

OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CONSENTIDA:
O CASO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.

GILENO DOMINGOS DE AZEREDO

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

OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CONSENTIDA:
O CASO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.

GILENO DOMINGOS DE AZEREDO

“Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.”

Orientador: Prof. Marcos A. Pedlowski

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

FEVEREIRO – 2008

OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CONSENTIDA:
O CASO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.

GILENO DOMINGOS DE AZEREDO

“Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.”

Aprovada em

Comissão Examinadora:

Prof.^a Jacqueline Oliveira Silva (Doutora, Educação)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Hernán Armando Mamani (Doutor, Planejamento Urbano e Regional)
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Prof.^a Teresa de Jesus Peixoto Faria (Doutora, Estudos Urbanos)
École des Hautes Études en Sciences Sociales

Prof. Marcos A. Pedlowski (Doutor, Planejamento Ambiental)
Virginia Polytechnic Institute and State University
Orientador

Essa dissertação é dedicada
aos meus pais Levi e Maria,
à minha irmã Lu-Anne, e ao
Elisael.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Doutor Marcos Antonio Pedlowski, por seu exemplo de profissionalismo durante toda a trajetória desse trabalho.

A Levi, Maria, Lu-Anne, Márcio Danilo, Nicole e Bernardo, por me ensinarem o caminho.

A Elisael Pereira Barros, por sua presença.

A Rodrigo Rosselini, Cecília Motta, César Ferreira, Thiago Barros e Denise Batista, pelo apoio técnico e amizade.

Aos Professores Emoildes e Flávia Daniele, companheiros de trabalho, pela força e confiança depositadas na minha jornada.

Aos amigos de laboratório Julio Cezar, Manuela, Filipe e Maria Alice, pela generosidade.

Aos Doutores Jack Meek, Ailton Mota e Rodrigo Serra, pelas valorosas contribuições no percurso acadêmico.

À Doutora Teresa Peixoto Faria, pela atenção e disposição em contribuir com minha formação.

E finalmente, agradeço a Deus, embora não saiba muito bem o que isto signifique.

**OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CONSENTIDA:
O CASO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.**

GILENO DOMINGOS DE AZEREDO

Orientador: Prof. Marcos A. Pedlowski

Resumo

A Constituição Federal de 1988 consolidou as bases de uma política voltada para a participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas, bem como para a reestruturação das administrações no contexto de ampliação da autonomia municipal. Entretanto, a implantação das regras de um regime democrático numa realidade historicamente caracterizada por profundas desigualdades sociais, estimula a ampliação do debate a respeito dos limites e possibilidades de consolidação da democracia na sociedade brasileira. A problemática central deste trabalho é analisar as relações entre a sociedade civil organizada e o poder público em Campos dos Goytacazes (RJ), a partir da atuação das associações de moradores no processo de revisão do Plano Diretor do município.

Esse estudo foi desenvolvido em quatro comunidades, onde foram levantados dados que visavam identificar os níveis de autonomia, representatividade e participação presentes na atuação do movimento de bairros diante do processo de revisão do Plano Diretor Municipal. O objetivo deste trabalho foi identificar as possíveis mudanças ocorridas no âmbito institucional e no interior da sociedade civil, em nível municipal, no processo de preparação do novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes. Partindo do pressuposto que a democracia não se limita exclusivamente à construção de procedimentos democráticos, mas necessita da prática participativa dos cidadãos para se consolidar, esse estudo também procurou analisar quais foram as principais repercussões do processo de elaboração do Plano Diretor na organização política em nível local.

Os resultados encontrados indicam que o processo de revisão do Plano Diretor do município de Campos dos Goytacazes ainda que fundamentado, em tese, numa perspectiva de participação igualitária dos diferentes segmentos da sociedade civil, não se apresentou como um espaço para o tratamento equânime dos diferentes projetos políticos existentes na estrutura social local.

Palavras chaves: Sociedade civil, Estado, Democracia, participação, representação.

**THE LIMITS OF CONSENTED PARTICIPATION:
A CASE STUDY OF THE MUNICIPAL MASTER IN
CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ**

GILENO DOMINGOS DE AZEREDO

Advisor: Prof. Marcos A. Pedlowski

Abstract

The Brazilian Constitution of 1988 provided the basis for a political structure oriented towards the development of direct participation mechanisms to implement public policies. The 1988 Constitution also provided a context for a greater mandate for municipal governments based on the principles of autonomy and administrative decentralization. These strategies for developing a democratic regime in social reality characterized by deep social inequalities resulted from a profound debate on the limits of possibilities surrounding the consolidation of democratic principles in Brazil.

The main objective of this work was to analyze the relationship between civil society organization and the municipal government in Campos dos Goytacazes using the participation of neighborhood associations in the revision of the municipal master plan as the empirical background. This study gathered data in four different neighborhoods aimed at identifying the levels of autonomy, representativity and participation guiding the actions of their local associations in the preparation of the municipal master plan. The goal of this study was to identify the occurrence of changes in State and civil society organizations as a result of their interaction in this process. Based on the theoretical assumption that the construction of democracy is not limited to the development of routines, but requires the active of participation to be consolidated, this study also sought to analyze the main consequences of master plan preparation on the levels of political organization.

The results indicate that although based on principles of political equity, the preparation of the municipal master plan did not create a space for the free debate of different political projects present among the different segments of society.

Key words: Civil society, State, Democracy, participation, representation.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL, SUAS MÚLTIPLAS INTERPRETAÇÕES E USOS CONTEMPORÂNEOS	4
1.1 As diferentes interpretações do conceito de sociedade civil.....	4
1.2 A Sociedade Civil numa perspectiva histórica	6
1.3 As principais matrizes teóricas contemporâneas.....	11
1.4 Delimitando o referencial teórico	17
CAPÍTULO 2 - DEMOCRACIA: ELEMENTOS PARA UMA ABORDAGEM TEÓRICA	19
2.1 O conceito de Democracia.....	19
2.2 A democracia representativa e a democracia participativa.....	24
2.3 A democracia entre o conflito e o consenso.....	26
2.4 Os limites da democracia na América Latina e no Brasil.....	29
2.5 As diferentes dinâmicas de atuação dos movimentos sociais brasileiros desde a década de 70.....	31
2.5.1 O movimento associativo de bairros no Brasil.....	33
2.6 Justificativa do estudo	34
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	36
3.1 Descrição da área de estudo	36
3.2 O contexto histórico-econômico de Campos dos Goytacazes.....	37
3.3 O processo de coleta de dados.....	41
3.3.1 Instrumentos aplicados	44
3.3.1.1 Questionários	44
3.3.1.2 Entrevistas com informantes principais	45
3.4 Procedimentos analíticos.....	46

CAPÍTULO 4 - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO OBJETO DE PESQUISA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	48
4.1 O movimento associativo e suas características em Campos dos Goytacazes.....	48
4.2 O Plano Diretor Municipal enquanto um instrumento de gestão participativa	50
4.2.1 O processo de formulação do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes.....	52
CAPÍTULO 5 - ANALISANDO A FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR A PARTIR DA CONFRONTAÇÃO DAS VISÕES DOS DIFERENTES ATORES SOCIAIS	57
5.1. As características sócio-demográficas da amostra	57
5.2 Os bairros na ótica das populações residentes	61
5.3– O nível de associativismo nas comunidades	67
5.4 – As associações de moradores e o Plano Diretor	68
5.5 Estado e sociedade civil no processo de preparação e revisão do Plano Diretor Municipal em Campos dos Goytacazes.....	72
5.5.1 A questão da autonomia na ótica do movimento associativo de bairros	74
5.5.2 A questão da representatividade no movimento de bairros	77
5.5.3 A participação social na perspectiva do movimento de bairros.....	81
5.5.4 O processo de revisão do Plano Diretor Municipal na ótica do movimento de bairros.....	83
5.5.5 – O PDM e a ótica do poder público local	86
CONCLUSÕES.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
ANEXOS	100

Lista de Figuras

Figura 1 - Localização do município de Campos dos Goytacazes	36
Figura 2 - Foto da Usina São José, produtora de açúcar e álcool no município, localizada em Goytacazes.....	40
Figura 3 - Mapa de bairros do município de Campos dos Goytacazes.....	42
Figura 4 - Número de associações de moradores no município de Campos dos Goytacazes entre 1970 e 2006.....	50
Figura 5 - Leitura comunitária realizada na Escola Municipal Francisco de Assis, localizada na comunidade do Matadouro, no dia 29/07/2006.	54
Figura 6 - Nível de renda da amostra em salários mínimos (%).	58
Figura 7 - Nível de escolaridade da população entrevistada (%).	59
Figura 8 - Faixa etária dos participantes (%).	60
Figura 9 - Tempo de residência nos bairros selecionados (%).	61
Figura 10 - Nível de satisfação dos moradores em relação às atuais condições de vida na comunidade (%).	62
Figura 11 - Nível de satisfação dos moradores com os serviços públicos oferecidos na comunidade (%).	63
Figura 12 - A responsabilidade sobre os problemas que afetam as comunidades (%).	64
Figura 13 - A responsabilidade pela solução dos problemas que afetam as comunidades (%).	65
Figura 14 - Possibilidade de participação dos moradores junto ao poder público na tomada de decisões que interessam à comunidade (%).	66
Figura 15 - Grau de importância das associações de moradores (%).	68
Figura 16 - Nível de conhecimento da população em relação à existência de associações de moradores no bairro (%).	69
Figura 17 - Nível de legitimidade das associações de moradores na defesa dos interesses das comunidades (%).	70
Figura 18 - Nível de conhecimento da população sobre o processo de revisão do Plano Diretor Municipal (%).	71

