

**PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO: UM ESTUDO DA AÇÃO SÓCIO-
POLÍTICA DE ONGS EM CANAIS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS
NO NORTE FLUMINENSE – 2005/2007**

EDUARDO MACHADO SOARES

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO - UENF
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
FEVEREIRO DE 2008

**PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO: UM ESTUDO DA AÇÃO SÓCIO-
POLÍTICA DE ONGS EM CANAIS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS
NO NORTE FLUMINENSE – 2005/2007**

EDUARDO MACHADO SOARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais

ORIENTADORA: PROF^ª DR^ª TERESA PEIXOTO FARIA

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
FEVEREIRO DE 2008

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

023/2009

S676 Soares, Eduardo Machado

Participação e oposição : um estudo da ação sócio-política de ONGs em canais participativos municipais no Norte Fluminense – 2005/2007 / Eduardo Machado Soares -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

104 f. : il

Orientador: Teresa de Jesus Peixoto Faria

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2009

Bibliografia: f. 83 - 85

1. Democracia Participativa. 2. Organizações Não-Governamentais - Região Norte Fluminense. 3. Políticas Públicas. 4. Participação Política. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD – 323.042

**PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO: UM ESTUDO DA AÇÃO SÓCIO-
POLÍTICA DE ONGS EM CANAIS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS
NO NORTE FLUMINENSE – 2005/2007**

EDUARDO MACHADO SOARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais

Aprovado em 26 de fevereiro de 2008.

Comissão Examinadora:

Prof Dr. Hernan Armando Mamani
UENF e Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Aristides Artur Soffiati Netto
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Luiz de Pinedo Quinto Jr.
Universidade Candido Mendes – UCAM/Campos

Profa. Dra. Teresa de Jesus Peixoto Faria (Orientadora)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Aos meus pais.

À Michelle, minha 'muito mais que' esposa.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por terem proporcionado ao longo da minha vida as condições materiais e emocionais para que eu pudesse chegar até aqui. À minha esposa Michelle, pelo imenso amor, eterna paciência e tolerância nos momentos difíceis, e abnegado companheirismo.

A minha orientadora, Profa. Dra. Teresa Peixoto Faria, pela atenção dispensada ao longo do processo, pelo conhecimento e conselhos transmitidos, e pela motivação em momentos cruciais do trabalho.

Aos membros da Banca de Avaliação Final, Prof Dr. Hernan Armando Mamani, Prof. Dr. Aristides Artur Soffiati Netto, Prof. Dr. Luiz de Pinedo Quinto Jr., e ao Prof. Aílton Motta, membro da Banca de Projeto de Pesquisa, pela disposição em abrir espaço em suas agendas, e pelas avaliações e comentários que engrandeceram imensamente esse trabalho e a minha formação.

Aos professores do PPGPS, que de um modo ou outro, contribuíram para minha formação pessoal e acadêmica; e aos servidores administrativos do PPGPS e UENF, pela presteza no atendimento, em especial à Ana Paula Caputo, pela competência dedicação aos alunos e ao PPGPS.

Às ONGs que participaram desse estudo, em especial a seus membros: Miriam, da ONG COARAÇU; André Pinto, da ONG COCIDAMA; o jornalista Carlos Sá, da ONG SOS Atafona; Prof. Nelson Crespo Pimentel, da ONG Cidade 21; Prof. Augusto Soffiati, da ONG CNFCN; também ao secretário municipal de Planejamento de São João da Barra, Sérgio Romero, e à secretária municipal de Planejamento de Campos dos Goytacazes, Silvana Castro; e aos secretários municipais e funcionários das prefeituras dos municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã e São Fidelis; a todos pela dedicada atenção e informações cedidas, essenciais à elaboração desse trabalho.

Aos colegas de turma do PPGPS, e colegas que fizeram disciplinas como alunos especiais, pela amizade criada, debates desenvolvidos e coleguismo intra e extraclasse; aos amigos-casais Léo e Mariana, Wander e Aline, Karina e Felipe, pela amizade, companheirismo e carinho nos momentos de convivência, no difícil e temporário período de residência em Campos; e em especial às amigas Vera e Zuleica, pela amizade, carinho, acolhimento e suporte em vários momentos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	8
1.1 O conceito e as concepções teóricas de Democracia	8
1.1.1 Democracia direta e democracia representativa	11
1.1.2 Democracia Popular e democracia Liberal	12
1.1.3 Concepções teóricas sobre a Democracia	13
1.1.4 A concepção de Schumpeter	14
1.1.5 A concepção de Dahl	16
1.1.6 A idéia de participação nas concepções de democracia elitista e pluralista	20
1.2 Sobre a concepção de cidadania e os direitos dos cidadãos	22
1.3 Sobre a concepção de Sociedade Civil	25
1.4 Sociedade civil organizada: as organizações não-governamentais (ONGs)	28
1.4.1 A atuação das ONGs e suas relações com o Estado	32
2. CAPÍTULO II – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
2.1 Levantamento da ocorrência de canais participativos	40
2.2 Levantamento da atuação de ONGs em canais participativos....	41
3. CAPÍTULO III – CARACTERIZAÇÃO DAS ONGs E RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO	43
3.1 Caracterização das ONGs	43
3.2 Apresentação e análise da ocorrência de canais participativos nos municípios do Norte Fluminense	44
3.2.1 Plano Diretor	45
3.2.2 Orçamento Participativo	50
3.2.3 Agenda 21 Local	52
3.2.4 Conselhos gestores	54
3.2.5 Análise geral da ocorrência dos canais participativos	60
3.3 Apresentação e análise da participação de ONGs em canais participativos e das relações dessas entidades com o Poder Local	63

3.3.1 Os resultados em Campos dos Goytacazes	64
3.3.1.1 As entrevistas com os representantes das ONGs ..	64
3.3.1.2 Entrevista com o representante do Poder Público ..	69
3.3.2 Os resultados em São João da Barra	72
3.3.2.1 As entrevistas com os representantes das ONGs ..	72
3.3.2.2 Entrevista com o representante do Poder Público ..	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de análise de regimes democráticos, a partir das variáveis inclusividade e liberalização (Dahl)	18
Figura 2 – Interação entre o sistema de análise de regimes democráticos (Dahl) e os tipos de encontros ONGs x Estado	36
Figura 3– Existência de plano diretor anterior (gestões anteriores)	45
Figura 4– Situação do Plano Diretor mais atualizado (2007)	46
Figura 5 – Consultoria e/ou terceirização no processo de elaboração do Plano Diretor	47
Figura 6 – Participação de ONGs no processo de elaboração do Plano Diretor	48
Figura 7 – Propostas encaminhadas por ONGs no processo de elaboração do Plano Diretor	49
Figura 8 – Experiências de Orçamento Participativo em gestões anteriores	51
Figura 9 – Experiência de Orçamento Participativo na gestão atual	51
Figura 10 – Existência de comitê ou fórum de Agenda 21 Local em gestões anteriores	52
Figura 11 – Existência de comitê ou fórum de Agenda 21 Local na gestão atual	53
Figura 12 – Total de Conselhos em cada município (todas as áreas)	54
Figura 13 – Ocorrência de conselhos gestores em cada município, separados por áreas	55
Figura 14 – Total de conselhos de temáticas territoriais em cada município	57

Figura 15 – Total de ocorrências de cada conselho, separados por obrigatoriedade legal	58
Figura 16 – Total de ocorrências de conselhos em cada município, separados por obrigatoriedade legal.....	59
Figura 17 – Resumo das ocorrências dos canais participativos nos municípios	60
Figura 18 – Resumo das ocorrências do total de conselhos nos municípios, separados por obrigatoriedade legal	61
Figura 19 – Resumo das ocorrências de Plano Diretor	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Oportunidades e garantias institucionais necessárias para a democracia, segundo Dahl	17
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

CMAU – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo

CNFCN – Centro Norte Fluminense para a Conservação da Natureza

COARAÇU – Centro de Oportunidades dos Artesãos da Praia do Açú

COCIDAMA – Comitê de Cidadania e Meio Ambiente

FUNDEB – Fundo da Educação Básica

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

ONG – Organização não- governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento participativo

PDU – Plano Diretor Urbano

SUS – Sistema Único de Saúde

PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO: UM ESTUDO DA AÇÃO SÓCIO-POLÍTICA DE ONGs EM CANAIS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS NO NORTE FLUMINENSE – 2005/2007

EDUARDO MACHADO SOARES

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Teresa Peixoto Faria

RESUMO

Nas últimas décadas, é notório o crescimento do número de organizações da sociedade civil, principalmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, são notadas mais fortemente a partir dos anos 1960/70, quando são motivadas pelo interesse político (combate ao regime ditatorial) e social (combate aos problemas de infraestrutura urbana, saúde e saneamento). Nos anos 1980, com a redemocratização, migraram o foco do político para novos interesses como meio ambiente, gênero, raça etc. No fim dos 80 e início dos 90, com a abertura de canais de participação política, as organizações da sociedade civil – algumas agora ONGs - deixam ainda mais a posição de confronto político, e passam a ser visualizadas como implementadores de projetos sociais e ambientais, sejam esses automotivados ou incentivados e financiados pelo Estado neoliberal.

O tema abordado no presente trabalho se refere às relações entre Estado e Sociedade Civil – aqui abordado pelos tipos *encontro participativo* e *encontro pressão*, propostos por TEIXEIRA (2002). Especificamente, nos interessa a atuação das ONGs no campo político, através de ações sócio-políticas. Desse modo, investigamos como vem se dando essas relações, através do levantamento dos possíveis entraves ligados às variáveis *liberalização* (medida em que o regime comporta a contestação pública ou oposição política) e *inclusividade* (medida em que o regime comporta a participação social) (DAHL, 1997), e assim estabelecer alguns limites e potencialidades da ação sócio-política das ONGs.

Entendendo que a possibilidade dessas ações sócio-políticas serem mais efetivas nas esferas de governo local, efetuamos nossa pesquisa em canais participativos municipais - especialmente os ligados às políticas territoriais - nos municípios que fazem parte da região Norte Fluminense. Assim, pesquisamos a atuação de ONGs desses municípios em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em fóruns ou comitês de Agenda 21 Local, no Orçamento Participativo (OP) e em especial no processo de elaboração do Plano Diretor Urbano (PDU).

Palavras-chave: Democracia participativa, ação sócio-política, oposição política, organizações não-governamentais (ONGs), plano diretor municipal, conselhos municipais, políticas urbanas.

PARTICIPATION E OPPOSITION: A CASE STUDY OF SOCIAL-POLITICAL ACTION OF NGOs ON PARTICIPATORY INSTRUMENTS AT MUNICIPIES OF THE NORTH REGION OF RIO DE JANEIRO STATE – 2005/2007

EDUARDO MACHADO SOARES

Orientadora: Prof^a Dr^a Teresa Peixoto Faria

ABSTRACT

In recent decades, it is notable growth in the number of civil society organizations, especially in developing countries. In Brazil, are noted more strongly from the years 1960/70, when they are motivated by political interest (anti-dictatorship) and social (combating the problems of urban infrastructure, health and sanitation). In the 1980s, with democratization, moved the focus from political to new interests such as environment, gender, race, etc.. In the late 80th and early 90th with the opening for political participation, civil society - some of then called now NGOs - may further the position of political struggle, and are therefore viewed as implementers of social and environmental projects, some of then self-motivated, others encouraged and financed by the neoliberal state.

The subject of the present work focuses on the relationship between State and Civil Society - discussed here as the types *participatory meet* and *pressure meet*, proposed by Teixeira (2002). Specifically, we are interested in the activities of NGOs in the political arena, through socio-political actions. Thus, we investigated how is giving these relationships through the analysis of possible barriers related to the variables *contestation* (how the political regime holds the public outcry or political opposition) and *inclusiveness* (how the political regime holds social participation) (DAHL, 1997), and then establish some limits and potentials of social and political action by the NGOs

Understanding that the possibility of socio-political actions are more effective in the spheres of local government, we made our research in local participatory instruments - especially those related to territorial policies - in the municipalities from the North Region of Rio de Janeiro state. That way, we investigate the activity of NGOs from these locals in Management Councils of Public Policies, in forums or committees of local Agenda 21, in the Participatory Budget and in the drafting of the Urban Master Plan.

Keywords: Participatory democracy, social-political action, political opposition, non-governmental organizations (NGOs), municipal master plan, municipal councils, urban policies.

INTRODUÇÃO

Temos notado, nas últimas décadas, um crescimento no número de organizações da sociedade civil, principalmente nos países em desenvolvimento. Segundo COSTA JÚNIOR (1998), este crescimento se deve a alguns dos fatores como, na escala mundial, a crise do *Welfare State*, o colapso do socialismo, a terceira revolução industrial (com a redução dos postos de trabalho), a revolução das comunicações e a crise ambiental global. Especificamente no caso brasileiro, também contribuíram as desigualdades sociais causadas pela histórica má distribuição de renda, os novos atores que entraram na cena da esfera pública nos anos 1970/80 “*pressionando para obter melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, etc.*” (GOHN, 2003) e o processo de redemocratização política iniciado com o fim do regime ditatorial.

De modo geral, podemos dizer que esse crescimento provém da incapacidade da iniciativa privada e do Estado em suprir as necessidades da sociedade em relação às políticas sociais. Principalmente em relação ao segundo, essa ineficiência de “*controlar, via políticas públicas reguladoras, problemas ambientais, assim como problemas sócio-econômicos, como desemprego, pobreza, etc.*” (GOHN, 2003) se tornou reflexo (além da crise do *Welfare State*) do crescimento da ideologia do Neoliberalismo e da redução das atividades do Estado (concepção de um Estado mínimo levado pela Reforma do Estado) e dos recursos financeiros (com a globalização e as políticas macro-econômicas adotadas ao longo dos anos 90).

O período de fortalecimento da sociedade civil no Brasil está nos anos 1960/70, quando começam a aparecer grande número de organizações. Começa a surgir na base da sociedade, além de iniciativas de resistência ao regime ditatorial, movimentos sociais com interesse em combater as deficiências relacionadas à infraestrutura urbana, saúde e saneamento.

Iniciando os anos 1980, com a redemocratização do regime político, muitas organizações, antigas e recentes, começam a atuar em novas áreas que não mais a de oposição ao regime, mas de questões sociais e outras novas, como meio ambiente, gênero, raça etc. Elas cada vez mais se profissionalizam,

adquirem conhecimentos técnicos e começam a utilizar metodologia de trabalho definida em torno de projetos.

Entre o fim dos anos 1980 e o início dos anos 1990, dois acontecimentos vão marcar a atuação das ONGs. Em primeiro lugar, a abertura de canais de participação política na esfera governamental, principalmente no âmbito municipal, que foi institucionalizada pela Constituição de 1988. Com essa abertura, as organizações da sociedade civil vão perdendo ainda mais a atribuição de confrontadores políticos. Como bem nos diz Gohn:

Vários analistas diagnosticaram que houve crise nos movimentos sociais populares urbanos, nos primeiros cinco anos dos anos 90, no sentido de que eles tiveram reduzido, naqueles anos, parte do seu poder de pressão direta que haviam conquistado nos anos 80. (GOHN, 2005)

Aqueles que desejaram continuar a atividade política se transferiram para os canais institucionalizados, como os partidos políticos, que têm agora grande força com o retorno dos processos eleitorais democráticos.

O outro acontecimento é o movimento de Reforma do Estado, que é uma das bandeiras do Neoliberalismo, onde a concepção de Estado mínimo aspira a sua desobrigação na implementação de serviços e políticas sociais. E é nesse momento que o Estado percebe nas ONGs, reconhecendo a capacitação alcançada por estas, a possibilidade de parceria na implementação de projetos na área social. Esta possibilidade de acordos de cooperação e participação teve como marco fundamental o Fórum Ambiental Mundial, conhecido como ECO-92, acontecida no Rio de Janeiro.

Desde então, muitas vezes as ONGs são referidas – principalmente em matérias jornalísticas - como implementadoras de projetos sociais ou ambientais, sejam sozinhas ou prestando serviço para o Estado, e pouco se noticia sobre suas ações no campo do debate político. Muitas das entidades que surgiram nos últimos anos têm algum tipo de relação de parceria ou prestação de serviço com alguma esfera governamental, principalmente a esfera federal, principal fonte de recursos para implementação de projetos.

O tema abordado na presente pesquisa se refere às relações entre Estado e Sociedade Civil, mais especificamente a atuação das ONGs no campo político, através de ações sócio-políticas. Tomaremos daqui por diante como referência a o termo *sócio-político*, entendendo por isso como a possibilidade de influência ou intervenção direta nas tomadas de decisão de políticas públicas.

As relações entre, especificamente, ONGs e Estado foram trabalhadas por alguns autores, dentre eles Ana Cláudia TEIXEIRA (2002), que denomina estas relações de encontros, e são categorizados como encontro prestação de serviço (ONGs prestando serviço ao Estado), encontro participativo (ONGs colaborando e participando na elaboração de políticas públicas) e encontro pressão (ONGs fazendo oposição ao Poder Público). Levando em conta a concepção que estamos trabalhando de ação sócio-política, torna-se claro que devemos abordar, nesta pesquisa, as organizações que se relacionam com o Estado através dos tipos de encontro pressão e encontro participativo.

Para que os tipos de encontros pressão e participativo possam ocorrer, duas condições devem estar asseguradas. Encontramos estas condições em DAHL (1997), na qual o autor as coloca como sendo as condições básicas para haver um regime democrático. Estas condições são os princípios da liberalização (medida em que o regime comporta a contestação pública ou oposição política) e o da inclusividade (medida em que o regime comporta a participação social). A idéia de inclusividade de Dahl define a participação social como o direito de participar em eleições e cargos públicos, mas aqui ampliaremos este princípio à participação sócio-política, o que é viável, pois o sentido da abertura política é semelhante.

Assim, tomaremos os conceitos destes dois princípios elaborados por Dahl, porém iremos utilizá-los de modo dessemelhante ao autor. Em Dahl, estes princípios são trabalhados quantitativamente em sua teoria, enquanto que em nossa pesquisa, iremos utilizá-los como variáveis a partir das quais iremos buscar dados qualitativos que respondam à questão da pesquisa (que será colocada). A partir daí, poderemos dizer que o grau de liberalização política – indicado por dados qualitativos - irá nos dizer o quanto uma ONG poderá fazer oposição ao

governo, e o grau de inclusividade irá nos indicar o quanto uma organização poderá participar das discussões e decisões políticas.

Entendendo que a possibilidade dessas ações sócio-políticas serem mais efetivas nas esferas de governo local, efetuaremos nossa pesquisa nos municípios. Portanto, a questão principal da pesquisa é entender como se efetivam, hoje, as ações sócio-políticas das ONGs na esfera municipal.

Já indicando resposta à questão, uma das possibilidades de se efetivarem as ações sócio-políticas é através de canais participativos municipais. Assim, o objeto de nossa pesquisa é a relação entre Estado e Sociedade Civil, através das ações sócio-políticas de organizações não-governamentais de temáticas territoriais em canais participativos municipais.

Por conseguinte, este trabalho tem por objetivo principal identificar fatores limitantes e potencializadores da ação de organizações não-governamentais, que trabalham com questões territoriais, nos canais participativos municipais.

Desse modo, ao investigarmos os entraves que possam existir nas relações entre Estado e sociedade civil, que no caso desta pesquisa serão os possíveis entraves ligados às variáveis liberalização e inclusividade, estaremos estabelecendo os limites e as potencialidades da ação sócio-política da sociedade civil organizada, em particular das organizações não-governamentais.

Dos canais existentes, nos interessa aqui os ligados às políticas territoriais¹, por serem da área de conhecimento do interesse do autor desta pesquisa, dada a sua formação em urbanismo. Assim, trabalharemos com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os fóruns ou comitês de Agenda 21 Local, o Orçamento Participativo (OP) e em especial o processo de elaboração do Plano Diretor Urbano (PDU) nos municípios. Apesar de todos terem em comum o fato de trabalharem com as questões territoriais, dois canais – PDU e Conselhos

¹ Entendendo por políticas territoriais as questões ambientais, de infraestrutura e ordenamento do território do município (urbano e rural)

– têm obrigatoriedade legal de sua implantação², enquanto os outros dois – OP e Agenda 21 Local – não tem a mesma obrigatoriedade, o que poderá nos trazer bons subsídios a discussões quando verificarmos a ocorrência dos mesmos nos municípios.

Escolhemos como recorte espacial da pesquisa os municípios da região Norte Fluminense devido não só ao fato de que a instituição de ensino à qual esta pesquisa está vinculada – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - se localizar nesta região, como também ajudar a cumprir uma das missões da UENF e do programa de mestrado em Política Sociais, que se propõem a contribuir para uma mudança do perfil social, político e econômico da região e fornecer às instituições e aos atores sociais locais elementos e conteúdos para se analisar e entender a realidade social à qual estão inseridos. O recorte temporal foi definido como sendo o período da gestão atual das administrações municipais, tendo como início o ano de 2004, e, finalizando o recorte, o fechamento da etapa da pesquisa de campo desta pesquisa, que se refere ao segundo semestre de 2007.

A importância desse estudo se justifica enquanto um meio que pode vir a contribuir para desvelar as formas da participação não-governamental em políticas públicas, principalmente as ligadas às questões territoriais. Isto é, contribuir ao debate de qual é o papel das organizações não-governamentais na gestão democrática, através dos canais participativos, e verificar como isso vem ocorrendo. Essa intenção de tornar mais claro o papel das ONGs através da sua ação sócio-política está alinhada a um crescente interesse do meio acadêmico em estudar essas entidades, como é enfatizado por Gohn:

“Existe a necessidade de aumentar o número de estudos e pesquisas sobre as ONGs para se ter conhecimento de sua realidade, sobre sua natureza, comportamento e papel na sociedade; assim como um controle social sobre as mesmas. (...) Ele (o conhecimento) também não pode se ater somente aos aspectos positivos das experiências; o contraditório deve aparecer e ser analisado, os conflitos devem ser explicitados. Usualmente, as análises feitas sobre as ONGs partem de seus

² Em relação aos Conselhos, somente alguns setores da ação política têm a obrigatoriedade legal, como meio-ambiente, desenvolvimento urbano, saúde e educação, por exemplo.

próprios intelectuais, e estes criam uma representação do fenômeno ONG como algo positivo e isento de problemas. Faltam também estatísticas que nos forneçam o número de ONGs criadas ou mantidas por intelectuais, especialmente da universidade. É preciso portanto aumentar o número de estudos feitos por não-militantes ou não-profissionais das ONGs.” (GOHN, 2005)

A estrutura desta dissertação se apresenta em três capítulos, além da última parte que se refere às conclusões da pesquisa. Assim, o Capítulo I tem como objetivo demarcar e contextualizar os alguns marcos teóricos que permeiam o entendimento sobre democracia, sobretudo a democracia moderna, e os rumos que tem tomado, principalmente no Brasil. A partir desse tópico, juntamente com a discussão das concepções teóricas sobre cidadania e os direitos dos cidadãos, discutimos também a questão da participação. Para concluir esta parte teórica, debatemos as idéias sobre o conceito de sociedade civil, que nos subsidiará as discussões seguintes sobre as organizações não-governamentais. Esta revisão teórica tem como objetivo compreender mais amplamente o objeto desta pesquisa a fim de estruturar o entendimento da análise dos dados empíricos coletados.

