOUZA, 2000, p. 39-58.).

O debate que circunda o redimensionamento das instituições democráticas contemporâneas sinaliza para a redefinição das relações entre Estado e sociedade. Neste sentido, são preconizados novos paradigmas de gestão pública calcados em um duplo processo, de descentralização e participação. No contexto da redemocratização da sociedade brasileira esses parâmetros foram associados à

reversão do autoritarismo que ordenou o processo de produção das políticas públicas. Assim, nas últimas décadas assiste-se à implementação, no nível local, de formatos institucionais que visam à democratização da gestão pública. E uma dessas formas é o orçamento participativo que traz consigo a necessidade da ampliação do capital social na sociedade.

Partindo-se do orçamento como matéria de política pública é fundamental discorrer sobre o que seria política pública e o que é política. Quando são apresentadas definições de políticas públicas, percebe-se que elas tendem a focalizar o Estado como o agente central de sua promoção, constituindo-se sistematicamente em ações de governos. É o caso de Bucci (2006), que nomeia políticas públicas o conjunto de “todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social”. (BUCCI: 2006. p. 10.) Enuncia ainda que políticas públicas são “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos”. Ao sintetizar várias definições, escreve que:

políticas públicas podem ser colocadas, sempre sob o ângulo da atividade, como conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos. (BUCCI: 2006b. p. 15).

Sendo esse último enunciamento o que mais se aproxima a ideia do orçamento participativo como política pública. No entanto, observa-se que as definições convergem também em outro ponto: a preocupação com o resultado e o efeito das políticas públicas. Para Fábio Konder Comparato, política pública “aparece, antes de tudo, como atividade, isto é, um conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. (BUCCI: 2006c. p. 12). Duran escreve que “uma política pública é a busca explícita e razoável de um objetivo graças à alocação adequada de meios onde a utilização razoável deve produzir

consequências positivas” (BUCCI: 2006c. p. 12). Pode-se traçar um paralelo com o conceito de orçamento de Allan D. Manvel, publicada em 1944:

o orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa, portanto pode-se afirmar, com base nesses conceitos, que a organização, execução e controle do orçamento pode ser visto como uma política pública. (MACHADO JR, 1961: p. 5.).

Para uma compreensão adequada do que seria política pública se faz necessário conceituar-se o termo política, possibilitando assim um entendimento amplo e preciso da atividade estatal ao implementar políticas públicas que atendam aos diversos anseios da sociedade. Conforme Bobbio:

A palavra ‘política’ por si só, já suscita um mundo de discordâncias no diálogo e nos debates entre as pessoas, vale lembrar que a palavra “política” deriva de *polis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. Por isso, cabe tecer algumas considerações para tentar compreender e superar a polissemia, isto é, torna-se necessário discernir as principais significações atribuídas ao termo “política. (BOBBIO, 2010. Vol. 2. p. 954 – 955.).

Segundo a tipologia clássica das formas de poder, o conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (Hobbes) ou, analogicamente, como “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (Russell). (BOBBIO, 2010: p. 954 – 955).

A política é uma referência permanente em todas as dimensões do cotidiano na medida em que esta se desenvolve como vida em sociedade. Embora o termo “política” seja muitas vezes utilizado de um modo bastante vago, é possível precisar seu significado a partir das experiências históricas em que aparece envolvido. No entanto, não é oportuno no momento trazer todos os contextos históricos que norteiam a ideia de política. Segundo Wolfgang:

A política surge junto com a própria história, como o dinamismo de uma realidade em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e eu não é fruto do acaso, mas resulta da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade. Homens que, portanto, têm todas as condições de interferir, desfiar e dominar o enredo da história (MAAR, 1993. p. 8.).

Apesar da multiplicidade de facetas a que se aplica a palavra política, uma delas goza de indiscutível unanimidade: a referência ao poder político, à esfera da política institucional. “A atividade política institucional do Estado é um conjunto de respostas”, segundo Wolfgang, “as necessidades da vida social desenvolvidas pelos homens em sua história, como a organização da vida coletiva e o atendimento de objetivos comuns” (MAAR, 1993. p. 10). Esta proeminência dos negócios públicos sobre os individuais é a causa básica para o desenvolvimento de uma estrutura de poder – a superestrutura do Estado – que ordena a disciplina e a base social a que corresponde. A questão vital para superestrutura está na sua relação com a sociedade. Para Gramsci:

Esta relação constitui o primeiro momento da superestrutura, a questão central da política institucional. Tão essencial que aparece reproduzida pela própria atividade institucional, como relações entre governantes e governados, representantes e representados, dominadores e dominados, juízes e julgados, administradores e contribuintes, deputados e eleitores, dirigentes e dirigidos, autoridades e população em geral. (CHOMSKY, 1993. p. 86.).

Ainda segundo Wolfgang:

não só os atos do governo, dos tribunais, do parlamento possuem significado político, mas este se estende à relação que estabelecem com a sociedade de governados. Das peculiaridades desta relação se nutrem os meios da atividade política, que ela põe em cena como vinculação com sua base, e que precisam ser levados em conta para se ocupar o governo. (MAAR, 1993. p. 61 – 62.).

Conforme Heidemann (2010), a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Na frase clássica de

Aristóteles, “o homem é um animal político”, um ser político por natureza. Nas relações sociais, as pessoas influenciam e deixam-se influenciar umas às outras. “Entretanto, a natureza “política” do homem, na verdade, caracteriza apenas uma dimensão do ser humano e não sua totalidade, como sugere absoluta e perigosamente o termo “natureza”, o verbo “ser” constante na sentença aristotélica”. (HEIDEMANN, 2010. p. 27 -28.).

A política, de acordo com Heidemann (2010), “trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder”. (HEIDEMANN, 2010. p. 27 -28.). Aqui Heidemann (2010) traz de forma precisa os objetos de estudo da Ciência Política que seriam o poder e as relações do estado e a coletividade. “A conjuntura prevalece sobre a estrutura”. Percebe-se que o autor procura deixar claro que as conjunturas irão determinar qual a melhor estrutura o Estado deve assumir ou organizar para manter o *status quo* de poder. Aristóteles como Maquiavel são figuras importantes nessa acepção. “Entrar na política” e no “submundo da política” são expressões que traduzem esse sentido”. (HEIDEMANN, 2010. p. 27 -28.). A política vista como um submundo pode nos trazer a ideia de subjetividade de comportamentos daqueles que procuram fazer da política apenas um negócio profissional e não uma vocação. “Quando predomina esse significado, por sua vez, os interesses conjunturais, particulares, podem comprometer se não corromper, as instituições comuns”. (HEIDEMANN, 2010. p. 29 - 31.).

Ainda por Heidemann (2010), “a política é também a arte de governar e realizar o bem público. Nesse sentido, ela é o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais”. (HEIDEMANN, 2010. p. 29 - 31.). O autor traz nesse outro conceito o aspecto da moralidade administrativa que deve ser buscada na atividade política, visando sempre o interesse coletivo com supremacia e assim garantindo à política aspectos de probidade e legalidade. “Por isso, o “desenvolvimento” como um alvo a ser perseguido deve ser qualificado para representar de fato um “bem público”; Heidemann (2010) amplia a ideia de bem público, trazendo a defesa de direitos humanos, no contexto dos direitos sociais, como algo que deve ser buscado sem distinção de classes sociais, “um processo de desenvolvimento que cristaliza desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um “bem público”. (HEIDEMANN, 2010. p. 29 - 31.).

Em sua última acepção, Heidemann (2010), “entende que a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo” (HEIDEMANN, 2010. p. 29 - 31.), o autor procura nessa última compreensão aproximar o sentido de política aos aspectos administrativos da gestão pública, onde o estado deve realizar atividade, o que ele chama de ações, com base em normas, pois o estado deve agir sempre vinculando-se as mesmas, com pouca, ou quase nenhuma oportunidade de agir livremente e assim garantindo a satisfação do bem comum; “para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, e esse planejamento deve ser definido em lei, mas precisamente no plano plurianual que será executado com base no orçamento público, também definido em lei; “que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal”, por exemplo, política econômica; como de alcance ou impacto “setorial”, por exemplo, política de saúde”. (HEIDEMANN, 2010. p. 29 - 31.).

Até aqui se procurou conceituar tanto política pública como o termo política para ai sim definir as tipologias de políticas públicas que irão permitir a compreensão adequada de orçamento participativo como instrumento para realização de política pública.

De acordo com Azevedo (2003), existem basicamente três tipos de políticas públicas:

- I – redistributivas;
- II – distributivas;
- III – regulatórias.

Que representam funções do Estado. Descrever cada uma dessas políticas se faz necessário para a identificação de qual delas terá como instrumento para sua realização o orçamento participativo. (AZEVEDO, 2003: p. 38).

O Estado possui atribuições ou funções econômicas, que envolvem sua atividade política institucional, que conforme Richard Musgrave, podem ser classificadas em:

- a) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa);
- b) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e

c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora). O autor as considera também como as próprias “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. (MUSGRAVE, 1974. p. 53).

A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se, conforme Giacomoni, naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). (GIACOMONI, 2007. p. 60). Musgrave & Musgrave chamam a atenção para duas situações bem exemplificativas: os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios. (GIACOMONI, 2007. p. 63).

Os investimentos na infraestrutura econômica – transportes, energia, comunicações, armazenamento etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores. Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, Musgrave & Musgrave (1974) trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Um bem privado típico – “par de sapatos”, por exemplo – tem as seguintes características:

I – os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer;

II – há rivalidade no consumo desse bem;

III – o consumidor é excluído no caso de não-pagamento.

No caso de um bem público igualmente típico – “medidas do governo contra a poluição”, por exemplo – as características são as seguintes:

I – os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer;

II – não há rivalidade no consumo desse bem;

III – o consumidor não é excluído no caso de não-pagamento. (MUSGRAVE, 1974: p. 68).

O bem privado é oferecido por meio dos mecanismos próprios do sistema de mercado. Há uma troca entre vendedor e comprador e uma transferência da propriedade. O não pagamento por parte do comprador impede a operação e, logicamente, o benefício. A operação toda é, portanto, eficiente.

No caso do bem público, o sistema de mercado não teria a mesma eficiência. Os benefícios geralmente não podem ser individualizados nem recusados pelos consumidores. Não há rivalidade no consumo de iluminação pública, por exemplo, e como tal não há como excluir o consumidor pelo não pagamento. Aqui, o processo político substitui o sistema de mercado. Ao eleger seus representantes (legisladores e administradores) o eleitor-consumidor aprova determinada plataforma (programa de trabalho) para cujo financiamento irá contribuir mediante tributos. Em função de regra constitucional básica, o programa de bens públicos aprovado pela maioria será coberto também com as contribuições tributárias das minorias.

Há situações em que o Estado utiliza recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados. É o caso dos bens mistos, em que a educação é um bom exemplo: ela é bem privado que pode ser comercializado no mercado, podendo seus benefícios ser individualizados. Mas ela é também um bem público, já que o nível cultural da comunidade cresce quando seus membros se educam. O envolvimento do Estado na educação certamente tem outras importantes justificativas como, por exemplo, a necessidade de investimento no “capital humano”, a educação gratuita no contexto da distribuição de renda etc.

As doutrinas de bem-estar, conforme Vilfredo Pareto (1927),

integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de “Ideal de Pareto”. Segundo ela, há eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhum outro tenha sua situação deteriorada. (PARETO, 1927: p. 20).

Ao respeitar-se exclusivamente as regras econômicas, a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão distribuídos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado. Há, ainda, a questão das habilidades individuais bastante diversas e a transmissão de bens via herança, ambas contribuindo também para a distribuição não uniforme da riqueza.

A função pública, conforme Giacomoni (2007), de promover ajustamentos na distribuição de renda justifica-se, pois, como correção às falhas de mercado. (GIACOMONI, 2007: p. 102). Para tanto, deve-se fugir da idealização de Pareto

(1927): “a melhoria da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras”. (PARETO, 1927: p. 30). O problema é fundamentalmente de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza.

Musgrave & Musgrave (2007) lembram os dois problemas que dificultam a transformação de:

uma regra considerada justa em uma política real de distribuição de renda. Primeiro, é difícil ou mesmo impossível comparar os diferentes níveis de utilidade, que indivíduos diversos derivam de suas rendas (...) A outra dificuldade surge do fato de que o tamanho do ‘bolo’ disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a distribuição. (MUSGRAVE & MUGRAVE 2007: p. 102).

O orçamento público, assim como na função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Exemplo clássico seria a utilização do imposto de renda progressivo, quando a alíquota aumenta com o crescimento da renda, para cobrir subsídios aos programas de alimentação, transporte e moradia populares.

Uma série de outras medidas públicas enquadram-se nos esquemas distributivos como, por exemplo, a educação gratuita, a capacitação profissional e os programas de desenvolvimento comunitário. Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o “campo de ação da função estabilizadora”, conforme Giacomoni. (GIACOMONI, 2007. p.40.).

A mais moderna das três, a função estabilizadora, adquiriu especial importância como instrumento de combate aos efeitos da depressão da década de

30 e a partir daí esteve sempre em cena, lutando contra as pressões inflacionárias e contra o desemprego, fenômenos recorrentes nas economias capitalistas do pós-guerra.

Em qualquer economia, os níveis de emprego e de preços resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores, das famílias, dos capitalistas, enfim, de qualquer tipo de comprador. Se a demanda for superior à capacidade nominal (potencial) da produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego. O mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a e reduzindo-a, conforme as necessidades.

Tendo uma melhor compreensão do que seria e política como ela pode ser vista como uma política pública pode-se adentrar no conceito de orçamento público para apreender-se como funciona o principal instrumento de execução das políticas públicas adotado pelo estado moderno.

O orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização. No plano da despesa, o impacto das compras do governo sobre a demanda agregada é expressivo, assim como o poder de gastos dos funcionários públicos. No lado da receita, não só chama a atenção o volume, em termos absolutos, dos ingressos públicos, como também a variação na razão existente entre a receita orçamentária e a renda nacional, como consequência das mudanças existentes nos componentes da renda (lucros, transações comerciais etc.). Segundo Giacomoni:

Assim, o sistema fiscal possui uma flexibilidade própria, que responde às mudanças na economia, mesmo que não ocorram variações na política fiscal (mudanças nas alíquotas ou na legislação dos gastos governamentais). (...) Esta flexibilidade embutida no sistema fiscal é responsável por reações automáticas que, em algumas circunstâncias, auxiliam o alcance das metas visadas pela política do setor público, enquanto que em outros casos atrapalham o alcance dos objetivos governamentais. (GIACOMONI, 2007. p.45.).

Partindo-se das definições acima verifica-se que o Orçamento Participativo, de acordo com seus objetivos, caracteriza-se como um instrumento utilizado para a realização de política distributiva, buscando atender as áreas mais carentes de

infraestrutura. O Orçamento Participativo tem como ponto central a ampliação da cidadania e a maior politização, “objetivando inculcar a certas classes sociais a consciência dos deveres e direitos políticos atribuídos aos cidadãos que a compõem habilitando-se a o livre exercício deles, das questões públicas”. (AZEVEDO, 2003: p. 38).

Compreender adequadamente o orçamento participativo como instrumento para realização de política pública e sua relação com o capital social, ocorrerá de maneira à medida que as discussões acerca do orçamento público e orçamento participativo avançarem.

Conforme Deusvaldo Carvalho,

o orçamento na Administração Pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas relacionadas às finanças do Estado. Mesmo que de forma rudimentar, o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade a partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade. (GIACOMONI, 2007. p.60.).

Orçamento, em sua definição clássica, conforme Giacconi, “é a previsão das quantias monetárias que, num período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos”. (GIACOMONI, 2007: p. 120). Modernamente, o orçamento é considerado uma técnica vinculada ao planejamento econômico e social e poderia ser assim definido: são as contas nacionais e o planejamento que oferecem os fins e os objetivos para cuja realização se requerem os fundos públicos; os custos das atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações; e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades.

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que a distinguiam no passado. Assim, “o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados”. (SANDRONI, 2008).

Deusvaldo Carvalho afirma que “orçamento público é um instrumento de planejamento adotado pela Administração Pública, realizado nas três esferas de

pode – Executivo Legislativo e Judiciário”. (GIACOMONI, 2007c: p. 105)., o qual prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Para Aliomar Balleiro o orçamento público

é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas me lei. (GIACOMONI, 2007b: p. 108).

Já o orçamento participativo, conforme Deusvaldo Carvalho, “é um importante instrumento de participação do cidadão na gestão pública”. (GIACOMONI, 2007c: p. 125). Portanto, o processo de orçamento participativo tem a necessidade de um contínuo ajuste crítico, baseado em um princípio de auto regulação do poder público, com o intuito de aperfeiçoar os seus conteúdos democráticos e de planejamento, e assegurar a sua não-estagnação. Os orçamentos e planejamentos participativos podem ser implementados através de ampla integração da sociedade civil no processo de discussão e acompanhamento dos planos e programas de governo.

O Orçamento Participativo se apresenta, de acordo com Pereira (2007),

como um mecanismo de democratização da política orçamentária pública, reunindo os cidadãos em assembleias públicas, nas quais estes avaliam a gestão, principalmente, municipal, o principal valor do Orçamento Participativo estaria, no ganho político que ele proporciona, ou seja, na possibilidade de incluir no processo de decisão política municipal pessoas que até então estavam excluídas desse processo, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos. (PEREIRA, 2007: p. 100).

Ainda, segundo o autor, o Orçamento Participativo se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria.

Leonardo Avritzer e Zander Navarro, “propôs a seguinte definição para o Orçamento Participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa, e a democracia participativa baseada em quatro elementos” (PEREIRA, 2007: p. 100). Antes de citá-los, é importante delimitar a ideia de democracia representativa e orçamento participativo. A legitimidade que fundamenta o Orçamento Participativo deriva da renúncia voluntária, por parte dos titulares de mandato representativo, como Prefeitos e Vereadores, da delegação que lhes foi atribuída pelo povo para propor e votar parcela do orçamento público, devolvendo-se a este o exercício da soberania na matéria.

É claro que a efetivação das condições que permitam o exercício, através do Orçamento Participativo, da deliberação popular e soberana depende do formato deste instrumento participativo; da autonomia da participação da população e de um significativo comparecimento destas às assembleias e outros fóruns deliberativos; do percentual dos investimentos objeto de deliberação e de diversas outras condicionantes de menor relevo. Configurada tal hipótese, é inquestionável a legitimidade do povo, reunido em assembleias populares, para estatuir soberanamente sobre matéria objeto de sua deliberação.

Todo o processo deve se ancorar em “regras claras, públicas e bem definidas”. (PEREIRA, 2007: p. 101). O Orçamento Participativo, assim efetivado, ostenta grande potencial transformador, tanto como instrumento de implementação de políticas públicas voltadas, em parte, para os excluídos, portanto, para a “justiça social”, quanto pelos seus “subprodutos políticos”. (PEREIRA, 2007: p. 101). O significado destes tem como síntese o resgate do valor do espaço público, restituído, finalmente, ao *demos*, seu direito ao pleno exercício da cidadania.

O Orçamento Participativo, com as características acima definidas, postula, além do mais, ser o principal instrumento de uma normatividade baseada na “complementação dialética” entre a democracia representativa e as diferentes modalidades de democracia participativa, com acentuada presença dessas últimas no processo decisório.

Retomando Leonardo Avritzer e Zander Navarro citados por Pereira (2007), os quatro elementos seriam:

1. A primeira característica do Orçamento Participativo é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local;
2. O Orçamento Participativo implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos;
3. A participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o Orçamento Participativo a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelo próprios participantes;
4. O Orçamento Participativo se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica. (PEREIRA, 2007: p . 56).