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Valor do m2 de terreno não construído nas áreas pesquisadas.	58
Tabela 2 - Nível de satisfação com as atuais condições de vida nos bairros.....	62
Tabela 3 - Nível de envolvimento da população em questões políticas.....	65
Tabela 4 - Quadro-síntese sobre a atuação do movimento de bairros no município	73

INTRODUÇÃO

O movimento em torno da descentralização político-administrativa e do fortalecimento das políticas públicas locais pode ser considerado, a partir dos anos 80, como um marco no processo de redemocratização do Brasil. A Constituição Federal de 1988 consolidou as bases de uma política voltada para a participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas, bem como para a reestruturação das administrações no contexto de ampliação da autonomia municipal (Almeida e Carneiro, 2003). Entretanto, a implantação das regras de um regime democrático numa realidade historicamente caracterizada por profundas desigualdades sociais, estimula a ampliação do debate a respeito dos limites e possibilidades de consolidação da democracia na sociedade brasileira (Ribeiro e Junior, 2003). A problemática central deste trabalho é analisar as relações entre a sociedade civil organizada e o poder público em Campos dos Goytacazes, a partir da atuação das associações de moradores no processo de revisão do Plano Diretor do município. Diante da ampliação das demandas sociais no espaço urbano e do crescente processo de institucionalização das ações reivindicativas, uma investigação foi conduzida junto às lideranças comunitárias, representantes do poder público municipal e segmentos da população, buscando estimar o nível de representatividade e as possibilidades concretas de intervenção destas organizações comunitárias na elaboração do novo Plano Diretor Municipal.

Deste modo, a pesquisa examina três elementos considerados relevantes para a compreensão do papel cumprido pelas associações de moradores no processo decisório em torno da formulação do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes. O primeiro aspecto relaciona-se à estrutura oferecida pelo poder público municipal para a realização do Plano Diretor Participativo, de acordo com as determinações da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257/01, determina que os municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, são obrigados a atualizar ou elaborar seus Planos Diretores, condição na qual o município de Campos dos Goytacazes se enquadra. Outro aspecto investigado refere-se ao nível de representatividade de

determinados segmentos da sociedade civil, no presente caso, das associações de moradores e da entidade representativa do movimento de bairros no município, a FAMAC, no processo de revisão e elaboração do novo Plano Diretor Municipal. Por fim, a partir do entendimento de que a investigação da participação da população na formulação do novo Plano Diretor Municipal pode possibilitar uma conclusão mais consistente acerca da existência de espaços democráticos para a formulação de políticas públicas locais, foi feita uma investigação do grau de conhecimento existente acerca do processo de revisão deste plano, em comunidades previamente determinadas na área urbana do município.

Estrutura da dissertação

O capítulo 1 da pesquisa revisa, inicialmente, as principais linhas teóricas do conceito de sociedade civil. Na seqüência, o estudo examina as correntes contemporâneas de análise do conceito de sociedade civil, e delimita o referencial teórico adotado por este trabalho.

O capítulo 2 discute o conceito de democracia, apresentando elementos para uma abordagem teórica. Este capítulo propõe, ainda, uma análise a respeito dos modelos de democracia representativa e participativa, bem como, uma reflexão sobre o conceito de democracia diante das possibilidades de conflito e de consenso. Posteriormente, o capítulo examina a democracia no contexto da América Latina e do Brasil, e conclui com os movimentos sociais no Brasil, destacando o papel das associações de moradores no processo de redemocratização ocorrido a partir da década de 80 do Século XX.

O capítulo 3 apresenta a metodologia utilizada no estudo, onde são apresentados: a área de estudo, os métodos de coleta de dados e os procedimentos analíticos que foram utilizados.

O capítulo 4 trata da participação social como objeto de estudo no município de Campos dos Goytacazes. Este capítulo está dividido em três partes: a atuação do

movimento comunitário em Campos dos Goytacazes; o Plano Diretor como instrumento de gestão participativa e sua implementação em Campos dos Goytacazes.

A análise dos questionários aplicados à população e, finalmente, a análise das entrevistas com os informantes principais compõem o último capítulo desta pesquisa. Neste sentido, o capítulo 5 está diretamente voltado para responder as questões propostas pelo estudo.

CAPÍTULO 1

O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL, SUAS MÚLTIPLAS INTERPRETAÇÕES E USOS CONTEMPORÂNEOS

1.1 As diferentes interpretações do conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil vem sendo recuperado nos estudos referentes aos processos de democratização, sobretudo, para indicar um possível espaço de expansão da democracia nas sociedades contemporâneas (Vieira, 1999). No entanto, ao longo de sua existência, diferentes significados foram atribuídos ao conceito de sociedade civil, exigindo uma permanente reflexão sobre o seu conteúdo. Assim, a diversidade de significados que o conceito de sociedade civil adquiriu no campo das idéias políticas, desde a formação do pensamento moderno ocidental, deve ser entendida de acordo com as correntes teóricas e com os diferentes contextos históricos nos quais foram expressos. Por outro lado, as concepções acerca da relação entre a sociedade civil e o Estado também vêm se ampliando ao longo da história, dotando o conceito de sociedade civil de múltiplas interpretações, por vezes antagônicas em relação ao Estado, seja como uma esfera anti-estatal, não-estatal, ou mesmo pós-estatal (Gómez *apud* Ramos, 2005:75). Além disso, o processo de globalização em curso nas últimas décadas resultou numa maior complexidade para o entendimento do conceito, sugerindo inclusive a possibilidade da existência de uma sociedade civil em nível internacional, ou ainda, de uma sociedade civil globalizada (Cohen, 2003).

Semeraro (1999) afirma que o contexto de lutas contra a ditadura militar que ocorreu a partir da década de 1970 no Brasil, caracterizado pelo surgimento dos novos movimentos sociais e por um novo sindicalismo, reservou um caráter específico na apropriação do conceito de sociedade civil pelo pensamento social brasileiro. Deste modo, o processo de lutas contra o despotismo dos governos militares contribuiu para

que a idéia de sociedade civil adquirisse uma conotação positiva em oposição ao Estado ditatorial, visto como o elemento negativo a ser combatido. Nesta aplicação o termo “civil” contrastava com o significado do termo “militar”. Assim sendo, no início da década de 1980, a dicotomia presente na análise do par conceitual Estado/sociedade civil acentuou-se com a crise do regime militar. Semeraro argumenta que esta legitimação de um discurso anti-estatal, de valorização da sociedade civil, reforçou o caráter dualista das interpretações acerca da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Finalmente, Semeraro destaca que esta compreensão dicotômica e maniqueísta, no contexto de redemocratização, cumpriu uma função mais política do que propriamente analítico-teórica na medida em que dificultava a percepção do caráter contraditório das forças sociais presentes na realidade brasileira.

De forma adicional, Nogueira (1998) postula que o movimento pela democratização ocorreu paralelamente a uma crise do Estado e dos padrões societais vigentes no Brasil, e que em função disto, os movimentos e organizações sociais enraizaram-se em um terreno que não podia mais ser controlado pelo Estado, impulsionando a idéia de que teria finalmente se desenvolvido outra esfera na vida social, que seria distinta do mercado e do Estado, sendo ainda desvinculada dos partidos, das regras institucionais e dos compromissos formais. Neste sentido, Baierle (1992) e Lüchmann (2002) argumentam que a emergência de novos processos de resistência e de conflitos nas sociedades contemporâneas teria possibilitado o surgimento de outras formas de interação e associação entre os indivíduos. Este pressuposto vem redimensionando o debate teórico acerca do conceito de sociedade civil, movendo-o para além do mero plano teórico, consolidando uma apropriação do conceito que visa estabelecer outros padrões organizacionais e novos formatos de participação social nos espaços públicos (Lüchmann, 2002).

Deste modo, o presente capítulo apresenta uma revisão do conceito de sociedade civil, considerando as diferentes interpretações que lhe foram atribuídas ao longo da história. Além disso, as principais matrizes do pensamento contemporâneo são apresentadas, buscando delimitar os marcos teóricos que nortearam o desenvolvimento do presente estudo.

1.2 A Sociedade Civil numa perspectiva histórica

Pedlowski (1997) afirma que a idéia de uma lei da natureza baseada na premissa de que existiria um ordenamento racional de valores, moralmente necessário para a humanidade e universal em sua aplicação, predominou na filosofia política ocidental até o século XVI. Este ordenamento racional seria originário de uma providência natural, que se realizaria independentemente da vontade do ser humano. Contudo, a partir do século XVII, e diante das transformações resultantes de uma crise da ordem social e dos paradigmas filosóficos que a sustentavam, surgiu o conceito de sociedade civil como sinônimo de Estado, em oposição ao estado de natureza. Neste sentido, Pedlowski afirma que teóricos como Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu teriam passado a examinar as possibilidades de superação do estado de natureza no qual estavam condicionados os seres humanos por uma forma contratual de governo, artificial, baseada na racionalidade da lei, ou seja, numa sociedade civil que representasse um novo estágio de civilidade humana.