No Capítulo II temos a descrição dos procedimentos metodológicos empregadas ao longo da pesquisa, juntamente com as justificativas referentes às decisões tomadas em seu processo de construção. Também neste capítulo, apresentamos maiores detalhes do objeto de estudo, assim como do recorte espacial onde a pesquisa foi desenvolvida, os dados que buscávamos coletar para a verificação das variáveis e os métodos de coleta destes dados.

No Capítulo III apresentamos a caracterização e descrição das ONGs que investigamos nesta pesquisa e também dos dados coletados em campo. Os dados foram divididos em dois grupos, cada um buscando respostas às nossas duas variáveis, liberalização e inclusividade. O primeiro grupo de dados mostra a ocorrência dos canais participativos de temática territorial, a partir dos quais buscamos indícios do grau de inclusividade nos municípios pesquisados. O segundo grupo de dados se refere à atuação das ONGs selecionadas para a pesquisa nos canais participativos municipais e das relações das mesmas com o Poder Público local, onde buscamos indicativos tanto ao grau de liberalização quanto ao de inclusividade.

Por fim, temos as Considerações Finais, onde apresentamos nossas análises finais e conclusões dos temas tratados na pesquisa, assim como alguns possíveis desdobramentos a partir destes resultados.

1. CAPITULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O conceito e as concepções teóricas de Democracia

Nas últimas décadas, temos visto um certo esforço dos países chamados de centrais para que haja algo como uma expansão da democracia no mundo, seja em países em que as instituições democráticas são frágeis, seja em países em que o regime político seja outro (como uma ditadura, por exemplo), em que direitos e liberdades da população são cerceadas, ou mesmo que direitos humanos não sejam respeitados. Nesse sentido, parte em defesa da democracia como valor universal o campo político da esquerda, preocupado em afastar ou extinguir qualquer prenúncio de autoritarismo (evitando qualquer ameaça que se assemelhe aos regimes socialistas totalitários do passado), ao mesmo tempo em que se busca construir consensos democráticos, mantendo valores herdados do socialismo.

Por outro lado, essa expansão da democracia pode ser motivada (abertamente ou através de subterfúgios³) pelo crescimento dos mercados mundiais, conseqüência da atual fase de globalização da economia. Apoiada pelos neoliberais, a idéia é que com o mercado livre exercendo seu papel, os indivíduos conseguirão atuar plenamente como participantes de processos sociais.

Isso nos mostra como o conceito de democracia pode ser idealizado diferentemente a partir de posições políticas distintas, porém havendo sempre alguns aspectos em comum. Não que o conceito do termo seja volátil, mas a sua relativização é resultado de diferentes experiências tomadas a partir da aplicação desse sistema político em diferentes realidades. Para ilustrar, tomemos como exemplos algumas definições levantadas sobre o que é democracia⁴:

³O caso mais recente talvez seja o que foi visto na Guerra do Iraque, em 2005, onde os EUA invadiram e derrubaram o regime autoritário de Saddam Hussein, sob o pretexto de que o governo desse país possuía armas de destruição em massa.

⁴ As definições aqui citadas como exemplo foram coletadas através do instrumento 'define:', do site de busca Google <www.google.com.br>, acessado em 02/03/2007.

a) “Democracia é um sistema político que têm diferentes significados e pode tomar diferentes formas. É, às vezes, usado incorretamente como sinônimo de capitalismo. Fundamentalmente, significa um governo do, pelo e para o povo.”⁵;

b) “A prática do princípio de igualdade de direitos, oportunidades e tratamento.”⁶;

c) “O conceito de democracia é baseado em um princípio simples de que quando se está tomando uma importante decisão pública, o voto da maioria deve prevalecer porque o desejo da maioria pesa mais que as vontades da minoria. Os métodos de implementação de uma instituição governamental baseada neste simples princípio podem ser complicados, mas são apropriados se um sistema pluripartidário for adotado.”⁷;

d) “Democracia é um princípio onde o povo de um país elege livremente seus representantes, que irão fazer as leis e o governo com o apoio popular. Um governo democrático também significa que o povo poderá trocar um governo se estiverem insatisfeitos com o mesmo.”⁸;

e) “Um sistema pelo qual a igualdade social é defendida. Democracia significa ‘domínio do povo’. Democracia inclui o debate livre, voto direto em questões importantes, formação política em todos os domínios da vida social, econômica, educacional, religiosa e da vida pública.”⁹

Etimologicamente, democracia significa ‘governo do povo’. Foi usada por Heródoto no séc V a.C., combinando as palavras *demos* (o povo) e *kraiten*

⁵ “*Democracy is a political system which has many different meanings and can take different forms. It is often incorrectly used as a synonym for capitalism. Fundamentally, it means a government of, by and for the people.*” <www2.truman.edu/~marc/resources/terms.html> , (tradução nossa)

⁶ The practice of the principle of equality of rights, opportunity, and treatment. <www.nmlites.org/standards/socialstudies/glossary.html> (tradução nossa)

⁷ The concept of democracy is based on the simple principle that when making an important public decision, the majority vote should prevail because the will of the majority outweighs the wants of the minority. The methods of implementing a governmental institution based on this simple principle can be complicated, but are made proper if a pluralistic party system is used. <ourworld.cs.com/_ht_a/duanekmccullough/glossary.htm> (tradução nossa)

⁸ Democracy is a principle whereby people in a country freely elect representatives who make laws and govern with popular support. A democratic government also implies that the people can change a government if they are dissatisfied with it. <www.tomgreengop.org/politicalterms.htm> (tradução nossa)

⁹ A system by which social equality is favoured. Democracy means "rule of the people". Democracy includes open discussion, direct voting on significant issues, policy formation in all realms of social life; economics, education, religion and public life. <www.cupe.sk.ca/terminology.htm> (tradução nossa)

(governar). Segundo Lincoln, era 'governo do povo, pelo povo, para o povo'. Com o desenvolvimento da noção de governo (domínio), o significado pode ficar mais preciso: "é um sistema político no qual o povo inteiro toma, e tem o direito de tomar, as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas". Esse direito de o povo tomar as decisões determinantes diferenciam a democracia de outros sistemas, como a ditadura, ou mesmo o totalitarismo. Esse direito se origina de um sistema de regras básicas como a constituição.

Porém, esse direito de tomar as decisões pode levar à confusão se as decisões tomadas forem difusas ou contraditórias. Assim, a decisão deve não ser só coletiva, como também deverá prevalecer a decisão da maioria, em detrimento da minoria. A democracia é concebida, assim, como o domínio da maioria. A idéia é que "*o maior número está mais perto de ser o todo: a decisão da maioria deve então contar como decisão de todo o povo*" (HOLDEN, 1996). Ainda assim, essa idéia encontra algumas dificuldades, pois grande parte do todo ainda não é o todo, devendo assim a decisão envolver conciliação e consenso (o que nos leva à idéia de que a decisão é negociada entre as partes). Portanto, isso nos leva a crer que a "*democracia é algo que não pode ser adequadamente equacionado com domínio da maioria*". (HOLDEN, 1988; SPITZ, 1984)

Esse é o significado básico. Mas ainda há um significado complementar que vem da inter-relação entre as idéias de democracia e igualdade. Para que uma decisão escolhida pela maioria de um todo tenha validade, é necessário que se parta do princípio de que todos os membros do grupo tenham os mesmos direitos de voz (poder expressar suas idéias e opiniões) e voto (mesmo peso na contagem da totalização dos votos nas decisões, ou seja, 'um homem, um voto'). Daí o princípio de igualdade. Não sendo aplicado este princípio, a escolha é somente de parte do todo. Assim, essa inter-relação nos dá um significado secundário para democracia: a de uma sociedade na qual existe igualdade.

Porém, o entendimento de igualdade em uma democracia não foi sempre igual àquilo que entendemos atualmente. Em sua origem, na Grécia antiga, a democracia tinha uma concepção diferenciada de 'igualdade'. Só tinha direito à participação política (direito à voz e voto, ou seja, à igualdade) aqueles que eram

considerados cidadãos¹⁰. E só eram cidadãos os indivíduos masculinos nativos de cada cidade-estado. Mulheres, crianças, estrangeiros, escravos, nenhum desses tinha algum direito político. Ou seja, o princípio de igualdade só funcionava para uma parte da população que tinha o direito de tomar as decisões para toda a população. Obviamente, essa concepção diferenciada não invalida a importância que teve a democracia grega. Foi uma experiência significativa de tomada de poder pelo povo (ou ao menos boa parte dele).

1.1.1 Democracia direta e democracia representativa

A experiência grega de democracia era a que se entende por *democracia direta*, em contraponto ao que vivenciamos na democracia moderna, que é *indireta* ou *representativa*. Na democracia direta, o povo governava de modo efetivo, reunindo-se e tomando diretamente as decisões políticas básicas. Esse sistema era viável, pois funcionava em cada *pólis* grega¹¹, podendo assim ser possível reunir a população - os considerados cidadãos - para uma assembleia. Em Atenas, por exemplo, havia de 30 a 40 mil cidadãos, e o *quorum* das assembleias era de 6 mil cidadãos (HOLDEN, 1996). Essa concepção de democracia foi a que prevaleceu até o final do século XVIII, pois desde então não houve nenhuma outra experiência desse sistema de governo ao longo dos séculos.

Um dos empecilhos que impedem que a democracia moderna seja *direta* é exatamente o funcionamento do processo de tomada de decisões. O que eram as *pólis* hoje são os Estados-nação, e assim como aumenta a dimensão territorial, aumenta também a população politicamente ativa¹², inviabilizando a reunião em assembleia de um número tão grande de pessoas para tomar decisões importantes. A democracia passa então a ser *indireta* ou *representativa*. “Neste caso, o povo só toma diretamente algumas decisões muito básicas, em eleições (ou referendos), e o resto é feito por seus representantes eleitos” (HOLDEN, 1996). Daí a denominação *democracia representativa*. O povo escolhe seus

¹⁰ Cidadania, assim como direitos políticos, sociais etc, são temas que iremos tratar mais profundamente no item 1.2 deste capítulo.

¹¹ Lembrando que cada *pólis* ou cidade-estado era uma unidade politicamente autônoma.

¹² Considerando também que atualmente os direitos políticos são de praticamente toda a população.

representantes que irão atuar em uma assembléia, tomando decisões em nome do povo. Os representantes estão, por sua vez, subordinados às vontades do povo, que são expressas nas eleições.

Surge, então, uma outra característica importante para a democracia: as eleições. Numa democracia moderna, para ser representativa, é necessário que toda a população adulta tenha o direito de escolher seus representantes, ou seja, tenha o direito ao voto.

Outro aspecto importante da democracia moderna está relacionado à forma como ela tem sido praticada. As duas formas mais decorrentes no século XX são a *democracia popular* e a *democracia liberal*.

1.1.2 Democracia popular e democracia liberal

A *democracia popular*, representada pelo sistema unipartidário, era adotada em países socialistas, como a ex-URSS e outros do antigo bloco oriental da Europa, e atualmente em países como Cuba e China, assim como em países do que era o chamado 'Terceiro Mundo', como no continente africano. O título de 'democráticos', imposto por seus implementadores, partia da idéia de que o partido do governo era o único que podia expressar a real vontade do povo, e ele o fazia melhor que o próprio povo. Portanto, o partido era a emanção das vontades do povo. A essa concepção, adiciona-se a teoria de Lênin do partido comunista de vanguarda, capaz de discernir o ideal interesse de classe do proletariado. Os regimes populares defendiam que, na democracia liberal, o poder do povo era passível de ser corrompido pelo capitalismo. Porém, após o fim do socialismo no final dos anos 1980, a democracia popular sofreu um duro golpe (tanto na prática quanto na teoria) e o que se vê é a quase hegemonia da democracia liberal.

Assim, como há relação entre igualdade e democracia, como vimos anteriormente, na *democracia liberal* há uma relação entre a democracia e um outro princípio, tomado como direito do indivíduo, que é a liberdade. Pressupõe-se a existência de uma democracia liberal somente quando há liberdade de expressão, de associação e outras do gênero, possibilitando que haja assim

eleições livres, que, por sua vez, também é condição *sine qua non* para que seja possível a implementação de uma real democracia.

A proteção às liberdades individuais na democracia liberal acontece através da limitação do poder do governo, apesar de este ter sido eleito pelo povo. A limitação do poder se dá sujeitando o governo a uma regulamentação por lei – a constituição. Além da regulamentação legal, outros tipos de estruturas e processos políticos são necessários para o processo eleitoral e a limitação do poder, como a existência de um sistema multipartidário (em contraposição à *democracia popular*), incluindo nesse sistema partidos de oposição ao governo, possibilitando o que conceitualmente se chama de pluralidade de grupos políticos. A existência de partidos ou grupos políticos de oposição reforça a limitação do poder político governamental, assim como cria alternativas de poder e de escolha para o eleitorado.

1.1.3 Concepções teóricas sobre a democracia liberal.

Teorias sobre a democracia liberal foram desenvolvidas a partir do final do século XVIII e durante o século XIX, ainda influenciadas pela filosofia política de John Locke, conhecidas como ‘teorias democráticas tradicionais’, das quais destacam-se dois modelos: o da *teoria democrática convencional* e o da *teoria democrática radical* (HOLDEN, 1996).

Na *convencional*, a idéia é que os representantes eleitos são escolhidos pelo que têm a oferecer (programas políticos, ideologias etc.), e o povo desempenha apenas um papel passivo de escolha. Mesmo ainda estando subordinados à escolha do povo, principalmente pelas eleições periódicas, o representante tem um grande volume de arbítrio, de poder de decisão pessoal. Entre os teóricos deste modelo destacaram-se Stuart Mill (Inglaterra) e James Madison (EUA).

Já na *radical*, os principais teóricos foram Tom Paine, Thomas Jefferson, Jeremy Bentham e James Mill. Neste modelo de democracia, o povo tem um papel mais ativo, já que os representantes eleitos responderiam às demandas

políticas do povo, utilizando-se menos de seu arbítrio e mais das instruções passadas por seus eleitores, tornando-se algo como delegados.

No século XX, os teóricos buscaram superar os modelos das 'teorias democrática tradicionais', alegando que necessitavam se tornar mais realistas, se adequando à complexidade dos sistemas políticos modernos. Surge, assim, um quadro com vários modelos teóricos de democracia: a "teoria democrática elitista", a *teoria democrática pluralista*, *democracia industrial*, *democracia econômica*, para citar as mais importantes.

Desses, destacaremos dois modelos que julgamos mais adequados ao tema desta pesquisa, que comentaremos a partir da obra de teóricos que fizeram parte de cada grupo. No grupo dos elitistas, descreveremos a visão de democracia de Joseph Schumpeter; no grupo dos pluralistas, o ponto de vista de um dos teóricos contemporâneos da democracia, Robert Dahl.

1.1.4 A concepção de Schumpeter

Em 1942, na obra '*Capitalismo, socialismo e democracia*', Schumpeter aborda criticamente a teoria clássica de democracia, fazendo a proposição do modelo da democracia elitista, provocando então uma profunda revolução na teoria política, e influenciando autores posteriores como Norberto Bobbio e Raymond Aron. Sua crítica se inicia em alguns preceitos básicos da teoria clássica, como a idéia de *bem comum*, que, para ele, é inexistente. Como nos diz o próprio autor:

"Não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está condenado a significar diferentes coisas"
(SCHUMPETER, 1984)

Ou seja, existe uma imprecisão da definição do que é o interesse coletivo. Esse fato pode ser verificado, como exemplo, na própria existência, nos regimes democráticos, de mais de um partido ou grupo político defendendo diferentes ideais - com exceção das democracias populares, onde o partido único confunde seus interesses com os da coletividade.

Outro ponto da crítica de Schumpeter é em relação ao que a teoria clássica chama de *soberania popular*. Para o autor, não existe o denominado *governo do povo*, mas sim um governo aprovado pelo povo, pois é sempre uma minoria - as *elites políticas* - que exerce o poder. Numa analogia com a economia, Schumpeter propõe a idéia de um *mercado político*, onde as elites políticas competem entre si pela preferência dos eleitores. Assim, os partidos são como as empresas, que disputam o interesse dos consumidores, no caso o eleitorado. O voto é a moeda com a qual o eleitor 'compra' os *bens políticos* oferecidos, isto é, as vantagens (satisfação de interesses) que pode adquirir com determinada escolha política. Para Schumpeter, a disputa das elites pelo eleitorado se assemelha à concorrência no mercado econômico. Esta disputa é feita por grupos 'oligárquicos', pois, como no mercado, não é uma concorrência perfeita. Assim, o principal objetivo dos grupos que fazem parte da elite política é conquistar e manter o poder, através da realização do bem comum, ou melhor, da cessão de bens políticos ao eleitorado. Para se manterem no poder, as elites políticas têm a necessidade de obtenção de votos, e é isso que as impedem, uma vez no poder, de servirem exclusivamente aos próprios interesses.

A escolha pelo voto é o que resta de soberania ao povo: são os partidos políticos que propõem os candidatos e as alternativas políticas. Dessa forma, a democracia é concebida como "*um método de escolha e de autorização de governos*" (SILVA, 2003), ou ainda, um método político que se dá através de um "*acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população*" (SCHUMPETER, 1984).

A visão de Schumpeter da democracia como um método político é criticado por alguns autores, como Peter Bachrach. Sobre sua visão de democracia, em contraposição à de Schumpeter, ele nos diz:

"(...) o desenvolvimento do homem enquanto ser humano depende estreitamente da sua possibilidade de contribuir para a solução dos problemas vinculados com as suas próprias ações. A democracia poderá de maneira semelhante ser vista, com uma finalidade real, de basicamente concretizar ou ajudar a confirmação do exercício da igualdade política".(BACHRACH, apud FERREIRA, 2007)

Para Bachrach, a democracia, além de um método, tem uma finalidade ética, que seria proporcionar o autodesenvolvimento do indivíduo através da participação nas decisões políticas de sua comunidade.

1.1.5 A concepção de Dahl

A teoria de Dahl sobre democracia está associada a um conceito trabalhado pelo mesmo, que é o de *poliarquia*¹³. Ao contrário de Schumpeter, que entende a democracia como um método, Dahl a vê como um fim a ser atingido, onde a *poliarquia* faz parte do processo. Na verdade, a *poliarquia* seria a experiência real de sistemas de governo implementado por vários Estados, que tomam como modelo a democracia. Este sistema de governo seria um “*regime fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação política*” (DAHL, Poliarquia). Vejamos a seguir como Dahl desenvolve este conceito.

Para Dahl, a compreensão do que seja democracia passa pelo entendimento de que a característica principal deste sistema político deva ser a contínua responsividade¹⁴ do governo às *preferências* de seus cidadãos (DAHL, 1997). Como vimos em outras concepções de democracia, Dahl também parte do pressuposto que os cidadãos são politicamente iguais, com mesmos direitos políticos. Ampliando este entendimento, um governo responsivo deve garantir a seus cidadãos as *oportunidades* de: I) formular suas *preferências*; II) expressar suas *preferências* a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; III) de ter suas *preferências* igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, considerada sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de *preferência*. (DAHL, 1997). Decorre que, para que essas *oportunidades* possam acontecer, oito *garantias* devem estar institucionalizadas na sociedade. Vejamos essas *garantias* na tabela 1, abaixo, relacionando-as às *oportunidades*:

¹³ Destacaremos em itálico, nessa parte do capítulo, os termos mais importantes usados por Dahl.

¹⁴ Este termo deve ser entendido como a capacidade de se dar repostas rápidas e positivas sob forma de ação. No nosso caso, a capacidade, por parte do governo, do pronto atendimento às demandas da população.

QUADRO 1 – OPORTUNIDADES E GARANTIAS INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS PARA A DEMOCRACIA, SEGUNDO DAHL

Para as Oportunidades...			São necessárias as Garantias...
I	II	III	1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
I	II	III	2. Liberdade de expressão
I	II	III	3. Direito de voto;
I	II	III	4. Direito de líderes políticos disputarem apoio;
I	II	III	5. Fontes alternativas de informação;
	II	III	6. Elegibilidade para cargos políticos;
	II	III	7. Eleições livres e idôneas;
		III	8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: DAHL, 1997 (adaptação própria)

LEGENDA:

- I) ... de formular *preferências*
- II) ... de expressar as *preferências* aos concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva
- III) ... de ter as *preferências* igualmente consideradas na conduta do governo

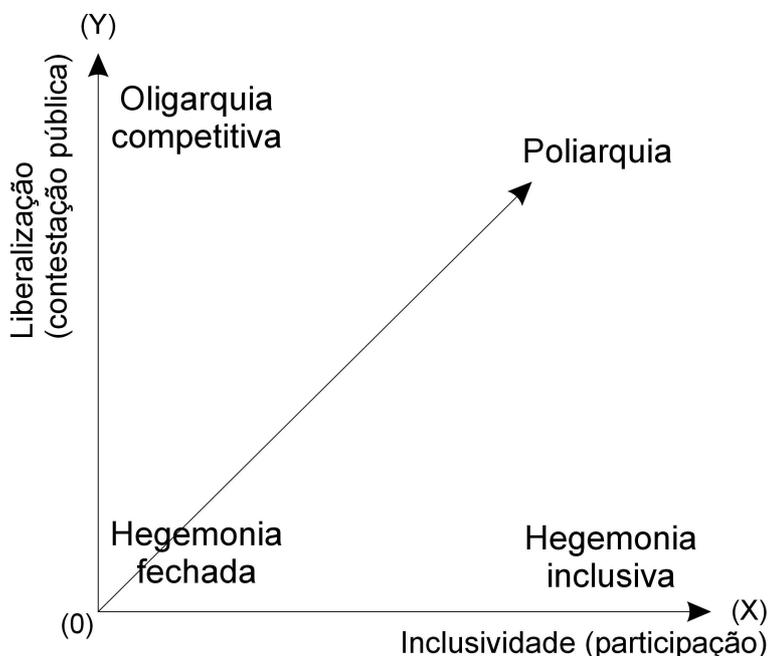
Portanto, a *poliarquia* está fundamentada no fato de que todos os cidadãos têm uma igualdade de *oportunidades* e *garantias* para manifestar suas opiniões e interesses, assim como influir sobre as decisões políticas. Destaca-se a perspectiva da *poliarquia* como processo de escolha política, desvinculado da distribuição de bens sociais ou políticos, ou seja, não encontramos, entre as *oportunidades* e *garantias*, elementos vinculados a processos econômicos. Enquanto para Schumpeter o voto é uma moeda de troca por bens políticos, para Dahl é apenas um canal de escolha dos líderes.

Segundo Dahl, as *oportunidades* e *garantias* ainda nos mostram os princípios basilares da democracia, quais sejam: a liberalização da competição e oposição política, o reconhecimento da igualdade de direitos e a aceitação dos resultados da competição (“*regime amplamente aberto*”); e a participação social em eleições e em cargos públicos eletivos (“*regime fortemente inclusivo*”). A partir

desses princípios, Dahl extrai duas variáveis¹⁵ paramétricas (ou dimensões): a *liberalização*, entendida como a medida em que o regime comporta a contestação pública ou a oposição política; e a *inclusividade*, ou seja, a medida em que o regime comporta a participação social, ou seja, o direito de participar em eleições e cargos públicos.