Do Orçamento Participativo pode-se concluir que possibilita a presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático. Para este estudo entende-se espaço democrático como aquele que permite a participação popular como pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições políticas e das organizações sociais, uma vez que favorece a competência cívica e eficácia política, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto, vale ressaltar que é importante e imperativo que o “ator social possa e tenha suas necessidades básicas atendidas para se tornar um cidadão”. Embora, como destacou Pereira (2007) , “isso não garante a produção de um consenso entre os interesses coletivos”. (PEREIRA, 2007: p. 56). Pois os interesses coletivos são diversos e a participação democrática produzirá conflitos positivos sobre as prioridades demandadas pela população.

Desde que o Brasil se redemocratizou, vem-se tornando um imenso campo de experiências de democracia participativa. Observa-se que todo o processo de descentralização de políticas públicas, em diversas áreas como saúde, ensino fundamental e assistência social, tem ocorrido com a criação de conselhos que

antecipa a participação de membros da sociedade civil na interação com representantes dos governos, em todos os níveis da administração pública direta, ou seja, União, Estados-Membros, Municípios e o Distrito Federal.

Agregando-se a esse processo floresceram também experiências municipais de Orçamento Participativo (OP), principalmente por ações empreendedoras de governos de esquerda e centro-esquerda distribuídos pelo país. Onde, a população é chamada a apresentar suas demandas de serviços e obras públicas, de maneira a colaborar com a montagem da proposta orçamentária que será enviada pelos Poderes Executivos municipais às Câmaras de Vereadores, conforme previsão legal: Ato das disposições constitucionais transitórias, artigo 35 e parágrafos.

Uma diferença importante deve ser observada, nos orçamentos participativos, é a existente entre conselhos e o próprio orçamento participativo. Os conselhos, via de regra, são previstos em legislação de âmbito nacional ou em lei estaduais ou municipais. Sendo suas atribuições delimitadas por setores de políticas públicas e, no caso dos conselhos que são parte de sistemas nacionais (saúde, assistência social e da criança e do adolescente), têm sua composição e competência semelhantes em todo país.

Já o orçamento participativo, ao inverso, é aberto a toda a população e, quando há efetiva participação, transforma-se em um verdadeiro indicador da cidade. E concomitantemente amplia o poder da população em incidir nas ações de governo, torna-se um instrumento essencial no planejamento estratégico de gestão pública que visa aproximar os gestores públicos dos problemas existentes nas regiões da cidade. Um verdadeiro palanque com microfone aberto para a participação política do cidadão.

No entanto é importante destacar que o ambiente para o orçamento participativo deve ser pautado pela transparência com ampla divulgação sobre o que foi priorizado pelos cidadãos e o que realmente foi realizado pelos gestores públicos, para que não haja o esvaziamento do processo participativo. O processo participativo é uma forma factível de aproximar a gestão pública à cidadania. Segundo Sen (2010): “o século XX estabeleceu o regime democrático e participativo como o modelo preeminente de organização política”. (SEN, 2010: p. 9)

Conforme Sen (2010):

“Precisamos reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate aos problemas que persistem em existir como: a pobreza, de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas, fome crônica muito disseminada, violação de liberdades...” (SEN, 2010: p. 9).

A liberdade política, que pode ser constatada no Orçamento participativo, traz a política não como um espaço de libertação das necessidades da vida. Ela é justamente uma das necessidades da vida na sua representação política, é o chamamento para o desempenho de mais um papel.

Essa liberdade política deve permitir que cada cidadão esteja apto a contribuir como os processos de formatação do orçamento participativo para que o mesmo seja eficaz, pois Sen, considera que “Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social.” (SEN, 2010: p. 10).

Ressalta Sen (2010):

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2010: p.18.)

Quando a consciência da liberdade política amadurece, vendo a realidade das coisas como reflexos de uma comunidade de iguais, surge a liberdade emancipada das contingências como razão que passa a definir e julgar as necessidades dos bens comuns.

2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANTECEDENTES

O surgimento do orçamento participativo associado com a experiência do município de Porto Alegre (RS) cujo início ocorreu no ano de 1989, não representa a primeira iniciativa, pois já haviam sido empreendidas no Brasil no final dos anos 70. Ainda durante o regime militar, registraram-se experimentos em Lages (SC), Vila Velha (ES) e Pelotas (RS) que tiveram pouca visibilidade e vida curta, conforme Sousa (2000), “dadas as condições restritivas do contexto político do momento.” (SOUSA, 2000: p. 39 - 58).

De acordo com Somarriba e Dulci (1997):

Estas experiências de orçamento participativo, somadas a outras iniciativas de incorporação da participação popular na gestão pública que também ocorreram no período de regime autoritário, constituíram o primeiro momento de evolução de democracia local no Brasil. (SOMARRIBA, 1997: p. 09).

O segundo momento, localizado temporalmente na transição entre o regime militar e o civil (1983 – 88), foi caracterizado pela predominância de esforços de descentralização administrativa em grandes capitais, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza e Porto Alegre. Acompanhados de ensaios, ainda que sem uma adequada sistematização, e abertura dos governos à participação popular. O terceiro momento, por sua vez, ocorreu já na vigência da nova Constituição, correspondendo às gestões municipais eleitas em 1988, dentre as quais adquiriram grande destaque as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja característica principal era a proposta de orçamento participativo.

Somarriba e Dulci (1997) ainda destacam um quarto momento dessa sequência, “referenciado pelas administrações eleitas em 1992.”. (SOMARRIBA, 1997: p. 10). Algumas delas dinamizaram as experiências participativas em curso, enquanto outras as introduziram pela primeira vez, como é o caso de Belo Horizonte. Nesta fase, a ideia de gestão participativa adquiriu maior solidez e popularidade, notadamente pelo amadurecimento do orçamento participativo enquanto prática.

Ao longo desses momentos de evolução das formas de democracia local no Brasil, dois elementos ou atores adquirem grande relevância no processo de mudança no relacionamento entre o poder público e a sociedade. Trata-se do papel

dos movimentos sociais urbanos e das associações civis. A decadência do regime autoritário abriu terreno para a emergência dos, Azevedo e Avritzer (1994):

Movimentos sociais urbanos, incluindo aqueles movimentos orientados primariamente para fins de natureza valorativa e normativa, assim como movimentos reivindicatórios (associações de bairro e favela, movimentados pela melhoria do transporte de determinadas regiões), cujo objetivo era o desenvolvimento de uma estratégia junto ao Estado visando melhorias urbanas. (AZEVEDO & AVRITZER, 1994b: p. 59).

Em sua maioria ligados à igreja, esses movimentos significaram a recuperação da ideia de sujeito e ator social por indivíduos e grupos, antes apenas objetos do processo de decisão por parte do Estado. Um aspecto importante associado a esses movimentos foi a intensa proliferação de associações sociais acompanhada por uma mudança no perfil de seus membros, “caracterizada por uma melhor qualificação e incorporação de novos atores”. (AZEVEDO, 1994b: p.20) Dessa forma., é possível dizer que os movimentos sociais urbanos foram responsáveis por um impacto significativo na arena societária, mesmo que a sua inclusão na estrutura específica de organização do Estado não tenha ocorrido prontamente.

Assim como os movimentos sociais urbanos contribuíram fortemente para que fosse criado um ambiente sócio-político propício para o surgimento de experiências participativas, como o orçamento participativo, o papel do Partido dos Trabalhadores e outros partidos comprometidos com projetos democráticos foi fundamental.

A proposta de incorporação da participação popular na elaboração da peça orçamentária surge, então, fundamentada em uma série de críticas sobre os pressupostos que definiam o Estado como único ator legítimo e tecnicamente competente para decidir sobre a destinação dos recursos públicos. De acordo com Souza (2000), essas críticas são:

“I – a administração e o planejamento “racional” fundamentam-se em uma racionalidade estreita, instrumental (otimização dos meios, presunção tácita quanto aos fins e banalização, encobrimento ou mistificação dos fins, os quais dizem respeito, essencialmente, à reprodução do próprio sistema e das desigualdades que ele acarreta);

II – a “razão” invocada. A pretexto de ser universal e garantir julgamentos imparciais, abafa a alteridade, exclui e serve à opressão, por assumir como ideal um conjunto homogêneo de cidadãos, onde a “norma” implícita determina os valores e comportamentos dominantes, o que nega ou diminui os valores de grupos oprimidos devido a sua etnia, gênero, etc.;

III – o Estado não é “neutro”, nem pode sê-lo, uma vez que é antes uma condensação da relação de forças entre classes, de tal forma que tende a produzir intervenções conforme os interesses dos grupos e classes dominantes (que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência);

IV- tanto ao legislativo quanto ao executivo faltam transparência, sendo ambos deficitários em matéria de accountability;

V – a representatividade num sistema democrático pode vir a ocorrer de forma distorcida e precária, uma vez que muitas vezes os políticos estão envolvidos em redes de favores e interesses (financiamento de campanha, grupos econômicos, oligarquias políticas tradicionais, construção de imagem, etc.). Além disso, a representação evidencia a carência de mecanismos efetivos de controle;

VI – pouco transparente e distante, a política passa naturalmente a ser presa fácil da corrupção, reforçando atitudes de apatia política e pronta aquiescência por parte dos cidadãos.” (SOUZA, 2000: p. 39 – 58).

O Orçamento Participativo busca repolitizar a discussão do orçamento público. Na sua essência, o Orçamento Participativo consiste na abertura do aparelho do estado à possibilidade da população participara diretamente nas decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos, intervindo na confecção da peça orçamentária.

Ao promover a discussão popular sobre o conteúdo do orçamento público, o Orçamento Participativo inaugura acessos ou caminhos para que informações fluam tanto para o lado do governo quanto para o lado dos cidadãos. O Orçamento Participativo possibilita que o governo capte, com maior facilidade e precisão, as demandas sociais. Tais informações são imprescindíveis para a fundamentação de decisões ligadas à alocação dos recursos públicos. É possível dizer que o orçamento participativo atua como um permanente diagnóstico de necessidades e carências, através do diálogo recorrente e estruturado que tal política proporciona. Por outro lado, os participantes das assembleias do orçamento participativo adquirem considerável noção sobre a dinâmica e os processos burocráticos que

caracterizam a administração pública e, conseqüentemente, os limites objetivos às suas demandas. Essa consciência, que passa a ser gerada com implementação de tal política, não só possibilita ao cidadão entender melhor o governo, mas também, torna o diálogo e a negociação mais fluida entre Estado e sociedade na busca do objetivo de compatibilizar as necessidades da população e as possibilidades da administração pública.

A dinâmica do Orçamento Participativo torna mais transparente o processo de gestão pública e, assim, rompe com:

“a falta de publicidade na elaboração das propostas administrativas, o particularismo das escolhas ligadas a interesses clientelares e a incapacidade de legitimação de um estado cujas opções políticas são baseadas nos dois primeiros aspectos.” (AZEVEDO, 1994b: p. 69).

Através da discussão pública do orçamento, o histórico comportamento da administração pública de tratar a destinação dos recursos públicos de forma hermética, centralizadora, tecnocrática e marcadamente sem transparência, cede à possibilidade de participação direta da sociedade civil na formatação de ações governamentais. De acordo com Silberschneider:

Torna-se patente que a introdução da discussão pública do orçamento apresenta-se como variável política capaz de alterar a qualidade da negociação de benefícios sociais entre governantes e governados, na medida em que a geração de um novo espaço público não-estatal possibilita a potencialização da governança através da agregação de novos agentes políticos na negociação da ação governamental, provocando o incremento das exigências de accountability (SILBERSCHNEIDER, 1998: p. 25).

O Orçamento participativo acredita-se, tem potencial de atuação como indutor de capital social, de acordo com os indicadores apresentados por Robert Putnam (1996). Na medida em que o Orçamento Participativo incentiva um envolvimento maior dos indivíduos com questões coletivas e, por consequência, com o Poder Público, verifica-se uma tendência por maior organização dos indivíduos enquanto sociedade civil, além da formação e capacitação de lideranças.

2.2 FASES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A fase de legitimação trata-se de uma fase inicial que pressupõe a legitimação da dinâmica de gestão participativa como processo decisório de governo e como *locus* de apresentação de demandas sociais e deliberação participativa das ações públicas. Nessa etapa, procura-se a legitimação no interior do governo, o reconhecimento do governo, a incorporação dos processos de participação gerencial nas secretarias e instâncias da gestão municipal, legitimação externa ou social – revelada pela capacidade de mobilização social e representatividade territorial dos delegados e representantes locais.

Consolidada a legitimação interna e externa, inicia-se o envolvimento político das instâncias de governo na dinâmica participativa e o enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político, que seria a fase de efetividade. Nessa fase, surgem novos objetivos visando à consolidação do processo de descentralização administrativa, aumento da participação das comunidades no processo de gestão, propiciando a discussão do desenvolvimento do território em sua totalidade. É possível destacar três instrumentos que definem essa etapa:

1) construção de programas e práticas intersetoriais que envolvam as diversas instâncias de governo na formulação de projetos de desenvolvimento de territórios;

2) criação de um sistema de comunicação social e de planejamento que envolva e integre comunidades de diversos territórios e instâncias governamentais e,

3) criação de práticas de empoderamento social (estruturas estatais participativas, descentralizadas, articuladas em rede, elaboração e gestão de políticas públicas) que se articulem ao redor de um sistema de governança social.

Gonçalves define empoderamento:

“a capacidade do indivíduo fazer opções livres de amarras políticas, econômicas, sociais, ou seja, o sujeito fazer uso de sua liberdade, sem os mecanismos de coerção; para que isso ocorra com precisão ele deve ser ‘educado’ para tal objetivo. Trabalhar as instituições (Igreja, família, Estado...) e não a pessoa individualmente. Capacitar o sujeito

a reconhecer a sua vulnerabilidade, reforçando a autoconsciência, o autoconhecimento e auto-estímulo, no sentido de buscar melhores condições para a expansão de suas necessidades reais que inclui: educação, habitação, poder decisório, acesso a saúde, a serviços sociais, liberdade de expressão ". (GONÇALVES, 2005:16).

Já na fase de institucionalização OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa, então empoderada, deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas). É nesse momento que é possível vislumbrar a superação da antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos.

Uma vez definido o Orçamento Participativo, parte-se para a definição e compreensão do que seria o Capital Social, necessário para uma efetiva e eficaz implementação do orçamento participativo que representa um instrumento do Estado para a satisfação do bem comum, por meio do uso dos recursos oriundos da arrecadação tributária. Permitindo a execução de suas políticas públicas.

Analisar o capital social e sua relação com o Orçamento Participativo se faz pertinente, para identificar se há uma correlação positiva entre o Orçamento Participativo e alguns indicadores de capital social. Esses indicadores seriam:

I - Confiança interpessoal e confiança nas instituições, pois, para Putnam (2002, p. 80), "a confiança generalizada é a base do capital social";

II – Informação;

III – Sociedade politizada.

O indivíduo politizado entende como funciona as relações de poder em cada sociedade e no mundo em geral. E compreende que, por trás das relações de troca no mercado haja relações de exploração. Que, por trás das relações de voto, existam relações de dominação. Que, nas relações de informação, haja um processo de alienação. Seria entender que tudo o que existe foi produzido

historicamente, pelas relações entre os homens e o meio em que vivem. E, portanto, tudo o que foi construído pelos homens pode ser desconstruído e reconstruído;

IV – Associações.

Buscou-se indicadores que permitissem testar empiricamente a teoria do capital social. Para isso, será necessário escolher variáveis que estejam o mais próximas da formulação teórica proposta. Putnam (2002, p. 93), por exemplo, trabalha com distintos planos analíticos, os quais seriam impossíveis de serem instrumentalizados em sua totalidade na presente dissertação.

Pode-se definir algumas variáveis independentes, como:

I – tempo de participação no Orçamento Participativo;

II – escolaridade e

III – renda.

A escolha das variáveis escolaridade e renda está associada ao fato de que ambas são geralmente apontadas por parte de literatura, como as de maior capacidade de predição quanto ao engajamento político dos cidadãos (MILBRATH, 1965: p. 17). O tempo de participação no Orçamento Participativo permitirá o teste dos efeitos de uma inovação institucional nos padrões de civismo e capital social.

CAPÍTULO 3: CAPITAL SOCIAL

3. CAPITAL SOCIAL

A identificação de fatores capazes de estimular ou restringir a formação de redes interorganizacionais está vinculada às características peculiares das pessoas, empresas, sociedades e culturas envolvidas. Isso significa que, embora resultados obtidos em outras situações de tempo e espaço possam servir de base para a compreensão de um caso particular, tais resultados devem ser contextualizados à realidade na qual estejam sendo aplicados. Um termo que vem sendo utilizado com frequência para explicar o desenvolvimento social e econômico e a cooperação entre indivíduos é o conceito de capital social.

O conceito de Capital Social tem diversas acepções ajustando-se às mais variadas orientações teóricas e metodológicas. A difusão do termo no meio acadêmico é relativamente recente, tendo adquirido maior expressão “a partir da década de 1980, quando passou a ser de larga utilização entre sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos e teóricos do desenvolvimento”. (COSTA, 2004: p. 125.). Pierre Bourdieu (1998) , James Coleman (1998) e Robert Putnam (1996) são os autores referenciais na elaboração e difusão do conceito de Capital Social.

O conceito de Capital Social (CS) só tomou relevância a partir do livro de Robert Putnam, *Comunidade e democracia: uma experiência da Itália moderna*, publicado em 1993. No entanto, não se pode considerá-lo como um conceito novo. Fukuyama aponta que a expressão “capital social” (FUKUYAMA, 2000: p. 344) foi utilizada pela primeira vez por Lyda Hanifan, em 1916, em estudos que descreveram os centros comunitários de escolas rurais.

A pesquisa de Putnam durou 20 anos (1970 – 1990). Putnam descarta a tese que associa a democratização à modernização econômica, pois:

- 1) As regiões que mostraram melhor performance institucional não coincidem com as que receberam mais recursos ou investimentos;

- 2) Apesar de admitir a existência da conexão entre modernidade econômica e democratização. Putnam acha que ela não é direta, precisando de um elemento catalisador. (PUTNAM, 1996: p. 40).

Para ele a explicação mais plausível é a da existência de uma comunidade cívica, espera-se que quanto maior a comunidade cívica maior o desempenho institucional, e as características da Comunidade Cívica seriam:

- Participação cívica: disposição dos cidadãos para a busca do bem comum à custa do puramente individual e mesquinho;
- Igualdade política: os cidadãos agem como iguais, não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes;
- Solidariedade confiança e tolerância: nesta comunidade os cidadãos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros;
- Associações: são estruturas sociais que incentivam e viabilizam a cooperação (clubes e associações desportivos, recreativos, atividades culturais, científicas, técnicas, profissionais, etc.). (PUTNAM, 1996: p. 41).

Para Putnam (1996), Capital Social pode ser visto como um conjunto de crenças compartilhadas que melhoram o desempenho dos Estados democráticos, ou seja, para Putnam Capital Social é igual a confiança. (PUTNAM, 1996: p. 41).

A confiança é a base para a cooperação esta gera confiança em um círculo virtuoso. Tal confiança social pode manar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica.

Ainda segundo o autor:

O Capital *socialé*, em termos políticos, produtivo; porque consegue resolver o principal dilema da ação coletiva: a deserção. Exemplo: Teu milho está maduro hoje: o meu estará maduro amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto, não farei nenhum esforço em teu favor, e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam, e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua. (PUTNAM, 1996: p. 41).