Thomas Hobbes em sua obra *O Leviatã*, publicada inicialmente em 1651, justificava a necessidade de a sociedade civil ser organizada politicamente para sair do estado de natureza, segundo ele, um sinônimo do caos. Neste sentido, Hobbes postulava que os homens viveriam nesta condição apenas por uma questão de sobrevivência. Deste modo, Hobbes sugeria que a sociedade deveria abdicar de alguns direitos em favor do Rei por meio de um contrato social, que seria um instrumento capaz de superar o caos presente no estado natural. Deste modo, o Estado era visto por Hobbes como um mal necessário, pois seria o único mecanismo capaz de assegurar um comportamento social mais pacífico entre os homens. Por outro lado, Hobbes acreditava que através do contrato social seria possível assegurar a existência de um monstruoso aparato administrativo, o *Leviatã*, que absorveria o direito de solucionar as questões do bem comum. Finalmente, Hobbes argumentava que os homens deveriam conceder um poder ilimitado ao soberano, a fim de proteger a sociedade de seus impulsos demoníacos, o que na prática, seria uma defesa do *Leviatã* como sendo o resultado da livre associação entre homens racionais. Ainda que distante das atuais formulações de sociedade, Ramos (2005) aponta para o fato de que a

formulação hobbesiana teria influenciado outros teóricos que trouxeram distintas e importantes contribuições no desenvolvimento histórico dos conceitos de Estado e sociedade civil, entre os quais se encontravam John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

A idéia de sociedade civil associada à afirmação de liberdades individuais surgiu no contexto do Iluminismo, no século XVIII, dentro de uma formulação dotada de um sentido autônomo em relação à política, e possuidora de uma condição moral sem qualquer conexão com o Estado (Merquior *apud* Pedlowski, 2003:14). Na base do pensamento contratualista de John Locke, constituiu-se então a idéia de que os homens viviam num estado de natureza onde prevaleciam a liberdade e a igualdade. Locke argumentava que os indivíduos estabeleciam um contrato para a instituição de um governo, que devia ter um poder limitado para proteger seus direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade. Kaldor (2003) afirma que Locke foi, assim, o primeiro pensador a introduzir a noção de propriedade privada como uma condição para que a sociedade civil pudesse existir. Além disso, Pietrzyk (2001) destaca que Locke descreveu um relacionamento de dois estágios entre o governo e a sociedade: por um lado os indivíduos criavam a sociedade que impunham à maioria do grupo, e por outro lado, esta impunha à comunidade um governo particular por ela estabelecido. Assim sendo, Pietrzyk afirma que na teoria de Locke, os homens não poderiam se submeter a um governo absoluto, porque a liberdade seria um direito moral.

Pedlowski (1997) afirma que neste debate, Montesquieu ofereceu uma importante e distinta contribuição que foi representada pela obra "*O Espírito das Leis*", publicada no ano de 1748. O fato é que, apesar de considerar que em alguns casos a hipótese hobbesiana de governos monárquicos fortes era aceitável, Montesquieu sugeriu a limitação do poder absoluto e despótico pelo uso das leis. Tal limitação seria alcançada através da formação de uma massa de agências e associações independentes com o propósito de defender a lei contra o autoritarismo dos governos. A inovação de Montesquieu teria sido então a proposição de que a liberdade seria o direito de fazer tudo o que as leis permitirem.

Ainda dentro do contexto do Iluminismo é importante ressaltar a contribuição de dois filósofos escoceses: Adam Ferguson e Thomas Paine. Keane (1988) afirma que uma particularidade importante no pensamento de Ferguson era de que ele via

possibilidade de emergência da solidariedade entre indivíduos com base na existência de um Estado constitucional centralizado. Além disso, Keane ressalta que Ferguson via a necessidade de que fosse feita uma fiscalização constante dos representantes do Estado. Para Ferguson este processo de fiscalização seria fundamental para manter os agentes do Estado fora da influência corruptora do poder, tornando assim possível o fortalecimento da capacidade de associação entre os indivíduos. Já no caso de Paine, Bratton (1994) indica que uma marca distintiva era sua defesa de que fossem colocados limites no poder do Estado frente aos interesses da sociedade, incluindo-se o direito dos indivíduos de retirarem o consentimento estabelecido no contrato social.

Um autor de grande importância na formulação do conceito moderno de sociedade civil foi Alexis de Tocqueville. A grande contribuição de Tocqueville foi propor que haveria um enorme ganho derivado do fortalecimento da livre associação entre os homens, que seria a criação de um poderoso mecanismo de amortização dos efeitos despóticos que, mesmo um Estado democrático, pode exercer sobre os indivíduos que compõem uma dada sociedade. Na obra *“Democracia na América”*, publicada inicialmente em 1835, Tocqueville argumentava que uma das causas do vigor democrático encontrado nos Estados Unidos da América era a organização voluntária da sociedade civil, que terminava por protegê-la dos excessos oriundos da ação autoritária e independente do Estado. Neste sentido, Tocqueville afirmava que a quantidade de associações voluntárias, com atuação essencialmente local, representaria um importante indicador da vitalidade das inter-relações sociais e do engajamento cívico das comunidades. Deste modo, a existência de uma ampla rede de organizações sociais, bem como sua mobilização em relação a temas específicos, eram vistas por Tocqueville como importantes salvaguardas para que as interações entre os indivíduos e as instâncias do Estado fossem democráticas. Finalmente, Tocqueville acreditava que as associações voluntárias poderiam ser locais de aprendizado das virtudes democráticas de colaboração e de compromisso, tanto quanto de observação e luta contra o egoísmo social, visto como um elemento gerador de um perigoso senso de impotência e apatia políticas.

Entretanto, a partir do século XIX, principalmente a partir das formulações propostas pelos filósofos alemães Friedrich Hegel e Karl Marx, surgiu a concepção de

sociedade civil como um produto da transformação histórica dialética da sociedade, e não como evolução de leis tidas como naturais. Vieira (1999) argumenta que Hegel foi o primeiro autor moderno a conferir centralidade à idéia de sociedade civil enquanto um conjunto de instituições, um sistema de necessidades, que ficaria situada entre a família e o Estado. Além disso, Vieira afirma que na visão hegeliana, a sociedade civil seria constituída por associações, comunidades e corporações que teriam um papel normativo na relação entre o Estado e o indivíduo. Ainda na teoria hegeliana, uma importante modificação foi a postulação de que as regras de mercado estabelecidas pelo capitalismo eram fundamentais para a estruturação da sociedade civil.

Além disso, Whitehead (1999) destaca que para Hegel a idéia de sociedade civil derivava das necessidades humanas materiais articuladas pela divisão do trabalho, pertencendo assim ao campo da racionalidade instrumental e individualista. Deste modo, Whitehead sugere que o projeto normativo de Hegel buscava apresentar uma alternativa política e ética à crescente alienação individual imposta pela sociedade moderna. Neste sentido, os elementos associativos da sociedade civil assumiriam um papel representativo, e também ético, ao integrar os indivíduos dentro de uma comunidade para educá-los nas virtudes cívicas. Por outro lado, Colás (*apud* Ramos 2005, p.80) afirma que o conceito hegeliano de sociedade civil implicava no reconhecimento da centralidade dos indivíduos conscientes e reflexivos na construção da sociedade civil moderna. Segundo Colás, isto aconteceria porque Hegel acreditava que os indivíduos e as instituições privadas, unidos no interior da sociedade civil, perseguiriam seus interesses dentro de um quadro geral de direitos e obrigações reconhecidos e regulados pelo Estado, que assumiria assim, na dialética hegeliana, um papel de espírito absoluto organizador da existência real dos homens. Neste sentido, Bobbio (1987) sugere que na visão hegeliana a sociedade civil representaria a sociedade pré-política, isto é, a fase da sociedade humana que era, até então, reconhecida como sendo a sociedade natural. Pedlowski (1997) afirma que um dos pontos mais polêmicos das proposições de Hegel é a sugestão de que a consumação final dos desígnios da sociedade civil seria sua dissolução dentro do Estado, visto por ele como o único possuidor da autoridade moral para fazer o contrato social vigorar de forma plena.

Semeraro (1999) aponta para o fato de que às organizações da sociedade, no caso das formulações oferecidas por Karl Marx, era atribuído um papel de mediação do relacionamento político entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, Semeraro esclarece que Marx atribuía à sociedade civil um papel central no desenvolvimento histórico da sociedade capitalista, abarcando as relações materiais das forças produtivas no conjunto da vida comercial e industrial, transcendendo assim o Estado e a Nação. Segundo Semeraro, Marx acreditava que na produção social de sua existência os indivíduos se ligariam por relações determinadas necessárias, independentemente de suas vontades, que corresponderiam assim a um dado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Neste sentido, na visão marxista, este conjunto de relações formaria não somente a estrutura econômica da sociedade mas também a sua superestrutura, caracterizada como um conjunto de instituições jurídicas e políticas que, aliadas às ideologias e filosofias, determinariam o controle da sociedade pelo Estado.

Pedlowski (1997) identificou na análise de Marx a existência de uma concepção onde a sociedade civil seria a principal arena da luta de classes, já que a partir da contradição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção teria sido gerada uma profunda corrupção das ligações naturais da sociedade, a partir da competição e do egoísmo burgueses. Deste modo, para Marx, o Estado e a sociedade civil representariam uma construção social própria da ordem capitalista, onde a sociedade civil constituiria a estrutura (i.e.; as condições materiais de existência da qual derivaria a superestrutura, onde estaria situado o poder estatal). Deste modo, o Estado não expressaria a superação da sociedade civil, mas apenas um instrumento da sua conservação. Neste sentido, para Marx (*apud* Bobbio, 1987, p.30-31) o Estado, visto como corolário da ordem política burguesa seria o elemento subordinado, e não o subordinador, enquanto que a sociedade civil, o reino das relações econômicas, seria o elemento realmente decisivo da ordem política capitalista.

1.3 As principais matrizes teóricas contemporâneas

O conceito de sociedade civil reapareceu como centro dos debates nas ciências sociais, sendo aplicado em diferentes contextos e com uma variedade de conotações ideológicas, ao longo da década de 80 do Século XX. Acanda (2006) argumenta que apesar de ter adquirido diversos significados, a sociedade civil vem sendo apresentada como a solução para todos os problemas contemporâneos, expressando todos os temores e esperanças de diferentes sociedades. Acanda afirma que a simples menção do conceito de sociedade civil funciona como uma panacéia capaz de exorcizar as potências do mal, dissipar angústias e convocar todas as forças positivas contidas no ambiente social. No presente capítulo, os debates acerca do conceito de sociedade civil na teoria social contemporânea partem dos estudos realizados por Ramos (2005), que reconheceu e destacou a existência de quatro importantes matrizes teóricas: a matriz neotocquevilliana, a matriz neoliberal, a matriz habermasiana e a matriz gramsciana.