A partir destas duas variáveis, ou dimensões, e da concepção de tipologias de regimes políticos - que funcionam como parâmetros -, Dahl constrói um sistema de análise de regimes democráticos. Este sistema consiste em um gráfico, onde no eixo 'x' se estabelece a variável *inclusividade* (participação), e no eixo 'y' a variável *liberalização* (contestação pública). Um certo regime político analisado ocupará uma posição no espaço entre os eixos conforme sua relação *inclusividade x liberalização*. Esta posição se aproximará de algumas das tipologias propostas por Dahl, mostrando qual é a tendência de democratização do regime. Vejamos no gráfico a seguir:

FIGURA 1 – SISTEMA DE ANÁLISE DE REGIMES DEMOCRÁTICOS, A PARTIR DAS VARIÁVEIS INCLUSIVIDADE E LIBERALIZAÇÃO (DAHL)



Fonte: DAHL, 1997.

¹⁵ Estas duas variáveis – liberalização e inclusividade - serão importantes referenciais teóricos para a discussão da ação sócio-política das ONGs.

Um regime com baixa *inclusividade* e baixa *liberalização* se aproxima do tipo chamado por Dahl de hegemonia restrita ou fechada (*closed hegemony*); ao que tem grande *liberalização* e baixa *inclusividade*, é chamado de oligarquia competitiva (*competitive oligarchy*); ao contrário, quando a contestação pública é reprimida - baixa *liberalização* -, mas existe uma grande participação – alta *inclusividade* – o regime se aproxima do tipo hegemonia inclusiva (*inclusive hegemony*); e finalmente, quando ambas as variáveis são altas – “*fortemente inclusivo*” à participação e “*amplamente aberto*” à contestação pública – temos a poliarquia (*polyarchy*). Assim, quanto maior o nível de *liberalização* e de *inclusividade* de um regime, mais próximo ao tipo poliarquia ele estará e, portanto, maior será seu grau de democratização. Para Dahl, a democratização está intrinsecamente ligada à participação pública e à liberdade de contestação.

Assim como em Schumpeter, nas condições colocadas por Dahl para a realização da poliarquia, temos também a idéia de *competição* entre os líderes (em Schumpeter, as elites) pelo voto ou apoio dos não-líderes (o povo). Mas o que diferencia a visão de Dahl da visão democrática elitista é que aqui temos as concepções de *controle* (dos *eleitos* pelos *não-eleitos*) e de *participação política* (dos *não-eleitos* no sistema de governo, ou seja, *inclusividade*). Em outra análise:

“(...) a participação dos grupos de interesses é um requisito para evitar a tirania das elites, bem como um método de controle contra a tirania dos próprios grupos de interesses. O potencial de participação está relacionado à capacidade do grupo de interesse em mobilizar seus recursos de poder e de participar com vantagens no mercado competitivo de bens públicos”. (SILVA, 2003)

Sobre a capacidade de grupos se mobilizarem para a *participação*, Dahl aceita em parte a crítica sobre a falta de interesse de membros da sociedade no envolvimento direto na política (a quem ele chama de *homo civicus*), em contraponto a uma pequena minoria que se dedicaria à política de forma permanente (*homo politicus*). Segundo o autor, este fato não levaria necessariamente à predominância de uma elite, e que a dificuldade de mobilização dos grupos se dá porque os *recursos políticos* para se obter influência seriam altamente dispersos. Dahl caracteriza este sistema de desigualdades dispersas de recursos políticos da seguinte maneira:

- a) *“diferentes tipos de recursos para se influenciar autoridades estão disponíveis a diferentes cidadãos;*
- b) *com algumas exceções, esses recursos estão distribuídos desigualmente;*
- c) *os indivíduos em melhor situação no acesso a um dos tipos de recurso estão freqüentemente em pior situação em relação a vários outros tipos de recursos;*
- d) *nenhum recurso de influência domina todos os outros recursos em todas ou na maioria das principais decisões;*
- e) *com algumas exceções, um recurso de influencia é eficiente em algumas áreas importantes ou em algumas decisões específicas, mas não em todas;*
- f) *potencialmente ninguém, e certamente nenhum grupo com mais de alguns indivíduos, é inteiramente desprovido de algum recurso de influência” (DAHL apud RODRIGUES, 2003)*

Dahl argumenta que o pressuposto da igualdade política não é destituído pelas desigualdades de recursos-chave (renda, riqueza, status, saber e façanhas militares) de diferentes atores, mas que, ao contrário, é fundamental que essas desigualdades de recursos-chave não se transformem em desigualdades formais dos atores frente aos processos políticos (DAHL *apud* RODRIGUES, 2003). Estas desigualdades de recursos políticos e recursos-chave, que podem ser detectados em diferentes realidades, reafirmam a concepção de Dahl sobre a poliarquia ser o regime democrático possível, pois ele não é plenamente igualitário como se pressupõe em uma democracia.

1.1.6 A idéia de participação nas concepções de democracia elitista e pluralista

A implantação do regime democrático, em vários países no século XX, principalmente após as duas Guerras Mundiais, implicou em uma *“restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos”* (AVRITZER, 2003). Esta foi a forma hegemônica de prática democrática no pós-guerra, na chamada segunda onda de democratização. No estágio de globalização que o mundo se encontrava no final do século XX, suscita-se uma nova ênfase na democracia local e na discussão de práticas participativas (AVRITZER, 2003) No caso específico do Brasil, esta tendência vem se concretizando desde o fim dos anos 80, tendo como marco a Constituição de 1988, com a qual se iniciou o processo de descentralização política e, mais tarde, com o processo de Reforma do Estado.

As duas concepções – a teoria democrática elitista e a teoria democrática pluralista - nos dão alguns indícios à discussão de questões relativas à participação política – um dos temas de nosso trabalho. Vejamos quais são.

Na teoria democrática elitista, seus autores – dentre estes, Schumpeter, Sartori e Bobbio – consideram a *"democracia um conjunto de regras e procedimentos"* (BOBBIO, *apud* PEREIRA, 2000), e pensam ser incompatíveis as formas de participação direta numa democracia representativa. Bobbio, em um de seus trabalhos - *'Qual socialismo?'* -, questiona sobre a possibilidade de um projeto de esquerda alternativo à democracia representativa. Para Bobbio:

"(...) numa sociedade capitalista, a soberania do cidadão é uma soberania reduzida, pelo menos enquanto existir a separação entre sociedade civil e sociedade política. Para ele, as decisões econômicas que se encontram fora do âmbito político devem ser democratizadas, pois é no terreno do controle democrático do poder econômico que se perde ou se ganha a batalha pela democracia socialista." (BOBBIO, *apud* PEREIRA, 2000).

Os autores pluralistas, entre eles Dahl, tentam superar a oposição entre o idealismo e o realismo político para, depois, solucionar o problema das deliberações em situações de diversidade e, em seqüência, propor práticas participativas. Dahl, por exemplo, considera que a poliarquia pode ser mais ou menos legítima, colocando sua preocupação com as condições da prática democrática. Em um de seus trabalhos – *'A democracia e seus críticos'* -, ele vai caracterizar os indivíduos envolvidos em tomadas de decisões coletivas, sobretudo em alguns mecanismos específicos como as associações, e define a poliarquia como algo além do que um sistema de governo, mas como *"um processo de tomada de decisões coletivas"* (DAHL, *apud* PEREIRA, 2000).

1.2 Sobre a concepção de cidadania e os direitos dos cidadãos.

A origem da cidadania está associada às primeiras formas de democracia na Grécia, nos séculos V e VI a.C. Aristóteles definiu que cidadão é *“todo aquele que tinha o poder (e conseqüentemente o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias onde se tomavam decisões que envolviam as coletividades e exercendo os cargos que executavam essas decisões”* (COUTINHO *apud* GOHN, 2005).

Ao abordar a origem da cidadania, GOHN (2005) elucida que na Grécia houve a origem da cidadania política, com uma cultura política onde a sociedade ideal é justa e os indivíduos devem ser portadores de virtudes cívicas. Porém, não havia a universalidade, pois mulheres, estrangeiros e escravos eram excluídos dos direitos à cidadania. Em suas palavras:

Tratava-se da cidadania que confere direitos políticos, tidos como direito à participação no governo. A cidadania pertencia à esfera pública, e a esfera privada deveria a ele se subordinar. (GOHN, 2005)

Já a cidadania em Roma foi tratada na esfera legal, *“criando um estatuto unitário pelo qual todos os cidadãos são iguais em direitos”* (VIEIRA, 2000). Com o Direito Romano, o que é público distingue-se do que é privado. Porém não só a lei garantiria a cidadania em Roma. Juntar-se-ia a ela a propriedade, pois seria considerado cidadão todo aquele que fosse membro da cidade, ou seja, a cidadania não era relacionada com a nacionalidade.

O imperador romano Marcus Aurelius Antoninus, vulgo Caracala, promulga, no ano de 212, o Constitutio Antoniniana (ou Édito de Caracalla), na qual concedia a cidadania romana a todos os habitantes livres do império com o objetivo de aumentar a base tributária para cobrança do imposto sobre heranças. A medida não conferia direitos políticos reais aos novos cidadãos romanos (pois não faziam sentido em uma autocracia), mas permitia aos membros das elites locais o acesso a uma carreira na administração imperial e unificava as relações jurídicas privadas pela aplicação generalizada do Direito Romano na justiça civil.

A definição estritamente legal da cidadania serviu como base na concepção do liberalismo. No Iluminismo, tendo agora por parâmetro a sociedade civil, a cidadania seria vista por dois aspectos. Um, fruto do liberalismo, tendo como visão a sociedade de mercado e os direitos de posse, propriedade e contratos; e outro, seguindo a democracia moderna, os direitos políticos e cívicos dos cidadãos.

Afirma GOHN (2005), ainda abordando o liberalismo, que a cidadania neste período torna-se uma questão social, sendo o início dos direitos civis. Estes possuíam duas ordens: os direitos naturais, que viriam a ser os de liberdade de pensamento e expressão, igualdade perante a lei e direito de propriedade; e os direitos de nação, onde se daria a separação do executivo, legislativo e judiciário e a soberania do estado. Com a declaração dos Direitos dos Homens feita em 1789, fica evidente que a propriedade tornava o homem cidadão, pois esta teria qualificação de direito supremo, diferentemente do cidadão Grego, nas cidades-estado, que era cidadão por ser membro da polis.

Porém, ainda no século XVIII, começaria a mudar o conceito onde a propriedade prevalecia como direito à cidadania. A partir da idéia de que o indivíduo poderia mudar a si e ao seu meio absorvendo instrução, ou seja, a visão do que seria a educação, abriria assim espaço para os direitos sociais. Mas foi só no século XIX que a educação se tornaria efetivamente um direito, criando-se um novo responsável para garanti-lo: o Estado. Ainda assim, a sociedade possuiria cidadãos passivos e ativos, de acordo com a detenção de propriedade ou não.

A cidadania no século XX, sendo concebida agora como o direito a ter direitos, possui várias interpretações a partir de alguns autores. O principal deles, T. H. Marshall, que, partindo do caso inglês e generalizando a questão, criou a primeira teoria sociológica sobre a cidadania. Nela, afirmava que a cidadania se estabelecia a partir dos direitos de primeira geração, que seriam os direitos civis e políticos, e os direitos de segunda geração, que seriam os direitos sociais.

Esclarecendo esta teoria de Marshall, VIEIRA (2000) nos diz que os direitos de primeira geração são os conquistados no Liberalismo, ou seja, os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida,

segurança etc; e os conquistados no Iluminismo, que são os de liberdade de associação e reunião por afinidade de interesse e opinião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal, etc. Os direitos de primeira geração também são caracterizados como direitos individuais exercidos coletivamente.

Nos direitos de segunda geração, que são direitos que tornam reais os direitos formais, ditos como os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no século XX, a partir das lutas dos movimentos operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, que, para Marshall, deveria ser assegurado por um Estado de Bem-Estar Social.

Com a constituição da modernidade e o surgimento de movimentos sociais, se configuraria os direitos de terceira geração, relativos aos interesses difusos, como direito ao meio ambiente, direito de consumidor, direito das mulheres, das crianças, das minorias étnicas etc. Atualmente, há uma discussão sobre os direitos de quarta geração, que seriam os relativos a bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.

Analisando o neoliberalismo no final do século XX, especificamente a relação entre o Estado e os direitos da cidadania, VIEIRA (2000) diz encontrar um paradigma nos diversos direitos que compõe o significado da cidadania. Enquanto que, para se concretizar os direitos de primeira geração, haveria a participação mínima do Estado, nos direitos de segunda geração, o Estado exerce fator determinante para que estes fossem assegurados. A partir desta idéia, encontra-se a justificativa do porque o neoliberalismo – que é defensor do Estado mínimo - discute não só o quanto o Estado participaria para efetivar esses direitos, mas a *“estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõe o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos”* (VIEIRA, 2000), ou seja, de que forma esses direitos serão concretizados com mínima presença do Estado.

Para GOHN (2005), no neoliberalismo há o desvirtuamento do conceito da cidadania, onde o cidadão é visto como cliente, consumidor de bens e serviços, e

não mais como detentor de direitos que deveriam ser plenamente assegurados pelo Estado. Grandes exemplos disso são a educação e a saúde. Nas palavras da autora, é “*a cidadania voltada para o mercado ou adquirida via mercado*”. Portanto, pode-se dizer que o espírito da cidadania em si, que é a “*atividade individual de preocupação com o bem público*” (VIEIRA, 1997) se perdeu na sociedade de mercado.

A partir da concepção de cidadania da Grécia antiga, Walzer concebeu, em 1992, o conceito de cidadania política, onde apontava a participação política como a mais alta forma de humanização dos indivíduos e o caminho para a unidade e incorporação social. Ou seja, nestes termos, a cidadania é fonte geradora de unidade social. Aqui, ele diferencia o conceito de cidadania ao de sociedade civil, pois esta, em sua opinião, seria o espaço de enfrentamento crítico das reivindicações sociais e espaço de exercício da civilidade. (WALZER *apud* GOHN, 2005).

Enfim, a cidadania vem sendo abordada e definida desde a Grécia antiga e mudando seu significado ao longo da história. Assim, segundo GOHN (2005), o que definirá o que é cidadania serão sempre as relações dos indivíduos e grupos com o Estado, através de um conjunto de práticas (sociais, econômicas, políticas, culturais, etc) e redes de relações e articulações. Porém, o Estado será “*sempre elemento referencial definidor*” (GOHN, 2005), pois é na esfera pública estatal que os direitos são assegurados, garantindo o acesso a eles.

1.3 Sobre a concepção de sociedade civil.

Desde o início dos estudos da teoria política, sempre houve do que tratar sobre o Estado e as instituições políticas. Reflexões sobre a participação política da sociedade, grupos sociais e classes só são encontrados em estudos recentes. Após isso, e reestruturando definitivamente o conceito de sociedade civil, surgem na Europa e na América Latina as idéias da participação da sociedade a partir da luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo e pela redemocratização.

Anteriormente a essas idéias, a sociedade civil teria sido teorizada por Hegel e Marx, que, salvo alguns pontos discordantes, concebiam-na como

separada do Estado e determinada pelas relações econômicas (TEIXEIRA, 2002). Gramsci, que apresenta os princípios do que é a sociedade civil hoje, foi o primeiro autor a perceber a sociedade civil enquanto lugar da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação. (VIEIRA, 1997)

A partir da constatação da relevância natural do poder econômico do mercado num mundo capitalista e o poder administrativo do Estado moderno, que ameaçariam a solidariedade e a justiça social, tanto quanto a autonomia do cidadão, Arato e Cohen enfatizaram que somente uma definição de sociedade civil totalmente desvinculada da economia e do Estado (este garantido com as transições das ditaduras para a democracia) é que possibilitaria a oposição da mesma sociedade civil nos regimes autoritários e também renovar sua importância crítica nas democracias liberais.

Elucidando a obra destes autores, TEIXEIRA (2002) define que a sociedade civil englobaria: pluralidade, constituída por famílias, grupos informais, ações voluntárias etc; publicidade, instituições de cultura e de comunicação, onde os atores de uma sociedade civil interagem no exercício de seus direitos; privacidade, que é o domínio do autodesenvolvimento e da escolha moral; e finalmente legalidade, que é a estrutura das leis e princípios e direitos básicos, que demarcam a relação com o Estado e o mercado.

Afirma TEIXEIRA (2002) que, na obra '*Direito e Democracia*', de 1997, Habermas condensa todos os principais conceitos de sociedade civil, tanto de Gramsci, quanto de Arato e Cohen e conclui que sociedade civil é constituída de movimentos, organizações e associações que assimilam os obstáculos sociais vindos das esferas privadas, e as transmitem para a esfera pública política.

Com a modernidade ocidental, a sociedade civil, para Avritzer baseia-se em três características para a sua atuação, que seriam a diferenciação entre mercado e Estado, ligado à idéia de limitação e estruturas sistêmicas de cada um, possibilitando a coexistência de ambos junto à sociedade civil; associação com autoridades do Poder Público, permitindo a fiscalização do exercício no poder; e

reconhecimento das instituições que fazem o intermédio entre o indivíduo, Estado e o mercado. (AVRITZER, *apud* TEIXEIRA, 2002)

Nasce assim uma nova idéia de sociedade civil, não mais pensada nos princípios de Hegel e Marx como sistema de necessidades, mas como sendo “*movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva, e recriar formas igualitárias de sociedade sem prejudicar a auto-regulação econômica*”, como Arato e Cohen elucidaram. Porém essa definição resgata em Hegel a idéia de um espaço político para a vida ética, em Marx a contradição entre o espaço da interação e o mercado, e em Gramsci a concepção da sociedade como esfera de reprodução da cultura.

Em se tratando de instituições da sociedade civil, apesar dos partidos políticos serem formalmente considerados um exemplo destas, na prática, se comportam como organizações pró-estatais (VIEIRA, 1997). Nos anos de 1980, houve uma significativa perda de interesse dos cidadãos pela militância partidária, em função da perda de prestígio dos partidos políticos. Com isso, houve uma lacuna maior entre o sistema institucional de representação no plano do Estado e a chamada sociedade civil organizada.

As organizações da sociedade civil tem o papel de formadoras de opinião pública e constituídas de opinião coletiva fora do Estado e do mercado. O que claramente difere dos chamados ‘grupos de interesses’, que se caracterizam por defenderem interesses econômicos particulares e interesses privados específicos, como sindicatos, organizações empresariais etc.

Partindo destes princípios, podemos afirmar que os movimentos sociais, que se caracterizam por defenderem a idéia de autonomia e democratização da sociedade, atuam sincronizados às instituições de sociedade civil e os grupos de interesse, pois, como esclareceram Arato e Cohen, “*os movimentos sociais devem atuar no plano institucional e extra-institucional, apoiados ao mesmo tempo nas organizações da sociedade civil e outros atores, como os partidos e sindicatos*” (ARATO e COHEN, *apud* VIEIRA, 1997).

Porém, não se pode confundir ou mesmo equiparar movimentos sociais e instituições de sociedade civil que visam a defesa da cidadania e do interesse público, e associações e caráter econômico e político administrativo. Como explica VIEIRA (1997), “*é o que tentam fazer aqueles que em vão procuram desqualificar as organizações de sociedade civil, equiparando-as a grupos de interesses*”.

Por tudo isso, podemos concluir que as instituições de sociedade civil têm hoje importante papel na esfera política e social, pois, mesmo desvinculadas do Estado e do mercado, atuam formando opinião pública e constituindo opinião fora destes, o que exigiria o cumprimento dos direitos do cidadão e a fiscalização do exercício do poder. Para isso, esta pode associar-se a movimentos sociais e grupos de interesses, não desqualificando o objetivo de cada um.

1.4 Sociedade civil organizada: as organizações não-governamentais (ONGs)

Organizações da Sociedade Civil, termo que se confunde com a idéia do que chamam de Terceiro Setor, são entidades que atuam na esfera não-governamental, com o propósito de atingir objetivos sociais, ou, como nos diz FERNANDES (1994), “*um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos*”. Dentre essas entidades, encontram-se associações, fundações, institutos e ONGs.

Podemos definir duas origens históricas para os diferentes tipos de entidades da sociedade civil que atuam nos tempos atuais. As entidades que atuam mais voltadas para a filantropia ou o assistencialismo têm suas origens nas *caritas* e Santas Casas de Misericórdia da Igreja Católica. As que têm uma atividade mais voltada às questões sócio-políticas ou de luta pelos chamados direitos de terceira geração (gênero, raça, meio ambiente etc) têm seu referencial histórico nos movimentos sociais que atuaram a partir dos anos 60.

O termo organização não-governamental (ONG) vem do termo em inglês *non-governmental organization* (NGO), que foi definido pela primeira vez na Ata

de Constituição da ONU, para se referir a organizações que atuavam em nível internacional, com o objetivo de atingir benefícios a uma coletividade.

Mas é a partir da década de 60, nos chamados 'países em desenvolvimento', como os da América Latina, que as ONGs passaram por uma ressignificação, perdendo o sentido estrito original, pois passam a ter uma atuação mais em nível local, de posicionamento contrário às tradicionais formas de poder, que, naquele momento, se estabeleciam como regimes ditatoriais.

Também no Brasil, o período embrionário de grande número dessas entidades e do fortalecimento da sociedade civil está nos anos 1960/70, na fase de resistência ao regime militar. Começam a surgir, na base da sociedade, iniciativas de resistência ao regime reivindicando maiores espaços de liberdade, luta por direitos e democracia, assim como os movimentos sociais, com interesse em combater a pobreza e as deficiências relacionadas à infraestrutura urbana, saúde e saneamento. Complementando, Leilah Landim nos explica que:

Inicia-se um novo período em que a lenta e progressiva reorganização da sociedade civil vai-se fazer através da multiplicação de entidades marcadas pela autonomia, ou mesmo oposição, com relação ao Estado. Além da mudança de regime, um conjunto de outros fatores – como a modernização acelerada da sociedade, mudanças nas políticas sociais governamentais, a presença de novos atores internacionais na cooperação não-governamental, transformações nas relações entre Igreja e Estado – vão contribuir para o aparecimento de novas organizações e novos campos de atuação para as entidades sem fins lucrativos. (LANDIM, 1993)

Os movimentos sociais, associações civis e ONGs tiveram, desde esse período, uma estreita relação entre si e como 'identidade comum' o fato de surgirem como negação, contraposição ou terem atuação em paralelo àquilo que se entendia como '*papel do Estado*' (SOCZEK, 2003). Nesse momento, as ONGs desenvolviam o papel de "assessoria" aos movimentos sociais, ou seja, comprometiam-se com as causas dos movimentos, desenvolviam projetos junto a eles, assim como o desenvolvimento de trabalhos de educação popular.

Mas, ao final dos anos 1970 e início dos 1980, acontece a redemocratização do regime político, e algumas dessas organizações e movimentos viram-se em um impasse, uma vez que o papel que desempenhavam já não era mais tão necessário. Muitos movimentos se transformam em organizações, se ‘profissionalizam’, adquirem conhecimento técnico e começam a utilizar metodologia de trabalho definida em torno de projetos. O foco de luta de algumas destas entidades começa a deixar de ser a reivindicação de direitos políticos, passando para as questões sociais e ambientais.