O 'Capital Social' vem adquirindo destaque tanto pela sua vinculação com conceitos provenientes da teoria social como pela associação estabelecida com disciplinas que utilizam a ideia de capital, a exemplo da economia. Além disso, “embora não haja homogeneidade na forma de abordar o capital social, há consenso

de que em comparação a outras noções que são centrais ao debate do desenvolvimento econômico, esse é um conceito de natureza relacional”. (NARAYAN, 1999: p. 12).

A concepção de Bourdieu (1998), que é a primeira análise contemporânea sistemática sobre o Capital Social, tem como foco as estratégias de reprodução ou a mudança de posição na estrutura social, sendo o único dos três autores a incluir na estrutura de análise do capital social a noção de conflito. Coleman, por seu turno, estabelece ligação entre a teoria da escolha racional e as relações sociais no desenvolvimento de capital humano, ao passo que Putnam ressalta a existência de uma significativa associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico.

Bourdieu (1998) utiliza o conceito de Capital Social de forma instrumental, centrando-se nos benefícios que são obtidos pelos indivíduos em função de sua participação em grupos e sobre a construção deliberada de sociabilidade com o objetivo de criar este recurso.

O Capital Social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de Inter reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por *ligações* permanentes e úteis. (BOURDIEU, 1980).

Bourdieu (1998), destaca também a criação do Capital Social através do conceito de *habitus* - as atitudes, concepções e disposições compartilhadas pelos indivíduos pertencentes à mesma classe – que configura redes sociais de relacionamentos entre os agentes. O volume de capital que um indivíduo possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) associado a cada um daqueles a quem está ligado.

De forma análoga a Bourdieu (1998), Coleman (1998) utiliza a noção de Capital Social como um recurso que gera benefícios e recorre a termos econômicos,

incorporando-os à sociologia, para especificar a sua concepção deste conceito. A definição apresentada por Coleman (1998) é de que o Capital Social é “(...) a habilidade de as pessoas trabalharem juntas em grupos e organizações para atingir objetivos comuns”. (COLEMAN, 1998: p. 95 – 120).

Coleman (1998) parte de uma dupla crítica para introduzir a noção de Capital Social. De um lado, questiona os sociólogos que tendem a apreender o ator como socializado, ou seja, tendo suas ações determinadas por normas sociais, regras e obrigações, mas sem um móvel particular que as guie. No entanto, destaca que a principal virtude destes estudos é a habilidade com que descrevem e explicam como a ação é modelada, limitada e direcionada pelo contexto social. De outro lado, critica os economistas neoclássicos que percebem a ação como produto unicamente das motivações de auto interesse dos atores, as quais independem das estruturas que configuram o mundo social. Aponta, porém, o mérito em postularem um princípio de orientação da ação, encontrado na maximização da utilidade.

O princípio da ação racional ou intencional é incorporado, então, por Coleman (1998) em sua concepção de Capital Social, conjugando-o com os efeitos das estruturas sociais sobre o comportamento dos atores. Em outros termos, há uma tentativa de mesclar os dois princípios, o que permitiria contemplar a relativa liberdade dos atores em suas decisões acerca dos rumos de suas ações, ao mesmo tempo incorporando os efeitos do contexto social sobre estas decisões.

Ao contrário de outras formas de capital, o Capital Social é inseparável da estrutura de relações estabelecidas entre os atores. (COLEMAN, 1998: p. 95 – 120). A característica principal do capital social em relação a outras formas (físico, cultural, humano), apontada tanto por Bourdieu quanto por Coleman (1998), é a sua intangibilidade. Diferente do capital físico, que se desgasta com o seu consumo, o capital social é valorizado através de seu uso e de interações repetidas. (MC. NAUGHTON, 2000: p. 26). Ele só existe na estrutura das relações sociais, que são as fontes do Capital Social. Ele atua também como um facilitador (*lubricant*) na difusão de informações e no fluxo de recursos aos agentes envolvidos na estrutura social.

Coleman (1998), por exemplo, afirma que existe uma relação de complementação entre capital econômico, capital humano e Capital Social (relações de confiança). Um país com infraestrutura e mecanismos de financiamento, com

capacidade para utilizá-los devido a educação, terá melhores resultados com relações de confiança entre as pessoas e maior cooperação.

Assim, nas comunidades onde o nível educacional e os recursos financeiros disponíveis são constantes, o que irá proporcionar um melhor desempenho ou desenvolvimento de seus integrantes pode ser explicado pelos laços de confiança estabelecidos pelos membros da comunidade que permite mobilização social coletiva e otimização dos recursos individuais existentes.

Para, Coleman (1998), pode-se identificar alguns indicadores clássicos de Capital Social: confiança interpessoal, tolerância política e otimismo. Segundo a teoria do Capital Social, indivíduos que são mais confiantes uns nos outros, mais tolerantes às divergências políticas e mais otimistas quanto a seus futuros são também mais propensos a envolverem-se em distintas formas de ação coletiva porque são mais abertos à interação com estranhos.

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 ideia de reciprocidade. Quando há confiança interpessoal generalizada, o espaço para comportamentos oportunistas é reduzido, já que tendem a prevalecer padrões comportamentais cooperativos. Cidadãos que confiam em outras pessoas de maneira indiscriminada estão mais propensos a envolverem-se em interações com estranhos.

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. Um indivíduo tolerante busca conciliação e aceita conviver com visões de mundo conflitantes, ambas características importantes para quem participa em formas de ação coletiva. Por fim, pessoas otimistas quanto ao futuro também estão mais propensas a envolverem-se em movimentos e grupos sociais, pois também tendem a ver outras pessoas de maneira positiva.

O autor de maior influência no debate atual sobre o Capital Social, no entanto, é sem dúvida nenhuma Putnam (1996). A questão básica que Putnam (1996) procura responder, contrastando os diferentes resultados produzidos pela descentralização política no Norte e Sul da Itália, é: por que o mesmo tipo de instituição exibe desempenho diverso em contextos sociais distintos? Comparando historicamente as duas regiões, Putnam (1996) chega à conclusão de que o bom

desempenho institucional do Norte da Itália deve-se principalmente a uma sociedade civil muito mais forte do que do Sul, ou seja, à existência de uma 'comunidade cívica'.

Participação ativa dos cidadãos nos negócios públicos e igualdade política, embora extremamente importantes, não são suficientes por si só para caracterizar uma comunidade cívica. É necessário ademais que exista solidariedade, confiança e tolerância nas relações dos cidadãos uns com os outros:

As relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de 'oportunismo', no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente. (PUTNAM, 1996: p. 30).

Conforme definição de Putnam (1996):

[O] capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas [de participação cívica], que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas." (PUTNAM, 1996: p. 35).

Putnam (1996) considera que embora a confiança não faça parte da definição do Capital Social é uma consequência deste, podendo ser tomada como *proxy* de sua existência. As normas compartilhadas, que podem ser enraizadas em parentesco, etnia, valores religiosos ou ideológicos, mas também em padrões de desempenho profissional e códigos comportamentais, reduzem a incerteza pois permitem aos atores prever o comportamento mútuo. Com isso, forma-se um circuito virtuoso pois "a própria cooperação gera confiança". (PUTNAM, 1996: p. 40)

No contexto de comunidades de pequeno porte e alta integração, a confiança nasce das interações face a face e da coesão existente entre seus membros. Já nas sociedades complexas, a confiança somente pode surgir em função da existência de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica.

A partir do estudo de Putnam, têm-se duas grandes generalizações:

A primeira estabelece como a condição principal na determinação do nível de associativismo o contexto histórico-cultural, já que o processo de acúmulo de laços comunitários e engajamento cívico para práticas associativistas é lento e pressupõe uma cultura específica de determinadas comunidades. A segunda afirma a importância das instituições públicas na indução do associativismo. Assim, as ações políticas governamentais também seriam determinantes para configuração do tipo e da intensidade da ação coletiva. Governos dirigidos por elites políticas reformistas melhorariam a qualidade das políticas públicas e aumentariam o desempenho institucional do local. (PUTNAM, 1996: p. 40 - 58)

Bourdieu, Coleman e Putnam convergem ao afirmarem que o Capital Social representa um recurso ou ativo que, a exemplo do capital econômico, pode ser acumulado. Todavia, de modo diverso ao capital econômico, que tem um proprietário e cujos direitos são assegurados por lei, o Capital Social tem o caráter de bem público; somente pode ser acumulado mediante a manutenção e ampliação das relações sociais que ocorrem em nível da comunidade, a qual não tem nenhum reforço legal para reivindicar sua propriedade.

Embora convirjam em relação às propriedades amplas do Capital Social, esses autores divergem em relação à dimensão enfatizada, bem como em relação à unidade social a qual se aplica o capital social e como este deveria ser medido. De acordo com McNaughton, as razões para as diferenças decorrem dos problemas distintos que estão sob avaliação. (MC. NAUGHTON, 2000: p. 43) O aumento dos retornos em educação derivados da posse de capital social é a preocupação de Coleman (1990), enquanto Putnam (1996) busca explicar as diferenças nos desempenhos político e econômico de amplas regiões italianas. Bourdieu, por seu turno, salienta a importância do 'campo' (artístico, científico, e outros), ou seja, de que o tipo de capital social e a sua medida dependem daquilo que esteja sendo estudado como, por exemplo, o desempenho econômico de empresas ou as realizações educacionais dos indivíduos.

Os neoinstitucionalistas, Coleman (1990) e Putnam (1996), rejeitam a relação direta entre o contexto sociocultural histórico com a suposta formação de laços de confiança e o nível de engajamento cívico estabelecido pela obra de Putnam (1996). Sendo verdade essas generalizações, a ausência de um contexto cultural favorável condenaria diversos países e localidades do mundo em desenvolvimento a regimes oligárquicos, ao atraso social e ao subdesenvolvimento econômico.

Segundo a corrente neoinstitucionalista, a ausência de laços de confiança, de práticas associativistas e níveis baixos de engajamento político são dados por ações políticas que impedem seu desenvolvimento. A ideia decorre do pressuposto de que as instituições públicas detêm o monopólio da força (coerção social) e a capacidade única de mobilização e organização social. O Estado moderno seria a arena principal para a convergência das demandas sociais que determinariam o êxito das mobilizações sociais.

As instituições públicas e seu poder de intervenção seriam responsáveis por dar forma à ação coletiva e à interação social do local. Dessa maneira, observa-se a mudança no papel do Estado de um regulador da ação e da interação social para o Estado como mobilizador de capital social e responsável pelo ativismo político que dariam as bases institucionais para a mobilização, ou não, das iniciativas coletivas.

Putnam (1996) segue a abordagem de Coleman (1990) quando afirma que “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de Capital Social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.” (PUTNAM, 1996: p. 177). As regras sociais são úteis porque transferem de um ator para outro o direito de controlar uma ação que pode ter consequências, positivas ou negativas. Estas regras são sustentadas tanto por meio de socialização quanto de sanções. As mais importantes regras são as de reciprocidade, que podem ser de reciprocidade específica, consistindo na permuta simultânea de elementos de igual valor, ou generalizada, consistindo numa contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concebido hoje venha a ser retribuído futuramente.

As regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social, pois inibem os incentivos à transgressão, diminuem a incerteza e fornecem modelos para futura cooperação. (PUTNAM, 1996: p. 118).

Os sistemas de participação cívica, por sua vez, são uma forma essencial de Capital Social, constituindo-se de formas de interação horizontal que quanto mais desenvolvidos forem numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

3.1 DETERMINANTES DO CAPITAL SOCIAL

Coleman destaca que as relações sociais são importantes canais de informação, fornecendo bases para a ação. Mas a interação em si não gera necessariamente Capital Social, pois pode se constituir apenas em um meio para se obter informações. A existência de capital social requer que essa relação seja recorrente e embasada em normas e valores compartilhados pelos participantes. De acordo com Coleman, quando as normas em vigor são efetivas, elas tornam-se uma poderosa fonte de Capital Social.

A norma prescritiva de que se deve renunciar ao auto interesse, por exemplo, agindo em conformidade aos anseios da coletividade, é capaz de gerar Capital Social. Uma norma desse tipo, reforçada por apoio social, *status*, reconhecimento e outras recompensas não materiais, tem a capacidade de induzir pessoas a trabalharem pelo bem público. Em alguns casos, as normas são internalizadas através de sua prática recorrente; em outras, são apoiadas por recompensas externas oferecidas às ações abnegadas, bem como pela desaprovação social que às vezes acompanha determinadas ações egoístas.

Assim, o Capital Social pode ser considerado como um recurso que gera benefícios para os indivíduos, tendo como fonte o relacionamento com outros. Se **A** faz algo para **B** e confia que **B** retribuirá no futuro, então **A** cria uma expectativa positiva em relação ao comportamento de **B** e, em **B**, gera a obrigação de retribuir **A**. Essa obrigação, conforme Coleman (1988, 1990), pode ser concebida como um crédito obtido por **A** para execução por **B**. Se **A** obtém um grande número desses créditos de uma série de pessoas com quem tem relações, pode-se, então, estabelecer uma analogia direta do Capital Social com o capital financeiro. Estas prestações de variadas espécies constituem um conjunto de créditos ao qual **A** lançaria mão em momentos de necessidade. Obviamente, se **A** tiver feito uma avaliação errônea acerca do comportamento de **B**, a retribuição pode não ocorrer.

Esta forma de geração de Capital Social depende de dois elementos fundamentais: um deles refere-se à confiabilidade existente no ambiente social, ou seja, a certeza de que as obrigações terão algum grau de retribuição; o outro se vincula à extensão real das obrigações assumidas. As estruturas sociais diferem nestas duas dimensões, enquanto os agentes no interior da mesma estrutura diferem na segunda dimensão. (COLEMAN, 1990: p. 31)

Essas diferenças tanto na confiabilidade do ambiente social quanto na extensão das obrigações assumidas deve-se a diversas razões. Uma delas é a existência de diferenças no grau de integração das comunidades. As regras de reciprocidade e de solidariedade são mais facilmente encontradas nos menores agregados sociais, tais como as pequenas comunidades. Além disso, existem diferenças culturais: em algumas culturas pode ser humilhante receber ajuda, em outras se encontra menor predisposição no envolvimento em ações conjuntas.

A ideia de que são os aspectos culturais os determinantes da confiança e do capital social é a posição defendida por Putnam. Para esse autor são os fatores culturais que explicam porque as sociedades se diferenciam em seus desempenhos econômicos e políticos. A existência de horizontalidade nas relações entre indivíduos, desenvolvidas de acordo com as particularidades locais através de uma tradição comunitária, determinaria a maior propensão para o envolvimento dos agentes em ações coletivas capazes, então, de potencializar o uso do capital material e do capital humano da coletividade. Ao contrário, relações hierárquicas calcadas em clientelismo, ausência de confiança, etc., inibiriam o engajamento cívico, levando a uma performance inferior.

Todavia, de acordo com Abu-El-Haj:

o corolário dessa ênfase excessiva em aspectos culturais na determinação da confiança e do capital social é de que relegaria os países e comunidades em atraso relativo a uma situação de baixo dinamismo econômico, sem maiores perspectivas de progresso, dada a incipiente presença de ações coletivas nesses locais. Uma posição que pode ser contraposta a essa visão culturalista é aquela defendida pelos neo-institucionalistas. (ABU-EL-HAJ, 1999: p.65 -79.).

Na ótica institucionalista o Estado seria, nessas sociedades atrasadas, o agente central capaz de mobilizar os recursos da comunidade e ser fonte de mudanças. Tem-se observado em alguns casos, que é a própria ação do Estado, quando dominado por oligarquias predatórias que privatizam o espaço público e se afastam das demandas sociais, que inibem ou destroem as ações comunitárias locais.

O Estado (particularmente em âmbito local) ao deter legitimidade política é capaz de realizar a concertação social entre os agentes da comunidade e promover o bem-estar social. Vale observar que o Estado brasileiro adota a forma republicana de governo, ou seja, aquela em que a coletividade é destinatária final das ações públicas e razão de ser legitimadora do exercício de funções outorgadas. E esse Estado criou uma constituição cidadã e participativa e a participação social é propiciada pela Constituição Federal de diversas maneiras, sendo uma delas a gestão participativa. A Constituição estabelece mecanismos de participação na gestão pública que asseguram ao cidadão a efetiva intervenção, como a votação de orçamento participativo e a manifestação em audiências públicas.

Entre os principais efeitos econômicos e sociais mencionados na literatura associados à presença de capital social estão aqueles relacionados à redução de riscos e de custos de transação, à produção de bens públicos e na promoção de organizações de cunho social, de atores sociais engajados e de sociedades civis mais participativa. “Enfim existe consenso de que a presença de capital social traz benefícios à sociedade, potencializando a aprendizagem, a mobilidade social, o desenvolvimento econômico e a vitalidade da comunidade”. (WALL, 1998: p. 300 – 322.).

A sua existência facilita o acesso de empresas e de indivíduos a oportunidades e a iniciativas de ação cooperativa, seja em termos de relações de mercado mediante, por exemplo, o instituto da subcontratação, seja através da criação de instituições de apoio na prestação de serviços reais, de modo a manterem as empresas inovativas.

A proposição central da teoria do Capital Social é de que as redes de relacionamentos constituem um recurso valioso para a condução dos temas sociais, provendo seus membros com o capital coletivo próprio, uma credencial que confere a eles o direito de acreditar, nos vários sentidos da palavra. Conforme Bourdieu:

Muito deste capital social está inserido nas redes de conhecimento e reconhecimento mútuo, nas quais aparecem sentimentos de gratidão, respeito e amizade, mas também podem aparecer na forma de status social ou reputação, especialmente entre os membros de uma rede específica, particularmente aquelas em que tais membros são relativamente restritos. (BOURDIEU, 1986)

Lüchmann (2002a) destaca duas críticas na teoria do Capital Social. “A primeira refere-se a relação imediata entre capital social, comunidade cívica e democracia. Segunda a autora, ela está ancorada de que as redes horizontais e associações da sociedade civil são desiguais e com diferentes estruturas de poder e acesso a recurso.” (LÜCHMANN, 2002a: p. 15 – 20). Enfatiza que “Putnam é acusado de não distinguir os tipos de associações, supondo então uma homogeneidade da sociedade civil que negligencia relações de poder e de conflitos no interior desse campo.” (LÜCHMANN, 2003: p. 75 – 104). Além disso, Lüchmann (2003) chama a atenção de que os indicadores utilizados por Putnam (1996) de comunidade cívica deixam muito a desejar na medida em que não qualificam o conteúdo das orientações e ações do associativismo.

A segunda crítica que Lüchmann (2003) destaca é quanto ao caráter reducionista, na medida em que elege o Capital Social como variável independente na implementação de processos que, por apresentarem uma natureza complexa, sofrem influência de um conjunto de fatores; e determinista, porque vincula a ideia de Capital Social a uma perspectiva de dependência histórica e cultural que ignora o papel da ação e organização política. Partindo deste conjunto de críticas, Lüchmann (2003) sugere a comparação com o conceito de sociedade civil, que segundo ele “ancorado nas práticas dos movimentos sociais, tem se constituído como importante instrumento para um novo modelo democrático”. (LÜCHMANN, 2002a: p. 107). O conceito de sociedade civil segundo Lüchmann (2003), “está assentado em um modelo de democracia que se caracteriza pela ideia de que muito mais do que ser sensível às demandas sociais, aquele governo que incorpora os atores sociais nos espaços e ideias de discussão e definição de políticas públicas seria então “um bom governo”. (LÜCHMANN, 2002a: p. 107). Nesta perspectiva a autora considera a democracia deliberativa como referencia central, juntamente com os conceitos de sociedade civil e de esfera pública, pois a partir de certas características “o conceito de sociedade civil vincula-se a uma concepção de democracia deliberativa que procura aprofundar a democracia representativa, na medida em que prevê uma participação ativa da população na discussão e definição das políticas públicas”. (LÜCHMANN, 2002a: p. 108). Porém, para além da conceituação habermasiana de sociedade civil e esfera pública, Lüchmann, acrescenta que para “contribuir e construir um modelo de democracia alternativa, é preciso levar em consideração a

importância de outros fatores ou variáveis, a exemplo da vontade política e desenho institucional.” (LÜCHMANN, 2002a: p. 108). Porém ressalta que falar da institucionalidade significa pensá-la duplamente pois “se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sócio-políticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais”. (LÜCHMANN, 2002a: p. 127). É importante também destacar que ainda pensando numa perspectiva democrática deliberativa, significa pensar a institucionalidade enquanto “uma construção institucional pautada em mecanismos - democráticos - de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade”. (LÜCHMANN, 2002a: p. 127).