Como discutido anteriormente, os estudos sistemáticos acerca da democracia nos Estados Unidos da América realizados por Alexis de Tocqueville no Século XIX apresentavam aquela sociedade como sendo constituída por redes de engajamento cívico que contribuíam decisivamente para a estabilidade da democracia norte-americana. A sociedade civil agora concebida dentro da matriz neotocquevilliana é vista como um espaço onde os indivíduos se organizam livremente em grupos e associações voluntárias, vinculando-se por meio de ajuda mútua, na defesa de seus interesses privados. Para Putnam (1996), a existência de uma sociedade civil ativa é uma condição necessária para a consolidação dos regimes democráticos. Esta sociedade civil seria caracterizada pela existência de redes de reciprocidade e solidariedade entre os indivíduos que influenciam diretamente na qualidade da vida pública e no funcionamento das instituições sociais. Neste sentido, a articulação entre associativismo e interesses comunitários com a expressão de direitos e liberdades individuais possibilitaria a delimitação das funções exercidas pela sociedade civil, regulamentando assim a participação dos cidadãos na defesa do bem público.

Neste sentido, o conceito de capital social também vinculado a autores da matriz neoliberal¹ refere-se a aspectos da organização social que facilitariam a cooperação para o benefício comum, amenizando a tendência ao individualismo exacerbado nas sociedades liberais modernas. Putnam (1995) afirma que uma sociedade com estoque de capital social apresenta redes de engajamento cívico que encorajam o surgimento da confiança social, reduzindo as manifestações de oportunismo individuais, e garantindo a solução dos problemas de ação coletiva. Putnam afirma que as redes de engajamento cívico ampliam a colaboração entre os indivíduos do mesmo modo em que potencializam o “self”, dentro de uma forma de participação que transforma o interesse particularista, individualista, em benefício da vontade coletiva. Deste modo, as associações cívicas, ao promoverem o espírito de colaboração, contribuiriam para o aumento no estoque de capital social tornando-se ferramentas essenciais para a consolidação das democracias liberais. No entanto, Putnam² verificou a existência de um possível desgaste no estoque de capital social da sociedade norte-americana, que seria evidenciado pelo declínio no número de afiliações religiosas, de organizações cívicas voluntárias, e pela queda da participação dos cidadãos americanos em processos eletivos nacionais.

Baltodano (2006) sugere que o conceito de sociedade civil na matriz neoliberal é definido como uma esfera autônoma em relação ao Estado e o mercado. Neste contexto, a atuação das organizações de representação e a participação dos indivíduos contribuiriam para a manutenção e reprodução da governabilidade necessária à sociedade liberal. Neste sentido, a abordagem neoliberal de sociedade civil incorpora elementos da matriz neotocquevilliana, como por exemplo, a idéia de uma esfera de relações espontâneas e de organização de redes de solidariedade, tendo como ponto de partida a visão de que existe uma sociedade harmônica composta por atores que operam dentro de um consenso básico, capaz de transformar todos os conflitos que porventura surjam em diferenças marginais. Neste sentido a sociedade civil, também reconhecida pelos autores neoliberais como sinônimo de terceiro setor; representa o espaço da estabilidade e da responsabilidade social, que seria então capaz de

¹ Ver Kaldor, 2003:22.

² Ver artigo de Putnam (1995): “Bowling alone: America’s declining social capital”.

desempenhar funções públicas diante da ineficiência do poder estatal. Por outro lado, a concepção neoliberal de sociedade civil estabelece que os atores sociais busquem construir redes de solidariedade através de organizações não-governamentais, e sem fins lucrativos, com a finalidade de prover as demandas públicas em âmbito privado, complementando, ou mesmo, desobrigando o Estado na responsabilidade pela resolução dos problemas sociais.

Assim, os relatórios elaborados pelos principais organismos financeiros multilaterais, tais como o Banco Mundial, a OMC (Organização Mundial do Comércio) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), se transformaram nos principais difusores da importância do chamado “Terceiro Setor” na garantia da governabilidade democrática. A análise dos documentos produzidos por esses organismos sugere que a sociedade civil abarca uma multiplicidade de organizações não-governamentais, sejam elas grupos comunitários, fundações, associações profissionais ou filantrópicas. Além disso, estas organizações materializariam os interesses do conjunto da sociedade no Terceiro Setor visando, em tese, promover formas eficazes de resolução das questões sociais e compensar a ineficiência do poder estatal, burocrático, tido como incapaz de dinamizar o funcionamento democrático das sociedades. Deste modo, Baltodano (2006) sugere que a definição de sociedade civil estabelecida pelo Banco Mundial engloba:

“uma ampla gama de organizações não-governamentais e sem fins lucrativos que estão presentes na vida pública, expressando os interesses e valores de seus membros e de outros, segundo considerações éticas, culturais, políticas, científicas, religiosas e filantrópicas” (Banco Mundial *apud* Baltodano, 2006:18,19).

Além disso, Montaño (2002) sugere que a concepção neoliberal defende o fortalecimento da sociedade civil e da atuação de seus organismos representativos como bases para o desenvolvimento social. Deste modo, Montaño postula que as abordagens desta matriz teórica partiriam do pressuposto de que a redução da esfera de atuação do poder estatal possibilitaria um reforço do Terceiro Setor, promovendo assim a criação de espaços alternativos de produção e consumo. Além disso, a atuação das organizações do Terceiro Setor estimularia os laços de solidariedade voluntária entre os indivíduos, propiciando a estabilidade democrática. Por outro lado, Nogueira

(1988) afirma que a idéia de sociedade civil constituída de forma autônoma, dissociada do poder do Estado, concebida por uma esfera pública não-estatal, comporia uma estratégia política de privatização dos serviços públicos, e poderia resultar num processo de despolitização da luta política. Neste sentido, o discurso desestatizante, que trata o Terceiro Setor como um espaço de promoção desinteressada da providência social e o local privilegiado do voluntarismo e da eficiência, em oposição aos supostos excessos burocráticos e ineficiência do aparelho de Estado, pode promover uma tendência hostil a qualquer forma de ação estatal, colocando em risco a própria legitimidade dos regimes democráticos.

A teoria da ação comunicativa proposta pelo filósofo alemão Jürgen Habermas a partir da análise das sociedades capitalistas contemporâneas fundamenta concepções sobre a sociedade civil consumadas na chamada matriz teórica habermasiana. Arato e Cohen (1994) afirmam que apesar de não ter oferecido uma teoria da sociedade civil propriamente dita, Habermas forneceu os meios para que fosse feito um desenvolvimento contemporâneo desta teoria. Segundo Arato e Cohen, Habermas compreende a sociedade a partir de duas esferas: a esfera do “sistema”, também dividida em subsistema econômico e subsistema político; e a esfera comunicativa, ou mundo da vida. Assim, enquanto no “sistema”, a interação entre os indivíduos ocorreria através de relações econômicas e de poder; no “mundo da vida”, esta interação seria construída pelo diálogo, pela linguagem, em resumo, pela ação comunicativa. Deste modo, o sistema e o mundo da vida seriam atravessados pelas dimensões do público e do privado: enquanto no sistema, o público corresponde ao Estado e o privado corresponde à economia; no mundo da vida, o público é a participação política dos cidadãos e o privado é a família. Deste modo, a esfera pública do mundo da vida representa o *locus* da interação simbólica onde os indivíduos constroem redes de solidariedade para se defender da racionalização sistêmica, ou seja, da razão instrumental característica do sistema.

Avritzer (1996) afirma que a ação comunicativa proposta por Habermas implica no surgimento de uma esfera de interação simbólica, onde os indivíduos construiriam suas identidades e desenvolveriam a capacidade de entender o sentido de suas próprias ações. Deste modo, Avritzer sugere que os processos de formação de

identidade e de solidariedade e os processos de argumentação podem ser assim transformados em espaços, por excelência, para a emancipação dos indivíduos. Esta emancipação dos indivíduos através do agir comunicativo, compreendida como uma revolução permanente, seria capaz de promover uma democracia radical e transformadora dos processos sociais. Por outro lado, o conceito de integração social do mundo da vida, enquanto consenso normativamente assegurado e comunicativamente reproduzido, aponta para o espaço no qual a concepção de sociedade civil é formulada.

Segundo Arato e Cohen (*apud* Ramos, 2005:90) a análise habermasiana concebe a sociedade civil como um projeto emancipatório contemporâneo, ou seja, um processo de deliberação contido no agir comunicativo através do qual, os indivíduos podem estabelecer a validade de suas reivindicações morais. Dentro desta ótica, Ribeiro (2000) sugere que a construção de espaços públicos de interação na sociedade civil, a par das relações econômicas e não movidas exclusivamente pela sobrevivência material, poderia se constituir em novas formas de solidariedade, menos instrumentais e mais democráticas. Deste modo, a sociedade civil abarcaria todas as instituições e formatos associativos que, autonomamente e através da comunicação, estabelecem processos de integração social para a ação coordenada dentro dos seus limites constituídos.