A segunda clivagem foi estruturada pelas organizações civis que emergem com o perfil de organizações não-governamentais. As ONGs se subdividiram, inicialmente, entre dois campos: as de desenvolvimento social, cidadania defesa dos direitos humanos, e as ambientalistas ocupadas com questões relacionadas com a degradação/ preservação ambiental e ecológica no meio urbano e rural. (NEDER, 1998)

Do que havia daquela ‘identidade comum’ inicial entre as ONGs e os movimentos sociais – e, apesar de ainda existir de alguma forma -, se começa a ser apartado nessa clivagem, onde ficam, então, mais marcadas as diferenças entre essas duas formas de organização. A respeito da natureza de cada uma, que marca suas diferenças, Gohn afirma que:

As organizações são institucionalizadas, os movimentos não. Elas podem ter sistemas de relações internas formais, pouco burocratizadas, mas precisam ser, no mínimo, eficientes. Elas têm de se preocupar com a perenidade para sobreviver e ter um cotidiano contínuo. Os movimentos não. Eles têm fluxos e refluxos, não são exatamente estruturas funcionais. São aglomerados polivalentes, multiformes, descontínuos, pouco adensados, não necessitam compromisso com a eficiência operacional a não ser em algum tipo de resultado para suas bases. (...) Em síntese, a lógica que preside as ONGs tem de se basear na ação racional. Os movimentos são um misto de não-racional/racional e até de irracional em certos momentos. (GOHN, 2000):

Assim, podemos considerar as ONGs como organizações que possuem uma estrutura formal e que têm determinados objetivos a cumprir. Esse grau de estruturação e profissionalização, adquirido através do acúmulo de conhecimento e experiências em projetos e ações sociais, assim como da adoção de técnicas gerenciais, fica mais evidente a partir dos anos 1990. Aliás, é a partir dessa

década que fica marcado um novo padrão de relacionamento entre as ONGs e o Estado.

Esta postura com relação ao Estado transforma-se, paulatinamente, nos anos 1990, tornando-se comum uma periodização da atividade destes organismos em duas fases distintas. A primeira fase corresponde ao período de seu surgimento até o início da década de 1990, que consideramos o momento de diferenciação como oposição dessas entidades diante do Estado. O segundo momento delinea-se a partir da maior divulgação desta forma organizacional no encontro mundial conhecido como ECO-92. Este encontro foi significativo, entre outros fatores, por assinalar a possibilidade de acordos de participação/cooperação direta e efetiva no âmbito estatal pelas ONGs, de modo especial aquelas voltadas às questões ambientais. (SOCZEK, 2003)

Assim, de completamente opositoras ao Estado e o regime político vigente nos anos 1960/70, as ONGs passam agora a potenciais parceiros do Estado em relação às políticas públicas.

O Estado começa a reconhecer nas ONGs que o acúmulo de recursos, experiências e conhecimentos se transformaram em formas inovadoras de enfrentamento de questões sociais; e, além disso, pelo fato de serem geralmente pequenas – principalmente se comparada ao aparelho estatal, ou mesmo em alguns casos a governos municipais – estão mais próximas da realidade local em que atuam, tendo uma repercussão maior dos seus resultados. Essas características colocam as ONGs, na visão do Estado, como possíveis instrumentos da Reforma do Estado, pois possibilitam a desburocratização das ações governamentais,

Além do Estado, o mercado também passa a entender que as organizações sem fins lucrativos podem ser canais de investimentos do setor privado empresarial nas áreas social, ambiental e cultural, passando a fazer parte do seu discurso os termos *cidadania e responsabilidade social e ambiental*.

Mas, há espaço para todos os tipos de ONGs que queiram atuar com independência (valor extremamente importante para muitas delas), pois, por mais que se tente aproximar de uma definição, seja por tentativa de classificação ou de negação (aquilo que não é), é extremamente difícil fazê-lo, justamente devido à

pluralidade e heterogeneidade dessas organizações. A gama de organismos que compõem o universo das ONGs são os mais diversos, como argumenta Soczek:

Concomitantemente à difusão da sigla ONG, chega a ser paradoxal que a discussão sobre estas organizações esbarre na inexistência de uma delimitação conceitual apropriada do termo, devido, quiçá, ao dinamismo e à pluralidade das ações por elas desenvolvidas, materializada em sua extrema heterogeneidade no formato, na consistência/flexibilidade institucional e nos objetivos a serem alcançados diante das demandas de contextos específicos. (SOCZEK, 2003).

Ou seja, existe hoje no Brasil uma enorme quantidade e variedade de ONGs, com os mais diferentes objetivos, que trabalham nas mais diferentes áreas. Desde ONGs pequenas, de abrangência local, a organizações muito maiores, de abrangência nacional, ou até mesmo internacional. Desta forma, existe, na prática, uma grande dificuldade de se registrar todas essas entidades. Estima-se que há em torno de 600 mil ONGs atualmente no Brasil. Dessas, apenas cerca de 300 são filiadas a ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – entidade fundada por algumas ONGs, que originariamente eram centros de assessoria e que têm por objetivo representar essas organizações em nível nacional.

1.4.1 A atuação das ONGs e suas relações com o Estado

Como foi colocado, nos últimos anos nota-se um crescimento da atuação ONGs no país, principalmente relacionados a projetos sociais e ambientais. Contudo, nem sempre houve algum envolvimento do Poder Público com essas entidades, tanto em nível federal, estadual ou municipal, principalmente antes dos anos 90, dado que as ações dessas organizações buscavam, num primeiro momento, lutar por direitos, reivindicar soluções ou tentar sanar problemas que o Estado não conseguia assistir ou atender, por motivos já explicitados. Cabe ainda dizer que não havia também vontade por parte dessas organizações de que houvesse algum tipo de parceria com o Estado, uma vez que, de modo geral, a natureza dessas organizações era a de um posicionamento independente e crítico em relação ao Estado. Portanto, as ações e projetos dessas organizações eram completamente independentes e isoladas em relação ao planejamento e à gestão

de políticas governamentais, exceto quando começaram a ser institucionalizados os canais participativos.

Porém, o Poder Público, principalmente a esfera federal, começou a identificar nas ONGs – mais destacadamente após o marco da ECO92 -, um potencial parceiro para atuar na implementação de políticas públicas. As possibilidades de parceria das ONGs com o Estado se tornam mais evidentes durante os anos 1990, principalmente nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso, onde podemos citar o Programa Comunidade Solidária, assim como a aprovação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's). Assim, REIS (2003) aponta duas possíveis propostas de parceria entre Terceiro Setor – do qual as ONGs fazem parte - e Estado:

*Uma possibilidade é a realização de parcerias onde as organizações do Terceiro Setor **prestam serviços ao Estado**, aproveitando o contato e o conhecimento sobre os grupos sociais de base que foram capazes de construir. Estarão implementando políticas governamentais que eventualmente não ajudaram a construir, o que constitui, a longo prazo, um risco para a sua sustentação institucional. Estariam tendo, assim, o papel de executoras do Estado mínimo, que continua fragmentado por interesses de caráter privado. Outra é as organizações manterem-se afastadas das etapas de implementação, mas **atuarem nos espaços de debate e formulação de políticas sociais**, tentando influir em mudanças na lógica de apropriação do espaço público, mas obtendo repercussões de caráter restrito. (REIS, 2003)*

De outro modo, Elenaldo Teixeira, partindo das relações entre organizações da sociedade civil e governos locais, as classifica em três categorias: a) total isolamento; b) relação de parceria; e c) relação mais crítica e propositiva. Os fatores que caracterizam as entidades que se colocam no primeiro tipo são a falta de confiança no poder local, que não possui interesse e recursos para o atendimento das necessidades básicas da população, o que leva essas entidades a se fecharem ao diálogo com o poder público e realizar ações alternativas a esses. No segundo caso, é quando a “*relação de parceria com os governos permite alguma influência no desenho dos projetos, mas utiliza os recursos voluntários da comunidade, sem remunerá-los, legitimando políticas mais globais de desoneração do Estado, sem maior discussão com as mesmas*

comunidades” (TEIXEIRA, 2002). Quando são as organizações que fazem parceria em projetos com o Estado, mas mantendo uma relação de independência e crítica, e cobrando do governo as suas responsabilidades, enquadra-se no terceiro caso.

Um outro tipo de interpretação das possibilidades de relações – que a autora chama de *encontros* - nos é dada por Ana Chaves Cláudia Teixeira. Como a própria autora define, são vínculos “*que não esgotam todas as maneiras possíveis de contatos com o Estado, mas através dos quais é possível entender como as ONGs têm se aproximado dele*” TEIXEIRA (2002).

O primeiro vínculo por ela definido é chamado de *encontro pressão*. Neste tipo de relação existe, em alguns casos, pressão, monitoramento e um posicionamento de crítica por parte da ONG junto ao Estado e, em outros casos, o que há é a proposição, colaboração e acompanhamento de políticas e órgãos do governo. Ou seja, pode haver uma oposição declarada por parte das organizações, ou então um posicionamento de colaboração às políticas governamentais, tentando fazer as propostas que defendem serem incluídas em políticas governamentais. Ela é menos formal, pois não existe um contrato ou outro tipo de vínculo institucionalizado. Esta falta de laços formais preserva a capacidade crítica das organizações, uma vez que algumas delas temem se tornar ‘braços do Estado’ ao assumir junto a este um vínculo mais formal. Em relação às políticas e projetos, quem tem o papel de condutor é o Estado.

O segundo é definido como *encontro prestação de serviço*. Neste caso, a relação já é mais formalizada, uma vez que as ONGs são ‘contratadas’, como se fossem empresas, pelo Estado para a execução de projetos, prestação de serviços e consultoria. Por serem mais formais, são também mais distantes, mais burocratizadas, havendo, por parte do governo, um posicionamento de cobranças, avaliações e acompanhamento da execução dos projetos pelas ONGs. As organizações, por sua vez, perdem qualquer posicionamento de crítica ou proposição, uma vez que ficam submetidas às diretrizes dos programas e políticas governamentais. Existe ainda, neste tipo de encontro, a possibilidade de enfraquecimento das redes de articulação e colaboração entre ONGs, uma vez que estas passam a ser concorrentes na disputa pela seleção de projetos.

O terceiro é o *encontro participativo*. Aqui há a consolidação de projetos e políticas elaborados conjuntamente entre ONGs e Estado. Ou seja, as organizações participam da elaboração e da execução de projetos de maneira efetiva. Pode existir, neste caso uma certa formalização através de contrato, mas este é passível de mudanças caso seja necessário. Esta condição só se torna possível pelo fato de a responsabilidade pelas políticas e projetos serem de ambos. O espaço para críticas está garantido para os dois lados.

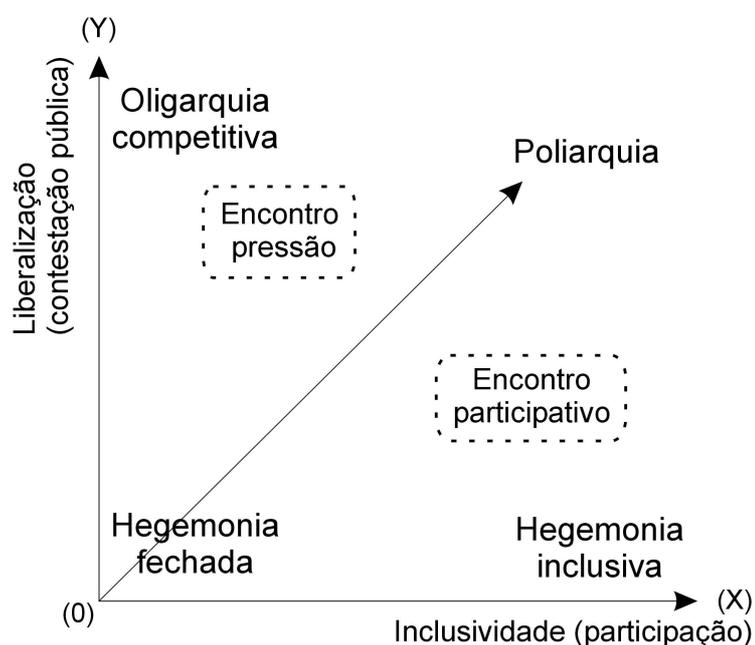
Podemos nos arriscar a dizer que as ONGs que atuam no tipo de encontro *prestação de serviço*, juntamente com outras entidades que não estabelecem relações diretas com o Estado, são ‘descendentes’ daquelas que são historicamente ligadas aos trabalhos de filantropia e voluntarismo, enquanto as que participam dos tipos de encontro *pressão* e *participativo* estão ligados historicamente às lutas dos movimentos sociais, pois têm uma atuação sócio-política. Obviamente que, fazendo este tipo classificação, buscamos apenas mostrar as tendências, não rotular ou limitar a ação das organizações, até porque uma ONG não está impedida de estabelecer mais de um tipo de relação com o Estado, dependendo da ocasião.

Entretanto, ao levarmos em conta que ação sócio-política é entendida como as possibilidades de influência de uma entidade nas tomadas de decisão em política públicas, que se assemelha ao que Benevides chama de *cidadania ativa*, que, segundo esse autor, é “aquela que se realiza através dos canais institucionais para a intervenção direta na atividade de produção das leis e de políticas governamentais” (BENEVIDES, *apud* SOCZEK, 2007). Assim, sob essa abordagem, fica claro que devemos tratar das ONGs que se relacionam com o Estado através dos encontros *pressão* e *participativos*.

Mas, para que os encontros *pressão* e *participativo* possam ocorrer, duas condições que são dadas pelo regime político devem estar asseguradas. Para que uma entidade possa fazer pressão política a um governo, isto é, fazer oposição a ele, deve haver uma abertura à contestação pública, que, para Dahl – como visto na primeira parte deste capítulo –, é o princípio da *liberalização*. Do mesmo modo, para que uma ONG possa participar das tomadas de decisão em políticas públicas, deve haver uma abertura à participação pública, o que Dahl

chama de *inclusividade*. Na verdade, aqui ampliamos a idéia de *inclusividade* de Dahl, pois ele define a participação social como o direito de participar em eleições e cargos públicos, mas o princípio à abertura política é o mesmo. Essa interação teórica pode ser melhor visualizada na figura 2, a qual demonstra onde se localizam os dois tipos de encontro – pressão e participativo – dentro do gráfico analítico de Dahl para medir o grau de democratização de um regime.

FIGURA 2 – INTERAÇÃO ENTRE O SISTEMA DE ANÁLISE DE REGIMES DEMOCRÁTICOS (DAHL) E OS TIPOS DE ENCONTROS ONGS X ESTADO



Podemos, então, dizer que o grau de liberalização de um regime político vai medir o quanto uma ONG poderá fazer oposição ao governo, e o grau de inclusividade vai nos dizer o quanto uma entidade vai poder participar das discussões e decisões políticas. Desse modo, ao buscarmos os entraves que existem nas relações entre governo e sociedade civil, principalmente aos entraves ligados às variáveis liberalização e inclusividade, estaremos estabelecendo os limites e as potencialidades da ação sócio-política da sociedade civil organizada, em particular das organizações não-governamentais, objeto deste estudo.

2 CAPÍTULO II – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tomando como ponto de partida o objeto¹⁶ da pesquisa, definimos que os canais participativos que iremos investigar serão os ligados à área das políticas territoriais¹⁷. Esta escolha é justificada pelo interesse do autor da pesquisa neste assunto, dada a sua formação em Urbanismo. Assim selecionamos quatro canais, que são: 1) o Plano Diretor (ou Plano Diretor Urbano – PDU), definido no Estatuto da Cidade¹⁸ como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município; 2) o Orçamento Participativo (OP), que permite à população decidir, através de assembleias populares, a parte do orçamento anual do município a ser gastos em infraestrutura; 3) a Agenda 21 Local, que é um instrumento de planejamento de políticas públicas, elaborado em um processo participativo, onde se detecta os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e se debate sobre soluções para esses problemas através da implementação de ações, tendo como parâmetro o desenvolvimento local sustentável; e 4) os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, canal participativo instituído pela Constituição de 1988, é constituído para diferentes setores da ação governamental, como saúde, educação, agricultura etc., e têm o poder para formular propostas políticas, programas, assim como fiscalizar o setor à qual se refere. No caso desta pesquisa, nos interessa mais os Conselhos da área das políticas territoriais – os de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Habitação e Transportes -, mas também é interessante a verificação da ocorrência dos Conselhos de outros setores, como faremos.

Além da escolha dos canais participativos pelo interesse na área das políticas territoriais, também se torna interessante esta escolha pela característica da obrigatoriedade legal da implantação de cada instrumento. Dois dos quatro instrumentos – PDU e os Conselhos de meio ambiente, transporte e desenvolvimento urbano - são obrigatórios, os outros dois – Agenda 21 Local e

¹⁶ Estudo das relações entre Sociedade Civil e Estado através da análise da atuação de ONGs em canais participativos municipais.

¹⁷ Meio ambiente, infraestrutura e ordenamento do território municipal (área urbana e rural).

¹⁸ Lei n° 10.257/2001.

OP – não são obrigatórios. O interesse se dá, na verdade, na verificação da ocorrência dos canais não obrigatórios, pois, a princípio, com estes dados, poderemos verificar a amplitude da abertura de canais participativos.

Escolhemos como recorte espacial da pesquisa os municípios da região Norte Fluminense devido não só ao fato de que a instituição de ensino à qual esta pesquisa está vinculada – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - se localizar nesta região, como também ajudar a cumprir uma das missões da UENF e do programa de mestrado em Política Sociais, que se propõem a contribuir para uma mudança do perfil social, político e econômico da região e fornecer às instituições e aos atores sociais locais elementos e conteúdos para se analisar e entender a realidade social à qual estão inseridos.

A partir destas definições, foram levantadas, visando identificar na região Norte Fluminense, as ONGs que atuam em áreas temáticas relacionadas às política territoriais e que tivessem alguma atuação nos canais participativos selecionados. Encontramos estas entidades principalmente em 4 municípios (Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e São João da Barra), totalizando 10 entidades. Como consideramos estes números – tanto das entidades quanto dos municípios – altos para a pretensão desta pesquisa, resolvemos selecionar as ONGs de apenas dois municípios, para que a pesquisa se tornasse mais viável.

Assim, tínhamos como opção dois municípios de porte maior – Campos e Macaé -, que também são cidades-pólo da região, e dois municípios de menor porte – Quissamã e São João da Barra. Se escolhêssemos os dois municípios de maior porte, provavelmente teríamos um maior número de experiências participativas a serem trabalhadas na pesquisa¹⁹, mas os possíveis resultados poderiam ser semelhantes quanto à qualidade, por estes municípios possuírem características próximas (pelo menos quanto ao tamanho e à qualidade de pólo regional). Por outro lado, ao selecionarmos dois municípios de portes diferentes (e, a princípio, de características gerais distintas), poderíamos obter dados de qualidades diferentes, que poderiam enriquecer quanto à variedade dos resultados da pesquisa. Assim decidimos escolher um dos municípios de maior

¹⁹ Como, de fato, poderemos verificar, nos resultados da pesquisa, que estes municípios são os que têm maior número de ocorrências dos canais estudados.

porte, que foi Campos dos Goytacazes, e um dos municípios de menor porte, que foi São João da Barra. Tal escolha, além de se justificar quanto à possibilidade de se analisar os resultados de municípios de diferentes portes, também contribuía pela facilidade de deslocamento para a pesquisa de campo, devido à proximidade dos municípios.

Portanto, ao selecionarmos estes municípios, escolhemos também cinco organizações junto às quais desenvolvemos a pesquisa. São elas: a ONG Cidade 21 e o Centro Norte Fluminense para a Conservação da Natureza (CNFCN), sediados em Campos dos Goytacazes; e as ONGs COARAÇU, COCIDAMA e SOS Atafona, em São João da Barra.

Com o objeto e o recorte decididos, passamos à definição da realização dos objetivos, que seria a identificação de fatores limitantes e potencializadores da ação de ONGs nos canais participativos municipais através da verificação das variáveis *inclusividade* e *liberalização*. Para isto, decidimos por examinar o panorama da participação política no Norte Fluminense, buscando dois tipos de dados que nos mostrem indícios destas duas variáveis, quais sejam: 1) levantar a ocorrência dos quatro canais participativos nos municípios do Norte Fluminense, buscando dados relativos à inclusividade; e 2) realizar entrevistas com membros das ONGs selecionadas a respeito de suas experiências de participação nos canais que estamos investigando, em especial o recente processo de elaboração do PDU nos dois municípios, e também investigar como se dão as relações dessas entidades com o Poder Público Local, buscando dados que nos mostrem algum grau tanto da liberalização quanto da inclusividade.

Desta forma, adotamos a metodologia de triangulação de dados (GUION, 2002). A triangulação é um método de se estabelecer validade em pesquisas qualitativas, e basicamente pode ser aplicada através de cinco tipos: a triangulação de dados, de pesquisadores, de teorias, a triangulação metodológica e a triangulação múltipla. Como no caso desta pesquisa, a triangulação de dados envolve diferentes tipos de fontes de dados. Feito isso, procede-se à análise dos mesmos e, em seguida, busca-se estabelecer ligações entre esses diferentes tipos de dados e a se chegar a um produto diferente dos dois, uma síntese feita a partir deles, proporcionando um conhecimento melhor e mais abrangente do

objeto de pesquisa. Assim, aumenta-se a validade da pesquisa e se diminui a possibilidade de ocorrer erros (GUION, 2002).

2.1 Levantamento da ocorrência dos canais participativos

Na pesquisa de campo, foram levantados nos municípios do Norte Fluminenses dados sobre os canais de participação democrática ligados a políticas territoriais, quais sejam: Plano Diretor, Orçamento Participativo, Agenda 21 Local e Conselhos Gestores. A pesquisa foi feita através de questionários (Anexo I) com perguntas abertas, fechadas e de múltipla escolha, acerca da ocorrência dos canais participativos e da atuação de ONGs nestes canais. Os questionários foram aplicados a membros das prefeituras que poderiam responder pelo Poder Público, como Chefes de Gabinete do Governo, Secretários de Administração e Secretários de Planejamento. A aplicação dos questionários foi feita em parte pelo próprio pesquisador ao entrevistado, em visitas a algumas prefeituras, e outra parte foi enviada para o entrevistado responder sozinho. Essa decisão foi tomada a partir da dificuldade de agendamento das entrevistas com os representantes, o que levou o pesquisador enviar a esses agentes o questionário para que pudessem responder em um momento oportuno.

Sabemos que, tomando esta decisão, algumas falhas poderiam ocorrer na coleta dos dados, como o não entendimento de algumas questões por parte do entrevistado, ou a transferência da responsabilidade de responder ao questionário a um subalterno do entrevistado (e que talvez não fosse a pessoa mais indicada a responder), mas foi o meio possível de se coletar os dados naquele momento. Se estas falhas ocorreram ou não, é difícil se verificar com alguma certeza a partir das respostas. Porém, ao analisarmos os resultados, não parece haver ocorrido influência significativa, exceto quando tratamos do item Orçamento Participativo. Neste ponto houve uma confusão entre o que era a intenção do pesquisador e o que alguns entrevistados responderam, fato que será explicado mais à frente, quando comentarmos este item nos resultados da pesquisa.

Houve ainda um segundo questionário (Anexo II), também com perguntas abertas, fechadas e de múltipla escolha, porém aplicado somente às ONGs selecionadas para a pesquisa nos municípios de Campos dos Goytacazes e São

João da Barra. Este questionário visava colher informações mais detalhadas sobre estas entidades com o intuito de melhor entender sua estrutura, funcionamento, tipo e abrangência de suas ações.

2.2 Levantamento da atuação de ONGs nos canais participativos

A pesquisa de campo, desenvolvida nos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, deu-se de forma a abranger dois grupos de interesse em relação à pesquisa: o Poder Público Municipal e as ONGs. Através de entrevistas semi-estruturadas (Anexos III e IV), com perguntas direcionadas a cada um dos dois grupos, buscou-se levantar informações mais detalhadas sobre os canais de participação existentes e a atuação das ONGs nesses canais, além da percepção sobre o papel dessas entidades na sociedade brasileira e local, e de como se dão suas relações com o Poder Municipal.