3.2. DIMENSÕES DO CAPITAL SOCIAL

A literatura também identifica diferenças quanto à forma do capital social encontrado: estrutural e cognitivo. O Capital Social estrutural diz respeito às instituições, normas (regras formais: legislação, regulamentos das organizações etc.) e meios pelos quais o capital social se manifesta. O número de associações (verticais ou horizontais) existentes em uma comunidade, a tecnologia disponível (ex.: uma cidade “conectada” à Internet potencializa a troca de informações e de interação entre seus membros), as leis e o conjunto de políticas públicas que promovem ou facilitam a interação entre as pessoas e a ação coletiva (ex.: orçamento participativo, conselhos municipais etc.) são exemplos da forma estrutural de Capital Social. A forma cognitiva de capital social diz respeito a conceitos mais abstratos e subjetivos, como confiança, reciprocidade, solidariedade, atitudes, valores e crenças. (GROOTAERT & BASTELAER, 2001).

Putnam (1995) também levava em consideração, além das formas cognitivas de Capital Social, as instituições que foram criadas durante seu período de estudo, os governos regionais italianos, e observou que tais instituições também tiveram influência na dinâmica das comunidades por elas governadas. Da mesma forma, os “institucionalistas” do Capital Social também concebem a existência e importância das normas sociais que regem uma comunidade, ainda que seu foco seja o ambiente na qual tais normas são estimuladas ou suprimidas e as instituições que também contribuem para isso.

A literatura internacional como Gittel e Vidal (1998); Narayan (1999); Woolcock (1999); Putnam (2000) e o Worldbank (2000) tem diferenciado as formas de Capital Social com base na posição social dos agentes envolvidos. Desse modo, distinguem-se, usualmente, conforme Monastério (2000b, p.05), os seguintes tipos do Capital Social:

I - Capital Social institucional: é o que descreve as relações sociais existentes entre a sociedade civil e o Estado (os diversos órgãos e 'espaços públicos' com que se relacionam os cidadãos). São as ligações verticais entre os pobres e as pessoas ocupantes de postos de decisão em organizações formais. Comunidades, nas quais abunda esse tipo de capital, têm governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social.

II - Capital Social extracomunitário: é o que descreve as relações sociais geradoras de capital que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos. Esse tipo de Capital Social é muito importante, pois permite que os indivíduos estabeleçam as relações sociais em que são efetuadas 'trocas econômicas' (relações de mercado) e o acesso às informações (conhecimento) presentes em meios 'externos' à sua comunidade. Refere-se aos laços fracos entre pessoas/atores de grupos sociais distintos. São relações sociais mais distantes que trespassam as fronteiras sociais nos quais as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações demográficas, étnicas ou ocupacionais. Trata-se de um 'óleo lubrificante social'. As informações sobre o comportamento de outros agentes e oportunidades disponíveis fluem por meio do capital social do tipo "*bridging*". Quando o Capital Social do tipo "*bridging*" é abundante, tem-se uma sociedade fluída e integrada na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações.

III - Capital Social comunitário ("*bonding*"): é aquele que corresponde às relações sociais comunitárias dos indivíduos. Refere-se à capacidade que estes (indivíduos) possuem para gerar relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança nas suas comunidades, além do potencial organizativo que essas mesmas comunidades possuem.

Envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados para dentro nos quais as identidades dos membros são reforçadas. Essa 'supercola sociológica', nas palavras de Putnam, cria um ambiente

de lealdade e reciprocidade entre membros, sendo útil, especialmente, para a resolução de problemas de ação coletiva e para o apoio mútuo intragrupo.

De acordo com Monastério (2000b), a literatura, que relaciona Capital Social com redução de pobreza, afirma que, em países atrasados, os mais desfavorecidos têm se beneficiado de consideráveis estoques de Capital Social comunitário, pouco extracomunitário, e quase nenhum institucional. Woolcock (2001, 2002) faz afirmação semelhante citando Briggs (1998); Holzmann e Jorgensen (1999); Barr (1998); Narayan (1999) e World Bank (2000), entendendo que as diferentes combinações dessas formas de Capital Social (“*bonding*”, “*bridging*” e “*linking*”) são responsáveis por uma série de severas consequências no desenvolvimento e meio ambiente e permitem a compreensão da condição dos pobres em países em desenvolvimento.

Da mesma forma que outros autores como, por exemplo, Kliksberg (1999) e Durston (1999, 2000), Monastério (2000b) afirma que existem fortes laços de cooperação e solidariedade entre os pobres. Esse apoio mútuo intracomunitário tem uma função protetora e supridora de necessidades bem elementares (sobrevivência). A escassez de outros tipos de capital social dificulta a fluidez social em sentido vertical, caracterizando uma baixa permeabilidade dos governos às suas demandas e, no sentido horizontal extracomunitário, dificultando o estabelecimento de relações que supram necessidades, mais além da sobrevivência pelo acesso a novas informações e mercados, como a aquisição de bens de capital.

Conforme Woolcock (2002), essa diferenciação do Capital Social, esboçada inicialmente no modelo-síntese do mesmo autor (1998), centrada em redes dentro, entre e acima de comunidades, reconhece a importância do contexto institucional dentro dos quais essas redes são inseridas, especialmente o papel do Estado. Uma segunda diferenciação do capital social remete às duas dimensões necessárias para sua formação/incremento, e para que ele se converta em num fator positivo no desenvolvimento de uma comunidade. Diversos autores adotam a seguinte diferenciação de dimensões:

I - Dimensão “enraizamento”: refere-se à imprescindível ‘integração’, ‘imbricação’ ou ‘inserção’ dos indivíduos nas relações sociais. Isso quer dizer que as relações sociais devem estar culturalmente “enraizadas” na realidade dos indivíduos para que ocorra a formação de Capital Social. O conceito de “*embeddedness*” desde o início fez parte da noção de capital social. Esse conceito

revela que o Capital Social, independente dos tipos, está enraizado, incrustado, embebido nas relações sociais. Quando existe tal incrustamento nas relações sociais, também existem precursores culturais como a confiança que promovem a “integração” dos indivíduos ou grupos sociais. A integração está baseada em identidades e projetos comuns (CASTILHOS, 2002: p. 25).

II - Dimensão “autonomia”: refere-se à postura ou à ‘qualidade’ que os agentes sociais expressam, permitindo-lhes, assim, estabelecer relações sociais benéficas, baseadas em reciprocidade e confiança, que possibilitam a criação de capital social. A dimensão “autonomia” do Capital Social institucional é medida pela eficiência, integridade e independência que apresentam os governantes, funcionários públicos, agentes de intervenção durante o exercício da gestão pública do Estado/Instituições. Já no Capital Social comunitário e extracomunitário, essa mesma dimensão refere-se à capacidade cívica que possuem os indivíduos, ou seja, a dimensão “autonomia”, tanto por parte dos governantes e funcionários públicos como da sociedade civil, é relativa à capacidade destes em agir mais em prol dos interesses coletivos e públicos do que em seus interesses individuais.

Monastério (2000b) adverte que se, analiticamente, a distinção entre os diferentes tipos, elementos e dimensões de Capital Social é clara, em termos empíricos, a fronteira não é tão nítida. Granovetter (1973, 1985 apud Lazzarini, Chaddad e Neves, 2000) faz uma qualificação da natureza de laços sociais inseridos em redes de relacionamentos interpessoais: Um laço forte entre dois indivíduos envolve uma elevada dose de tempo e esforço dedicado à relação, feição emocional, confiança e reciprocidade. Logo, é um relacionamento que se molda e auto reforça ao longo do tempo. Um laço fraco é exatamente o oposto dessa situação, envolvendo transações pontuais entre agentes, em que a identidade dos indivíduos é de menor importância e questões de confiança e reciprocidade são mínimas.

Castilhos (2002) adaptou o esquema analítico de Woolcock (1998) propondo uma pequena alteração no modelo síntese desse autor. No esquema proposto por Castilhos (2002) – Quadro 01 – estão dispostos diferentes tipos e dimensões de Capital Social permitindo um resultado analítico interativo e multidimensional.

TABELA 1: Tipos, Elementos e Dimensões do Capital Social, segundo Castilhos (2002).

	“Embeddedness” Enraizamento	Autonomia
NÍVEL MACRO	SINERGIA Ações cooperativas e diálogo entre instituições (aí incluídas as relações com/entre agentes de intervenção) e dessas com a sociedade.	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL Integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal e outras instituições de apoio como ONGs, Igreja,...
NÍVEL MESO	CONEXÃO Laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias.	COMPROMISSO CÍVICO DOS INDIVÍDUOS
NÍVEL MICRO	INTEGRAÇÃO Laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns.	COMPROMISSO CÍVICO DOS INDIVÍDUOS

Fonte: Castilhos (2002)

Para Moyano (2000), o modelo síntese de Woolcock (1998), que gerou o acima representado, se constitui como uma valiosa ferramenta de análise empírica para pesquisa em comunidades rurais, pois além de permitir a identificação dos diferentes tipos de Capital Social que estão presentes ou sendo formados, capta a combinação das diferentes dimensões deste, nos diferentes níveis, que se alteram ao longo do tempo, no dinamismo de um processo de desenvolvimento.

Uma vez apresentado os objetos mais importantes para a pesquisa que será desenvolvida, as ferramentas teóricas do orçamento participativo e do Capital Social, pode-se, então, partir para a análise da inter-relação entre ambos. E assim, tentar verificar o quanto o Capital Social é determinante para a eficiência e eficácia do orçamento participativo enquanto instrumento de políticas públicas.

CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A AMPLIAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL, NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS, DE CEILÂNDIA E ASA SUL, DO DISTRITO FEDERAL

4. MÉTODO E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo descreve os aspectos metodológicos da dissertação, percorrendo sobre a escolha dos métodos de coleta e análise dos dados e apresentando como a amostra foi selecionada. Esta pesquisa é exploratória de caráter qualitativa e quantitativa que recolheu e categorizou informações a respeito do Capital Social no Orçamento Participativo do Distrito Federal em especial nas regiões de Ceilândia e Asa Sul.

Pesquisa científica é, por excelência, a forma de se adquirir conhecimento, podendo ser concebida como uma investigação sistemática, controlada e crítica sobre relações presumidas entre fenômenos naturais. Assim sendo, toda pesquisa tem uma questão que requer investigação sobre relações conjecturais entre variáveis que sejam passíveis de teste. (KERLINGER, 1979: p. 50).

Godoy (1995) afirma que, quando se trata de problemas pouco conhecidos, a pesquisa qualitativa é a mais adequada. Enumerar ou medir os eventos pesquisados não é o intuito, não são empregados instrumentos estatísticos na análise dos dados, como é feito em pesquisas quantitativas. A obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos é que está em loco, pelo contato direto e interativo do pesquisador com a situação abordada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos que estão sendo pesquisados.

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa. É um estudo de caso, em que se foi a campo, para inferir sobre a eficácia do Orçamento Participativo do Distrito Federal e sua relação com Capital Social nas regiões administrativas de Ceilândia e Asa Sul, Asa Sul compreende a região administrativa de Brasília. Foram utilizados dados primários e secundários como fonte. Os dados primários são aqueles coletados pelo próprio pesquisador, para fins específicos daquela pesquisa (AAKER, KUMAR; DAY, 2001, p.127, adaptado).

Partindo desse pressuposto, a observação e o acompanhamento in loco são dados primários, onde foram realizados registros sobre o andamento das reuniões

plenárias e da participação popular na elaboração da proposta orçamentária. A obtenção desses dados primários almejou responder ao objetivo geral que é demonstrar a importância do capital social, como forma de participação cidadã na elaboração do orçamento público, para o efetivo desempenho institucional do orçamento participativo, desenvolvendo um estudo comparativo entre duas regiões administrativas do Distrito Federal, Ceilândia e Asa Sul, no período de 2011 a 2012.

Os dados secundários são aqueles fornecidos por órgãos e constituem os meios mais fáceis de acesso a informações, apesar de colhidos para outros objetivos (AAKER; KUMAR; DAY, 2001). Desta categoria foram colhidos, como exemplo, dados na Lei Orçamentária Anual 2011 e 2012 e em planilhas de transparência encontradas em sites do GDF para atender aos objetivos específicos I, II e III.

Para responder ao objetivo geral alguns delegados do orçamento participativo 2011 e 2012 foram procurados para responder a perguntas que ajudassem a compreender o processo como um todo, visto a falta de material confiável que o explicasse detalhadamente.

Voltando à análise da relação do Capital Social e Orçamento Participativo é, também, relevante termos um olhar ativo, aquele que vê depois de olhar, e ao mesmo tempo o livrar dos preconceitos existentes que podem produzir inferências e conclusões inadequadas. Então, reexaminar a questão da desigualdade e desenvolvimento como liberdade agregará valor ao estudo do capital social e sua relação com o orçamento participativo.

Segundo Amartya Sen, assim observa a questão da desigualdade:

A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas, se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendimentos, pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente dos nossos rendimentos, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam as nossas vidas e fazem de nós o que somos. (SEN, 2008: p. 60).

Esse reexame pode trazer instrumentos eficientes que permitam analisar os pormenores mais negligenciáveis do objeto, vê-lo de forma mais íntima e entendê-lo por dentro sem sair do anonimato em relação ao objeto observado, permitindo a

definição da metodologia mais pertinente para análise do objeto, mas não deixando de considerar que a pesquisa não se reduz a certos procedimentos metodológicos, pois a mesma não é totalmente controlável; a pesquisa é um processo em que é impossível prever todas as etapas.

Importa para nossa discussão explicitar algumas das formulações sobre o conceito de participação política, uma vez que tal conceito é chave para a noção de democracia e varia conforme a definição ou concepção do que é considerado como parte do processo democrático. Alessandro Pizzorno se preocupa em explicar as causas e as condições da participação política. Ele analisa dois modelos distintos explicativos da participação política: o “modelo da consciência de classe”, cuja hipótese principal é a de que quanto maior a consciência de classe maior a participação política, a qual, por sua vez, aumenta a consciência de classe; e o “modelo da centralidade”, segundo o qual a participação política é maior quanto maior for a posição social de um indivíduo, e, portanto, ela pode ser entendida como expressão do pertencimento a determinado grupo social. (PIZZORNO, 1975: p. 80).

A partir desses modelos, Pizzorno constrói uma tipificação da participação política que, segundo ele, pode ocorrer de quatro formas distintas. Existem aquelas em que a solidariedade política prevalece e aquelas em que a solidariedade privada prevalece. Dentre as primeiras estão:

(a) profissionalismo político (tipo de ação inserida no sistema estatal e definida pelo fato de se viver da política) e;

(b) movimento social (cuja ação é extra estatal, ou seja, encontra-se fora da estrutura dos canais tradicionais que conduzem ao Estado).

As formas de participação política nas quais a solidariedade privada prevalece são:

(c) participação civil na política, como por exemplo, a adesão a partidos de opinião, o pertencimento a associações voluntárias integrantes do sistema e a grupos corporativos de interesse e outros similares (ações inseridas na estrutura do sistema estatal); e

(d) subcultura política, que pode ser entendida como uma forma de agrupamento e organização de indivíduos que se sentem em condições de inferioridade em relação ao sistema de valores prevalecentes na sociedade e se identificam de acordo com determinado atributo comum – que seria supostamente a origem de tal inferioridade. As subculturas participariam politicamente utilizando o

peso político de seus atributos de inferioridade civil, como forma de atingir objetivos particulares (privados), diferindo da participação civil na medida em que estão excluídas dos canais normais que acedem às instituições estatais, Pizzorno. (PIZZORNO, 1975: p. 82).

Mensurar o grau de cooperação entre os membros de uma organização, das regiões definidas como objeto de estudo, Ceilândia e Asa Sul, e o grau de identificação de interesses comuns entre eles, é determinante para formar-se uma conclusão adequada sobre a relação do capital social, e a eficácia, e eficiência orçamento participativo, e a mensuração deverá ser produzida lendo e interpretando os sinais, as pistas e os indícios deixados pelas ações coletivas dentro da participação política no debate do orçamento participativo.

Vale ressaltar que, na análise de Vilas, o aumento das desigualdades sociais e da pobreza tem impactos negativos na possibilidade de participação política das classes excluídas e no acesso destas às esferas de tomada de decisão. (VILAS, 2004: pp. 3 e 44). O que seria o resultado do processo histórico de constituição do Estado e sua relação com as sociedades.

A dificuldade de acesso dos grupos desfavorecidos às instâncias de tomada de decisão, ao mesmo tempo em que determinados setores têm influência determinante nas decisões políticas – notadamente via canal corporativo, denota uma desigualdade referente à possibilidade de participação política que reflete uma desigualdade socioeconômica.

Os sinais, as pistas e os indícios, muito provavelmente serão encontrados observando os fatos que estão presentes nos debates do Orçamento Participativo, que ocorrem anualmente, não só nas regiões de Ceilândia e Asa Sul, mas em todo o Distrito Federal e constantes de documentos produzidos com relatórios finais dos debates. No entanto é importante ressaltar, conforme Proust, que os fatos são como as pedras utilizadas para a construção das paredes do edifício chamado “história”. (PROUST, 2008).

Portanto os fatos constituem o elemento consistente, aquele que resiste à contestação e é preciso uma preocupação com os fatos semelhante à da administração da prova. Os fatos precisam ser comprovados e pode-se adotar, também, como comprovação dos fatos relacionados ao debate do orçamento participativo depoimentos voluntários e involuntários dos membros dos respectivos grupos que participam dos debates nas regiões de Ceilândia e Asa Sul.

A distinção clássica entre depoimentos voluntários e involuntários seria: os primeiros foram constituídos para a informação dos leitores, presentes ou futuros. As crônicas, memórias e todas as fontes “em forma de narração” incluem-se nesta categoria, assim como os relatórios dos presidentes de departamentos e regiões, as monografias dos professores primários sobre suas aldeias para Exposição Universal de 1900, além de toda a imprensa... Por sua vez, os depoimentos involuntários não têm o objetivo de fornecer informações. (PROUST, 2008).

Depoimentos involuntários são produzidos a todo instante deixando marcas que dão indícios sobre os fatos (PROUST, 2008). É preciso buscar os vestígios deixados pelos fatos, pois se os acontecimentos a serem identificados e analisados não deixam vestígios, seria impossível obter qualquer conhecimento a seu respeito. Mas em relação ao capital social e sua inter-relação com o orçamento participativo nas regiões de Ceilândia e Asa Sul, vestígios são deixados sob a forma de textos redigidos por pessoas que, por sua vez, haviam assistido a esses fatos.

Tais vestígios são os documentos produzidos pelas reuniões organizadas pela Administração Pública, para a implementação prática do orçamento participativo. E a partir da análise desses documentos construir-se argumentos que possam comprovar a relação do maior grau de capital social em determinada região em relação à implementação, mais efetiva, do orçamento participativo nessa mesma região.