Outra contribuição também significativa foi formulada pelo marxista italiano Antonio Gramsci (2000), que reexaminou o lugar do conceito de sociedade civil no pensamento político moderno, e argumentou que a sociedade civil é o lugar da organização da cultura, propondo assim um entendimento multifacetário das sociedades modernas. No pensamento gramsciano, a sociedade civil é vista como um fenômeno específico do mundo capitalista, representando a esfera dos interesses privados e da necessidade, sendo assim um espaço regido por particularismos decorrentes das relações econômicas. Simionatto (2002) destaca que no pensamento gramsciano, a sociedade civil é apresentada como um conjunto dos organismos chamados privados, e corresponderia à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade. Deste modo, para Gramsci a sociedade civil não seria um mero terreno de iniciativas privadas, mas teria uma função estatal na medida em

que se colocaria como “*hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado*” (Gramsci, 2000:225).

Neste sentido, a sociedade civil gramsciana não seria apenas o lugar do caótico e da necessidade, mas também o lócus do racional e da liberdade, e que se apresentaria como a possibilidade para que houvesse a formação de um consenso espontâneo, dentro de uma esfera potencialmente auto-regulada. Além disso, a análise de Gramsci acerca de Estado ampliado inclui a incorporação da sociedade civil e da sociedade política num mesmo âmbito, formando assim dois grandes planos superestruturais. Segundo Simionatto (2002), a crescente socialização da política característica das sociedades contemporâneas teria possibilitado a Gramsci elaborar a Teoria do Estado Ampliado, ao indicar que o poder do Estado não se expressa apenas através de seus aparelhos coercitivos e repressivos, mas também, através de uma nova esfera capaz de organizar a direção ideológica na vida social, que é a sociedade civil.

Segundo Ramos (2005), o conceito de sociedade civil na matriz gramsciana parte do princípio que a sociedade civil deve ser compreendida como o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados. Este conjunto representaria uma das esferas do Estado, visto em seu sentido ampliado, e que seria constituído por organismos coletivos relativamente autônomos em relação à sociedade política, capazes de elaborar e difundir as ideologias na organização da vida social. Semeraro (1999) sugere que Gramsci não estabeleceu distinção entre a sociedade civil e a estrutura econômica da sociedade, atribuindo aos aparelhos privados de hegemonia situados no âmbito da sociedade civil³ o papel de organização material da cultura, tornando-os assim responsáveis pela elaboração de um consenso como base para a dominação coercitiva, realizada na esfera da sociedade política, pelos aparelhos repressivos do Estado. Finalmente, a originalidade da concepção gramsciana reside na diferenciação estabelecida por Gramsci do momento ocupado pela sociedade civil no nível da superestrutura, que evidenciou a existência de uma relação dialética entre coerção e consenso, domínio e direção, enquanto expressões do poder das classes

³ Tais como as igrejas, partidos políticos, sindicatos, e associações profissionais e comunitárias.

sociais, e da sua relação com a produção e reprodução da vida material no nível da estrutura social.

1.4 Delimitando o referencial teórico

Nogueira (2003) sugere que os diversos significados atribuídos ao conceito de sociedade civil expressam as diferentes formas de se pensar o Estado, bem como as diferentes maneiras de se relacionar com as tensões provenientes da relação Estado/sociedade, que são traduzidos em distintas concepções de ação política. Entretanto, Nogueira sugere que a disputa entre projetos políticos, por vezes antagônicos, termina indicando uma mesma concepção de sociedade civil, ativa e propositiva, o que contribui para a dissimulação das diferenças conceituais presentes entre as diferentes matrizes teóricas. Neste sentido, a própria linguagem possibilita a diluição de tais diferenças, o que dificulta a identificação objetiva dos interesses que fundamentam os distintos discursos. Assim sendo, de forma a evitar problemas no processo de entendimento teórico do objeto, a presente pesquisa se orientou a partir do referencial teórico gramsciano, mesmo reconhecendo o fato de que a legitimação de diversas matrizes teóricas no pensamento social contemporâneo termina implicando no estabelecimento de um diálogo contínuo entre as diferentes perspectivas conceituais para que se alcance uma compreensão mais ampla da realidade.

De modo geral, as diferentes concepções de sociedade civil partem de pressupostos que a percebem como uma esfera da vida social de natureza voluntária, auto-geradora e auto-sustentável. A idéia de sociedade civil é construída, na maioria dos casos, de maneira autônoma em relação ao Estado, onde há uma ausência da necessidade de interferência do Estado. Ramos (2005) demonstra que nas matrizes neotocquevilliana, liberal e habermasiana há *“uma naturalização da realidade que se delinea no contexto atual, perpetuando-a e se resignando a ela como um dado da realidade imodificável”* (Ramos, 2005:97). Ainda no sentido da busca de clarificação teórica, Acanda (2006) sugere que a referência ao conceito de sociedade civil deve se basear na compreensão da existência, no interior da sociedade, de uma interação orgânica entre o que legitima o sistema e o que lhe é antagônico. Para Acanda, o termo

“civil” não deve ser entendido como apolítico, mas sim, como espaço de descobertas e concepções de formas mais amplas e profundas de realização dos conflitos sociais, que enfatiza a ressocialização dos indivíduos e a construção de novas subjetividades. A partir deste pressuposto, durante o desenvolvimento da pesquisa cujo objetivo maior é identificar as possíveis mudanças ocorridas no âmbito institucional e no interior da sociedade civil, em nível municipal, no processo de preparação do novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, optou-se por uma compreensão de sociedade civil fundamentada no pensamento gramsciano, enquanto uma arena de disputas entre projetos hegemônicos distintos no processo político, e conseqüentemente, capaz de dinamizar a transformação das estruturas de poder em nível local.

O capítulo seguinte apresentará uma discussão acerca do conceito de democracia, em suas diferentes variantes, com o objetivo de analisar os problemas característicos dos processos de democratização nos países da América Latina e, mais especificamente, no Brasil.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA: ELEMENTOS PARA UMA ABORDAGEM TEÓRICA

2.1 O conceito de Democracia

A correção das concepções clássicas de democracia, compreendida enquanto governo do povo por meio da participação popular ampliada, passou a ser questionada no início do século XX diante do surgimento de formas burocráticas de organização política nas sociedades industriais. Neste sentido, autores como Mosca, Pareto e Michels⁴, afirmaram que a burocratização seria uma condição indispensável às sociedades industrializadas e, ao mesmo tempo, incompatível com a soberania política das massas. Deste modo, a crise das democracias liberais no pós-guerra e a consolidação dos regimes totalitários, legitimados pela participação popular, contribuíram para a crítica aos ideais clássicos de democracia na sociologia política contemporânea. Neste contexto, Held (1995) argumenta que a democracia passou a ser concebida apenas como a igualdade formal dos direitos políticos.

Para os republicanos clássicos, segundo Held, o ideal de bem comum deve estar acima de qualquer consideração sobre os interesses privados, requerendo dos cidadãos livres e iguais uma devoção voluntária à vida pública. No pensamento de Rousseau (*apud* Held, 1995:69), o papel do cidadão é o mais elevado que um indivíduo pode aspirar e, para isto, deve criar e estar vinculado à “*direção suprema da vontade geral*”. Neste sentido, Rousseau postulava que os indivíduos alcançariam a plena liberdade individual através do dever cívico de busca do bem comum. Deste modo, a busca do equilíbrio entre o poder do Estado e a liberdade individual está na base da teoria democrática desenvolvida a partir do século XVIII.

⁴ Os autores citados são os precursores da teoria das elites.

Por outro lado, Alexis de Tocqueville destacou em “*Democracia na América*”, a diversidade de caminhos que as nações poderiam seguir para a realização da democracia. Tocqueville afirmava que as democracias poderiam ser liberais ou mesmo tirânicas, na medida em que os hábitos e os costumes de uma maioria poderiam destruir as liberdades individuais e a vontade das minorias. Para Tocqueville, o despotismo se introduz na democracia através do individualismo que caracteriza o estado social igualitário. Neste sentido, os cidadãos, por se dedicarem cada vez mais a assuntos privados poderiam abandonar o interesse pelos negócios públicos. Este descaso pelas atividades públicas poderia então abrir espaço para o surgimento de um Estado, que primeiro se apoderaria de toda a administração e, posteriormente, passaria a intervir nas liberdades individuais fundamentais. Tocqueville apontou para uma relação direta entre a existência e ação de associações cívicas, e o alcance da igualdade democrática (Tocqueville, 1997:394).

Schumpeter (1984), precursor da teoria elitista competitiva, afirmava que a característica fundamental da democracia é a competição pela liderança. Assim sendo, a idéia de democracia enquanto método sobrepunha-se na obra de Schumpeter à idéia de soberania popular. A definição schumpeteriana do método democrático indica que este seria um arranjo institucional para chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas - onde indivíduos adquiririam poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto do povo. Esta definição tem como pressuposto o fato de que os indivíduos se comportam de forma irracional na esfera política, tal qual na esfera econômica, e, por isto, sua participação deveria ser limitada ao voto. Para completar este ciclo elitista, Schumpeter propunha que as classes (únicas portadoras de racionalidade política) deveriam fornecer candidatos qualificados à liderança, que por sua vez, competiriam pelos votos de todos os eleitores.

Segundo Held (1995), a participação popular não recebe destaque na obra de Schumpeter, pois este considerava o papel dos cidadãos comuns como sendo altamente limitado, e que era freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento do processo público de tomada de decisões. Schumpeter sugeria que, para que a eficiência do método democrático nas sociedades industriais fosse alcançada, os governos deveriam dispor de:

“uma burocracia especializada e independente, de boa posição e tradição, dotada de forte senso de dever; deve haver um auto-controle democrático e a presença de uma cultura capaz de tolerar diferenças de opinião” (Schumpeter, 1984:361).