Para a entrevista com um representante do Poder Municipal, escolhemos, em um primeiro momento, o Secretário de Planejamento dos respectivos municípios, devido ao recente processo de elaboração do Plano Diretor em cada uma das localidades. Assim, entrevistamos a arquiteta Silvana Castro, Secretária do município de Campos dos Goytacazes, e o engenheiro Sérgio Romero, Secretário no município de São João da Barra.

Em um segundo momento, decidimos também entrevistar os prefeitos dos respectivos municípios, Dr. Alexandre Mocaiber, de Campos dos Goytacazes, e a Sra. Carla Machado, de São João da Barra. Solicitamos a entrevista e aguardamos uma confirmação do agendamento, o que acabou não ocorrendo. Pelo prazo exíguo para se fechar a pesquisa de campo, decidiu-se pela desistência de obter dados com esses agentes.

As entrevistas com as ONGs foram feitas com o principal representante de cada entidade, que, geralmente, era a pessoa mais atuante do grupo que a compunha. Em Campos dos Goytacazes, foram entrevistados o prof. Nelson Crespo Pimentel (também conhecido como Nelson Bagueira), presidente da ONG Cidade 21, e o prof. Augusto Soffiati, membro do conselho diretor da ONG CNFCN. Em São João da Barra, foram entrevistados o sr. André Pinto, da ONG

COCIDAMA; e a sra. Miriam, conhecida como Lia, presidente da ONG COARAÇU. Devido à entrevista da Sra. Miriam não ocorrer de forma esperada e de não ter atendido às expectativas quanto à obtenção das informações, entramos em contato com membros de outra ONG, a SOS Atafona, o jornalista Carlos Sá e o engenheiro Sérgio Romero, presidente da ONG e também Secretário de Planejamento de São João da Barra, para que pudessem nos ceder uma entrevista para esta pesquisa.

3. CAPÍTULO III – CARACTERIZAÇÃO DAS ONGs E RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

3.1 Caracterização das ONGs

Em Campos dos Goytacazes, as ONGs selecionadas foram o CNFCN (Centro Norte Fluminense para Conservação da Natureza) e Cidade 21. O CNFCN foi fundada em 1977, com caráter ambientalista; tem como foco principal de atuação a luta pela preservação e conservação dos ecossistemas da região, assim como os problemas ambientais urbanos e a educação ambiental. Participou e elaborou vários movimentos e projetos ambientais, e, nos últimos anos, se encontra envolvido em um projeto de educação ambiental juntamente com a Petrobras, em 14 municípios da Região dos Lagos e Norte Fluminense. Participou ativamente do processo de elaboração do último PDU, inclusive fazendo parte do grupo gestor do plano, como representante da sociedade civil. Além disso, participou de Conselhos gestores, dos quais se destaca sua atuação no CMMAU.

A ONG Cidade 21 existe desde 2000 e tem como objetivos o desenvolvimento sócio-econômico local a partir da perspectiva da sustentabilidade ambiental, se envolvendo no debate de questões urbanas, ambientais, de cidadania e de geração de emprego e renda. A entidade já participou de vários projetos e movimentos levantados por eles mesmos ou outras entidades, dentre eles a discussão da segurança e a duplicação da BR-101, a questão da violência urbana na cidade de Campos e o crescimento e verticalização no bairro da Pelinca, em Campos. Acompanha de perto a gestão municipal e participa de audiências públicas e de Conselhos gestores, tendo atuação destacada no CMMAU, onde o presidente da ONG tem o cargo de vice-presidente do conselho. Participou também do processo de elaboração do PDU do município, sendo membro do grupo gestor do plano, como representante da sociedade civil.

Em São João da Barra, foram selecionadas as ONGs COARAÇU (Centro de Oportunidade dos Artesãos da Praia do Açú), COCIDAMA (Comitê de Cidadania e Meio Ambiente) e SOS Atafona. A COARAÇU é uma entidade com três anos de existência e foi fundada a partir da vontade de transformação social

e ambiental da Praia do Açú, em São João da Barra. Além disso, tem proposta de trabalhar com questões de cidadania e emprego e renda, a partir de movimentos e projetos de valorização do artesanato local, educação ambiental e reciclagem. Participou do processo de elaboração do PDU de São João da Barra.

O problema do avanço do mar no Pontal de Atafona é o que motivou a fundação da ONG SOS Atafona, em 1998. Serviu de referência de assessoria às questões do gênero e buscava, junto ao poder local e a órgãos e entidades externas ao município, debater as possíveis soluções para esse problema ambiental específico e outros que ocorriam no município. Ficou desativado por um período, voltando à ação em 2005, participando, logo após, do processo de elaboração do PDU do município. Atualmente, seu ex-presidente é o secretário de planejamento do município.

A ONG COCIDAMA é motivada pelas questões ambientais e de cidadania. Fundada em 2004 por estudantes de um curso técnico de turismo, ela atua na educação de cidadania à comunidade, difundindo os direitos e os deveres dos cidadãos, divulgando e desenvolvendo o voluntarismo, e acaba também trabalhando com algumas áreas como desenvolvimento urbano, patrimônio histórico-cultural e turismo local. Tem ampla atuação nos canais participativos existentes no município, como os Conselhos de cultura, idoso, criança e adolescente, saúde e agricultura, e também atuou ativamente no processo de elaboração do PDU.

3.2 Apresentação e análise da ocorrência de canais participativos nos municípios do Norte Fluminense

Antes de iniciar a apresentação dos dados, faz-se necessário informar que, dos municípios aos quais foram enviados o questionário para que seu representante respondesse em um momento oportuno para ele, não obtivemos retorno do Secretário de Planejamento do município de São Francisco do Itabapoana, que não respondeu ao questionário, mesmo que insistentemente solicitado pelo pesquisador. Assim, nos resultados quantitativos dessa pesquisa, estão sendo considerados apenas oito dos nove municípios da região Norte Fluminense, pois São Francisco do Itabapoana foi excluído por falta de dados.

Isto posto, continuamos com a apresentação dos dados relativos aos canais de participação e a atuação de ONGs em municípios da região Norte Fluminense.

3.2.1 Plano Diretor

Antes de partirmos a campo captar os dados para a pesquisa, verificamos o que a legislação vigente determina sobre quais municípios deveriam ter, obrigatoriamente, um Plano Diretor. As determinantes da lei que se aplicavam aos municípios estudados eram: 1) a de que se tivesse população acima de 20.000 habitantes; e 2) de que estivessem situadas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significado impacto ambiental, como é o caso da exploração de petróleo na região Norte Fluminense. No primeiro caso, onde a determinante é a população, se enquadram os municípios de Campos dos Goytacazes (407.168 habitantes)²⁰, Macaé (132.461), São Fidélis (36.789), São Francisco do Itabapoana (41.475) e São João da Barra (27.682). No segundo caso, se encaixam na obrigatoriedade os municípios que se encontram na área de abrangência da ação da Petrobrás na Bacia Petrolífera de Campos, que são Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra. Portanto, ficam desobrigados de responsabilidade quanto à elaboração de um Plano Diretor os municípios de Conceição de Macabu, Cardoso Moreira e São Fidélis. Vejamos então, nas tabelas 1 e 2, o que foi verificado em campo sobre a existência de Plano Diretor nos municípios:

FIGURA 3 – EXISTÊNCIA DE PLANO DIRETOR ANTERIOR (GESTÕES ANTERIORES)

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

²⁰ IBGE, 2006.

FIGURA 4 – SITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR MAIS ATUALIZADO (2007)

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Em vigor								
Aprovado								
Em aprovação								
Em elaboração								
Não existe								

Pela Figura 3, verificamos que apenas dois municípios dos oito pesquisados haviam elaborado um Plano Diretor anteriormente, Campos dos Goytacazes e São Fidélis - ambos criados em 1991. Isso em parte se deve ao fato de que a legislação que define a necessidade do Plano Diretor é a Constituição Federal de 1988, no capítulo que versa sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183). Assim, esses dois municípios se anteciparam ao prazo que possuíam para a elaboração do Plano, que era de 18 anos. Os outros municípios só se preocuparam com a necessidade mais recentemente, principalmente depois de 2001, quando houve a promulgação da lei que estabelece o Estatuto da Cidade, e pelo fato de o prazo legal para os municípios fazerem seus planos chegaria ao fim em 2006. É o que podemos verificar na Figura 4, onde vemos três municípios com os planos atuais²¹ já em vigor - Macaé, Quissamã e São Fidélis; quatro em processo de implementação, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Conceição de Macabu e São João da Barra; e apenas um município que ainda continua sem plano, pois está desobrigado legalmente, que é Cardoso Moreira.

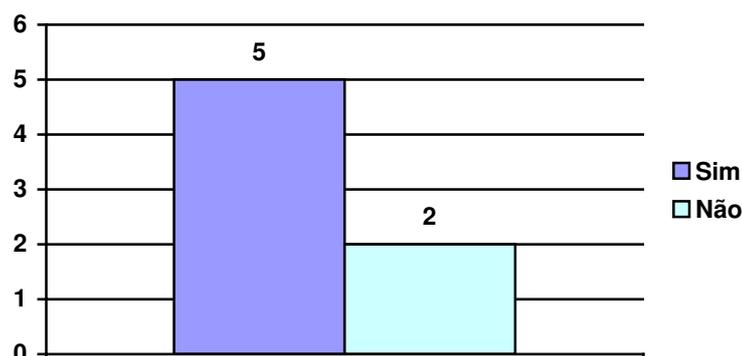
Interessante notar, neste caso, que dos três municípios que não têm a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor, dois deles o fizeram, São Fidélis (que já está no segundo plano) e Conceição de Macabu.

Outro item verificado quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor nos municípios estudados foi a ocorrência de contratação de consultoria externa

²¹ Seguindo as exigências do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades.

ou a terceirização do gerenciamento do processo de elaboração do plano. Verificamos na Figura 5 que apenas dois municípios, dos sete que providenciaram a elaboração do plano, fizeram todo o processo por conta própria, que são Macaé e São Fidélis.

FIGURA 5 – CONSULTORIA E/OU TERCEIRIZAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR



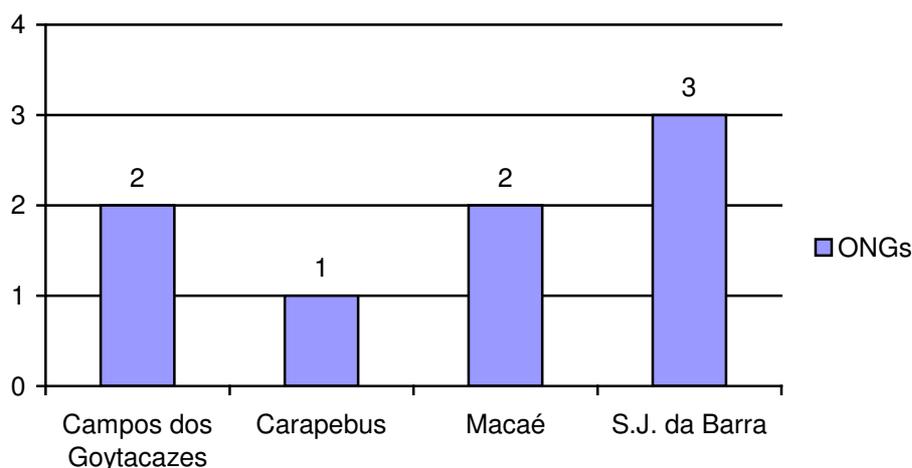
Este item nos mostra, num primeiro instante, a capacidade das prefeituras montar uma equipe para gerenciar o processo com seu próprio pessoal, podendo haver (ou não) abertura para participação de representantes da sociedade civil. Neste grupo, é importante notar que, para este caso, seria fundamental que ao menos um membro da equipe tenha alguma experiência neste tipo de processo, pois é algo que requer planejamento e conhecimento de metodologia específica.

Por outro lado, havendo verba disponível, a contratação de consultorias é mais prático às prefeituras, pois não necessita que seu pessoal faça desvio ou acúmulo de função para fazer parte de uma equipe que desempenhe este tipo de tarefa. Os problemas que podem ocorrer quando se faz a contratação de uma empresa para este fim pode começar já no processo licitatório. Outra questão a ser levada em consideração é quem contratar, pois existem consultores com boa experiência nesta área e outros não; uns que partem do princípio de se fazer um processo realmente participativo (de acordo com o que define a legislação) e outros que implantam uma metodologia onde a participação é inócua e aparente.

Pelos dados levantados obviamente que não podemos afirmar que houve ou não a ocorrência destes problemas (senão estaríamos agindo de má fé), mas estamos aqui apenas tratando, enquanto pesquisadores, das possibilidades de que elas possam ocorrer quando se toma este tipo de decisão.

Em seguida, passamos a dois itens relacionados à participação das ONGs no processo de elaboração do PDU nos municípios. A Figura 6 nos mostra os municípios onde houve o registro da participação das ONGs no processo, além de quantas destas entidades participaram efetivamente. Assim, verificamos a participação de 2 ONGs em Campos, 1 em Carapebus, 2 em Macaé e 3 em São João da Barra.

FIGURA 6 – PARTICIPAÇÃO DE ONGS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR



Destacaremos aqui algumas observações quanto à interpretação destes dados. A primeira observação é em relação à ocorrência e à quantidade de ONGs registradas neste item, que não necessariamente equivale ao número total de ONGs existentes em cada município. Nem mesmo que nos municípios em que não houve a ocorrência elas não existam. Até porque pode haver entidades que atuam em áreas que não têm interesse no que se discute em um PDU. Outro ponto é que, quando falamos em participação efetiva das ONGs no processo, a resposta dada pelo entrevistado poderá não ser uma resposta exata, pois o mesmo pode ter respondido o que lhe ocorreu como lembrança do processo, pois

não necessariamente ele consultou as atas das audiências para verificar a presença das ONGs. Por outro lado, devemos levar em consideração que a simples presença não necessariamente é uma participação efetiva.

A participação de ONGs em Campos dos Goytacazes e em Macaé era até esperada, pois, sendo as duas maiores cidades da região e pólos de desenvolvimento regional, a possibilidade dessas entidades existirem e atuarem é maior que nos outros municípios. Destacam-se as ONGs Cidade 21 e CNFCN em Campos dos Goytacazes, e as ONGs Agenda 21 e Pequena Semente em Macaé. Surpreende o fato de três entidades terem participação efetiva em uma cidade de pequeno porte como São João da Barra, que são COCIDAMA, COARAÇU e SOS Atafona.

Já a Figura 7 nos mostra, ocorrendo participação efetiva das ONGs, se essas encaminharam propostas a serem discutidas e/ou contempladas pelo plano.

FIGURA 7 – PROPOSTAS ENCAMINHADAS POR ONGS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

Ao analisarmos a Figura 7, podemos reparar que a participação da ONG 3H em Carapebus não foi tão efetiva a ponto de que eles encaminhasse alguma proposta. Talvez isso tenha ocorrido pela entidade não ser de Carapebus, e sim de Quissamã. Nos outros três municípios, observamos que as propostas foram feitas, o que demonstra o grau de participação dessas entidades. Por outro lado, os dados não nos mostram se as propostas encaminhadas foram debatidas em plenário, nem mesmo se foram incorporadas ao texto final do plano.

3.2.2 Orçamento Participativo

Neste item, tratamos do levantamento das ocorrências, em gestões anteriores e na atual, de experiências de Orçamento Participativo. Relembramos que, ao tratarmos de OP, nos referimos às experiências de fóruns de discussão e tomada de decisões com participação popular, feitas em algumas prefeituras petistas, e que se tem como referência os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte. Mas ao término do levantamento desses dados que aqui tratamos, já começávamos a perceber uma incoerência com algumas respostas relativas a este item, que veio se confirmar na análise dos dados de alguns municípios. Alguns entrevistados, principalmente aqueles que responderam ao questionário que foi enviado a eles (portanto sem a presença do entrevistador), concluíram que se tratavam das audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As audiências de LDO e LOA também são uma forma de participação da população em um processo de tomada de decisão, porém guarda algumas diferenças em relação à experiência de um OP. Estas diferenças começam quanto à regulamentação legal, onde existe a obrigatoriedade do município de se fazer a LDO e a LOA, e que haja dentro do processo as audiências públicas e *incentivo* (e não obrigatoriedade) à participação para se garantir a transparência do processo. O OP não existe sem a experiência direta de uma participação popular efetiva, mas legalmente o município não é obrigado a fazê-lo. A LDO e a LOA tratam de todo o orçamento do município, enquanto o OP só discute e decide sobre a parte do orçamento referente ao investimento em obras não especificadas na LDO.

Isto posto, vejamos o que nos diz os dados das Figuras 8 e 9, quanto às experiências de OP (e conseqüentemente também as experiências de audiências de LDO e LOA).

FIGURA 8 – EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GESTÕES ANTERIORES

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidelis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

FIGURA 9 – EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO ATUAL

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidelis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

Verificamos que, atualmente, quatro dos oito municípios responderam que fazem OP: Carapebus, Cardoso Moreira, Quissamã e São Fidelis. Destes quatro, somente São Fidélis não havia tido experiência de OP em gestão anterior. Em Campos dos Goytacazes não há experiência na gestão atual, mas já houve em gestão anterior. Aqueles três municípios que tiveram experiências tanto em gestões anteriores quanto na atual mostram indícios, pelas respostas dadas nos questionários, que se referiam às audiências de LDO/LOA.

Os outros três municípios – Conceição de Macabu, Macaé e São João da Barra - responderam não ter havido qualquer experiência de OP, tanto na gestão atual quanto em anteriores. Os municípios de Campos, Macaé e São João da Barra se justificaram dizendo que a previsão de se implementar o OP já está no PDU, porém ainda não está pronta a lei que a regulamenta. O mesmo tipo de resposta foi dada por São Fidélis, mesmo tendo respondido que houve OP na presente gestão.

Outros motivos foram apontados pelos entrevistados para a falta de ocorrência de OP, dentre eles: a desmotivação do próprio Poder Público em fazê-lo; a falta de conhecimento de como se deve sistematizar o processo (desconhecimento ou falta de experiência na aplicação de uma metodologia adequada para a realização do processo); a falta de interesse e de mobilização da comunidade; a escassez de recursos disponíveis no orçamento do município não justifica a implementação de tal experiência (em casos de municípios que não recebem royalties referentes à exploração do petróleo, como Conceição de Macabu).

3.2.3 Agenda 21 Local

Apesar de este canal parecer tratar somente de temas ambientais, é interessante verificar sua ocorrência por alguns aspectos. Primeiro, ele se justifica pois a questão ambiental perpassa, entre outras coisas, por políticas territoriais, que é parte do nosso objeto de estudo. Mas, além disso, um dos tópicos dos quais ela trata, que é definido pela Agenda 21 mundial, é a discussão sobre cidades sustentáveis. Segundo, que, por sua concepção, a implantação só será completa havendo ampla participação da população em sua estrutura de funcionamento. E por último, por não haver uma obrigatoriedade legal para sua implantação, mas sim uma sugestão do Ministério do Meio Ambiente para que as prefeituras o façam. Este último aspecto é importante pois, através dele, podemos verificar o quanto o Poder Local em cada município se abre à participação sem que seja determinado por leis de esferas governamentais superiores.

Assim, verifiquemos nas Figuras 10 e 11 a ocorrência de comitês ou fóruns permanentes de Agenda 21 Local nos municípios pesquisados.

FIGURA 10 – EXISTÊNCIA DE COMITÊ OU FÓRUM DE AGENDA 21 LOCAL EM GESTÕES ANTERIORES

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidéis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

FIGURA 11 – EXISTÊNCIA DE COMITÊ OU FÓRUM DE AGENDA 21 LOCAL NA GESTÃO ATUAL

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Sim								
Não								

Como podemos verificar, apenas o município de Macaé tem experiência na implantação e discussão de Agenda 21 Local. Ele existe neste município desde 2002, e em 2005, através de decreto municipal, se tornou fórum permanente.

O resultado de não ocorrência de fóruns ou comitês de Agenda 21 Local em outros municípios não quer dizer que os mesmos, dentro de seus Conselhos de Meio Ambiente (ou outro equivalente), não discutam alguns dos temas de trabalho²² que a Agenda 21 aborda. Mas, fóruns/comitês de Agenda 21 Local e Conselhos Gestores são canais distintos, portanto, diferentes na forma de abordagem dos temas, na metodologia de trabalho e na estrutura de funcionamento.

A baixa ocorrência de fóruns/comitês de Agenda 21 Local nos dá indicações de uma baixa aspiração ou interesse – ou pelo Estado ou pela Sociedade Civil – da abertura de outros canais participativos (ao menos para se debater os problemas abordados por este canal). Como um canal que não tem sua implementação determinada legalmente, sua ocorrência só se dará a partir da vontade de um destes dois agentes, o que no caso da Agenda 21 Local seria ainda mais fácil de se fazer, pois, apesar de não obrigatório, existe uma

²² Gestão de recursos naturais; agricultura sustentável; cidades sustentáveis; redução das desigualdades sociais; infra-estrutura e integração regional; ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

regulamentação²³ feita a partir da Agenda 21 Nacional, ao contrário, por exemplo, de um OP que não existe nenhuma forma de regulamentação.

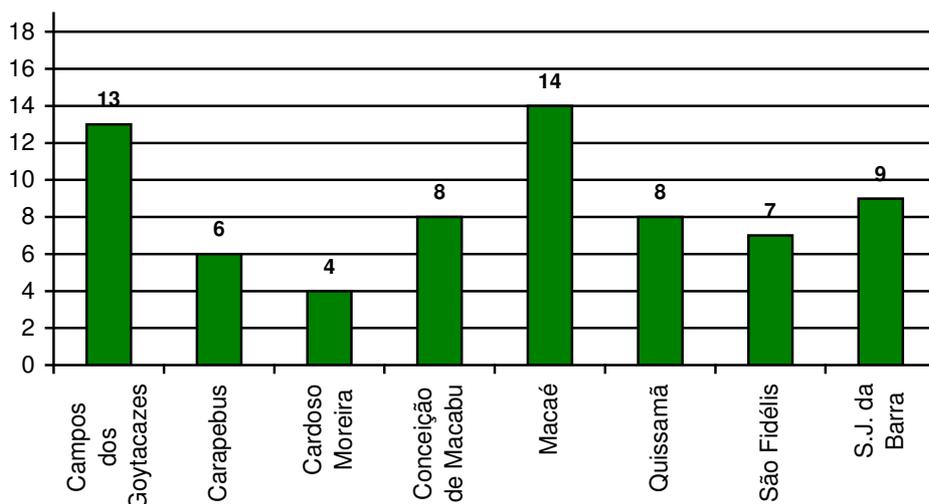
3.2.4 Conselhos gestores

Os Conselhos são canais mais amplos, pois abordam vários setores da ação governamental, e não somente os de temática territorial, como os outros canais que estamos pesquisando. Também existem os Conselhos Gestores de alguns setores que são obrigatórios por lei e outros não. Desta forma, neste item, iremos a verificar a ocorrência de todos os Conselhos Gestores nos municípios, tanto por setor – onde automaticamente verificaremos os Conselhos específicos de políticas territoriais²⁴ -, quanto pela obrigatoriedade legal.

É importante notar que as respostas são relativas à existência dos Conselhos, não demonstrando se os mesmo estão ou não em plena atividade.

A partir dos dados demonstrados nas tabelas abaixo, podemos fazer algumas observações a respeito dos Conselhos nos municípios pesquisados.