Deve-se tomar precauções em relação ao objeto de estudo, pois os fatos sociais não são suscetíveis de quantificação, já que cada um deles tem um sentido próprio, diferente dos demais, e isso torna necessário que cada caso concreto seja compreendido em sua singularidade, tendo em vista que a satisfação de necessidades sociais prioritárias em cada região, Ceilândia e Asa Sul, ou os interesses públicos que cada coletividade julga mais relevante dependerá de fatores que envolvem desde das emoções como também valores e subjetividades.

Portanto, é necessário se preocupar, também, com a compreensão de casos particulares e não apenas com a formulação de leis generalizantes. A compreensão interpretativa das experiências dos indivíduos dentro do contexto em que foram vivenciadas será de suma importância, para fundamentar as futuras conclusões a respeito da inter-relação entre o Capital Social e o Orçamento Participativo. Para Weber:

O principal interesse da ciência social é o comportamento significativo dos indivíduos engajados na ação social, ou seja, o comportamento ao qual os indivíduos agregam significado considerando o comportamento de outros indivíduos. (WEBER, 1979: p. 40 – 50).

Esse comportamento significativo dos indivíduos engajados no debate do Orçamento Participativo garantirá a ampliação do Capital Social presente nas sociedades de Ceilândia e Asa Sul, tendo em vista que a associação humana surge, conforme Mead, “apenas quando cada indivíduo percebe a intenção dos atos dos outros e, então, constrói sua própria resposta em função desta intenção” (MEAD, 2009. p. 26).

A sociedade humana se funda em sentidos compartilhados sob a forma de compreensões e expectativas comuns. Como a realidade social só aparece sob a forma de como os indivíduos veem este mundo, o meio mais adequado para captar a realidade é aquele que propicia ao pesquisador ver o mundo através dos olhos dos pesquisados. Tem-se aqui como fundamento a análise fenomenológica que consiste em substituir as construções explicativas pela descrição do que se passa efetivamente do ponto de vista daquele que vive a situação concreta. A fenomenologia quer atingir a essência dos fenômenos, ultrapassando suas aparências imediatas.

Procurar-se-á na análise da inter-relação entre o Capital Social e o Orçamento Participativo adotar uma metodologia fenomenológica, não de forma exclusiva, qualitativa ao tentar ver o comportamento, as intenções, as ações dos atores sociais do debate do orçamento participativo, nas regiões de Ceilândia e Asa Sul, através dos seus olhares e dos sentidos e valores que eles atribuem aos objetos, ou prioridades definidas para o orçamento participativo.

As desigualdades que possivelmente estarão presentes no Orçamento Participativo das regiões de Ceilândia e Asa Sul, serão resultado, também, da diversidade humana que segundo Amartya Sen:

Os seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos. Diferimos quanto a características externas e circunstanciais. Começamos a vida com diferentes quantidades de riqueza e responsabilidade herdadas. Vivemos em ambientes naturais diferentes –

alguns mais hostis do que outros. As sociedades e comunidades às quais pertencemos oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos ou não podemos fazer. Os fatores epidemiológicos da região em que vivemos podem afetar profundamente nossa saúde e bem-estar. Mas além dessas diferenças nos ambientes natural e social e nas características externas, também diferimos ao nível das nossas características pessoais (por exemplo, idade, sexo, aptidões físicas e mentais). E estes são importantes para avaliar a desigualdade. A desigualdade em termos de uma variável (por exemplo, rendimento) pode conduzir-nos no sentido, bem oposto, da igualdade no âmbito de outra variável (por exemplo, o potencial para realizar funções ou o bem-estar). (SEN, 2008: p. 50).

A observação direta e fenomenológica apresenta a vantagem metodológica de permitir um acompanhamento mais prolongado, particular e minucioso dos debates em torno do orçamento participativo, possibilitando verificar o grau de capital social existente em cada uma das regiões analisadas. No entanto, essa técnica complementada pelas técnicas de entrevista em profundidade, poderá revelar o significado das discussões e escolhas para cada grupo analisado.

Segundo Pierre Bourdieu é “boa para pensar” a utilização do estudo de caso em ciências sociais. O referido autor, explica a importância da “interrogação sistemática de um caso particular” (BOURDIEU, 1989: pp. 31), para retirar dele as propriedades gerais ou invariantes, ocultas “debaixo das aparências de singularidade” (BOURDIEU, 1989: pp. 31):

É ele [o raciocínio analógico] que permite mergulharmos completamente na particularidade do caso estudado sem que nela nos afogemos, como faz a idiografia empirista, e realizarmos a intenção de generalização, que é a própria ciência, não pela aplicação de grandes construções formais e vazias, mas por essa maneira particular de pensar o caso particular que consiste em pensá-lo verdadeiramente como tal. Este modo de pensamento realiza-se de maneira perfeitamente lógica pelo recurso ao método comparativo, que permite pensar relacionalmente um caso particular constituído

em caso particular possível. (BOURDIEU, 1989: pp. 32 e 33).

Para que se tenha uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade do problema da inter-relação entre o Capital Social e o Orçamento Participativo nas regiões administrativas, de Ceilândia e Asa Sul, procurar-se-á a integração da pesquisa quantitativa e qualitativa fazendo um cruzamento de suas informações de modo a ter maior confiança dos dados analisados, pois não serão produto de um procedimento específico ou de alguma situação particular. Há uma possível interdependência entre os aspectos quantificáveis e a vivência da realidade objetiva no cotidiano.

A combinação de metodologias irá permitir abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo. Enquanto os métodos quantitativos pressupõem uma população de objetos de estudo comparáveis, que fornecerá dados que podem ser generalizáveis, os métodos qualitativos poderão observar, diretamente, como cada indivíduo, ou grupo experimenta o Capital Social dentro do orçamento participativo.

O aspecto quantitativo da pesquisa teve como base a análise de informações obtidas nos endereços eletrônicos do governo do Distrito Federal, mas precisamente na Revista do Orçamento Participativo do Distrito Federal – Prestação de Contas – 2011.

A pesquisa qualitativa, a partir de entrevistas, será útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações presentes nas discussões sobre o orçamento participativo e que podem ser estudadas, também, quantitativamente. A premissa básica da integração, a ser considerada, repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro.

Para a análise do objeto será usado como método a fenomenologia, que permitirá estudar, não puramente o ser, nem puramente a representação ou aparência do ser, mas o ser tal como se apresenta no próprio fenômeno. Portanto, o ser a ser estudado é o indivíduo que no exercício de seu direito de cidadão, participa ativamente do processo de elaboração do orçamento participativo, que Segundo Magalhães, “é um importante mecanismo de democracia participativa que permite a integração do cidadão e de grupos de cidadãos na construção da democracia local do Brasil”. (MAGALHÃES, 2006. p. 40).

Estudar, sendo determinante para fundamentar as futuras conclusões, quais os sentidos que os agentes ativos do processo de elaboração do orçamento participativo, tanto da região administrativa de Ceilândia com Asa Sul, conferem ao processo e formação do capital social em suas regiões, pois, segundo a fenomenologia, os fatos se constituem a partir dos sentidos conferidos a eles pela consciência. Procurar descrever o fenômeno do orçamento participativo da perspectiva, do olhar, do sujeito e suas intenções, será o ponto de partida.

A importante experiência do orçamento participativo como fortalecimento do poder local e instrumento de incentivo à participação direta dos cidadãos, depende do grau de Capital Social em cada região. A participação direta no processo, dentro das reuniões organizadas por associações de moradores nas duas regiões, por exemplo, será determinante para avaliação correta dos fatos que permeiam o orçamento participativo e sua relação com o maior ou menor grau de capital social, presente em cada região.

Pois, o objeto de estudo da fenomenologia é o próprio fenômeno, isto é, as coisas em si mesmas e não o que é dito sobre elas, assim sendo será buscado a consciência do sujeito, participante do processo de elaboração do orçamento participativo, através da expressão das suas experiências internas. (Martins JP, 1994: p. 24). Buscando a interpretação do processo de elaboração do orçamento participativo em cada região, Ceilândia e Asa Sul, através da consciência do sujeito formulada com base em suas experiências.

Tendo em vista que a população passaria a ser corresponsável pela elaboração dos orçamentos públicos bem como pela destinação das políticas públicas, no sentido de limitar o uso indiscriminado da coisa pública pela administração e proporcionar a melhoria do funcionamento da democracia participativa, mas como a população vê essa participação? Qual olhar a população lança a esse processo?

Para a utilização do método fenomenológico trabalhar-se-á com transcrições de entrevistas, com aplicação de questionário, que serão cuidadosamente condensados para fundamentar uma possível conclusão, serão trabalhadas também releituras continuadas nas fontes primárias, atas das reuniões, por exemplo, com cuidados para com suas próprias pressuposições para capturar-se a essência do informante.

Portanto será empregado outros métodos que não a leitura, apenas, de entrevistas transcritas e atas, utilizando também a observação participante. Estudando e descrevendo o fenômeno do orçamento participativo e sua inter-relação com o capital social será possível identificar se a participação popular na elaboração da proposta orçamentária, nas regiões de Ceilândia e Asa Sul, conduz a um maior engajamento político da população, maior grau de Capital Social, ou seja, mitiga ou até mesmo inibe a ocorrência do fenômeno do refluxo, da repulsa da população à política.

Informações também foram obtidas por meio de trabalho de campo com busca em acervos de bibliotecas e arquivos dos relatórios e documentos produzidos para o entendimento do fenômeno, sua estrutura e atores envolvidos. A pesquisa documental permitiu o entendimento e o desvelamento de informações e das pessoas envolvidas e o grau de importância de cada uma delas.

A análise documental possibilita a passagem do documento originário para o documento secundário e permite o recorte da informação, divisão em categorias, com critério analógicos. Portanto, para Bardin (1994), envolve a identificação e análise de documento com uma finalidade.

Moreira (2005) enfatiza que em se tratando de pesquisa científica, a análise documental pode ser compreendida tanto como uma técnica como um método. Como técnica porque associada a outras formas de obtenção de dados como a entrevista pode trazer clareza sobre determinado fato. Como metodologia por envolver um determinado olhar de investigação.

Buscando uma compreensão mais adequada do orçamento participativo no Distrito Federal descrever sua implantação é de extrema importância. O orçamento participativo foi implantado pelo Governo do Distrito Federal em 1995, como resultado de propostas formuladas nos movimentos organizados, nascidos nas cidades-satélites, e como possível resposta ao processo de exclusão social.

4.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O Orçamento Participativo pode ser visto com ampliador da democracia participativa e conseqüentemente como ampliador do Capital Social em determinadas regiões, nesta perspectiva pode-se destacar como autores Pateman

(1992), Avritzer (2000), Santos (2003), Pontual (2005). Pateman (1992) assim define democracia participativa:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento' social, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. (PATEMAN, 1992: p. 60)

Sob essa ótica, somente a representação não é capaz de responder as vontades e demandas da população além de não contribuir para ampliação do Capital Social em esferas micro, como em Município, nos Estados; ou Regiões Administrativas como é o caso do Distrito Federal. Isso reforça a ressignificação do conceito de democracia combinando a representação formal com a participação direta. Pontual (2005), por seu turno, assim define democracia participativa:

Trata-se de perseguir um conceito no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote as possibilidades de participação da sociedade. Propõe-se um processo que crie dois focos de poder democrático: um com origem no voto; outro originário de instituições diretas de participação. Enfim propõe-se a combinação da democracia representativa com a democracia direta na constituição de uma democracia participativa. (PONTUAL, 2005: p. 105 – 106).

Santos & Avritzer (2003) ao analisarem experiências de democracia participativa em alguns países do Mundo também afirmam que tais experiências nasceram em um momento de crise da democracia representativa, e nasceram enquanto oposição ou complemento à democracia representativa ;,

As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. Neste caso, trata-se de experiências de políticas de afirmação do Estado de Direito, de planejamento territorial, de 'responsabilidade social' de empresas, de participação das mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais. Situam-se elas seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente,

porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político, ou de resgate de 'minorias políticas' de gênero ou de etnia. (SANTOS & AVRITZER, 2003: p. 657)

Nesse sentido cabe questionar até que ponto ou em que medida a representação formal somente é capaz de responder aos anseios dos representados e até que ponto as ações dos representantes vão de encontro com as expectativas dos representados. Ainda cabe destacar que a prática democrática vigente, distancia representantes de representados. Um dos exemplos de democracia participativa citados pelos autores supracitados, o orçamento participativo, é um exemplo de combinação entre a representação formal e a participação direta dos cidadãos na definição dos recursos públicos presentes no orçamento público.

Os autores acima citados também afirmam em sua obra que os "experimentalismos democráticos" ou experiências contra hegemônicas de democracia devem ser consideradas do ponto de vista sócio histórico, ou seja devem ser levadas em consideração questões que superem a engenharia institucional da democracia representativa vigente:

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estritamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata nesse caso como em Barrington Moore, de pensar as determinações estruturais para a constituição dessa nova gramática. Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. (SANTOS & AVRITZER, 2003: p.51)

Por essa perspectiva, a nova ordem história deverá ser composta por atores e atrizes sociais que efetivamente irão compor novos arranjos institucionais para superar as deficiências da representação formal e da crise de representatividade pela qual passam os governos no Mundo.

Santos & Avritzer (2003) afirmam que as experiências de democracia participativa podem combinar satisfatoriamente com a democracia representativa. Tal combinação seria dada a partir de duas maneiras básicas quais sejam: coexistência e complementaridade. Para os autores é necessário que a democracia participativa coexista com a democracia representativa, ressignificando-a. Assim:

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. (SANTOS & A VRITZER, 2003: p.75)

Pelo exposto acima, percebe-se que a convivência entre democracia representativa e democracia participativa é possível na medida em que uma não se sobreponha a outra e vice-versa. A complementaridade por sua vez, avança para a construção do que os autores chamam de "experimentalismos institucionais". Dessa maneira a complementaridade pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. (SANTOS & A VRITZER ,2003, p. 76)

Por essa perspectiva, segundo os autores, é necessária a construção de novos procedimentos institucionais associados à prática democrática vigente, contemplando a renovação de práticas culturais com vistas a reintrodução na agenda democrática da inclusão social e pluralidade cultural. Esse experimentalismo institucional avança na consolidação de novas formas de representação e deliberação públicas, como no caso da metodologia em análise neste estudo.

Nesse sentido, a democracia representativa não consegue sozinha resolver a grandes e graves problemas pelos quais a representação apresenta: distanciamento entre representantes e representados, não prestação de contas das ações dos representantes aos representados, distorção entre decisão do representante e vontade dos representados, dentre outros.

Pontual (2005) constata que a democracia representativa vem sofrendo em todo o mundo um momento de crise afirmando que;

Este quadro de crise, quando analisado criticamente, nos tem levado a constatar que há uma insuficiência da concepção republicana tradicional da democracia, fundada na soberania popular através do voto. Esta concepção embora correta, mostra-se insuficiente diante da realidade criada na prática dos regimes democráticos, que não se preocuparam em criar formas efetivas de 'participação igual' ou ao menos 'mais igual' nas decisões públicas. (PONTUAL, 2005: p. 105)

Ao analisar os motivos pelos quais as pessoas participam ativamente em espaços públicos, Bordenave (2007) revela os motivos pelos quais a democracia participativa tem se afirmado como alternativa concreta à democracia representativa:

Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais 'tomar parte' no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que por 'fazerem parte' da nação, 'têm parte' real na sua condução e por isso 'tomam parte' - cada qual em seu ambiente - na construção de uma nova sociedade da qual 'se sentem parte'. (BORDENAVE, 2007: p. 23)

Tratar-se-á a partir de agora, de alguns experimentalismos democráticos vividos no Brasil a fim de situar a discussão teórica sobre democracia participativa. O foco dessa discussão será o orçamento público, mais especificamente o orçamento participativo no Distrito Federal, pois o mesmo, como afirmado anteriormente, é uma peça fundamental para a organização das ações do Estado.

Assim, a relação entre Estado e sociedade no trato do orçamento público no Brasil, é marcada invariavelmente pelo distanciamento entre quem elabora/executa o orçamento e quem efetivamente percebe os impactos das decisões orçamentárias, ou seja, a população. Nesse sentido, e entendendo que participação é conquista, cabe ainda afirmar, que em qualquer nível da Federação, a participação ativa na construção e execução do orçamento público sinaliza positivamente para um acúmulo de empoderamento social, haja vista, que não há dicotomia entre quem constitucionalmente é eleito para elaborar e executar o orçamento e quem também constitucionalmente delega o poder via representação política.

Mais notadamente a partir de meados dos anos 1980, experiências como o orçamento participativo, audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas, comissões legislativas participativas, fóruns populares do orçamento tem sido bem sucedidos em diversos sentidos e em dimensões diferentes, tais como:

I - Publicizar à sociedade civil a composição das receitas, despesas e dos fundos públicos e suas limitações;

II - Criação de novos canais entre governo e sociedade consolidando o chamado espaço de "cogestão";

III - Compreensão de que o orçamento público é uma peça essencialmente política e não estritamente técnica;

IV - Mobilização social em torno da construção de políticas públicas e fiscalização da aplicação dos recursos públicos via orçamento, ampliando assim o Capital Social presente;

V - Capacitação de atores sociais para a leitura, compreensão, negociação de propostas populares orçamentárias junto aos Poderes Executivo e Legislativo.

Destacando o quarto item supracitado tem-se a possibilidade de ampliação do Capital Social presente em uma determinada coletividade pois as redes sociais são potencialmente criadoras de Capital Social. Granovetter (1973; 1985) identifica dois conceitos importantes: a existência de laços fortes e laços fracos.

Um laço forte tem como característica o desenvolvimento de confiança mútua no relacionamento, no entanto, necessita de muito tempo na sua construção, perde sua funcionalidade ao longo tempo e questões pessoais muitas vezes se sobrepõem a questões de eficiência e por fim permite uma inovação cada vez menor. Já os laços fracos têm maior probabilidade de gerar informações novas, e, portanto, gerar valor ao relacionamento. Laços fracos são fundamentais na transmissão de novas informações, somente se forem não redundantes.

O Orçamento Participativo pode permitir que se construam laços determinantes para a ampliação do Capital Social que conforme, Grootaert et ali (2003: 7) o mesmo possui três formas: capital social de ligação, no qual os laços se dão entre pessoas similares; tais como família, vizinhos, amigos; capital social de ponte, no qual os laços se dão entre pessoas diferentes, mas conecta pessoas de posição social mais ou menos igual e capital social de conexão, no qual os laços referem-se às conexões com pessoas em posição de poder, podendo ser usado para alavancar recursos ou dar acesso aos bancos, tribunais e programas de

desenvolvimento, assim sendo, líderes locais podem vir a agir como conexões entre as comunidades carentes e a assistência externa.

Capital Social Segundo Coleman (1990:302), capital social é definido por suas funções, não uma entidade única, mas uma variedade de entidades com duas características em comum: todos são parte de uma estrutura social e facilitam a ação de alguns indivíduos que estão dentro da estrutura. Ou seja, o capital social é o resultado do que é produzido pela interação social entre indivíduos ou grupos, e essa interação pode ser conseguida com a implementação do Orçamento Participativo, que representam algum tipo de recurso, que facilitam a ação social tanto de indivíduos como de comunidades. (Coleman, 1988).

O Orçamento Participativo é uma metodologia que combina elementos da democracia participativa, que permite a interação social entre indivíduos ou grupos, com a democracia direta no tocante ao trato do orçamento público. Diversas experiências municipais (e algumas estaduais) são amplamente difundidas no país tais como Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Belém (PA), Brasília (DF), etc.