Por outro lado, a contribuição de Dahl (1989) refere-se às condições necessárias para a ampliação da democracia, dada a impossibilidade institucional de realização, no mundo moderno, dos ideais democráticos propagados pelo pensamento clássico. Neste sentido, Dahl formulou um modelo pluralista apoiado num conjunto de medidas que visavam estabelecer uma escala de maximização da democracia que ele denominou de “Poliarquia”⁵. Nesta formulação, a existência de diversos grupos em competição pelo poder, a partir da seleção e influência sobre os líderes políticos, garantiria o caráter democrático de um regime, caracterizado por um governo formado por múltiplas minorias. O funcionamento do sistema poliárquico seria viabilizado pela construção de um consenso sobre os fundamentos da atividade política, bem como sobre as regras de procedimento e sobre as normas e alternativas políticas. Dahl sugeria ainda que indivíduos teriam a possibilidade de se informar sobre as alternativas existentes, e definir suas preferências. Deste modo, Avritzer (1995) postula que a participação política dos indivíduos possibilitaria a avaliação da qualidade de um sistema poliárquico efetivo.

Sartori (1994), amparado nas contribuições de Schumpeter e Dahl, defende a primazia da dimensão vertical sobre a dimensão horizontal da democracia, apresentando a superioridade do pensamento elitista competitivo sobre as demais formas de participação democráticas. De modo a justificar esta posição, Sartori argumenta que a complexidade das sociedades atuais dificulta a participação ativa dos

⁵ As condições que definem a Poliarquia segundo Dahl são: “1) todos os membros da organização votam; 2) na tabulação dos votos, é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo; 3) a alternativa com maior número de votos é declarada vencedora; 4) qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inseri-la(s) entre a(s) apresentada(s) à votação; 5) todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas; 6) as alternativas que tiverem o maior número de votos substituem quaisquer alternativas que receberam um número menor; 7) as ordens dos servidores públicos eleitos são executadas; 8) as decisões tomadas entre as eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são em certo sentido controladoras; ou, as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes, ou ambas as coisas” (Dahl, 1989:70-74).

indivíduos no processo político, o que reforçaria o mérito das democracias verticais, representativas, ressaltando a importância do papel das lideranças independentes e competitivas na consolidação de regimes democráticos. Neste sentido, Sartori afirma que a democracia é:

“o procedimento e/ou um mecanismo que gera uma poliarquia aberta cuja competição no mercado eleitoral atribui poder ao povo e estabelece, especificamente, a responsabilidade dos líderes para com os liderados”. (Sartori, 1994:214).

Sartori argumenta, ainda, que há uma regra suprema no jogo que deve ter precedência sobre todas as outras, qual seja, aquela que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos, de onde pode ser concluído que este tipo de consenso seria a condição essencial da democracia.

No entanto, o caráter instrumental, elitista e competitivo das concepções de democracia apresentadas anteriormente tem sido alvo de críticas. Segundo Macpherson (1978), o modelo elitista, ao conceber a democracia como mecanismo de escolha de líderes políticos pautado apenas na competição entre os partidos através do voto, equipara a dinâmica política ao jogo do mercado. Para Macpherson, esta concepção mercadológica da política fundamentada na relação de oferta e procura, que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores, reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definem os rumos e as ações da esfera pública. Por outro lado, reconhecendo a distância entre a democracia enquanto prática, real, e a democracia ideal concebida pelos seus fundadores, Bobbio (2000) assegura que o conteúdo mínimo do Estado democrático ainda permanece intacto. Bobbio, neste sentido, esclarece que o fundamento de uma sociedade democrática moderna é o *“pacto de não agressão de cada um com todos os outros e o dever de obediência às decisões coletivas tomadas com base nas regras do jogo com acordos preestabelecidos (...)”* (Bobbio, 2000:384-386). Para Bobbio, a única fórmula possível para fazer frente à complexidade das sociedades contemporâneas seria a democracia representativa, concebida em termos de regras do jogo democrático, e no processo de constituição e exercício do poder soberano. A concorrência entre as oligarquias resolveria os problemas gerados pela necessidade de

ampliação da democracia, tendo em vista que os mecanismos institucionais da democracia direta são insensatos em função das características da sociedade atual. Deste modo, uma sociedade pluralista que apresentasse maior distribuição do poder, possibilitaria a democratização da sociedade civil, ampliando assim o alcance da democracia política.

Uma formulação distinta aponta que a democracia deve ser analisada a partir da relação entre Estado e sociedade civil (Habermas, 1987). Neste sentido, Habermas postula que a construção de uma esfera pública onde se desenvolveriam as relações comunicativas e interações sociais, possibilitaria a discussão dos interesses presentes na sociedade, e produziria normas ético-jurídicas de carácter universal. Além disso, Habermas afirma que os procedimentos necessários à regulação da vida política passam a ser definidos por meio da participação dos indivíduos, através de redes informais de comunicação, e dos corpos parlamentares que institucionalizam as práticas políticas. A democratização dependeria, portanto, de atores que tematizam as questões relevantes na sociedade civil e, através da esfera pública, atingem o sistema político buscando ampliar sua agenda. Deste modo, a questão da autoridade deixa de ser um elemento dado dentro do processo político para se tornar o poder dos cidadãos, que através do agir comunicativo limita e influencia o poder político.

Na matriz teórica marxista, o Estado é uma organização que deve ser eliminada para que seja possível a construção de uma sociedade livre dos antagonismos de classe, o que tornaria desnecessária a existência de um poder político coercitivo. Neste sentido, Carnoy (1990:72) postula que a possibilidade de ampliação da democracia numa sociedade capitalista reside na luta de classes, e, neste sentido, as formas democráticas seriam tanto um instrumento quanto um perigo para a burguesia. Ainda que tais formas democráticas possam ser usadas para criar ilusões, segundo Carnoy, elas podem também se tornar o meio pelo qual as massas venham a deter o poder. Numa visão ligeiramente distinta, Wood (2005) postula que a democracia pode representar um mecanismo de superação do próprio capitalismo, embora reconhecendo que o atual estágio da democracia se encontra esvaziado do seu conteúdo social. Deste modo, Wood acredita que a democracia estaria sofrendo um processo de

neutralização, que contribuiria para a criação de uma esfera política descolada de outros domínios da realidade social.

A construção uma base teórica para analisar a democratização das estruturas de poder mediante a participação de organizações representativas da sociedade civil remete a uma reflexão acerca das diferentes formas de democracia, seja direta, representativa ou participativa. Neste sentido, após ter realizado uma análise do conceito de democracia, na seqüência deste capítulo é apresentada uma discussão acerca das concepções de democracia participativa e representativa presentes na atualidade.

2.2 A democracia representativa e a democracia participativa

Bobbio (2000) diferencia a concepção de democracia desenvolvida na Antiguidade da concepção dos modernos, ao afirmar que “*no seu uso descritivo, por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa*” (Bobbio, 2000:371). Bobbio aponta que a democracia direta existente na Antiguidade se caracterizava pelo fato das decisões coletivas serem tomadas diretamente pela comunidade dos cidadãos. Neste sentido, a respeito do voto na democracia grega, elemento que costumeiramente é associado à prática democrática moderna, este não cumpria a função de eleger quem decidiria, como ocorre na democracia representativa, mas sim de decidir diretamente as questões de interesse de uma dada coletividade.

Segundo Souza (2004), na Antiguidade, mesmo quando os homens atribuíam tarefas específicas a outros, não promoviam a alienação do poder decisório, nem se tornavam isentos da prestação de contas, estabelecendo assim uma vida política intimamente incorporada à prática cotidiana dos cidadãos. De forma adicional, Finley (1988) menciona que não poderia haver homem algum na *ágora* ateniense, praças onde ocorriam as assembléias, que não conhecesse pessoalmente os participantes da comunidade de cidadãos, a *demos*.

A complexidade e a pluralidade de interesses que caracterizam o mundo moderno, segundo Souza, contribuem para que a vida política se distancie dos ideais e

práticas democráticas da Antiguidade. A democracia representativa possibilita a participação de um número maior de cidadãos com o sufrágio universal, porém seus mecanismos de funcionamento acabam limitando a atuação dos participantes no processo democrático. Deste modo, a democracia representativa, embora amplie a possibilidade de acesso do cidadão comum à política, termina limitando sua participação. Souza argumenta que a democracia representativa, diversamente da direta, torna a separação entre dirigentes e dirigidos de forma estrutural e permanente, e que as desigualdades e diferenças de classes restringem o acesso de indivíduos provenientes de camadas populares à disputa eleitoral.

Além disso, um dos mecanismos que reforça a separação entre dirigentes e dirigidos, são os saberes técnicos necessários àqueles que desejam representar os interesses da coletividade. A diferença entre dirigentes e dirigidos, neste caso, sob a forma de representantes e representados, acaba por afastar a política das práticas cotidianas, separando duas esferas indissociáveis na democracia direta: a política e a vida social. Castoriadis (1983) acrescenta que a representação política tende a educar as pessoas, *“na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de governar”* (Castoriadis, 1983:274). Assim, a idéia de que a democracia representativa apresenta problemas estruturais que comprometem a participação efetiva por parte dos cidadãos, contribui para o desenvolvimento de outras concepções fundamentadas em ideais de radicalização, reinvenção, ou mesmo, democratização da democracia, com o intuito de evidenciar tais problemas e buscar sua superação.

Por outro lado, a concepção participativa ou republicana de democracia propagada a partir da década de 1960, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade, à luz de teóricos clássicos como Jean Jacque Rousseau e John Stuart Mill, reforçava tanto o caráter de autodeterminação da cidadania, como o aspecto transformador da participação política. Neste sentido, os ideais da democracia participativa promulgam a centralidade da autodeterminação do povo, enfatizando uma dimensão pedagógica da política. Macpherson (1978) ressalta que a participação é educativa e promove o desenvolvimento da cidadania através de um processo de conscientização individual e

coletiva, cujo exercício se constituiria num requisito básico para a ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais.