FIGURA 12 – TOTAL DE CONSELHOS EM CADA MUNICÍPIO (TODAS AS ÁREAS)



²³ Inclusive há uma cartilha tipo 'passo-a-passo', mostrando como se implementar um fórum de Agenda 21 Local, distribuída pelo Governo Federal.

²⁴ Conselhos de Meio Ambiente, Habitação, Desenvolvimento Urbano (ou Urbanismo) e de Transporte.

FIGURA 13 – OCORRÊNCIA DE CONSELHOS GESTORES EM CADA MUNICÍPIO, SEPARADOS POR ÁREAS

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Educação								
Saúde								
Assist. Social								
Emprego/Trab.								
Dir. criança e adol.								
Dir. Idosos								
Dir. Mulheres								
Dir. Port. Neces. Esp.								
Meio ambiente								
Habitação								
Política/ desenv. urbano								
Transporte								
Patrimônio cult/hist								
Cultura								
Turismo								
Desenv. Econ.								
Orçamento								
Agricultura								
Outros								

Legenda:  Conselhos de temáticas territoriais
 Conselhos de outras áreas temáticas

Em relação ao número de Conselhos existentes em cada município, podemos verificar nas Figuras 12 e 13 que, em ordem decrescente, temos Macaé (14 Conselhos), Campos dos Goytacazes (13), São João da Barra (9), Quissamã e Conceição de Macabu (8), São Fidélis (7) Carapebus (6) e Cardoso Moreira (4). Não é de surpreender que os dois maiores municípios da região tenham um número maior de Conselhos, pois, proporcionalmente, também possuem maior população e, conseqüentemente, maior quantidade de problemas a serem resolvidos. Destacam-se ainda, na interpretação dos dados, Cardoso Moreira (4) e Carapebus (6), demonstrando uma baixa abertura a estes canais de participação. Vale ainda notar que, dos quatro últimos colocados, apenas

Carapebus (penúltimo lugar) se encontra entre os municípios que recebem royalties relativos à exploração do petróleo, demonstrando que não basta o município ter verba orçamentária para possuir canais abertos à participação.

Os Conselhos da área de direito já são mais escassos, e somente os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé possuem os quatro Conselhos levantados pelo questionário – Conselhos de direito da criança e adolescente, dos idosos, das mulheres e dos portadores de necessidades especiais. O conselho que ocorre em maior número é o de criança e adolescente, provavelmente por ser o que tem a lei que estabelece a criação do conselho mais antiga²⁵ em relação aos outros. Chama a atenção Cardoso Moreira por não ter nenhum dos Conselhos de direito.

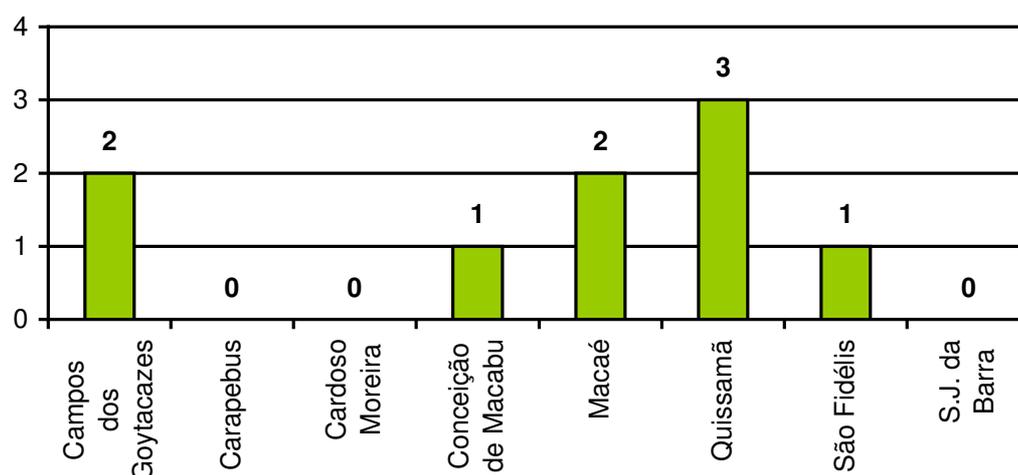
Outros tipos de Conselhos, incluem-se basicamente temas ligados à economia e à cultura, como Conselhos de orçamento, desenvolvimento econômico, agricultura (desenvolvimento rural), patrimônio histórico-cultural, cultura, turismo e outros não especificados. Destes temas, destacam-se, pelo número de ocorrências, o Conselho de Agricultura (6 municípios) e o Conselho de Turismo (5). Este fato se justifica por serem atividades da base econômica de alguns dos municípios. Por outro lado, orçamento e desenvolvimento econômico não tiveram nenhuma ocorrência, assim como patrimônio histórico-cultural. Este último pode ser um tema debatido dentro de alguns Conselhos de cultura, que tiveram 3 ocorrências.

Pela Figura 14, verificamos que os Conselhos de temáticas territoriais – Conselho de Meio Ambiente, Habitação, Desenvolvimento Urbano e de Transporte – aparecem em poucos municípios, sendo que a maior ocorrência são os Conselhos de Meio Ambiente. O tema transporte não é contemplado por um conselho gestor específico em nenhum dos municípios, mas pode ocorrer que o mesmo seja abordado dentro dos Conselhos de desenvolvimento urbano. Dos municípios, destaca-se Quissamã por haver 3 Conselhos (meio ambiente, habitação e desenvolvimento urbano), enquanto Carapebus, Cardoso Moreira e

²⁵ Estatuto da criança e adolescente, Lei 8069, de 13 Julho de 1990.

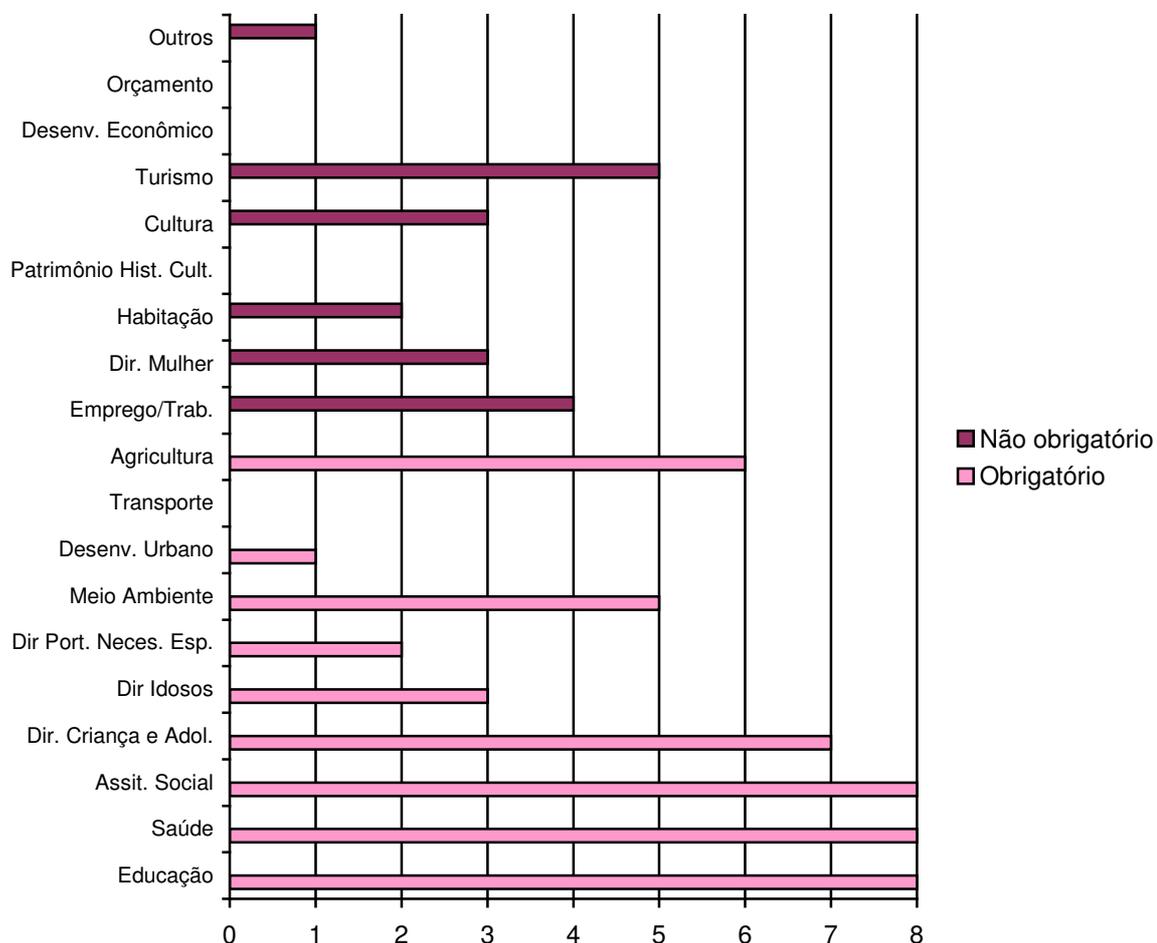
São João da Barra não discutem políticas de temática territorial em nenhum conselho.

FIGURA 14– TOTAL DE CONSELHOS DE TEMÁTICAS TERRITORIAIS EM CADA MUNICÍPIO



Outro viés de interpretação dos dados relativos à ocorrência dos Conselhos gestores nos municípios se dá pelo aspecto da obrigatoriedade legal da implementação de determinado tipo de conselho pelo município, como podemos observar nas Figuras 15 e 16. Os Conselhos que devem existir, segundo a legislação, são os de educação (8 ocorrências), saúde (8), assistência social (8), direito da criança e adolescente (7), direito do idoso (3), direito dos portadores de necessidades especiais (2), meio ambiente (5), desenvolvimento urbano (1), transporte (0), e agricultura/desenvolvimento rural (6). A existência e o funcionamento dos Conselhos de Saúde e Educação estão vinculados o repasse de verbas federais referentes ao SUS e ao FUNDEB respectivamente, o que responde, em parte, a existência dos Conselhos dessas áreas em todos os municípios. O de agricultura ou desenvolvimento rural se justifica na medida em que, em muitos municípios, a economia de base agrária ainda é muito forte. Os Conselhos de direito dos idosos e dos portadores de necessidades especiais têm legislação que as define bem recente, por isto a baixa ocorrência.

FIGURA 15 – TOTAL DE OCORRÊNCIAS DE CADA CONSELHO, SEPARADOS POR OBRIGATORIEDADE LEGAL



Em relação aos que não têm obrigatoriedade legal, destaca-se a ocorrência dos Conselhos de Turismo que, como já foi dito, é uma área de interesse econômico em alguns municípios, principalmente os litorâneos; e também dos Conselhos de geração de emprego e renda, que têm importância não só econômica, mas também social.

FIGURA 16 – TOTAL DE OCORRÊNCIAS DE CONSELHOS EM CADA MUNICÍPIO, SEPARADOS POR OBRIGATORIEDADE LEGAL

	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Cardoso Moreira	Conc.de Macabu	Macaé	Quissamã	São Fidélis	S.J. da Barra
Educação								
Saúde								
Assist. Social								
Dir. criança e adol.								
Dir. Idosos								
Dir. Port. Neces. Esp.								
Meio ambiente								
Política/ desenv. urbano								
Transporte								
Agricultura								
Emprego/Trab.								
Dir. Mulheres								
Habitação								
Patrimônio cult/hist								
Cultura								
Turismo								
Desenv. Econ.								
Orçamento								
Outros								

Legenda:  Conselhos com obrigatoriedade legal
 Conselhos sem obrigatoriedade legal

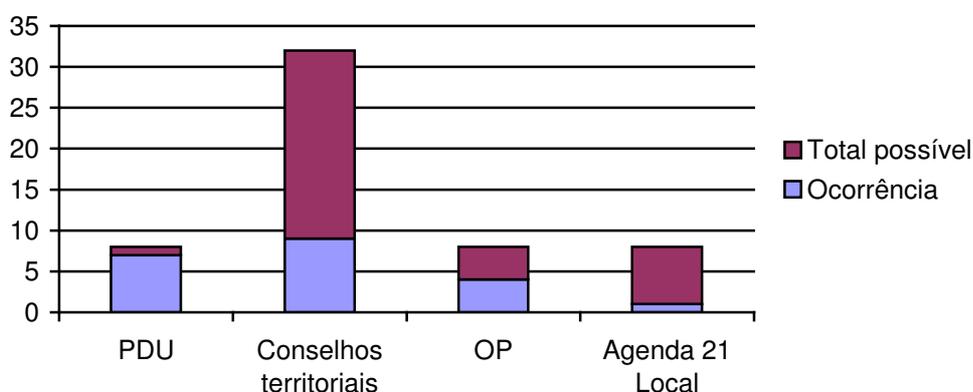
Nossa análise fica mais interessante quando comparamos os números entre os dois grupos, e verificamos que os Conselhos com obrigatoriedade legal são muito superiores numericamente aos que não tem obrigatoriedade. Pode-se dizer que são obrigatórios por serem fundamentais à sociedade, mas por outro lado vemos que alguns não obrigatórios são mais numerosos que alguns obrigatórios, se compararmos, por exemplo, os Conselhos de Turismo com o de Desenvolvimento Urbano. Como podemos afirmar que o turismo tem mais importância que as discussões sobre desenvolvimento urbano, e vice versa, se são temas até mesmo complementares? O que essa diferença numérica nos mostra é que talvez seja mais fácil, ao poder local, abrir um canal participativo que

lhe é imposto por uma lei federal, do que abrir um canal por demanda de interesse da população.

3.2.5 Análise geral da ocorrência dos canais participativos

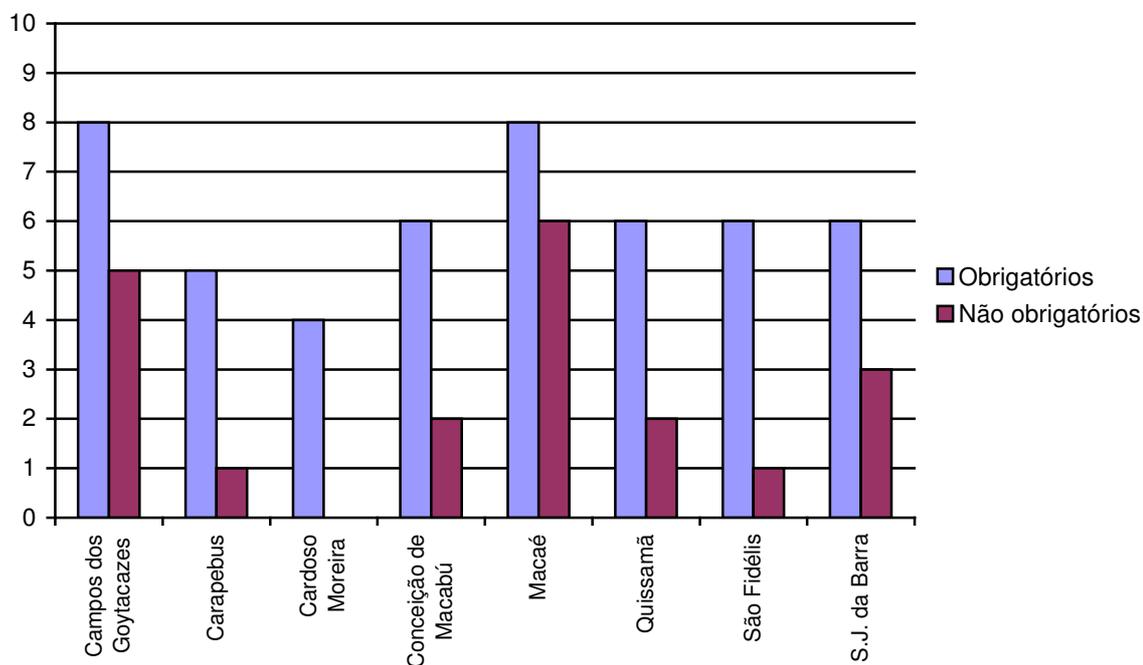
A análise elaborada no parágrafo anterior – que é adequado ao poder local abrir um canal de participação quando lhe é imposto por força de lei – cabe muito bem quando começamos a analisar conjuntamente os resultados sobre a ocorrência dos canais pesquisados. Ao verificarmos os canais em que não há obrigatoriedade de implementação (Agenda 21 Local e OP), vemos que suas ocorrências são muito baixas em relação aos canais que têm obrigatoriedade legal (PDU e Conselhos determinados por lei), como podemos perceber na Figura 17, que mostram de forma sintética o resultados das ocorrências de cada canal.

FIGURA 17 – RESUMO DAS OCORRÊNCIAS DOS CANAIS PARTICIPATIVOS NOS MUNICÍPIOS



Nos dois canais não obrigatórios por lei, se lembrarmos que, no resultado da ocorrência de OP, ao menos 3 (que as respostas nos questionários nos dão indício) ocorrências positivas na verdade se referem às audiências de LDO/LOA, teremos 1 ocorrência de OP em oito municípios, assim como em relação à ocorrência de fóruns/ comitês de Agenda 21 Local com 1 ocorrência. Assim concluímos que há uma baixa ocorrência dos canais não obrigatórios legalmente, possivelmente pela falta de motivação em implementá-los (ou por parte do Estado, ou por parte da Sociedade Civil).

FIGURA 18 – RESUMO DAS OCORRÊNCIAS DO TOTAL DE CONSELHOS NOS MUNICÍPIOS, SEPARADOS POR OBRIGATORIEDADE LEGAL



No caso dos canais obrigatórios por lei, percebemos claramente o grande número de ocorrências. Os Conselhos com determinação legal de implementação (um total de 10 Conselhos colocados no questionário) sobressaem-se em todos os municípios pesquisados aos que não têm determinação legal de sua implementação (9 ao total no questionário). Pela Figura 18, percebemos que no município que tem o menor número de Conselhos – Cardoso Moreira, com 4 – todos são obrigatórios. O município em que mais se aproxima a relação obrigatórios/não-obrigatórios (na razão de 8/6) é Macaé, justamente o que tem o maior número total de Conselhos.

Dentre os Conselhos das áreas territoriais (Figura 17), verificamos que, das 32 ocorrências possíveis, há apenas a ocorrência de 9 Conselhos, em 5 dos 8 municípios estudados. Se lembrarmos que, dos 4 Conselhos territoriais que pesquisamos, 3 são obrigatórios, verificaremos que há uma baixa ocorrência tanto destes Conselhos específicos, em relação aos Conselhos de outros setores, quanto dentre os municípios. Isto nos mostra que, independentemente de sua

obrigatoriedade legal, o volume de ocorrência de determinado canal pode estar ligado também à área temática que ele aborda.

Somente em relação ao PDU que o quadro se configura de outra forma. Além de todos os municípios que têm obrigatoriedade de fazê-lo cumprir essa determinação, dois dos três que não têm a obrigatoriedade – Conceição de Macabu e São Fidélis – o fizeram.

FIGURA 19 – RESUMO DAS OCORRÊNCIAS DE PLANO DIRETOR

Município onde é obrigatório	Campos dos Goytacazes	Carapebus			Macaé	Quissamã		S.J. da Barra
Ocorrência								
Município onde não é obrigatório			Cardoso Moreira	Conc. de Macabu			São Fidélis	

Mas o que pode responder a esta alta ocorrência talvez não seja simplesmente a vontade de abertura dos municípios à participação, mas sim à natureza do próprio canal e o produto que dele resulta. Em um processo que dura cerca de um ano, com a movimentação de grupos temáticos e as audiências públicas, na articulação dos atores envolvidos em debates sobre os problemas do município e a busca de soluções e diretrizes para esses problemas, que ao final serão colocados em um documento que terá força de lei, seduz e envolve tanto o poder local quanto a população, cada qual se colocando com seus desejos e expectativas nesse processo. Enfim, é um processo intenso e de curta duração, que ao final se terá um produto tão importante para a sociedade quanto para o poder local.

Mas este resultado acontece pela dinâmica e resultado intrínseco ao canal PDU, pois, se pegarmos pelo tema que o canal aborda – políticas urbanas, ou territoriais - e compararmos com a ocorrência dos Conselhos gestores dessa

mesma linha, vemos que, nesses, a ocorrência é muito baixa, pois os Conselhos gestores têm uma dinâmica e objetivos diferentes. Os Conselhos são canais gestores das políticas públicas (não de planejamento) e são de longa duração, não têm um prazo final.

Assim, verificamos que, do mesmo modo que ocorre dentre os Conselhos – os obrigatórios por lei têm ocorrência bem maior que os não obrigatórios -, do mesmo modo acontece entre os canais participativos ligados às políticas territoriais, ou seja, os canais obrigatórios têm ocorrência muito maior que os não obrigatórios, demonstrando, por um lado, uma baixa inclusividade, na medida em que o Poder Local não toma a iniciativa da ampliação destes canais, e, por outro lado, uma baixa motivação por parte da Sociedade Civil em se mobilizar para que se ampliem os canais participativos.

3.3 Apresentação e análise da participação de ONGs em canais participativos e das relações destas entidades com o Poder Local

Aplicamos, para a coleta destes dados, entrevistas semi-estruturadas, seguindo um roteiro pré-estabelecido (Anexos III e IV), mas aberto à abordagem e aprofundamento de outras questões que pudessem aparecer no decorrer das entrevistas.

Para as entrevistas com as ONGs, dividimos os questionamentos, no roteiro, em 4 grupos temáticos, a saber: 1) dados específicos sobre a ONG do entrevistado; 2) relações da ONG com o Poder Local e a sociedade; 3) atuação das ONGs e da sociedade nos canais participativos, em especial o PDU; 4) a visão dos entrevistados de qual é o papel das ONGs perante a sociedade e o Poder Público. Daremos ênfase, na apresentação dos dados, às respostas dos grupos temáticos 2, 3 e 4, que abordam mais de perto os objetivos desta pesquisa.

Na entrevista com os representantes do Poder Público, também dividimos as questões em quatro grupos: 1) informações relativas aos canais de participação democrática; 2) o processo de elaboração do PDU; 3) a participação da população e das ONGs nos canais; 4) a visão dos entrevistados sobre os

papel das ONGs e sua relação com o Poder Público. A maioria das perguntas, independentemente do grupo, se concentra, direta ou indiretamente, no processo de elaboração do PDU, por ter sido uma experiência recente às entrevistas e marcante do ponto de vista participativo.

Apresentamos, então, a seguir, os resultados das entrevistas com as ONGs e o Poder Local em cada um dos dois municípios pesquisados.

3.3.1 Os resultados em Campos dos Goytacazes

3.3.1.1 As entrevistas com os representantes das ONGs.

Foram selecionadas em Campos dos Goytacazes as ONGs CNFCN (Centro Norte Fluminense para Conservação da Natureza) e Cidade 21. Foram entrevistados, representando cada uma dessas entidades, o prof. Augusto Soffiati, membro do conselho diretor do CNFCN; e o prof. Nelson Crespo Pimentel, presidente da ONG Cidade 21. As respostas de ambos entrevistados serão apresentadas juntas para cada tema abordado na entrevista.