Em cada Município que implementa o Orçamento Participativo há variações metodológicas, uma vez que não há um único “modelo” a ser aplicado. Porém, a partir da observação da experiência do Orçamento Participativo desenvolvida no Distrito Federal, pode-se afirmar que, de forma geral, adotada as seguintes características:

a) Divisão do Distrito Federal em regiões administrativas. Criou-se no Distrito Federal regiões administrativas, respeitando suas aproximações culturais e históricas e não apenas por características geográficas. Nestas regiões é que ocorrem as Plenárias do Orçamento Participativo;

b) Combinação de representação com participação direta. Criação da instância Conselho do Orçamento Participativo (COP), com eleição de representantes populares nas plenárias regionais e temáticas (são plenárias que discutem temas mais gerais de cada região administrativa, tais como estrutura tributária, saúde e assistência social, lazer e cultura, etc.). Este conselho é o responsável pela mediação e fiscalização popular da execução orçamentária com base nas reivindicações e prioridades populares oriundas das plenárias públicas existência de eleição de delegados e conselheiros do orçamento participativo, votação de prioridades em plenárias públicas;

c) Criação de Plenárias (regionais e temáticas) públicas para publicização dos números do orçamento público: por meio de reuniões plenárias, o orçamento público é explicado em sua totalidade, para que a população possa conhecer o que foi aplicado no ano anterior e as previsões de receitas e despesas do ano corrente. Ainda, nas Plenárias, ocorre a eleição dos delegados e/ou conselheiros do OP, encaminhamento de reivindicação e/ou prioridades orçamentárias populares para a Secretaria de Planejamento;

d) Criação de critérios técnicos para a deliberação dos recursos. São criados critérios técnicos para subsidiar as deliberações dos conselheiros levando-se em consideração as deliberações populares, a ausência dos serviços públicos e equipamentos públicos presentes nas regiões e a votação recebida para as obras e serviços oriundas das plenárias públicas.

e) Construção de Plano de Investimentos e Serviços: corresponde ao compromisso público com as prioridades votadas nas plenárias do orçamento participativo e reuniões do conselho do orçamento participativo. Em cada Plano de Investimentos e Serviços há a programação anual das despesas orçamentárias vinculadas às deliberações do Conselho do Orçamento Participativo, quando for o caso;

f) Implementação da proposta pelo Poder Executivo. Na maioria dos casos, a proposta de implantação do orçamento participativo parte do Poder Executivo, seja em nível municipal ou estadual/ distrital.

O Orçamento Participativo implementado no Distrito Federal atende as exigências legais em relação as suas características, pois observa o previsto no art. 43 do Estatuto das Cidades, permitindo a diminuição do poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade através de:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, em nível nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

As audiências públicas são reuniões organizadas pelo poder público a fim de se debater e submeter a consulta determinados temas antes da tomada de decisão.

No caso do orçamento público, as audiências públicas podem ser propostas pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e solicitadas pela sociedade civil organizada. Há dispositivos legais que tratam da realização de audiências públicas no tocante ao orçamento presentes por exemplo na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto das Cidades. Nas audiências públicas a sociedade é convidada a debater junto com o poder público determinado assunto e este pode ou não acatar as sugestões.

Sublinha-se que existem claramente grandes limitações na realização de audiências públicas:

a) não há garantias de que em algum momento, o poder público irá acatar ou levar em consideração as propostas oriundas da sociedade, corroborando o comportamento discricionário nesta questão;

b) as audiências públicas são, via de regra, utilizadas mais como momentos de referendo das propostas governamentais do que de reflexão e/ou alteração de conteúdo;

c) nem sempre, os desdobramentos das audiências públicas (quando existem) são publicizados para a população em geral, o que dificulta a avaliação da efetividade de sua realização.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS AMBIENTES DA PESQUISA

Os lócus da pesquisa foram as regiões administrativas I, nessa região apenas a Asa Sul, e IX essa última refere-se a região administrativa de Ceilândia. Asa Sul é um bairro nobre de Brasília, no Distrito Federal, sendo uma área tombada pela UNESCO. A Asa Sul é povoada por moradores da Capital Federal com elevado poder aquisitivo, sendo o rendimento médio mensal 40,53 salários mínimos (R\$ 18.846,45) de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A Asa Sul é um dos dois bairros (junto com a Asa Norte) que compõem o Plano Piloto de Brasília. Assim como a própria Asa Norte é cortada pelo Eixão (Eixo Rodoviário), uma via expressa de seis faixas e pelos eixinhos W (oeste) e L (leste). Ambas são formadas por Quadras, Superquadras e Entrequadras, numeradas de 201 a 216, 402 a 416, 601 a 616 e 801 a 816 na parte leste do eixão e 101 a 116, 301 a 316, 501 a 516, 702 a 716 e 901 a 916 na parte oeste do eixão.

Cada Superquadra (SQS - Superquadra Sul) tem edifícios de apartamentos, chamados de blocos. As SQS 100, 200 e 300, são constituídas de 11 prédios

residenciais de 6 andares, idealizados por Lúcio Costa à imagem e concepção dos prédios haussmanianos, possuem fachadas trabalhadas e amplas janelas com seis andares de Paris; nas SQS 400 (desde a SQS 402 até a SQS 416) os blocos tem 3 andares e podem existir até 20 em cada quadra; já nas Quadras 700 existem casas, exceção na SHIGS 714, onde há também blocos de apartamentos de 2 andares.

Entre as Superquadras residenciais, há as Quadras Comerciais, cujas lojas, bares, restaurantes e boates atraem brasilienses de todos os bairros da Cidade. As superquadras possuem prédios exatamente com o mesmo projeto arquitetônico, a depender do Órgão da Administração Federal responsável por sua construção no início de Brasília.

É um bairro composto basicamente pela classe A. Conta com uma excelente infra-estrutura de lazer, moradia, transporte, educação, turismo etc, como: 2 shoppings de grande porte (muito frequentados), que são o Pátio Brasil Shopping e o Shopping Pier 21, 2 de médio porte (Venâncio 2000 e CONIC [Centro Comercial Boulevard]) e dois de pequeno porte (Fashion Mall e Shopping Asa Sul), inúmeras redes de supermercados (Carrefour Bairro, Bigbox, Super Maia, Pão de Açúcar, Comper, entre outros), farmácias, restaurantes, pizzarias, fast-foods, hospitais públicos e particulares, escolas, parques, hotéis de luxo, postos de combustíveis, boates, bares, igrejas, vias expressas cortando o bairro de ponta a ponta, metrô, pontos turísticos e ótima localização na cidade, por situar-se no centro de Brasília.

A Asa Sul é mais antiga e por isso mais arborizada e mais populosa que a Asa Norte. Foi tombada pelo UNESCO como Patrimônio Histórico da Humanidade, no dia 7 de dezembro de 1987.

Ceilândia é uma região administrativa do Distrito Federal, cidade-satélite situada a 26 quilômetros do Plano Piloto de Brasília através da Estrada Parque Ceilândia (EPCL/DF-095 - ou popularmente conhecida como Via Estrutural), seguida pela BR-070, ou através da Estrada Parque Taguatinga (EPTG). É a Região Administrativa com a maior população do Distrito Federal e tem como cidades vizinhas: Taguatinga, Samambaia, Brazlândia e entorno do DF Águas Lindas de Goiás e Santo Antônio do Descoberto.

A cidade surgiu a partir da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), que aconteceu em 27 de março de 1971 pelo governo local, e hoje é subdividida em diversos bairros como: Ceilândia Centro, Ceilândia Sul, Ceilândia Norte (esses três primeiros, juntamente com parte da Guariroba, formavam o setor tradicional, cujo

projeto original era em formato de barril), Guariroba, P Sul, P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ,QNR, Setores de Indústria e de Materiais de Construção e parte do Incra (área rural da cidade). O Setor Privê, outro bairro da localidade, está em fase de legalização. Alguns condomínios próximos da região como Pôr do Sol, no P Sul, e Sol Nascente, no P Norte, encontram-se na mesma situação.

Possui mais de 350 mil habitantes e é o maior colégio eleitoral da região (8ª Zona - Ceilândia Norte e parte do P Norte / 12ª Zona - Ceilândia Sul e parte da Guariroba / 16ª Zona - P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ, QNR, condomínio Privê, Incra 09 e demais áreas rurais da cidade / 20ª Zona - P Sul e parte da Guariroba), com cerca de 4,5 mil estabelecimentos comerciais, formais e informais, além de possuir 1,6 mil indústrias.

É a RA com o maior número de comerciários do DF (100 mil), possui uma população economicamente ativa de 160 mil pessoas e pode-se verificar também uma grande quantidade de feiras na região, como a Feira Central - a principal, exemplo de um empreendimento informal, pelo qual a cidade também pode se fortalecer.

Um dos maiores símbolos da cidade é a Caixa d'água, que fica no centro de Ceilândia. Também não se deve esquecer da Casa do Cantador, que promove anualmente o Encontro Nacional dos Cantadores Repentistas.

4.3 COLETÂNEA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

A coletânea de documentos analisados nesta pesquisa conta com, por exemplo:

- Documentos referentes aos Orçamentos Participativos de 2011 e 2012;
- Lei Orçamentária Anual 2011 e 2012;
- Planilhas de execução orçamentária encontradas em portais eletrônicos de transparência do GDF;
- Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho, fornecido pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal – SEPLAN;
- Entrevistas feitas com os delegados do Orçamento Participativo e cidadãos que participaram das reuniões plenárias e da escolha das prioridades tanto na região administrativa da Asa Sul e como na região de Ceilândia.

4.4 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Foram feitas entrevistas com dois delegados do Orçamento Participativo, sendo que um participou de plenárias respectivamente em Ceilândia e outro na Asa Sul, ambos em 2011. A expectativa era escolher delegados de dois anos diferentes para que se pudesse comparar e constatar a evolução da participação popular no processo de escolha e acompanhamento das demandas do Orçamento Participativo, no entanto os delegados contatados do período de 2012 recusaram-se a participar da pesquisa alegando não mais acreditar no processo do Orçamento Participativo no Distrito Federal, por não constar a realização das prioridades por parte do Estado. Os demais, oito, entrevistados foram cidadãos que moram há mais de 15 anos em suas respectivas regiões, dentre eles um mora há mais de 25 anos na região de Ceilândia.

4.5 COLETA DE DADOS

Foram analisados diversos documentos que permitiram uma aproximação do fenômeno exemplificando temos: Manual do Orçamento Participativo do Distrito Federal de 1998/1999; Metodologia do Orçamento Participativo. Passo a Passo; Manual dos Delegados do Orçamento Participativo do Distrito Federal; Orçamento Participativo. Plano de Investimentos de 1997; e Orçamento Participativo. Plano de Investimentos de 1998; Plano de investimentos 1998 orçamento participativo do Distrito Federal, governo democrático e popular; Plano de Investimentos de 1997: você decidiu o GDF está fazendo: orçamento participativo do Distrito Federal, governo democrático e popular; Revista do orçamento participativo do Distrito Federal 2011; prestação de contas; Planilhas de execução orçamentária encontradas em portais eletrônicos de transparência do GDF; Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho, fornecido pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal – SEPLAN.

A organização, processamento, leitura do material envolve a análise de conteúdo considerando elementos qualitativos e quantitativos, de maneira a dar uma dimensão adequada à busca de dados (MOREIRA, 2005).

A análise documental implica em associações de informações e dados obtidos com o conteúdo documental, com o objetivo de descrever e representar de

forma uníssona na contextualização de fatos e momentos, além de introduzir perspectivas sem, contudo sem se afastar do que está contido nos documentos.

A leitura desse material corroborou o entendimento de Bruyne, Herman e Schoutheete (1991, p.224 -225) que o estudo de caso exige uma análise intensiva, com um grande volume de informações onde os detalhes são necessários para a compreensão ampla do fenômeno. Em razão disso, a coleta de informações envolveu as seguintes técnicas: entrevista profunda, análise documental, análise de conteúdo, associadas à observação participante.

A pesquisa foi realizada utilizando, também, a entrevista pessoal como método de coleta de dados durante os meses de maio a junho de 2013 e por meio da observação participante no período de 2012. Os elementos pesquisados foram delegados eleitos nas Plenárias Regionais e/ou cidadãos que participaram das audiências públicas do orçamento participativo do Distrito Federal. A aplicação dos questionários junto aos delegados e cidadãos foi feita em suas respectivas residências.

Peruzzo (2009, p.126) destaca a pesquisa participante é importante, pois permite um "olhar de dentro", além do compartilhamento de informações com os participantes do grupo de maneira consistente e sistemática, obtendo-se assim um sentido das ações.

No ano de 2011 as audiências públicas do Orçamento Participativo do Distrito Federal ocorreram no mês de julho sendo a 1ª audiência pública realizada no dia 05 de Julho de 2011, para expor à sociedade o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2012. O evento, realizado no auditório da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (Fepecs), contou com a presença de membros da Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan) e da equipe de técnicos responsáveis pela elaboração da LOA, de líderes comunitários, servidores e representantes da sociedade civil, informações essas contidas no sítio da Seplan⁴.

As reuniões plenárias ocorridas nas regiões administrativas de Ceilândia e Asa Sul tiveram os seguintes resultados, conforme tabelas abaixo, em relação ao número de participantes:

⁴ <http://www.seplan.df.gov.br/noticias/item/1708-ploa-2012-audi%C3%A2ncia-p%C3%BAblica-democratiza-or%C3%A7amento-p%C3%BAblico.html>

**TABELA 2– PLENÁRIAS DE BASE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO
DISTRITO FEDERAL – DF/2011**

BRASÍLIA – RA I					
DATA	SETOR	PARTICIPANTES	PROPOSTAS	DELEGADOS EFETIVOS	DELEGADOS SUPLENTE
21/05/2011	ASA SUL	32	23	3	1

Fonte: Revista do orçamento participativo do Distrito Federal 2011 – prestação de contas. Elaboração própria.

**TABELA 3 – PLENÁRIAS DE BASE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DO DISTRITO FEDERAL – DF/2011**

CEILÂNDIA – RA IX					
DATA	SETOR	PARTICIPANTES	PROPOSTAS	DELEGADOS EFETIVOS	DELEGADOS SUPLENTE
07/05 a 24/05	CEILÂNDIA	1.315	356	131	38

Fonte: Revista do orçamento participativo do Distrito Federal 2011 – prestação de contas. Elaboração própria.

A técnica de coleta utilizada, para compor as tabelas, foi análise de documentos, observação e entrevistas. Onde primeiramente foram levantadas as demandas do Orçamento Participativo 2011 tanto de Ceilândia como da Asa Sul, que seriam executadas em 2012. Em seguida foram obtidos na Lei Orçamentária Anual 2012 os projetos que representem as demandas do Orçamento Participativo. Posteriormente, houve uma consulta às páginas eletrônicas de transparência do GDF, em busca de planilhas que especifiquem os gastos. Tentou-se identificar, nestas planilhas, as propostas do OP para obter informações sobre o andamento dos projetos prioritários aprovados. Ou seja, após identificar as demandas prioritárias aprovadas, verificar se, segundo as planilhas, elas já começaram a ser executadas.

Essa análise é de suma importância, pois a não execução das prioridades pode provocar uma redução da confiança no processo e reduzir também a disposição da população de participar de futuras audiências de deliberação e assim implicando numa diminuição do Capital Social.

Documentos fornecidos pelo portal de transparência foram analisados. Após serem levantadas as principais demandas do Orçamento Participativo 2011 e 2012,

foram feitas visitas in loco para verificação das demandas que foram, ou não, implementadas. As visitas permitiram a constatação de que muitas prioridades sequer tinham sido iniciadas.

Foi feita uma visita à Administração Regional, em cada região, em busca de informações que pudessem responder a razão pela qual as demandas foram aprovadas e nem sequer foram iniciadas e se esse fato não prejudicaria a propensão dos cidadãos a estarem participando nos próximos exercícios financeiros das deliberações do Orçamento Participativo.

A confiança é uma das variáveis mais importantes para a presença e manutenção do Capital Social assim como afirma Putnam (1997):

“Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas [e passa a citar Coleman (1990, p. 302)]: ‘Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]’”. (Putnam 1997: p. 177).

Foram aplicadas entrevistas, seguindo as ideias de Laville e Dionne (2008), essa modalidade oferece maior magnitude do que o questionário, pois dá mais liberdade para os entrevistadores não estando mais presos a documentos entregues aos participantes do estudo. As entrevistas foram semiestruturadas, seguindo um roteiro de perguntas previamente mesclado com outras que surgiram num momento oportuno durante o diálogo.

Segundo Triviños (1987), entrevista semiestruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, junto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que recebem as respostas do informante. Desta maneira o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

4.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Para analisar as evidências empíricas foi utilizada a análise documental e de conteúdo baseada em Bardin (2009). Para ela a análise documental tem o propósito de armazenar o máximo de informação possível, com a máxima pertinência para facilitar ao observador da pesquisa um serviço de banco de dados. Sendo assim, os documentos foram analisados de forma a extrair o máximo de informações coerentes que possam gerar inferências de interpretação à luz da teoria, para que haja compreensão plena do objeto de estudo.

Utilizaram-se entrevistas semiestruturadas, feitas presencial e individualmente, para a interpretação das entrevistas foi adotada a técnica proposta por Bardin (2009) que se organiza em 3 fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise se encarrega de organizar o material a ser analisado com o propósito de torná-lo operacional. Bardin (2009) separa em quatro etapas: leitura flutuante, escolha dos documentos, formulação das hipóteses e dos objetivos, e referenciação dos índices e elaboração de indicadores.

A exploração do material consiste na definição de categorias, na identificação das unidades de registro e das unidades de contexto nos documentos. Essa fase é de suma importância, pois delimita a riqueza das interpretações e inferências. É a etapa da codificação, classificação e categorização, segundo Bardin (2009). Foi feita uma classificação a posteriori, pois a partir das entrevistas as categorias se fizeram mais claras. Foram elas: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência e confiabilidade na execução das prioridades do Orçamento Participativo.

O terceiro passo é referente ao tratamento de resultados, inferência e interpretação. Sucede a condensação e o destaque das informações para serem analisadas, atingindo as interpretações inferenciais. É neste ponto que tomam forma a análise reflexiva e crítica.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Serão analisadas a seguir as entrevistas feitas com os dois delegados do Orçamento Participativo 2011 e com os demais cidadãos, oito, que participaram das audiências públicas e das deliberações das prioridades do Orçamento Participativo nos anos de 2011 e 2012. Nas regiões da Asa Sul e Ceilândia. Para isso foi utilizada uma técnica proposta por Bardin (2009) denominada de análise categorial.

É feita da seguinte maneira: o texto é desmembrado em unidades e depois é feita uma análise temática. Posteriormente foi empregada a grelha de análise categorial, uma técnica que permite agrupar as entrevistas e sintetizá-las formando grupos semânticos de palavras almejando chegar a uma inferência coerente (BARDIN, 2009).

5.1 ANÁLISE CATEGORIAL

Abaixo se encontra o quadro com as cinco categorias apresentadas para análise, sendo as seguintes categorias: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência e Confiabilidade na execução das prioridades do Orçamento Participativo. A grelha expõe uma formulação sucinta de conceitos das categorias, a seguir uma síntese do que foi proferido nas entrevistas sobre cada tema, e suas respectivas frequências.