Numa aparente tentativa de síntese, Bobbio (2000) aponta para uma complementaridade entre democracia representativa e direta. O processo de ampliação da democracia, segundo Bobbio, não ocorreria apenas através da integração da democracia representativa com a direta, mas, sobretudo, através da extensão da democratização, vista enquanto um exercício de procedimentos que permitiria a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo. Além disso, a democracia representativa e a democracia direta, segundo Bobbio, não seriam sistemas alternativos, mas poderiam se integrar reciprocamente. Entretanto, tal integração poderia enfrentar alguns pontos de fricção, devido ao próprio significado e funcionamento destas duas formas de democracia.

Uma concepção distinta, de democracia deliberativa, vem se constituindo com base no pensamento habermasiano. Para Habermas (1997), o reconhecimento do pluralismo cultural e social, bem como dos conflitos de interesses sociais, pode possibilitar uma redefinição da democracia, na medida em que desloca o foco da cidadania para a institucionalização de espaços públicos e para o estabelecimento de procedimentos comunicativos. A democracia deliberativa constituir-se-ia, assim, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras, formais e informais que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, seriam capazes de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições de desigualdade social. Neste sentido, o princípio do pluralismo, em um modelo democrático-deliberativo, vai além do respeito à diversidade por estar baseado num conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos.

2.3 A democracia entre o conflito e o consenso

Vitullo (2006) afirma que o modelo democrático do equilíbrio, de caráter essencialmente instrumental, relacionado ao paradigma elitista competitivo, não pode ser utilizado no contexto dos países latino-americanos, em função da distância

existente entre governantes e governados. Neste sentido, O'Donnell (1999) estabelece uma definição que não se restringe à dimensão institucional da mecânica democrática, mas estende a análise da democracia para as condições de sua própria efetividade. Neste contexto, O'Donnell argumenta que a efetividade do regime democrático estaria relacionada ao “*grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais*” (O'Donnell, 1999:620).

Com base nas análises de Santos (1994), em *Razões da desordem*, sobre as dificuldades da governança no Brasil, Ribeiro e Junior (2003) enfatizam que, embora a democracia brasileira cumpra com os requisitos básicos de institucionalização da competição pelo poder e da extensa participação política, esta é incapaz de ordenar as relações sociais e que, por conseqüência, teria uma baixa efetividade. Como resultado desta condição, teríamos a existência de “*um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico*” (Santos *apud* Ribeiro e Junior 2003: 83).

Para fazer face a esta baixa efetividade democrática das democracias latino-americanas, Vitullo (2006) identifica um caráter positivo nos processos de conflito, que teriam inclusive a capacidade de oferecer um novo marco interpretativo para o fenômeno democrático. Nesta via, a idéia de conflito como elemento constitutivo da democracia superaria a noção de pacto como categoria central de análise sobre os regimes democráticos questionando, na prática, as idéias de equilíbrio e ordem que estão presentes em muitas interpretações correntes, como as de Huntington (1991) e Di Palma (1990)⁶.

Neste mesmo sentido, Mouffe (2005) propõe uma redefinição dos princípios fundamentais da democracia. Segundo Mouffe, o bom funcionamento da democracia requer a ocorrência de um intenso embate de posições políticas, e a confrontação dos interesses das classes sociais. Esta proposição se dá pela crença demonstrada por Mouffe de que a ênfase no consenso, e a negação da possibilidade de confrontação de diferentes projetos políticos, poderiam resultar na apatia e no desinteresse pela participação política, colocando assim em risco a própria legitimidade de um dado

⁶ Ver Vitullo: *As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes*, 2006.

regime democrático. Por esta razão, o consenso racional na esfera pública não deveria ser o ideal de uma democracia pluralista. De forma concordante, Finley (1988) reforça o caráter positivo do conflito nas interpretações acerca dos regimes democráticos ao afirmar que:

"o conflito não é apenas inevitável, é também uma virtude na política democrática, porque é o conflito em conjunto com o consentimento, e não o consentimento sozinho, que evita que a democracia se desgaste, transformando-se em oligarquia" (Finley *apud* Vitullo, 2006: 367).

Por outro lado, Carvalho (2001) argumenta que existe uma grande dificuldade para a incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário político-social da população brasileira. Segundo Carvalho, uma concepção de cidadania que privilegia o exercício de direitos negando a aceitação do conflito pode estar na base dos dilemas políticos brasileiros.

Numa posição diametralmente oposta, aparece a visão dos organismos multilaterais que normatizam as funções e formulam as políticas públicas adotadas pelos países latino-americanos (i.e. Banco Mundial, FMI e o BID). Na visão propugnada por estas agências, a democracia é um modelo formal de resolução de conflitos marginais, que operaria dentro de um consenso social estruturado a partir da lógica e dos valores do capital. Neste sentido, o consenso social defendido por estas instituições se define de antemão, não como resultado da confrontação de interesses e aspirações sociais que co-habitam dentro de um dado espaço político nacional, mas como pré-condição para o desenvolvimento de um determinado modelo econômico.

Baltodano (2006) ao analisar a posição contida em documentos produzidos pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), verificou a função estritamente consensual dos modelos de participação elaborados por aquela instituição, que não incorporam mecanismos que permitam aos descontentes expressar demandas questionadoras da ordem neoliberal vigente. Deste modo, Baltodano argumenta que as visões de sociedade defendidas pelas agências multilaterais, ao descartar a possibilidade do conflito social como forma de aperfeiçoamento do sistema democrático, tendem a neutralizar a vitalidade da sociedade civil enquanto arena de

confronto de modelos distintos, reproduzindo uma noção de governabilidade que se apóia principalmente no mercado para se manter funcionando plenamente.

2.4 Os limites da democracia na América Latina e no Brasil

Ianni (1993) afirma que a História da maioria dos países latino-americanos é caracterizada por uma instabilidade política crônica e recorrente. A despeito dos princípios constitucionais democráticos, da estrutura partidária e dos compromissos internacionais legitimados, esta instabilidade seria um traço característico dos Estados nacionais na América Latina. De modo geral, Ianni acredita que esta instabilidade política refere-se à persistência e ao predomínio do patrimonialismo vigente nas esferas de poder, nas quais o público e o privado interagem de acordo com os interesses das classes dominantes. Neste contexto, a idéia de uma sociedade civil frágil e desorganizada convive com a freqüente possibilidade da emergência de governos autoritários, o que termina dificultando a consolidação de regimes democráticos.

O processo de democratização política que ocorre na América Latina desde as últimas décadas do século XX deve ser analisado em conjunto com o processo de liberalização econômica desenvolvido na região. Segundo Coutinho (2006), a emergência dos processos de democratização política e liberalização econômica apresenta incompatibilidades, gerando contradições que se colocam na base dos problemas políticos latino-americanos da atualidade. Coutinho sugere que centralidade adquirida tanto pelo mercado, no âmbito da liberalização econômica, quanto pela inserção das classes populares no funcionamento dos regimes democráticos, provocou um choque entre projetos distintos de sociedade. Estes choques servem inclusive para marcar dois momentos distintos na história política recente da América Latina: por um lado, a substituição dos regimes autoritários e do nacional-desenvolvimentismo por regimes liberais e democráticos entre 1970 e 1990; e por outro lado, a reação popular que possibilitou, a partir dos anos 90, o surgimento de novas lideranças no cenário político regional, que estavam aparentemente mais preocupadas com a defesa dos interesses nacionais, bem como, com a redução da pobreza e da desigualdade social.

Deste modo, a emergência de lideranças de caráter nacionalista no contexto político latino americano, já na primeira década do século XXI, ainda que não configurada num movimento homogêneo e bem definido, pode ser vista como uma resposta política aos problemas gerados pela liberalização econômica realizada na região. Coutinho afirma que, *“antes de tudo, é preciso perceber que a tensão contemporânea não se dá entre populismo (ou neopopulismo) e neoliberalismo, mas entre democratização e liberalização”* (Coutinho, 2006:120). Neste sentido, o referido autor atesta para a idéia difundida pelo pensamento institucionalista liberal, de que essas mesmas lideranças nacionalistas emergentes no cenário político latino-americano seriam nocivas à consolidação da democracia, na medida em que estimulariam na população sentimentos de desrespeito às regras do jogo constitucional. Entretanto, contestando o pensamento institucionalista liberal, Coutinho ressalta que na base das mudanças políticas materializadas no continente, se fundamenta a contradição entre a incapacidade do processo de liberalização econômica em prover as demandas sociais e a ampliação da participação popular no processo de democratização política. Deste modo, a ascensão de lideranças nacionalistas legitimada pelo voto popular, numa região historicamente marcada por profundas desigualdades, antes de se caracterizar em uma rejeição aos princípios democráticos por parte da população, pode evidenciar o caráter contraditório desses dois processos em curso nas últimas décadas.

As demandas por uma sociedade mais democrática que ocorreram ao longo da década de 1980 no Brasil se concretizaram em mudanças como a pluripartidarização, o fortalecimento dos sindicatos, e a expansão dos movimentos sociais. Draibe (2003) afirma, entretanto, que este processo de fortalecimento democrático passou a conviver com um alto déficit social, onde persistiram a desigualdade e exclusão social do país. Este processo de democratização, baseado apenas na legitimação do princípio da competitividade política como forma institucional, vem se mostrando insuficiente para sustentar o caráter democrático das instituições políticas brasileiras. A permanência deste paradoxo, que se manifesta em constantes crises de governabilidade, a exemplo do “impeachment” do presidente Fernando Collor, reforça a idéia sobre os limites do conceito de democracia defendido pelo pensamento elitista competitivo.