Quando tratamos da estratégia que as ONGs adotam para terem visibilidade, os entrevistados também responderam sobre qual é a visibilidade que cada ONG tem no município. Assim, Soffiati expõe que o CNFCN participa do Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo desde seu início e que, portanto, pela própria história da entidade, que existe desde o final dos anos 70, o Poder Público e a sociedade já os conhecem bem. Ao longo desse tempo de existência, passaram de “eco-chatos” a colaboradores imediatos, porém com algumas restrições por parte do Poder Público. Quanto à Cidade 21, Nelson argumenta que no município há poucas entidades sérias que abordam e discutem os problemas locais, e dentre elas está a entidade que representa. Lembra que a ONG foi a primeira a abordar questões como a violência urbana em Campos, e que sempre tenta levantar essas questões juntamente com outras entidades, mas que poucas delas têm o comprometimento de se aprofundar nas discussões, pois têm receios quanto a atingir alguém ou alguma entidade ligada ao Poder Público local. Assim, segundo suas palavras, sua ONG ganha visibilidade pela coragem e comprometimento com os problemas que ela aborda.

Percebemos que, quando abordam o tema tratado acima, já se colocam alguns indícios de como é a relação das ONGs – de forma geral e específica – com o Poder Local. Mas, quando questionados diretamente sobre o tema, Soffiati nos fala que, com o CNFCN, é uma relação ‘*entre tapas e beijos*’. Na verdade nos fala não somente da relação com o Poder Local, mas também com o que chama de ‘*grande poder econômico*’, que é comprometido com aquele. Considera esses dois os grandes agentes de destruição do meio ambiente, e fica claro seu posicionamento crítico quanto à atuação da prefeitura, principalmente no processo de elaboração do PDU, quando diz:

“Fica claro que o PP municipal peca pela não-transparência. A democracia ainda é um elemento que não está internalizado no poder público local. Isso (o PDU) foi feito na marra. Estava muito claro que tinha um setor do Poder Público que estava empenhado em sair um bom plano, mas tinha outro setor que defendia os interesses das empreiteiras (e outros setores) que estavam tentando atenuar esses avanços que nós estávamos tentando colocar. Então houve várias vezes confrontos entre os interesses políticos, econômicos e os interesses da sociedade civil organizada”.

Já Nelson se diz vivendo num dilema quanto ao destino da ONG, da qual assumiu a presidência recentemente, pois há uma possibilidade que seus membros acabem por fechá-la. O motivo seria não tanto pela falta de pessoas para participarem da entidade, mas pela falta de espaço político para atuar, em suas palavras “*na verdade não é nem a pressão contra a gente, é a incapacidade da gente conseguir espaço que não seja cooptado pela prefeitura*”.

Apesar deste problema, Nelson nos diz que, hoje, a relação da ONG com a prefeitura é amistosa, mas houve tempos em que não era assim. Quando Arnaldo Vianna era o prefeito em Campos, as relações não eram boas, pois a Cidade 21, junto com outras ONGs, levantaram a discussão de um novo PDU para Campos, estratégico e participativo, e Arnaldo era contra, principalmente após o aumento do valor dos royalties, pois assim:

“(...) com o aumento dos royalties, qualquer discussão de planejamento estratégico, literalmente começou a ir para o espaço, porque uma coisa é eu discutir com você, como é que nós vamos fazer porque nós estamos sem dinheiro, outra coisa é eu chamar você pra discutir o que nós vamos fazer, mas eu

to cheio de dinheiro. Não é tão simples assim, evidentemente, a questão é política, to simplificando, mas qualquer gestor público, qualquer cidade que tem royalties do jeito que está feito aqui, tem problema de administração, não é só Campos. Acho que Campos apenas consegue aprimorar (os problemas).”

Então, segundo Nelson, quando Carlos Alberto Campista assume a prefeitura e, com a determinação do Ministério das Cidades de que as prefeituras elaborem Planos Diretores participativos, renovam-se as discussões de um novo PDU, que é aceito pelo prefeito. Aí as relações começam a melhorar, apesar de ainda haver limitações.

Sobre os canais de participação existentes em Campos, e a eficiência destes quanto às respostas aos problemas do município, Nelson pensa que seriam necessários mais canais de participação no município, como, por exemplo, alguma experiência com Orçamento Participativo, que deve sair através do PDU, mas pensa que não vai acontecer porque a prefeitura não abraçou efetivamente o PDU e *“porque o plano diretor tem que ter uma cara de democrático, de participativo, mas não é efetivamente participativo”*. Desta forma, o Poder Público, segundo Nelson, perdeu uma grande *“oportunidade histórica”* de planejar o futuro do município, o que, segundo ele, não ocorreu, pois foram preservados os interesses de uma minoria. Ainda especificamente sobre o PDU, Soffiati acha que o texto que foi remetido à Câmara Municipal em forma de Projeto de Lei, *“contempla as necessidades mais prementes de Campos, até porque a sociedade foi chamada a participar”*, mas teme quanto à retirada de pontos que considera fundamentais no Projeto de Lei durante o processo de aprovação no legislativo.

Perguntados se percebem que existe algum tipo de entrave que não permite a ampliação dos canais participativos, ou mesmo se enxergam que o Poder Público não tem vontade política para a abertura desses canais, os dois entrevistados foram enfáticos quanto à afirmação da resposta. Nelson cita como o principal entrave à abertura de canais de participação a própria verba recebida pelo município dos royalties relativos à exploração do petróleo. Afirma que esse montante criou uma realidade atípica no município, um grande poder econômico – e conseqüentemente um grande poder político - na mão do gestor público, através do qual ele pode cooptar e corromper, tornando-o imbatível politicamente.

Soffiati nos dá exemplos das dificuldades encontradas nos canais que já existem, como as encontradas durante o processo do PDU, onde todas as vezes que as entidades da sociedade civil faziam propostas - como a limitação do crescimento urbano e o gabarito as edificações - o Poder Público reagia rapidamente, criticando aquelas propostas. Segundo Soffiati, da mesma forma que o PDU só foi possível devido às pressões que as entidades da Sociedade civil fizeram dentro do CMMAU, também pensa que:

“(...) cabe à sociedade civil organizada abrir espaço para a sua participação. Imaginar que o Poder Público vai abrir espaço é uma grande miopia. Espaço no poder se conquista, isso através de mobilização, de organização”.

Em relação à participação da população nos canais existentes, Soffiati comenta que a sociedade só não participou mais, no processo do PDU, porque nunca foi instada pelo Poder Público a participar, a se manifestar (“*o governo municipal nunca foi democrático o suficiente para ouvir a sociedade*”), e que agora, por ser uma exigência da lei, a população fica muito desconfiada de estar sendo ouvida, pois normalmente ela só é visitada por ocasião das eleições. No decorrer do processo de elaboração do plano, nas audiências públicas, é que foi melhorando a participação da sociedade. Para Nelson, a participação da população não é satisfatória, e que um conjunto de fatores poderiam explicar essa baixa participação, dentre elas que não há uma tradição local de participação política efetiva por parte da população.

A participação das ONGs nos canais existentes, para Nelson, é baixa pois são poucas entidades que participam efetivamente. Poderia haver mais, como também as Associações de Bairro poderiam ser mais atuantes, já que “*foram um notável canal de mobilização popular nos anos 80*”, mas que agora ou foram cooptadas pelo tráfico ou pelo Poder Público, onde quem era o líder da comunidade se tornou “*algum subchefe de alguma secretaria, na verdade, um cabo eleitoral remunerado*”. Já Soffiati destaca a participação das entidades que tem atuação efetiva, principalmente dentro dos Conselhos e no processo do PDU, pois:

“(...) foi de dentro do Conselho (CMMAU) que houve maior pressão para que o governo cumprisse a determinação do

Ministério das Cidades para a elaboração de um PDU participativo, e ele saiu do tamanho em que podemos pressionar o Poder Público. Se hoje Campos tem um PDU mais participativo que o anterior é graças não só à ONG mas também a outras entidades que trabalharam conosco dentro dos fóruns, das câmaras temáticas e das audiências públicas”.

Quanto à possibilidade de as ONGs atuarem no incremento à participação política da população, os dois entrevistados não conseguiram visualizar outra coisa senão que as ONGs continuem atuando como já o fazem, pois pensam estar trilhando o caminho certo, apesar dos problemas. Um desses problemas, segundo Soffiati, é a falta de oferta, para a população, de educação para as questões de cidadania, que estão relacionadas com as questões ambientais.

No último bloco de perguntas, ampliamos a abrangência da discussão. Uma das questões colocadas fora sobre os escândalos, em nível nacional, de ONGs utilizadas como laranjas em certas operações ilegais e a proposta, decorrente desse fato, de se criar no país uma forma de controle ou regulação dessas entidades. Sobre esses escândalos, Soffiati diz que:

“Essas ‘mutretas’, independentemente de ONGs, elas acontecem. Na verdade a desmobilização para participar mais intensamente do processo político, e da gestão dos recursos e do acompanhamento das ações do Poder Público geram essas distorções. As ONGs foram mecanismos instrumentalizados pelos corruptores para poder tirar certos ganhos. (...) maculam a imagem de organizações sérias”

O mesmo ponto de vista tem Nelson, ainda argumenta que, por serem as ONGs instrumentos simples e ágeis para atuarem sócio-politicamente, também o são quando se quer fazer mal uso do dinheiro público. Portanto, o problema não é esse tipo de entidade existir, o problema é quando se faz mal uso desse instrumento.

Sobre as possíveis formas de controle ou regulamentação, Soffiati lembra que isso já acontece, pois as ONGs não estão dispensadas de apresentarem sua contabilidade anual e seu imposto de renda, que, por si só, já é um mecanismo de controle. Por outro lado, Nelson já defende alguma forma de regulação, se ela vier no sentido de dar transparência pública às ações das ONGs, principalmente quando estas estiverem lidando com verbas públicas.

Abordados acerca do que pensavam, em uma visão ideal, sobre o papel das ONGs perante a sociedade e o Poder Público, Soffiati afirma, prontamente, que é de independência, principalmente em relação ao Poder Público. Acredita na parceria com este, no desenvolvimento de alguns projetos e nas discussões de políticas públicas, mas sem que lhes tirem os princípios nos quais realmente acreditam e sua postura de independência. Por outro lado, Nelson também defende a parceria, mas noutro sentido. Para ele, as ONGs devem ser parceiras do Estado na gestão dos recursos e políticas públicas, pois são ágeis (desburocratizadas) e têm “*capilaridade de fazer chegar esses recursos públicos pra quem realmente precisa*”. Mas, para isso, elas devem “*cumprir esse papel de ser apenas um agente da sociedade desinteressado do ponto de vista econômico e apenas interessado em controlar o gasto público*”.

3.3.1.2 Entrevista com o representante do Poder Público

Em Campos dos Goytacazes, selecionamos para entrevistar, como representante do Poder Público, a secretária de planejamento do município, a arquiteta Silvana Castro, que, pelo cargo que ocupa, é responsável pela gestão e planejamento de parte das políticas territoriais, e teve papel fundamental no processo de discussão do PDU.

Iniciamos nossa entrevista com a secretária levantando o número de canais participativos que havia no município no início do atual mandato. A secretária destacou como canais participativos o CMMAU e o processo do PDU. Outra experiência participativa que ela citou foi a Conferência das Cidades, que seria realizada pela terceira vez. Destacou também, como canal a ser implementado, pois é previsto no PDU, o Orçamento Participativo, que “*deverá ser o principal canal de gestão da política urbana*”, mas precisa de uma lei específica para regulamentar seu funcionamento.

Especificamente sobre o OP, Silvana Castro nos afirma que as discussões referentes a esse canal, dentro do processo do PDU, partiram da população. Do seu ponto de vista, não aconteceram experiências de OP em Campos até hoje por acomodação por parte do Poder Público, pois é mais fácil tomar as decisões internamente a realizar um processo de discussão pública, que é bem mais

trabalhoso. Só agora, com o PDU elaborado de forma participativa, que o Poder Municipal está se atentando para a importância de se decidir com a população, até mesmo porque assim se dividem as responsabilidades.

Falando especificamente do PDU e de sua importância para Campos, a secretária municipal pensa que o plano *“é a lei maior que vai estar direcionando o crescimento da cidade nos próximos 10 anos, independente de política. É um plano técnico, independente do gestor que estiver à frente da prefeitura”*. Segundo ela, à parte a exigência do Ministério das Cidades de se fazer o PDU, a cidade realmente já precisava, pois o plano anterior, de 1991, era para ter sido revisto em 2001, o que não ocorreu. Do seu ponto de vista, a cidade estava crescendo de acordo com regras que já estavam ultrapassadas. Afirma que uma das maiores dificuldades durante a elaboração do PDU foi a revisão dos processos complementares, principalmente a Lei de Uso e Ocupação do Solo, pois mexia com interesses maiores. *“Os empreendedores, arquitetos e construtores, com quem a gente discutiu mudanças de parâmetros para a construção... essas pessoas defendem seus interesses próprios...”*.

Em relação às demandas e necessidades da população, se foram ou não contempladas no PDU, a secretária afirma que tudo o que foi discutido e proposto pela população nas reuniões, fóruns, audiências e câmara temáticas está no plano, pois foram gravadas e colocadas em ata, portanto tudo foi contemplado. Sobre a possibilidade de alguma parte do texto do projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores ser eliminada, ela nos diz que:

“Hoje é mais complicado se retirar do texto do plano algumas partes, como aconteceu no passado, porque o que está ali é a proposta da população. Então apesar de a Câmara ter liberdade para alterar como quiser, acredito que não vai acontecer por que a sociedade vai brigar pelo o que ela pensou e propôs. O fato de ela ter participado fica mais fácil para ela cobrar, e que depois vire lei”.

Quanto à abertura de novos canais participativos, além da previsão do OP previsto pelo PDU, este também prevê a criação do Sistema de Planejamento e Gestão, que terá a função de gerir o plano. Esse sistema estará ligado diretamente à Secretaria de Planejamento, mas vai funcionar junto com o

CMMAU, tendo as organizações da sociedade civil – que já participam do CMMAU - espaço participativo no funcionamento desse sistema.

Questionada sobre haver tendências de democratização do Poder Público municipal, ou se este ainda tenta manter as decisões e a gestão centralizadas, a secretária diz perceber que ainda se tenta manter o poder centralizado, mas que de certa forma isto é natural por ser uma tendência histórica (*“isso vêm acontecendo há muitos anos...”*). Segundo Silvana Castro, as mudanças sempre são difíceis, mas acha que atualmente as coisas estão mudando. Esclarece que pensa não se tratar de o Poder Público oferecer resistência à abertura, mas que tudo é fruto de um processo lento e tímido, que está se encaminhando para uma gestão mais democrática, mesmo que por exigência legal.

Sobre a participação popular na fase de elaboração do PDU, Silvana Castro a considerou realmente baixa. Diz que houve uma participação maior nas reuniões nos distritos, talvez porque ali as pessoas não sabiam o que era aquele procedimento, e assim tiveram a oportunidade de conhecer o que é o PDU. Também considerou muito bom para a equipe do PDU, pois fizeram um bom diagnóstico nos distritos, obtido através de informações da própria população das comunidades, que é quem realmente vivencia os problemas lá existentes. Mas na cidade de Campos (na sede) não viu o mesmo tipo de envolvimento e participação que viu nas comunidades e distritos.

De um modo geral, a secretária acha que as pessoas estão acomodadas quanto à participação política, mas essa baixa participação também se deve à descrença da população com a política municipal. Segundo ela, muitos não participam nos canais existentes por não serem da mesma filiação partidária que o prefeito, outras porque acham que a cidade tem que funcionar independente de política, e ainda há as que tem preconceito quanto à política, de se pensar que tudo que envolve política deve ser coisa errada ou ilegal.

Para Silvana, esse quadro de baixa participação da população só começará a se modificar quando as pessoas começarem a ver os resultados do PDU, que foi pensado e decidido por todos. Aliás, segundo ela, a implantação do

plano será um desafio maior que sua elaboração, mas quando vierem os resultados, a mentalidade da população vai começar a mudar.

Por não haver muitos canais de participação, Silvana Castro vê como baixa a participação de entidades da sociedade civil como um todo. Dentro dos canais existentes, percebe que as ONGs são as que atuam mais ativamente, de forma satisfatória. Especificamente sobre as ONGs selecionadas para essa pesquisa, diz que:

“(...) as vejo as duas como sérias, têm um trabalho reconhecido. Elas têm potencial de trabalho e acreditam no município. São ONGs que têm à frente pessoas que são reconhecidamente sérias pela opinião pública, então fazem um trabalho que a gente não tem dúvida que é sério que traz um bem para o município”.

Sobre possíveis formas de controle ou regulamentação das ONGs, pelas discussões e fatos recentes a nível nacional, Silvana Castro pensa que alguma medida nesse sentido pode facilitar as relações de parceria entre Poder Público e ONGs – mas não vê muitas possibilidades da relação tipo prestação de serviço acontecer em nível municipal. Segundo ela, o uso indevido das ONGs não tira a credibilidade das que fazem um trabalho sério.

3.3.2 Os resultados em São João da Barra

3.3.2.1 As entrevistas com os representantes das ONGs.

Foram selecionadas em São João da Barra as ONGs COARAÇU (Centro de Oportunidade dos Artesãos da Praia do Açú), COCIDAMA (Comitê de Cidadania e Meio Ambiente) e SOS Atafona. Foram entrevistados, representando cada uma dessas entidades, a sra. Mirian (também conhecida como Lia), presidente fundadora da COARAÇU; o sr. André Pinto, membro do conselho diretor do COCIDAMA; e da SOS Atafona, o jornalista Carlos Sá, membro da entidade, e uma pequena parte da entrevista com o engenheiro Sérgio Romero, ex-presidente da ONG e atual secretário de planejamento municipal.

Antes de iniciarmos com os resultados das entrevistas, relato o fato ocorrido ao proceder a entrevista com a sra. Mirian. Começamos a entrevista com

a entrevistada um tanto relutante, pois vinha em um processo de afastamento da ONG, o que significava deixar a entidade desativada, uma vez que ela é o principal membro atuante. Mas foi convencida a fazê-lo, e iniciamos a entrevista pelo grupo de questões relativas aos dados e histórico da entidade. O entrevistador percebeu que sempre que se abordava algum fato ligado às relações políticas, a entrevistada ficava um tanto reticente e desviava o assunto. Ela chegou a nos dizer, sobre as relações da entidade com o Poder Local, que tem boas relações com a prefeitura e a prefeita, e que a ONG não fazia qualquer tipo de oposição ao governo municipal. Percebemos que essa atitude se justifica quando tomamos conhecimento, por ela, do tipo de ação que a entidade implementa. Esse posicionamento ocorre, pois a ONG depende do governo municipal em alguns momentos para lhe ceder infraestrutura (empréstimo de carros, barracas etc.) e até mesmo verbas, para viabilizar a realização de projetos concebidos pela entidade, que é reconhecida como de utilidade pública no município.

Porém, quando chegamos ao tema da participação e dos canais participativos, a sra. Miriam solicitou que parássemos a gravação e a entrevista, pois tinha receio do que poderia falar. O pesquisador ainda tentou tranquilizá-la e convencê-la da seriedade do trabalho, e que retomássemos a entrevista, mas a entrevistada foi firme em não continuar. Porém, conversou com o pesquisador, sem que houvesse gravação, sobre os motivos e o processo de desativação da ONG, percebemos que havia, entre a sobrecarga de responsabilidade sobre si e a falta de reconhecimento do seu trabalho, algumas questões ligadas a relacionamentos políticos com vereadores e outras entidades por disputa de interesses. Por estar nesse processo de desativação e afastamento, ficou determinada em não continuar a entrevista, pois não gostaria que esses problemas a incomodassem mais, e até mesmo receava sobre sua integridade física e moral, caso “falasse demais”.

Seguimos, agora, com as entrevistas das duas outras entidades do município de São João da Barra, as ONGs COCIDAMA e SOS Atafona.

As relações da ONG de cada entrevistado com o Poder Público municipal foi um dos assuntos colocados. Sobre esse tema, André Pinto enfatiza que a

COCIDAMA é independente, apesar de metade dos integrantes fazerem parte do governo e a outra nem ter votado no grupo que está atualmente no poder municipal. Comenta que tem canal de comunicação com a prefeitura, mas que não é submissa a ela. Do lado da SOS Atafona, os entrevistados não tiveram como abordar esse assunto, mas pelas falas recorrentes - e decorrentes - da entrevista, percebeu-se que eles têm posição semelhante à da COCIDAMA, até porque o ex-presidente da ONG é hoje o secretário de planejamento da prefeitura.

Sobre as formas de participação existentes em São João da Barra, André Pinto comenta que está para se implementar no município o Conselho de Meio Ambiente (que é obrigatório por lei), e que virá seguido de um fundo municipal de meio ambiente. Comenta também a respeito dos problemas existentes no município quanto à participação nos Conselhos municipais. Segundo André:

“Muitas vezes nos Conselhos, você delibera, faz propostas, indica, mas são meramente consultivos ao executivo. O executivo faz se quiser, ele não obriga ao executivo a fazer”.

Porém, constata André, alguns Conselhos são eficientes, como o de agricultura, que consegue muitas aprovações do executivo voltadas para a questão rural. Por outro lado, o Conselho de Turismo não tem o mínimo de atendimento do executivo, e não funciona como deveria.

Sobre o mesmo tema, Carlos Sá, do SOS Atafona, constata que, do seu ponto de vista, *“esses canais participativos não causam resultados que se espera no município”*. Ele defende a idéia de que, em municípios pequenos, com menos de 50 mil habitantes, esses canais não funcionam por duas razões: pelas pressões políticas e pela proximidade das pessoas. E explica:

“Em cidades como São João da Barra as pessoas misturam a vida pessoal das outras com a vida pública, coisa que não acontece em grandes cidades...”

Para completar seu ponto de vista, Carlos Sá ainda vê a população local como *“pessoas que não estão conscientes (dos problemas), e quando estão conscientes têm medo de reagir”*. Na realidade, explica, esse medo é o receio de, ao se tomar uma atitude, desagradar alguém que faça parte do Poder Público local.

A ampliação dos canais de participação no município de SJB é algo que André Pinto não consegue enxergar, assim como não vê boa vontade do executivo em fazê-lo. Para ele,

“o executivo já entra com um programa de governo, e tudo que foge a isso ele não vai fazer. Ele vai deixar de fazer algo que prometeu na campanha, pra abrir mão de um determinado grupo que representa, pra fazer outra coisa? Então o conflito está aí”.

Falando especificamente sobre o OP, acha que o poder público não tem interesse em implantar, e tira essa conclusão baseado nas experiências anteriores de LDO e de audiências públicas. Segundo André, *“a gente era ouvido porque era uma obrigação legal, pois se tratava de audiência pública, mas na hora de aprovar, nem se fundamentava a rejeição do pedido das entidades”.*

Quanto à participação nos canais participativos, em especial no PDU, André nos conta que neste houve uma parcela razoável de participantes, porém ficou a desejar quanto às indicações e encaminhamentos desses segmentos. Houve bastante ‘presença física’ mas pouca participação ativa.

Na mesma linha que André, respondeu Carlos Sá, esclarecendo ainda que *“o ministério exigia que fosse participativo, então a prefeitura encheu o plenário de alunos das escolas para se dizer que foi participativo”.* Portanto, diz Carlos, aparentemente foi participativo, mas quem estava na plenária não estava muito interessado no debate. Como jornalista, ele nos dá ainda sua análise mais aprofundada sobre o fato, dizendo que a baixa iniciativa de participação política se deve, em parte, à baixa auto-estima da população, que acha que ‘nada vai dar certo’. Diz-nos também que ainda enxerga um problema sócio-econômico ligado à baixa participação, que é o desemprego. Segundo Carlos:

“Os jovens do município ou saem para trabalhar em outra cidade, ou ficam e vivem de bicos ou ficam desempregados. Ou ainda trabalham para a prefeitura, que é a grande empregadora do município. (...) As eleições aqui não são ideológicas ou partidárias, são empregatícias. As pessoas buscam porque não têm outras oportunidades. Essa é a face mais cruel das pequenas cidades. Tem talentos que morrem aqui sem serem aproveitados”.