TABELA 4 – CATEGORIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

	Definição	Entrevistas	Frequência
Participação Popular	Segundo Avritzer (2003), a participação social implica colocar a decisão em debate. Souza (2000) aponta que uma ampla participação popular teria a forma de minimizar distorções quanto a decisões do	As pessoas, no começo, estavam motivadas, porém não vendo retorno, perceberam que perderam seu tempo em reuniões que não deram	9

	<p>Estado, mesmo que não garantisse acertos. Sen (2000), a liberdade de participação ou dissensão política ou as oportunidades de receber educação básica, são ou não são "conducentes ao desenvolvimento". À luz da visão mais fundamental de desenvolvimento como liberdade, esse modo de apresentar a questão tende a passar ao largo da importante concepção de que essas liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento.</p>	<p>resultado, e não quiseram mais participar, ou não divulgam a importância da participação.</p>	
Decreto 32.851/11	<p>Decreto nº 32.851/11, que dispõe sobre o orçamento participativo. Dá autoridade para os delegados</p>	<p>Os delegados têm a prerrogativa de indicar as maiores necessidades da população e ainda de fiscalizar as demandas</p>	2

	erguerem demandas e fiscalizá-las.	indicadas. No entanto não é colocada tal prerrogativa tornando de certa forma ineficaz a norma nesse aspecto.	
Demandas	Como foi, feita a escolha das demandas. Além disso, que grau de importância tiveram as demandas escolhidas e se houve realização.	A maioria das prioridades da população não foram aprovadas nas audiências públicas. E muitas das que foram aprovadas, não foram executadas.	8
Confiabilidade dos sites de transparência	O grau de confiabilidade nas informações disponibilizadas pelo governo.	As informações contidas no site não refletem em tempo real os pressupostos fáticos da execução do Orçamento Participativo além de inseridas com certo atraso e além disso as informações são selecionadas. As planilhas do site	7

		são incompletas, informação dada por um dos delegados, contendo somente informações que são de interesse do governo.	
Confiabilidade na execução das prioridades do Orçamento Participativo.	O grau de confiabilidade na implementação das prioridades como uma das variáveis para o Capital Social	A confiança no cumprimento das prioridades é sempre questionado e visto como pouco provável pelos cidadãos.	10

5.1.1 Participação Popular

É possível perceber que a maioria da comunidade não sabe do que se trata o Orçamento Participativo. Houve muita ineficiência, tanto pela precariedade da divulgação, quanto pela explicação do Orçamento Participativo em si, conforme relatado pelo delegado da região administrativa de Ceilândia, já as reuniões e deliberações na Asa Sul ocorreram com maior tranquilidade, até pelo fato dos participantes terem uma noção maior do que representava sua participação.

A divulgação da primeira reunião de 2011 foi considerada péssima por todos os cidadãos entrevistados. Relatou-se que foi feita por trio elétrico, na região administrativa de Ceilândia, e a maioria dos cidadãos não estavam nem sabendo que o Orçamento Participativo estava acontecendo em sua região. Não houve maiores esclarecimentos sobre como participar e a importância dessa participação, muitos decidiram participar por acreditar que poderiam ganhar “lotes” como em gestões passadas e alguns cidadãos chegaram a crer que ganhariam até dinheiro ou cargos em comissão.

Já na região da Asa Sul os participantes tinham uma noção um pouco melhor do que seria o Orçamento Participativo e tiveram uma participação mais ativa no processo de escolha das prioridades que realmente atendiam os interesses da região.

Para os que participaram, todos se apegaram a uma esperança de mudar as realidade locais. Contudo, diante da falta de compromisso do governo e a falta de voz da população, mais da metade parou de frequentar as reuniões. Os delegados que permaneceram assíduos nas reuniões até o fim são os mais engajados, que já têm um histórico de liderança, conforme relatado pelos entrevistados.

Em todas as entrevistas houve a mesma abordagem quanto à participação popular no processo do Orçamento Participativo. Todos os delegados do Orçamento Participativo de 2011, entrevistados, observaram grande descrença no projeto por falta de resultados. Foi exposto, quase que da mesma forma em todas as entrevistas, que as pessoas da comunidade estavam desperdiçando seu tempo, visto que muitas horas eram gastas nas reuniões, em sacrifício de outras tarefas, e no fim não enxergavam resultados. Mesmo os participantes de 2012, que ainda não puderam vivenciar na pele, já estavam sem motivação devido à incredulidade da comunidade.

Na região administrativa de Ceilândia havia em torno de 100 delegados no início do Orçamento Participativo de 2011 já em 2012 apesar de eleitos apenas 58 participaram efetivamente das discussões, assim relatado por todos os entrevistados. Já na região da Asa Sul todos os delegados eleitos participaram das discussões tanto em 2011 como em 2012. A representação de toda a cidade ficou na responsabilidade dos poucos delegados que permaneceram, nas audiências públicas em Ceilândia, notou-se assim um prejuízo em relação à região da Asa Sul.

Um fator relevante, relatado pelos delegados entrevistados, é da possível manipulação ou privação do direito de participar das eleições para delegados, pelo decorrido os delegados afirmaram que no período das eleições dos delegados nas duas regiões o governo adotou a mesma postura que foi descrita da seguinte forma:

“No ano de 2012 o governo simplesmente reelegeu a maioria dos delegados já eleitos no ano anterior, pois por falta de publicidade adequada os cidadãos não sabiam como se candidatar para o cargo de delegado do

Orçamento Participativo em sua região.” (Relato dos delegados entrevistados).

Em ambas as regiões os cidadãos participantes das audiências públicas relataram que os delegados de 2012 são aliados a partidos políticos. Os de 2011 pareciam não estar vinculados a partidos políticos e defendiam de forma mais eficiência as demandas prioritárias, pareciam defender aquilo que foi proposto. Pelo relato pelos cidadãos participantes 2011, o grupo era apolítico, as discussões fluíam bem mesmo sendo de partidos diferentes.

5.1.2 Decreto 32.851/11

O decreto que institui e regula o Orçamento Participativo no Distrito Federal foi bastante elogiado, pelos entrevistados. Os dois delegados de 2011 conheciam adequadamente a lei e chamaram a atenção para a sua finalidade, ressaltaram, ainda, que foi possível enxergar uma forma de trazer algum benefício para a comunidade. Mas ao mesmo tempo demonstram insatisfação com a não efetivação da lei. Houve frustração quanto às expectativas criadas em torno de um projeto que os participantes acreditaram e participaram.

Outro ponto que foi citado nas entrevistas foram as más condições para as reuniões, ocorridas na região de Ceilândia, um exemplo relatado por um dos entrevistados foi que uma das reuniões ocorreu em uma quadra de esportes e que quando começou a chover no local simplesmente a quadra ficou totalmente alagada além disso não os assuntos não tinham prioridade para serem discutidos, como deveria ocorrer, segundo o artigo 8º do decreto. Na Asa Sul, mais uma vez a organização das reuniões foi elogiada pelos participantes, além do cumprimento de todos os dispositivos do decreto.

Art. 8º As discussões e deliberações no âmbito do OPDF terão o apoio das Administrações Regionais, que oferecerão condições para o adequado desenvolvimento das atividades programadas, incluindo a mobilização da população e o apoio logístico e operacional.

A impressão deixada em todos os entrevistados é que as reuniões foram organizadas apenas para seguir o protocolo.

5.1.3 Demandas

Sintetizando e correlacionando as informações obtidas na entrevista, foi possível fazer um aparato geral de como funcionou, na prática a escolha das demandas. Segundo informações obtidas durante as entrevistas, foi possível levantar que no início do procedimento, por existirem muitas divergências sobre as prioridades em cada uma das regiões, Ceilândia e Asa Sul, as regiões foram divididas em setores, e aconteceram encontros menores em cada um deles. Nestas foram elencadas as demandas que seriam levadas para a reunião 'geral' em cada uma das regiões. Nesta circunstância foi possível perceber uma alta participação popular e organização: houve espaço físico ideal para as discussões, as maiores demandas entraram em pauta e assim as reuniões funcionaram de forma mais adequada.

No entanto o processo se perdeu, quando houve a reunião 'geral' as condições físicas e temporais eram péssimas, na região de Ceilândia; não havia espaço para fazer as divisões dos grupos para discutir os temas, e não havia tempo hábil para levar as questões para a população como um todo. E o mais importante não foi feito: as questões levantadas nas pequenas reuniões de cada região foram descartadas. Já na Asa Sul o local, conforme relatado pelos participantes entrevistados, foi satisfatório para a realização das reuniões permitindo que as discussões fluíssem bem. Mas as questões levantadas, também, nas pequenas reuniões não foram amplamente discutidas.

Em todas as entrevistas foi narrado o descrédito atribuído ao Orçamento Participativo pelas causas elencadas anteriormente. Os delegados contam que muitas demandas levantadas por eles não foram aceitas, que foram tratadas com desprezo. Das que conseguiram entrar na lista, poucas foram executadas. Fazem-se pertinentes duas observações presentes nas entrevistas: em uma foi relatado que os integrantes do governo agiram com pressão para que fossem feitas obras de seu interesse; em outra, que as obras foram colocadas somente para reforçar uma necessidade antiga da comunidade, mas que esses projetos já estariam previstos pelo governo, não nasceram do Orçamento Participativo.

Em ambas as regiões, Ceilândia e Asa Sul, as demandas levantadas pela população não foram levadas em consideração, e foram elencadas necessidades que eram importantes para a cidade, mas não foi o que a população havia escolhido. Então, todo o propósito do Orçamento Participativo acabou sendo ignorado, segundo os delegados entrevistados.

Se o governo já tinha planejado as demandas que iria executar, de nada serviu elencar as prioridades da comunidade e isso enfraquece a participação popular no processo, e fazendo referência às palavras de Putnam (1996), capital social é definido por três fatores inter-relacionados, confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica (D'Araujo, 2003:19). Ou seja, os principais atributos do capital social são: confiança mútua, reciprocidade, senso de futuro compartilhado e trabalho conjunto e a sensação de impotência faz com que a população não esteja estimulada a participar no futuro comprometendo a ampliação do Capital Social nessas regiões.

5.1.4 Confiabilidade nos sites de transparência

Quanto aos sites de transparência, nas entrevistas foi relatado que não há confiabilidade. O delegado entrevistado da região da Asa Sul, opina que o governo faz uma seleção do que é disponibilizado, e que as informações mais específicas estão sob senha e login, isso dificulta e até impossibilita o acesso dos participantes e da população aos resultados das audiências públicas e do que já foi executado ou esta por ser. Outro ponto que ressalta é o atraso de três a quatro meses das postagens e o site não ser autoexplicativo.

Já o delegado da região de Ceilândia discorda do primeiro, e responde que sim quando é perguntado se na opinião dele as informações do site de transparência são confiáveis. Contrariando o pensamento de todos os outros entrevistados nas duas regiões.

Dois entrevistados da região de Ceilândia e três da região da Asa Sul entendem que o portal representa um avanço, mas o julgam fraco. Narram que algumas vezes fez relatórios com os dados fornecidos pelo site, e que o próprio governo desqualificava as informações. Quando eram questionados sobre, falavam que não eram dados atualizados, e que não dava para confiar neles.

Os outros dois participantes da região de Ceilândia alegam que o acesso à transparência foi um marco. Eles acreditam que a deficiência provenha da falta de informação para a comunidade, defendem que o governo poderia promover maiores explicações sobre como funcionam os sites e as planilhas.

O último entrevistado participante da região da Asa Sul concorda, em parte, com os primeiros quando entende que o governo transporece informações selecionadas. O entrevistado acrescenta, porém, que às vezes aparecem, no orçamento executado, demandas que ainda estão em andamento.

5.2 Documentos Analisados

Cinco Relatórios bimestrais de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho de 2012, fornecidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) do DF, foram analisados.

É fato indubitável que investimentos foram feitos em ambas as regiões. Porém, o que se quer levantar é se as demandas designadas pelos moradores foram postas em prática, pois elas representam a integração social no processo decisório no Orçamento Participativo e para responder a este questionamento, foram buscados os pontos comuns com as demandas do Orçamento Participativo 2011, comparando para saber como caminharam as demandas colocadas como prioridade pelos cidadãos.

O site do Orçamento Participativo apresenta um erro quando acessado na parte de andamento das prioridades, que contém arquivos com estas informações de todas as Regiões Administrativas. Desta forma, não é possível acompanhar online a execução das demandas das Regiões Administrativas.

Muito foi feito em relação às demandas de urbanização, pelo relatório e pelas visitas nas duas regiões Ceilândia e Asa Sul, pode se perceber que muitas demandas como avenidas foram asfaltadas, os meios-fios foram construídos, que ciclovias foram feitas em parte das cidades. As demandas prioritárias escolhidas pelo povo, porém, não foram executadas. As três demandas prioritárias, eleitas pelo povo como as mais relevantes, não foram atendidas, melhoria no transporte urbano; segurança e saúde.

CONCLUSÃO

Abraham Lincoln, em um dos seus discursos, propôs a criação de uma nação unificada em que os poderes do Estado não se sobrepusessem ao “governo do povo, pelo povo, para o povo”⁵. Tal afirmativa tem relação direta com o conceito do Estado de Direito, onde a Constituição e as leis impõem limites ao poder do Estado. Consequências importantes resultam desta redução de direitos estatais como a prestação de contas da Administração pública, que se relaciona com a transparência e lei de acesso à informação.

Neste contexto de Estado de poderes limitados pela Constituição Federal e leis, ele se torna prestador de contas e também confere mais direitos ao povo. Este conjunto possibilitou a emergência do Orçamento Participativo, no qual a população pode exercer o direito de participar das decisões do governo e fiscalizar a execução orçamentária de sua região e assim fazer emergir o Capital Social nas regiões de Ceilândia e Asa Sul participantes do processo de deliberação do Orçamento Participativo.

Para tentar averiguar a eficácia do Orçamento Participativo no DF como meio capaz de produzir e manter o Capital Social foram escolhidas as regiões de Ceilândia e Asa Sul. O presente estudo se voltou para o seguinte objetivo geral:

⁵ Há 87 anos, os nossos pais deram origem neste continente a uma nova Nação, concebida na Liberdade e consagrada ao princípio de que todos os homens nascem iguais. Encontramo-nos atualmente empenhados numa grande guerra civil, pondo à prova se essa Nação, ou qualquer outra Nação assim concebida e consagrada, poderá perdurar. Eis-nos num grande campo de batalha dessa guerra. Eis-nos reunidos para dedicar uma parte desse campo ao derradeiro repouso daqueles que, aqui, deram a sua vida para que essa Nação possa sobreviver. É perfeitamente conveniente e justo que o façamos. Mas, numa visão mais ampla, não podemos dedicar, não podemos consagrar, não podemos santificar este local. Os valentes homens, vivos e mortos, que aqui combateram já o consagraram, muito além do que nós jamais poderíamos acrescentar ou diminuir com os nossos fracos poderes. O mundo muito pouco atentarà, e muito pouco recordará o que aqui dissermos, mas não poderá jamais esquecer o que eles aqui fizeram. Cumpre-nos, antes, a nós os vivos, dedicarmo-nos hoje à obra inacabada até este ponto tão insignemente adiantada pelos que aqui combateram. Antes, cumpre-nos a nós os presentes, dedicarmo-nos à importante tarefa que temos pela frente – que estes mortos veneráveis nos inspirem maior devoção à causa pela qual deram a última medida transbordante de devoção – que todos nós aqui presentes solenemente admitamos que esses homens não morreram em vão, que esta Nação, com a graça de Deus, renasça na liberdade, e que **o governo do povo, pelo povo e para o povo** jamais desapareça da face da terra.— ABRAHAM LINCOLN 19 de Novembro de 1863 Cemitério Militar de Gettysburg Pensilvânia, Estados Unidos1

demonstrar a importância do capital social, como forma de participação cidadã na elaboração do orçamento público, para o efetivo desempenho institucional do orçamento participativo, desenvolvendo um estudo comparativo entre duas regiões administrativas do Distrito Federal, Ceilândia e Asa Sul, no período de 2011 a 2012.

Para realizar a pesquisa, identificada como descritiva de abordagem qualitativa e fenomenológica, foram entrevistados presencialmente dois delegados do Orçamento Participativo, sendo um da região de Ceilândia e outro da Asa Sul além de mais oito participantes das audiências públicas, sendo quatro na região de Ceilândia e quatro da região da Asa Sul, de dois anos consecutivos, 2011 e 2012. Além disso, foram investigados portais eletrônicos de transparência do governo e analisados relatórios de desempenho físico-financeiros encontrados neles.

Com relação às entrevistas, foi feita a análise de conteúdo proposta por Bardin (2009), na qual foram estabelecidas cinco categorias: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência e Confiabilidade na execução das prioridades do Orçamento Participativo. Os relatos foram gravados e transcritos integralmente e comparados de acordo com as divisões categoriais.

Após todas as análises e inferências, pode-se afirmar que o objetivo geral foi atingido. E o que se encontra é a falta de transparência e de informação à população, diminuindo a confiança no processo o que dificulta a ampliação do Capital Social tanto na região de Ceilândia como na região da Asa Sul e sem a presença do Capital Social o Orçamento Participativo perde uma de suas principais finalidades que seria a transferência do poder exercido de forma direta para o povo que fortaleceria a democracia participativa.

Em relação à escolha das demandas, observou-se que grande quantidade das demandas escolhidas pela comunidade local, em ambas as regiões, não foram levada em consideração nas reuniões das audiências públicas em cada uma das cidades pesquisadas. Percebeu-se que foi cumprido o protocolo, que as reuniões foram feitas, entretanto, não foram em condições ideais quando se tratou da cidade. Além disso, foi relatado que houve assédio da parte do governo para impor seus projetos.

Não houve resultado eficaz do Orçamento Participativo em relação as prioridades escolhidas pela população. Algumas demandas foram executadas, porém, elas não surgiram de uma vontade da comunidade e sim do Estado. Pois,

quanto à execução das demandas, as obras, por exemplo, que foram feitas já estavam previstas pelo governo, a maioria listada como obras de urbanização: asfaltamento, construção de ciclovias, calçadas, entre outras. As demandas prioritárias, não foram executadas. Elas que seriam de grande valia para ampliação do Capital Social por meio da confiança no processo não foram executadas.

O tópico participação popular mostrou que uma pequena parte da população, em ambas as regiões pesquisadas, sabia do processo e como funcionava. Evidenciou também que os participantes estavam descrentes do Orçamento Participativo, pois perceberam que mesmo participando das reuniões em sacrifício do seu tempo, não havia seriedade no trabalho do governo. Houve muita esperança no início do processo que foi se esvaindo com o tempo passando e nenhuma demanda sendo atendida. Com isso, o índice de assiduidade diminuiu drasticamente provocando uma redução do Capital Social ou até sua total eliminação nas regiões pesquisadas.

Quanto ao Decreto 32.851/11, que instituiu o Orçamento Participativo no DF, muitos elogios sucederam. Os delegados admiraram seu propósito de a comunidade poder elencar as prioridades que considera mais importantes e posteriormente ter a prerrogativa de fiscalizar o andamento de tais demandas, tanto na região de Ceilândia como na região da Asa Sul. Esse foi o motivo mais aparente para participar do Orçamento Participativo 2011 e assim já colaborando para a presença de um maior Capital Social nessas regiões. Em 2012, porém, os delegados sofreram uma desilusão ao verem que nenhuma demanda, ou quase nenhuma, estava sendo executada. O decreto que não funcionou como estava escrito, trazendo frustração em especial para os líderes comunitários, que acreditaram e venderam a ideia do Orçamento Participativo para o resto da população das respectivas regiões.

No que tange à confiabilidade nos sites de transparência, a maioria dos entrevistados julgam os dados como não confiáveis. São listadas outras falhas como atraso da disponibilização das planilhas, dificuldade em entender e encontrar informações específicas e restrição das postagens a elementos que podem ser vistos pela população.

Diante do exposto, da análise das entrevistas, da pesquisa documental e observações, foi possível concluir que a eficácia do Orçamento Participativo do Distrito Federal como meio de manutenção e ampliação do Capital Social nas

regiões de Ceilândia e Asa Sul é baixa, se considerarmos que algumas demandas foram executadas, tais como asfaltamento, construção de ciclovias, de calçadas, sinalização de parte da cidade. Entretanto, também pode ser considerada nula, como meio de manutenção e ampliação do Capital Social, se levar-se em conta que estas demandas não foram fruto do Orçamento Participativo 2011 e, portanto, a comunidade não foi ouvida de forma eficiente.