Portanto, entre a política e o emprego, a população fica com aquilo que é necessário à sua sobrevivência, e isso se torna um impedimento à participação política.

Por outro lado, a participação da ONGs nos canais existentes é razoavelmente boa, segundo André Pinto. A COARAÇU e a SOS Atafona estão sempre presentes, assim como algumas Associações de Moradores, e a COARAÇU participa na medida do possível. Mas existem associações no município que são inertes. Segundo ele, o COCIDAMA participa dos Conselhos de cultura, agricultura, idoso, direitos da mulher, saúde e criança e adolescente. No processo do PDU, a ONG *“foi até chata, levamos várias propostas que foram apresentadas e encaminhadas, mas foi um plano fechado”*. No PDU se definiu a criação do conselho gestor do plano que ainda não está regulamentado, e segundo ele, a ONG está fazendo pressão para tomar parte do conselho e se fazer cumprir alguns pontos que estão no plano.

Sobre as possibilidades que as ONGs têm de incentivar a participação, André nos relata que o COCIDAMA faz chamadas através da rádio para a população participar mais do processo legislativo de outras coisas que estão acontecendo na cidade. Além disso, estão envolvidos atualmente em um projeto de um folder incentivando o voluntarismo no município, e que a ONG serviu de exemplo e apoio à criação de outras entidades no município, como a COARAÇU e a SEDEP. Já Carlos Sá, tem uma visão mais pessimista, pois apesar de a SOS Atafona e outras ONGs poderem contribuir, são só um pequeno grupo.

O representante da SOS Atafona segue a mesma linha de raciocínio quando questionado sobre se houve alguma conquista da ONG em relação a mudanças nas políticas públicas locais. Segundo Carlos, todas as emendas apresentadas pelas ONGs no processo do PDU foram recusadas, não foram consideradas (*“As propostas das ONGs foram entregues ao comitê gestor que analisou e recusou. Então o texto que foi para a aprovação na câmara já estava sem as propostas”*). O mesmo acontece nas audiências da LDO, afirma o jornalista.

Ao se falar sobre possíveis formas de regulamentação ou controle das ONGs pelo Estado, devido a recentes escândalos de lavagem de dinheiro através de ONGS, André pondera afirmando que deveria haver algum controle, mas que por outro lado, dependendo de como for feito, poderá desestimular muitas entidades que trabalham seriamente. Diz que, no caso desses escândalos, houve uma certa banalização por parte dos governantes, e que a mídia talvez tenha transmitido uma concepção de que ONG é sinônimo de ilicitude.

Quanto ao papel que as ONGs devem representar perante a sociedade e ao Poder Público, André Pinto coloca que elas devem ter como objetivo:

“Conhecer bem seu local de atuação, disseminar essas informações e forma democrática para a população, e agregar o valor do associativismo, mostrando que as associações têm sua força; incentivar a participação orçamentária, e buscar, ao final, a melhoria da qualidade de vida, uma sociedade mais integrada e participativa, que sabe o que quer e que sabe reivindicar”.

A SOS Atafona conta, para essa questão a opinião de dois membros, pois Sérgio Romero chegou ao final da entrevista com Carlos Sá, e acabou por nos dar seu testemunho. Sobre esse último tema, ele defende que as ONGs, hoje, devem se modernizar pois essas entidades perderam a credibilidade. Assim, estão planejando transformar a SOS Atafona em uma OSCIP, pois desse modo terão uma conotação mais transparente, já que a ONG foi reconhecida pela municipalidade como de utilidade pública. Em todo caso, as ONGs devem ter um caráter apolítico, com o foco de atuação voltado ao princípio pela qual foi fundada. Já Carlos Sá concorda que o foco de atuação deve ser o princípio que motivou a origem da entidade, mas que sua ação deve ser participativa, portanto, política.

3.3.2.2 Entrevista com o representante do Poder Público

Em São João da Barra, selecionamos para entrevistar, como representante do Poder Público, o secretário de planejamento do município, o engenheiro Sérgio Romero, responsável pela gestão e planejamento de parte das políticas territoriais. Ex-presidente da ONG SOS Atafona, havia dois meses que tinha assumido o cargo de secretário quando foi realizada a entrevista. Portanto, não fora ele, enquanto secretário, que participou do processo de discussão do PDU,

mas sim o ex-secretário Pedro Nilson. Pragmático e parcimonioso em sua fala, respondeu às perguntas de acordo com o que poderia dar de informações, relativo a seu pouco tempo no cargo.

Sobre os canais de participação existentes no município, limitou-se ao que viria a acontecer, como a Conferência das Cidades, do governo federal, e de uma série de “*programas participativos*” iniciados no município, vinculados aos respectivos Conselhos – saúde, educação, pesca e agricultura.

Sobre o PDU e sua importância para o município, pensa que o mesmo saiu atrasado, mas ainda em tempo de se pegar as discussões sobre o Porto do Açú²⁶. Segundo o secretário, o plano veio nortear os investimentos e as conseqüências da implantação desse empreendimento. Sobre a implantação do Porto, diz que o município está “*com um ‘esquadrão de combate’, preocupado com os impactos da MMX, seja na parte do meio ambiente quanto na social, inclusive com a capacitação da população*”, e que com as questões ambientais todos os cuidados estão sendo tomados.

Sobre as demandas e necessidades da população, Sérgio Romero não acha que foram contempladas no PDU, e que por isso estão fazendo uma revisão do plano. Ele mesmo está preparando um estudo complementar, pois “*certos objetivos não foram atingidos no plano*”.

Da participação no processo de elaboração do PDU, ele considera que foi pequena, pois houve desinteresse da população, apesar de ter sido aberta e de todos terem sido convidados a participar. Algumas ONGs tiveram participação interessante como a COCIDAMA, algumas associações, e a SOS Atafona, por onde ele participou como população e chegou a fazer propostas para o plano.

O secretário considera a baixa participação fruto de desinteresse da população, que provém de um problema educacional e social que afeta o país, pois “*as pessoas querem pegar o prato pronto*”, ou seja, estão acostumadas a que os outros resolvam os problemas por elas. Segundo ele, o que pode resolver

²⁶ Investimento da empresa MMX para o transporte de minério.

essa questão é a educação, portanto o principal agente transformador seria o próprio Estado.

Para o secretário, a abertura de novos canais participativos por parte do governo municipal depende das demandas da população, que não há. Segundo ele, as pessoas só procuram a prefeitura para saber o que está sendo feito.

A participação das ONGs nas discussões sobre políticas públicas no município têm sido importante para Sérgio Romero. O que ele diz não perceber é uma “*continuidade na ação das ONGs*”, por isso elas devem ser mais participativas.

A prefeitura, e especificamente a Secretaria de Planejamento, não teria problema, do ponto de vista do secretário, de contratar uma ONG como prestadora de serviço para a prefeitura, ou mesmo tê-las como parceira, caso elas tenham um bom projeto ou uma boa idéia.

Sobre a possibilidade de haver alguma forma de regulamentação das ONGs, e se isso facilitaria as relações com o Estado, o secretário é enfático ao afirmar: “*sou favorável a tudo o que for para legalizar*”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao aplicarmos duas metodologias de pesquisa para o levantamento dos dados, buscávamos levantar informações diferentes, porém complementares. Ao levantarmos os dados quantitativos, referentes às ocorrências de canais participativos nos municípios, buscávamos verificar principalmente indícios que nos mostrassem o grau de inclusividade em cada localidade e em toda a região do Norte Fluminense. Pouco se consegue levantar, a partir desses dados, sobre o grau de liberalização de cada governo municipal. Como não entramos muito em detalhes sobre a atuação de ONGs nos canais de participação no levantamento quantitativo, concluímos que a inclusividade que pode ser medida por esses dados se refere mais à sociedade como um todo do que especificamente àquelas entidades.

No que se refere aos dados qualitativos, os resultados nos revelam indícios tanto a respeito do grau de liberalização quanto ao grau de inclusividade, mas agora somente relativo aos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Nesse caso, as medidas de inclusividade e de liberalização se referem mais especificamente às ONGs, por terem sido a própria fonte geradora dos dados, juntamente com o poder público.

Assim, ao analisarmos conjuntamente as duas categorias de dados da pesquisa, chegaremos a um resultado que sintetiza o panorama da gestão democrática nos dois municípios estudados, principalmente em relação à ação sócio-política das ONGs. Essa ação, portanto, é medida a partir do grau de liberalização e do grau de inclusividade. As medidas a que chegamos não são dadas pelos aspectos positivos, ou seja, pelo grau de abertura à participação ou o quanto cada governo municipal suporta que se faça oposição, mas ao contrário, pelas dificuldades encontradas pelas ONGs, e pela sociedade civil, em relação a esses dois princípios democráticos. Em outras palavras, os resultados tratam dos entraves à implementação da inclusividade e da liberalização, que se traduzem em alguns dos limites às ações sócio-políticas das ONGs.

Os entraves encontrados nos municípios para a *inclusividade* são os seguintes:

1. Falta de iniciativa à participação por parte da população;
2. Falta de iniciativa e/ou vontade política por parte do Poder Público em ampliar os canais de participação;
3. Possibilidade de ocupação ou dominação dos canais de participação pelo Poder Público;
4. Possibilidade de cooptação ou corrupção do Poder Público junto a algumas entidades da sociedade civil organizada, ou a membros destas;
5. Burocratização e/ou diminuição do poder político dos canais de participação pelo Poder Público.

Já os entraves encontrados nos municípios para a implementação da *liberalização* são:

1. Falta de transparência da gestão pública;
2. Dependência econômica de parte da população em relação ao Poder Público (prefeitura como o principal empregador local);
3. Receio de se tornar 'mal visto' perante a sociedade e ao Poder Público;
4. Receio à integridade moral;
5. Receio à integridade física.

Em relação ao baixo nível de participação nos canais, e mesmo da vontade e envolvimento político da população de um modo geral, percebemos, para além desta pesquisa, que há um fator histórico-político do país relacionado como causa desse problema, além das características locais. Pelos resultados desse trabalho, a saída para esse problema não consegue ser muito bem definida nem por parte das ONGs quanto do Estado. De um modo geral, as ONGs não conseguem enxergar o que podem fazer para tentar mitigar essa questão, além daquilo que já tentam fazer, e tanto essas entidades quanto o próprio Poder Público vêem o Estado como sendo o responsável por poder alterar esse quadro, seja através de educação, de acesso à informação ou dos possíveis resultados de políticas participativas.

Na verdade, é por esse caminho – o baixo grau de vontade participativa da população - que ronda a questão maior do que estamos tratando. A falta de espaços à participação não é um problema em si, mas é o ponto de partida para

se chegar à participação efetiva. A tendência histórica é primeiro a dominação do poder, para em seguida se conquistar a participação. Participar somente dos canais existentes é um tanto perigoso, pois pode beirar a um assistencialismo do Estado, isto porque, se por um lado, esses canais foram conquistados (pelos que não estão no poder), por outro (dos que estão no poder), esse espaço foi concedido. Alinhado a esse pensamento, encontramos a fala do prof Augusto Soffiati, do CNFCN:

“Cabe à sociedade organizada abrir espaço para sua participação. Imaginar que o Poder Público vai abrir espaço é uma grande miopia. Espaço no poder se conquista, isso através de mobilização, de organização”.

Enfim, mesmo que haja espaços de participação institucionalizados, cabe à sociedade lutar para ocupá-los e ampliá-los da melhor forma, pois a tendência de quem está com o poder é não cedê-lo. E é um dos papéis das ONGs lutar contra os entraves à liberalização e à inclusividade para ampliar ainda mais os canais participativos.

Cabe à própria sociedade civil organizada conscientizar, instruir e mobilizar a própria sociedade à participação política. E é aí que se encontra uma das possibilidades ao papel das ONGs, quanto à sua ação sócio-política.

Ao final, ainda fazemos uma última reflexão sobre os resultados, e observamos que ainda algumas perguntas aparecem em torno dos temas e dos resultados que foram discutidos, e que essa pesquisa não dá conta de responder. São perguntas como: O que motivou a instauração de canais não obrigatórios em alguns municípios? Quais agentes demandaram sua implementação (sociedade civil ou o próprio Poder Local)? Se foi o poder Local, agiu respondendo a interesses de determinados grupos sociais ou a ‘elite’ local (grandes agentes econômicos)? São perguntas que ficam para se continuar refletindo a respeito do tema da pesquisa, e que nos mostram que o debate é mais amplo do que essa pesquisa tenta encerrar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. *Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil*. Disponível em <http://www.mujaresdelsur.org.uy/agenda_pos/pdf/1a_edicao/leonardo_avritzer_port.pdf>. Acesso em mar 2007.
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: CUNILL GRAU, Nuria & PEREIRA, Luís Carlos Bresser (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BRITO, Sulivam Pereira. *O Terceiro Setor*. Disponível em <www.rits.org.br>. Acesso em abr. 2003.
- COSTA JÚNIOR, Leopoldo. Terceiro Setor e economia social. *Cadernos do III Setor*, São Paulo, n. 2, abr. 1998.
- DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do terceiro setor; um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. Centro de estudos em administração do terceiro setor/USP. São Paulo, 1999.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Disponível em <http://www.uni.pt/pdfs/cejps/conceito_democracia.pdf>. Acesso em mar 2007.
- FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do planejamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). *Organizações não-governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- GUION, Lisa A. *Triangulation: establishing the validity of qualitative studies*. Disponível em <<http://edis.ifas.ufl.edu>>. Acesso em abr 2005.
- HOLDEN, Barry. Democracia. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (edits.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Iser, 1993.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- NEDER, Ricardo Toledo. *As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil*. Disponível em <www.rits.org.br>. Acesso em abr 2003.
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Negociações e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa. In: *Teoria & Sociedade*. Vol 06, Out/2000.
- REIS, Liliane G. da Costa. *Parceria com o Estado: problema ou solução para as organizações do Terceiro Setor*. Disponível em <www.rits.org.br>. Acesso em abr. 2003.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Mobilização social e democracia política – conjunturas críticas, ciclos de protesto e processos de democratização*. Disponível em <<http://www.politica.pro.br/editor.htm>>. Acesso em abr 2003.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na 'reforma' do Estado*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.
- SOCZEK, Daniel. *Da negação à parceria: breves considerações sobre as relações ONGs-Estado*. Disponível em <www.rits.org.br>. Acesso em mai., 2003.

- SOCZEK, Daniel. *ONGs e democracia: metamorfoses de um paradigma em construção*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade*. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Editora Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.
- TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. *O terceiro setor e a provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais*. Disponível em <www.rits.org.br>. Acesso em abr. 2003.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Cia da Letras, 1992.

ANEXOS

Anexo I – Questionário de dados quantitativos encaminhado às prefeituras

FICHA DE LEVANTAMENTO NAS PREFEITURAS
--

1 Plano Diretor			
Situação do Plano Diretor (mais atualizado)			
[] Em vigor [] Aprovado [] Em aprovação [] Em elaboração [] Não existe			
Foi por processo participativo?		Ano de elaboração	
[] Não [] Sim			
Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?	
[] Não [] Sim	[] Não [] Sim		
Houve consultoria/ terceirização na elaboração?	Qual(is) entidade(s)?		
[] Não [] Sim			
Quais entidades envolvidas? (destacar ONGs)			
Propostas encaminhadas por ONGs	Quantas		
[] Não [] Sim			
Existência de Plano Diretor anterior	Ano de aprovação	Foi por processo participativo?	
[] Não havia [] Não há registros [] Sim		[] Não [] Sim	

2 Orçamento Participativo			
Houveram experiências de OP na gestão anterior?		Quais anos?	
[Não [] Sim]			
Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?	
[] Não [] Sim	[] Não [] Sim		
Propostas encaminhadas por ONGs	Quantas		
[] Não [] Sim			
Entidades que participavam (destacar ONGs)			
Há experiências de OP na gestão atual?	Se [não], Por quê?		
[] Não [] Sim			
Se [sim], quais anos?			
Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?	
[] Não [] Sim	[] Não [] Sim		
Entidades que participam (destacar ONGs)			
Propostas encaminhadas por ONGs	Quantas		
[] Não [] Sim			

FICHA DE LEVANTAMENTO NAS PREFEITURAS

3 | Agenda 21 Local

Houve comitê/ fórum de Agenda 21 Local na gestão anterior?

Não havia Não há registros Sim

Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?
---------------------------------	----------------------------------	------------------

<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	
---	---	--

Entidades que participavam (destacar ONGs)

Propostas encaminhadas por ONGs	Quantas
---------------------------------	---------

<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	
---	--

Há comitê/ fórum de Agenda 21 Local na gestão atual?

Não Sim

Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?
---------------------------------	----------------------------------	------------------

<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	
---	---	--

Entidades que participam (destacar ONGs)

Propostas encaminhadas por ONGs	Quantas
---------------------------------	---------

<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	
---	--

4 | Conselhos municipais

Áreas temáticas dos Conselhos existentes e em atuação (gestão atual)

Existente / Em atuação

01. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Educação	11. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Política/ desenvolvimento urbano
02. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Saúde	12. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Desenvolvimento econômico
03. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Assistência Social	13. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Orçamento
04. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Direitos da criança e adolescente	14. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Agricultura
05. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Emprego e/ou trabalho	15. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Direito dos idosos
06. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Turismo	16. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Direito das mulheres
07. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Cultura	17. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Direito dos port. de neces. especiais
08. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Habitação	18. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
09. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Meio ambiente	19. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
10. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Transporte	20. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	21. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Existência de documentos e atas	Estão disponíveis para consulta?	Se não, Por quê?
---------------------------------	----------------------------------	------------------

<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim	
---	---	--

Entidades que participam (destacar ONGs)

Anexo II – Questionário de dados quantitativos encaminhado às ONGs

1 Identificação da organização				
Nome da organização				
Endereço			Nº	Complemento
Bairro		Cidade	UF	CEP
Telefone	Fax	E-mail		
Página eletrônica			Possui CNPJ	
			[] Não [] Sim	
Responsável pela ONG ou contato (nome)			Cargo	
Telefone	Celular	E-mail		

2 Classificação, organização e estrutura		
Ano de Origem	Número de membros	Utilização de trabalho voluntário (exceto membros)
		[] Não [] Sim
Âmbito de atuação		Região geográfica de atuação
[] Municipal [] Regional [] Estadual [] Nacional		
Área temática de atuação		
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento social, econômico e comunitário <input type="checkbox"/> Emprego, Treinamento e Geração de renda <input type="checkbox"/> Organização popular/participação popular <input type="checkbox"/> Justiça e promoção de direitos <input type="checkbox"/> Participação na gestão democrática <input type="checkbox"/> Moradia <input type="checkbox"/> Lixo <input type="checkbox"/> Saneamento básico		<input type="checkbox"/> Educação ambiental <input type="checkbox"/> Meio ambiente urbano <input type="checkbox"/> Meio Ambiente natural <input type="checkbox"/> Proteção à Vida Animal <input type="checkbox"/> Proteção a corpos hídricos <input type="checkbox"/> Proteção a ecossistemas Outra área (classifique)

3 Atuação da organização				
Implementação de programas / projetos				
Como responsável			Como colaborador	
[] Não [] Sim	Quantos		[] Não [] Sim	Quantos
Área de abrangência de programas / projetos				
[] Bairro [] Município [] Região estadual [] Estado [] Região federativa [] Federação				
Participação em redes de ONGs, fóruns regionais e afins			Representação junto ao Ministério Público	
[] Não [] Sim			[] Não [] Sim	Quantos
Participação em Conselhos municipais				
[] Não [] Sim	Quais			
Participação em Plano Diretor				
[] Não [] Sim	Quando			
Atuação em outros canais de participação popular				
[] Não [] Sim	Quais			
Proposta da ONG aceita pelo Poder Público para implementação/ alteração de legislação				
[] Não [] Sim	Qual área			

Anexo III – Roteiro de entrevista representante do Poder Público Municipal

1. Quando se iniciou o atual mandato, quais canais (ou canais) de participação popular estavam funcionando?
2. Houve no município alguma experiência de Orçamento Participativo? Se não, por quê?
3. Qual a importância, na prática, do Plano Diretor para o município?
4. O Sr. acha que as demandas e necessidades da população foram contempladas no Plano Diretor Urbano?
5. O que achou da participação popular na fase de elaboração do Plano Diretor Urbano?
6. Houve alguma parcela da população que se destacou mais em relação à sua participação?
7. E a participação das ONGs, como o sr. avalia?
8. Algum outro canal ou canal de participação foi implantado na atual gestão? Existe alguma previsão ou interesse de se implantar novos canais/canais de participação?
9. Especialmente em relação às políticas territoriais (questões urbanas e meio ambiente), as políticas implementadas pelo Poder Público Municipal têm sido suficientes para resolver os problemas enfrentados pelo município? Se não, quais as possíveis soluções?
10. Em sua opinião, a população tem se engajado na participação em política públicas?
11. O que falta para ela se envolver mais?
12. Quem o sr. acha que poderia preparar melhor a população para a participação política?
13. E as entidades da sociedade civil, têm participado satisfatoriamente nos canais participativos existentes?
14. Em quais canais o Sr. percebe que há maior envolvimento da população? Por quê?
15. A participação de entidades da sociedade civil é eficaz na discussão de políticas públicas? E das ONGs especificamente?
16. Quais as ONGs o Sr. percebe que são mais atuantes nos canais de participação?

17. Como o Sr. vê o trabalho das ONGs Coaraçu, COCIDAMA e SOS Atafona / CNFCN e Cidade 21 em relação à sua participação política no município?
18. O Sr. acredita no poder das ONGs para resolver ou colaborar na solução de problemas no município e na sociedade?
19. A prefeitura contrataria uma ONG como prestadora de serviço? Se não, por quê?
20. Se existisse alguma forma de controle ou regulamentação legal das ONGs, isso facilitariam as relações dessas com as instituições governamentais?

Anexo IV - Roteiro de entrevistas ONGs

1. Qual o motivo da fundação da ONG?
2. Por que escolheram uma ONG?
3. Quais os objetivos da ONG?
4. Quais as principais áreas de atuação da ONG?
5. Qual a área de abrangência de atuação da ONG?
6. A ONG participa de fóruns / redes com outras organizações? Quais?
7. Qual orçamento anual da ONG?
8. Qual as principais fontes de financiamento?
9. Qual a estratégia da ONG para conseguir fundos de financiamento?
10. Qual estratégia que adotam para conseguir visibilidade junto à população e ao poder público? (se isso for relevante)
11. Como tem sido a relação do PPL com sua ONG?
12. As formas de participação existentes no município são suficientes para resolver ou minimizar os problemas existentes?
13. Qual tipo de entrave acha que há para se ampliar os canais de participação popular?
14. A participação da população através dos canais existentes é satisfatória?
15. E a participação das ONGs, são satisfatórias?
16. O que as ONGs poderiam fazer para incentivar a ampliação da participação da população?
17. Você acha que sua ONG conseguiu modificar algum problema ou influenciar na formulação de políticas públicas?
18. O que conseguiram de benefício concreto para a cidade/ sociedade?
19. Se existisse uma forma de controle ou regulamentação legal das ONGs, facilitariam as relações dessas com o PP?
20. Qual exatamente deve ser o perfil de atuação uma ONG perante o PPL?
21. Qual exatamente deve ser o perfil de atuação uma ONG perante à sociedade?