A maioria das críticas ao Orçamento Participativo se referia à frustração de ter largado suas obrigações pessoais para lutar para uma melhoria coletiva, e não obter resultado algum. Pôde se perceber que o sítio de transparência não passa segurança para os que se baseiam nele para conseguir informações sobre a execução do orçamento público. A divulgação do processo também não foi satisfatória, porque além de ter sido feita de maneira precária por um trio elétrico na região de Ceilândia, por exemplo; houve falta de explicação a respeito do Orçamento Participativo.

A pesquisa teve limitações quanto ao acesso ao site do Orçamento Participativo Distrito Federal, que tem poucas informações, e não é possível visualizar o link de andamento de prioridades. Sofreu limitações por se tratar de um processo novo no Distrito Federal e, em decorrência disso, houve dificuldades de encontrar dados. Outro obstáculo foi devido à dificuldade de se encontrar estudos sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal, haja vista se tratar de um assunto original e recente no DF.

Em síntese, apesar de todas as ferramentas que alicerçam a democracia participativa e que, em tese, seriam suficientes para garantir que os cidadãos pudessem participar e fiscalizar dinamicamente de decisões políticas, no que tange ao Orçamento Participativo das regiões de Ceilândia e Asa Sul e assim fazer emergir o Capital Social nessas regiões, não foi o que de fato se observou. As únicas demandas atendidas foram aquelas aprovadas há tempos pelo governo, em desrespeito à vontade da comunidade local e, em última instância, em prejuízo do previsto nos mandamentos constitucionais e isso prejudica diretamente a essência do Capital Social: confiabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **'O debate em torno do capital social: uma revisão crítica'**. BIB, Rio de Janeiro, n. 47, 1º semestre, 1999. pp. 65-79.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury. 3ª ed. Brasília: UNB, 1997.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p. 225.

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço democrático**. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virginia R. dos (Orgs.). **O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte**. *Cadernos CRH*, 2001, n. 35, p. 179-197.

AZEVEDO, Sérgio de. AVRITZER, Leonardo. **A política do orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre estado e sociedade civil**. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994b.

AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antônio Augusto. **Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. apud. SANTOS JUNIOR, Orlando A. (Org.). **Políticas Públicas e gestão local**. Rio de Janeiro: Fase, 2003, p. 38.

BACHA, Edmar Lisboa; BONELLI, Regis. **Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, n. 3 (99), p. 4 - 17, jul-set. 2005.

BARBETTA, Pedro A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BEITZ, C. R. **Political Equality. An Essay in Democratic Theory**. Princeton University Press, 1989. p. 56.

BOOBIO, Norberto. at alli. "Política". **Dicionário de política**. 13ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2010. Vol. 2.

BOSCHI, Renato R. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. *Dados*, 1999, v. 42, n. 4. p. 1-19. <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. "Introdução a uma sociologia reflexiva" em **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989. pp. 32 e 33.

BOURDIEU, Pierre (1980) '**O capital social – notas provisórias**'. In: Nogueira, M. A. e A. Catani (orgs.) *Pierre Bourdieu: escritos de educação*. Capítulo III. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. F. **Handbook of theory and research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood Press, 1986. Disponível em: <econ.tau.ac.il/papers/public/Zeltzer1.pdf>. Acesso em: 04 out. 2012.

BOSCHI, Renato R. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. *Dados*, 1999, v. 42, n. 4. p. 1-19. <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...>.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 jun. 2013.

BRASIL, **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 30 maio 2013.

BRUYNE, Paul de, HERMAN, Jacques, SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 5ª ed. 1991.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “**Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico (org.)**”. São Paulo, 2006. Pág. 10

BUCCI, Maria Paula Dallari. “**Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico (org.)**”. São Paulo, 2006b. Pág. 15.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “**Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico (org.)**”. São Paulo, 2006c. Pág. 12

CASTILHOS, D.S.B. de. **Capital Social e Políticas Públicas: Um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do PRONAF**. 2002.172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Porto Alegre: UFRGS, 2002.

CHOMSKY, Noam. **Democracia e Mercados na nova Ordem Mundial**. In: CHOMSKY, Noam,85 DIETERICH, Heinz. **A Sociedade Global: Educação, Mercado e Democracia**. Coleção Sociedade e Ambiente. Blumenau: Ed. da FURB, 1999. p. 35.

CHOMSKY, Noam. apud. MAAR, Leo Wolfgang. **O que é política**. 15ª Ed. São Paulo. Editora Brasiliense. 1993.

COLEMAN, James S. (1990) **Foundations of social theory**. Cambridge. Mass./London, UK.

COLEMAN, James S. (1988) '**Social capital in the creation of human capital**'. American Journal of Sociology, 94 (Supplement), pp. 95-120.

COSTA, Beatriz Morem da (2004) **Capital Social e Organizações do Terceiro Setor em Porto Alegre**. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Tese de doutorado em Sociologia. Pag. 125.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Democracia Econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

DALLARI, Dalmo. **O que é participação política?** Rio de Janeiro: Coleção Primeiros Passos, 1983. p. 44.

DIETERICH, Heinz. **A Sociedade Global: Educação, Mercado e Democracia**. Coleção Sociedade e Ambiente. Blumenau: Ed. da FURB, 1999. p. 40.

DURSTON, J. **¿Qué és el capital social comunitario?** División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. Santiago do Chile, jul. 2000.

DURSTON, J. **Construyendo capital social comunitario**. Revista de la CEPAL n. 69, Dic. 1999. p. 103-118.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 14.

FUKUYAMA, F. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. pag. 344.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. apud. BALLEIRO, Aliomar. **Orçamento Público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007b.

GIACOMONI, James. apud. DEUSVALDO CARVALHO. **Orçamento Público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007c.

GIACOMONI, James. apud. MUSGRAVE & MUSGRAVE. **Orçamento Público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007d.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 4ª ed. 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnica de Pesquisa social**. São Paulo. Editora Atlas, 5ª ed, 2007.

GONÇALVES, E. H. **Desconstruindo o preconceito em torno do HIV/Aids na perspectiva da bioética de Intervenção**. Universidade de Brasília - UnB, Faculdade de Ciências da Saúde. Tese de doutoramento. Brasília, 2005. Pág.111.

Gittel, Ross, and Avis Vidal (1998). **Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy** (Thousand Oaks, CA: Sage Publications). 1998

GROOTAERT, Christiaan. “**Social Capital: The Missing Link?**” in **Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development**. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series n. 7. Washington, D.C.: The WorldBank, 1997.

_____ & BASTELAER, Thierry van. **Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social**

Capital Initiative. Working Paper n. 24. Washington, D.C.: World Bank PovertyNet Document Library. Acesso em 30/5/2002, disponível na WWW: <http://www.inform.umd.edu/IRIS/IRIS/docs/SCI-WPS-24.pdf>. 2001.

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos da análise.** 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2010.

KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. **Participación y cambio social em la problemática contemporânea.** Buenos Aires: Siap Planteos, 1975.

KELSEN, Hans. **A Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERLINGER, F. **Metodologia de pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: ESP – EDUSP – 1979, p. 50.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1996.

LAZZARINI, S. G.; CHADDAD, F. R. e NEVES, M. F. **O conceito de capital social e aplicações para desenvolvimento e estratégia sustentável.** Preços Agrícolas, 2000.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil.** São Paulo: Nova Cultural, 1978. (Coleção Pensadores) Em seu Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, Locke expõe sua teoria do Pacto Social e defende o liberalismo, buscando derrubar de forma definitiva o Inatismo Absolutista dominante durante toda a era medieval, contribuindo para a secularização da Monarquia Parlamentar e Constitucional em seu país.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**. Florianópolis, PPGSP, UFSC, n.33, nov. 2002a.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Capital Social, Sociedade Civil e Democracia Deliberativa. In: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 75-104, set./dez. 2003.

MAAR, Leo Wolfgang. **O que é política**. 15ª Ed. São Paulo. Editora Brasiliense. 1993.

MACHADO JR, José Teixeira. **Teoria e prática de orçamento municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1961, p. 5.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 40.

MARTINS JP, Rodrigues AF. **Avaliação fenomenológica existencial: estudo qualitativo dos fenômenos**. Campinas: Papyrus; 1994.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre**. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

MC. NAUGHTON, Rod B. (2000) '**Industrial districts and social capital**', In: Green, M. B. e McNaughton. R. B. (eds.) **Industrial Networks and Proximity**. Aldeshort-UK: Ashgate, 2000.

MEAD ,apud, Goldenberg, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 26.

MILANI, C.. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador. Disponível em: www.ufba.br/capitalsocial. 2003.

MILANI, C.. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador. Disponível em: www.ufba.br/capitalsocial. 2003. p. 7 - 30. Acesso em 15 de Maio de 2012.

MILBRATH, L. **Political Participation: How and why do people get involved in politics?** Chicago: Rand McNally, 1965.

MONASTERIO, L. M. **Capital social e crescimento econômico: mecanismos**. Pelotas/RS: UFPEL, 2000a.

MONASTERIO, L. M. **Putnam no Pampa: Capital social e a Metade Sul do RS**. Pelotas/RS: UFPEL, 2000b.

MONASTERIO, L. M. **Capital Social e Grupos de Interesse: uma reflexão no âmbito da economia regional**. Pelotas/RS: UFPEL, 2000c.

MONASTERIO, L.M. **Capital social e Economia: Antecedentes e Perspectivas**. Pelotas/RS: UFPEL, 2000d.

MOREIRA, Sonia Virginia. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

MOYANO, E. **Sobre el concepto de capital social y su utilidad para el análisis de los procesos de desarrollo**. Reflexiones a partir de un artículo de Michael Woolcock. IESA, Córdoba, mimeo. 2000.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NARAYAN, D. **Bonds and bridges: social capital and poverty**. Poverty Group, PREM, World Bank. Washington, DC. 1999.

NARAYAN, D. e CASSIDY, M.F. **Un enfoque dimensional a la medición del capital social: desarrollo y validación de un inventario de capital social.** Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 18 nov. 2002.

PARETO, Vilfredo. **Manuel d'économie politique.** França. Atlas. 1927.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. **Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios.** In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Observação Participante e pesquisa-ação.** In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação.** São Paulo: Atlas, 2005

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** Piracicaba: Edição do Autor, 1999. p. 63.

PIZZORNO, Alessandro. **Introducción al estudio de la participación política.** In: PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. **Participación y cambio social em la problemática contemporânea.** Buenos Aires: Siap Planteos, 1975. p. 13 – 82.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado.** Dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

PORTES, A. e Landoldt, P. (1996) 'Unsolved mysteries: the Tocqueville files II'. **The American Prospect**, vo. 7, n.26, may-june. pág. 3.

PROST, Antoine. **Doze lições sobre a história.** São Paula: Saraiva. 1996.

PROST, Antoine. **Doze lições sobre a História.** São Paulo: Autêntica, 2008 [original: 1996].

PRZEWORSKY, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.p. 20.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 40.

PUTNAM, Robert D. “**The Prosperous Community — Social Capital and Public Life**”. *American Prospect* (13): 35-42, 1993.

_____. **Capital Social e Democracia**. In: Braudel Papers, n.10. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de : Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1996.

_____. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Ed. Cd, 2003. p. 37.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que Democracia?** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999. p. 22.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que Democracia?** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999b. Pág. 128.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília. Ed. Prisma. 1997.

SANDRONI, Paulo. at alli. "Orçamento público". **Dicionário de administração e finanças**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHULTZ, T. **Capital Humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Pág. 55 - 56.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010b. Pág. 58 – 60.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010c. Pág. 78 – 149.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010d. Pág. 78 - 120.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010e. Pág. 372 - 378.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. São Paulo: Record, 2008. p. 55.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. São Paulo: Record, 2008b. p.60.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. São Paulo: Record, 2008c. p.152.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. São Paulo: Record, 2008c. p.9 - 20.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras,1999. Pág. 38 – 44.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras,1999b.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. **Orçamento participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular – a experiência do Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil.** Belo Horizonte. 1998.

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otávio. **A democratização do poder local e seus dilemas: dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte.** In: Diniz, Eli; Azevedo, Sergio de. (orgs.). Reforma do estado e democracia no Brasil. Brasília. UNB/ENAP. 1997.

SOUZA, Marcelo L. De. **O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa.** São Paulo, Terra Livre, n. 15, p. 39-58, 2000.

SOUZA, Nali de Jesus de Souza. **Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Atlas, 2005. p. 20.

TOBEÑAS, José Castán. **La propiedad y sus problemas actuales.** 2ª ed., Madrid: Reus, 1963.

THE WORLD BANK GROUP. **Social Capital Home.** Disponível em <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>. 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, Ribas Cristina. **Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros:** uma Análise a partir de Amartya Sen. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre (Curso de Pós-Graduação Strictu sensu) -Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

VILAS, Carlos. **Participation, inequality and the whereabouts of democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2004.

WALL,E.; Ferrazi, G. e Schryer, F. **'Getting the goods on capital social'**. Rural Sociology, 63(2), 1998. pp. 300-322.

WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

WOOLCOCK, M. **Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework**. Theory and Society. v. 27(2). 1998. p. 151-208.

WOOLCOCK, M. **Managing risk, shocks and opportunity in development economies: The role of social capital**. Development Research Group. The World Bank. Ago. 1999.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. **Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo**. World Bank Research Observer, 2000. p. 225-249.

WOOLCOCK, M. **La importancia del capital social para comprender los resultados económicos y sociales**. Development Research Group. The World Bank. 2001.

WOOLCOCK, M. **Social capital in theory and practice: Where do we stand?** In: Social capital and Economic development: Well-being in developing countries. Edward Elgar, 2002. p. 18-39.

ANEXOS

ANEXO I - Questionário de Identificação

Pesquisa: A inter-relação entre o capital social e o orçamento participativo nas regiões administrativas, de Ceilândia e Asa Sul, do Distrito Federal no período de 2011 a 2012.

O presente questionário visa verificar as características dos grupos participantes das audiências públicas do Orçamento Participativo do Distrito Federal nas regiões administrativas de Ceilândia e na região da Asa Sul que faz parte da região administrativa de Brasília, a fim de que se possa estudá-los de forma comparativa. Pediria que fosse preenchido e devolvido diretamente ao Pesquisador. É de simples execução; bastando informar o nome de sua região e marcar um X na opção em que você se enquadrar.

1) Qual a sua região no Orçamento Participativo? _____

2) Qual sua faixa de Idade?

- a) Menos de 20 anos.
- b) entre 21 – 28 anos.
- c) entre 29 – 36 anos.
- d) entre 37 – 44 anos.
- e) entre 45 – 52 anos.
- f) 53 anos ou mais.

3) Sexo?

- a) Feminino.
- b) Masculino.

4) Há quanto tempo você participa do Orçamento Participativo do Distrito Federal?

- a) 1 ano
- b) 2 anos

- c) 3 – 4 anos
- d) 5 – 6 anos
- e) 7 – 8 anos
- f) mais de 8 anos.

5) Já foi delegado ou conselheiro antes?

- a) Sim
- b) Não

6) O Senhor/Senhora é filiado a algum Partido Político?

- a) Sim
- b) Não

7) Qual a sua faixa de renda?

- a) Sem renda fixa
- b) até 1 salário mínimo
- c) de 2 a 4 salários mínimos
- d) de 5 a 8 salários mínimos
- e) de 9 a 12 salários mínimos
- f) acima de 12 salários mínimos

8) Qual o seu nível de escolaridade?

- a) Ensino Fundamental incompleto
- b) Ensino Fundamental Completo
- c) Ensino Médio Incompleto
- d) Ensino Médio Completo
- e) Ensino Superior Incompleto
- f) Ensino Superior Completo
- g) Pós-graduado

Anexo II – Questionário para hierarquização dos temas

Processo de hierarquização dos temas

Planilha para apuração das opções

Região: _____

Numere em ordem de preferência (1^a, 2^a, 3^a, 4^a e 5^a) as suas cinco prioridades temáticas

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Áreas de Lazer | <input type="checkbox"/> Assistência Social |
| <input type="checkbox"/> Cultura | <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Econômico |
| <input type="checkbox"/> Educação | <input type="checkbox"/> Esporte e Lazer |
| <input type="checkbox"/> Organização da Cidade | <input type="checkbox"/> Pavimentação |
| <input type="checkbox"/> Política Habitacional | <input type="checkbox"/> Saneamento Básico |
| <input type="checkbox"/> Saúde | <input type="checkbox"/> Transporte e Circulação |

Responda as questões abaixo utilizando a seguinte escala

- I – Nenhuma
- II – Baixa
- III – Média
- IV – Alta
- V – Extremamente alta

Qual a influência das prioridades temáticas escolhidas no ano anterior nesta região, na sua escolha atual?

I - II – III – IV – V

Qual a influência das prioridades historicamente escolhidas para a cidade, na sua escolha atual?

I - II – III – IV – V

Qual a influência na escolha das suas cinco prioridades, da quantidade de entidades (associações, bairros, microrregiões) que apoiam estes temas?

I - II – III – IV – V

Qual a influência na escolha das suas cinco prioridades, da hierarquização realizada inicialmente na associação, bairro ou microrregião?

I - II - III - IV - V

Anexo III – Questionário de pré – teste

Processo de hierarquização de demandas

Região_____

Responda as questões abaixo utilizando a seguinte escala

I – Concordo Fortemente

II – Concordo

III – Neutro

IV – Discordo

V – Discordo Fortemente

As decisões devem sempre ser tomadas pela maioria?

I - II - III - IV - V

As decisões devem sempre ser tomadas buscando-se um acordo entre todos?

I - II - III - IV - V

O grupo deve participara ativamente da discussão na reunião?

I - II - III - IV - V

As decisões devem ser fruto do trabalho de todos os membros do grupo?

I - II - III - IV - V

O grupo deve permanecer unido, qualquer que seja a decisão tomada?

I - II - III - IV - V

Em geral eu me sinto satisfeito quando executo trabalhos em grupo?

I - II - III - IV - V

A qualidade das decisões individuais é melhor que a qualidade das decisões de grupo?

I - II - III - IV - V

Não sou favorável a reuniões em que decisões importantes dependam do uso de computadores?

I - II – III – IV – V

Responda as questões abaixo utilizando a seguinte escala

I – Extremamente alto

II – Alto

III – Médio

IV – Baixo

V - Nenhum

Em que grau você crê que a solução obtida pelo grupo seja mais correta, que a solução que você proporia?

I - II – III – IV – V

Em que grau você se sente responsável pelo acerto da solução que o seu grupo vier a adotar?

I - II – III – IV – V

ANEXO IV

QUESTIONÁRIO COM QUESTÕES ABERTAS

1. Reside na Ceilândia ou Asa Sul há quanto tempo?
2. O que despertou seu interesse em ser delegado do Orçamento Participativo de Ceilândia ou Asa Sul?
3. A população demonstra interesse em participar do Orçamento Participativo?
4. É feita uma divulgação abrangente? De que formas?
5. Como são feitas as escolhas das demandas na prática?
6. As demandas do Orçamento Participativo, em sua opinião, refletem realmente as necessidades da população? E a ordem com que elas foram apresentadas?
7. Você acha as informações do site de transparência confiáveis? Explique.
8. Os recursos, em sua opinião, estão sendo bem aplicados?

9. Em sua opinião, o Orçamento Participativo, hoje, em Ceilândia ou Asa Sul, funciona como deveria? O que poderia mudar?
10. Você poderia citar algum exemplo de ação governamental decorrente do Orçamento Participativo em Ceilândia ou Asa Sul?