Neste sentido, Draibe (2003) argumenta que o fortalecimento das regras formais da democracia depende ainda da participação efetiva dos cidadãos nas instituições, bem como da capacidade do poder público de prover espaços pluralistas de participação social. Neste sentido, a participação restrita e instrumental de setores da sociedade civil no processo de democratização é vista como sendo insuficiente frente à persistência de práticas políticas clientelistas e corporativistas, que beneficiam apenas grupos com maior poder econômico. A incapacidade das estruturas políticas do país em transformar a complexa relação entre Estado e sociedade civil, bem como em solucionar as demandas por maior equidade na distribuição de recursos entre a população, pode representar o diagnóstico dos problemas referentes ao processo de democratização na sociedade brasileira.

2.5 As diferentes dinâmicas de atuação dos movimentos sociais brasileiros desde a década de 70

O processo de abertura política que ocorreu no Brasil ao final da década 70 do Século XX coincidiu com a emergência dos movimentos sociais urbanos. Neste período a idéia do povo enquanto um sujeito capaz de produzir transformações históricas passou a ocupar espaço nos discursos de diferentes setores da sociedade civil, incluído os setores mais progressistas da Igreja Católica, da intelectualidade acadêmica e dos partidos de esquerda, então revigorados com a crise do regime militar (Doimo,1995). Naquele período, os movimentos reivindicativos se propagaram pelo país, demonstrando uma capacidade de mobilização na qual eram tratadas as temáticas de cunho urbano-industrial e, sobretudo, a luta pela conquista dos direitos civis e pela cidadania.

Souza (2000) destaca que a mobilização em defesa da reforma urbana inseriu novos atores e plataformas reivindicativas no processo de luta política, e desembocou na constituição do Movimento pela Reforma Urbana (MRU). Segundo Souza, o MRU desempenhou um importante papel no processo de elaboração da Constituição de 1988, contribuindo para estabelecer a gestão da política urbana através dos artigos 182 e 183. Estes artigos são particularmente significativos, pois regulamentaram as

diretrizes referentes ao planejamento urbano, dentro de uma proposta de ordenamento e desenvolvimento das funções sociais das cidades e do bem-estar de seus habitantes⁷.

Doimo (1995) afirma que os movimentos sociais urbanos daquele período assumiram o projeto político de transformação da realidade social brasileira. Neste sentido, o Movimento do Custo de Vida (MCV), o Movimento de Luta Contra o Desemprego (MCD), o Movimento de Moradia (MOM), o Movimento de Saúde (MOS) e o Movimento de Transporte Coletivo (MTC) são exemplos de organizações responsáveis pela produção de parte da documentação a respeito da evolução dos movimentos reivindicativos acerca da realidade urbana brasileira entre 1975 e 1990.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1980 ocorreram alterações no cenário político, que se refletiram na organização e atuação dos movimentos sociais urbanos no Brasil. Souza (2000) afirma que o aprofundamento do processo de transição democrática, que teve como marco central a promulgação da Constituição em 1988, contribuiu para a ascensão das lideranças populares que passaram a atuar junto à administração pública. Neste sentido, a participação nos conselhos locais e a implementação dos programas de orçamento participativo em municípios brasileiros, como em Porto Alegre inicialmente, teriam marcado um cenário de mudanças, no interior do qual, dirigentes de movimentos e lideranças comunitárias foram se tornando, também, dirigentes de órgãos públicos.

As relações de cooperação entre a sociedade civil e o Estado ganharam novos contornos a partir da década de 1990, na medida em que as arenas de negociação foram gradativamente sendo normatizadas, e as organizações da sociedade civil passaram a interagir de forma ainda mais direta com o Estado, mediante a ampliação dos canais de participação. Neste sentido, Razeto (1993) argumenta que a ação reivindicativa inerente aos movimentos sociais dos anos 80 se transformou em ações solidárias alternativas que deixaram de se estruturar como movimentos sociais para se articularem em grupos organizados, com relativo grau de institucionalização.

⁷ Posteriormente, o Estatuto da Cidade foi aprovado no Senado Federal em junho de 2001, e sancionado pelo Presidente da República em 10 de julho de 2001 através da Lei 10.257. O Estatuto, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que passaram a regular o uso da propriedade urbana no Brasil.

O debate a respeito de uma possível crise que esta nova dinâmica social impôs aos movimentos tradicionais também ocupou a produção intelectual. Baierle (1992) afirma que a crise na capacidade de mobilização dos movimentos é estratégica, e resulta da falta de adequação destes movimentos à institucionalidade democrática. Segundo Baierle, a partir desta crise surgiu a necessidade dos movimentos sociais ocuparem um papel mais propositivo, instituinte, diante do aumento da complexidade dentro do tecido associativo e da conjuntura política dos anos 90. A nova postura resultaria no rompimento com a idéia de mobilização permanente dentro de estratégias preconcebidas.

De acordo com Martins (1994), o combativo movimento popular da década de 80 encontra-se hoje praticamente amorfo e relegado a um plano secundário. De forma discordante, Oliveira (1994) afirma que não há crise nos movimentos, mas sim, um processo de democratização resultante de novas formas de interlocução dos movimentos sociais com o Estado. Entretanto, Lüchmann (2002) afirma que, de modo geral, o momento atual de articulação entre a sociedade civil e o Estado, mais propositivo do que combativo, seria então o principal responsável pelo processo de desmobilização das organizações representativas da sociedade civil. Este enfraquecimento da mobilização de base, e a redução das iniciativas participativas, de acordo com Lüchmann, contribuiriam para a reprodução de uma espécie de elitismo associativista, cuja atuação junto aos postos dirigentes estimula a manutenção de uma hierarquia na qual a cúpula acumula, e mantém as facilidades de acesso aos recursos e informações.

2.5.1 O movimento associativo de bairros no Brasil

Souza (2000) aponta para o fato de que o ativismo de bairro é espacialmente referenciado no que tange à sua organização e identidade, tendo o bairro como recorte espacial e fator básico de aglutinação de demandas políticas. Souza destaca, ainda, que o ativismo de bairro teve seu apogeu no período entre fins dos anos 70 e a primeira metade dos anos 80, quando as associações de moradores se comportavam como verdadeiros movimentos sociais, e demonstravam um alto nível de politização e se

pautavam por um comportamento altamente aguerrido na defesa de suas demandas. Diniz (1982) também notou que as atividades das associações de favelas se concentravam em torno da tentativa de melhorar as condições de vida locais. Neste contexto, o foco da ação destas associações era a busca de uma maior oferta de serviços públicos básicos por parte do Estado. Outra vertente desta ação se referia à legitimação do direito à moradia através da legalização da posse da terra.

A década de 1980 se apresenta como uma referência para o processo de mobilização e organização da sociedade civil brasileira. Santos (1994), em *Razões da desordem*, afirma que no caso da cidade de São Paulo, as associações voluntárias cresceram 68,2% no período entre os anos de 1970 e 1986. Este crescimento da sociedade civil pode ser considerado como uma resposta à ineficácia das estruturas políticas tradicionais para processar demandas e prover espaços de participação democráticos, onde o Estado era considerado como o principal inimigo a ser enfrentado e combatido para que fosse alcançada a democratização política.

No entanto, Souza (2000) nota que desde o final do regime militar em 1985, o ativismo de bairros em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, acompanhando a trajetória dos movimentos sociais urbanos, também começou a apresentar sinais de enfraquecimento na sua organização interna, e a perder na capacidade de mobilização. Segundo Souza, a crise econômica que marcou a década de 80 diminuiu o engajamento da população nos processos reivindicatórios, e este descenso foi agravado pela excessiva burocratização do movimento comunitário. Outro fator importante para explicar o enfraquecimento do movimento das associações de moradores foi a cooptação das suas lideranças por administrações municipais e partidos políticos.

2.6 Justificativa do estudo

O estudo dos impactos trazidos pelo avanço do processo de descentralização administrativa, iniciado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, sobre a formulação de políticas municipais representa uma importante área de estudo das políticas sociais urbanas. Um aspecto que ganhou relevância nesta arena de reflexão

sobre as condições sociais no interior das cidades foi a aprovação do Estatuto da Cidade, onde foram colocadas cláusulas que, em tese, representam um esforço para democratizar o processo de alocação de recursos públicos e privados no desenvolvimento das cidades.

Uma das principais ferramentas normativas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade são os chamados Planos Diretores, cujo objetivo principal é estabelecer um conjunto de salvaguardas para um crescimento mais equitativo da cidade. Além disso, entre as principais prerrogativas inseridas para a formulação destes planos se encontram a possibilidade de intervenção da sociedade civil organizada. Deste modo, o objetivo principal do presente estudo foi identificar as possíveis mudanças ocorridas no âmbito institucional e no interior sociedade civil em nível municipal no processo de preparação do novo Plano Diretor Municipal de Campos dos Goytacazes. Partindo do pressuposto que a democracia não se limita exclusivamente à construção de procedimentos democráticos, mas necessita da prática participativa dos cidadãos para se consolidar, este estudo também procurou analisar quais foram as principais repercussões do processo de elaboração do Plano Diretor no processo democrático em nível local. As questões de pesquisa que orientaram a coleta e análise de dados utilizados neste estudo foram:

- A institucionalização e a ampliação dos canais de participação social contribuem para garantir a democratização da relação entre o Estado e a sociedade civil em nível local?
- O processo de elaboração do Plano Diretor Municipal contribuiu para o reordenamento das relações de poder existentes no município de Campos dos Goytacazes?
- O associativismo local contribuiu para garantir a participação da população no processo de construção do Plano Diretor e propor alternativas de desenvolvimento para o município de Campos dos Goytacazes?

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA

3.1 Descrição da área de estudo

O município de Campos dos Goytacazes está localizado na região Norte Fluminense e conta com uma área total de 4.040,6 km², correspondente a 41,4% de toda a região (Figura 1).

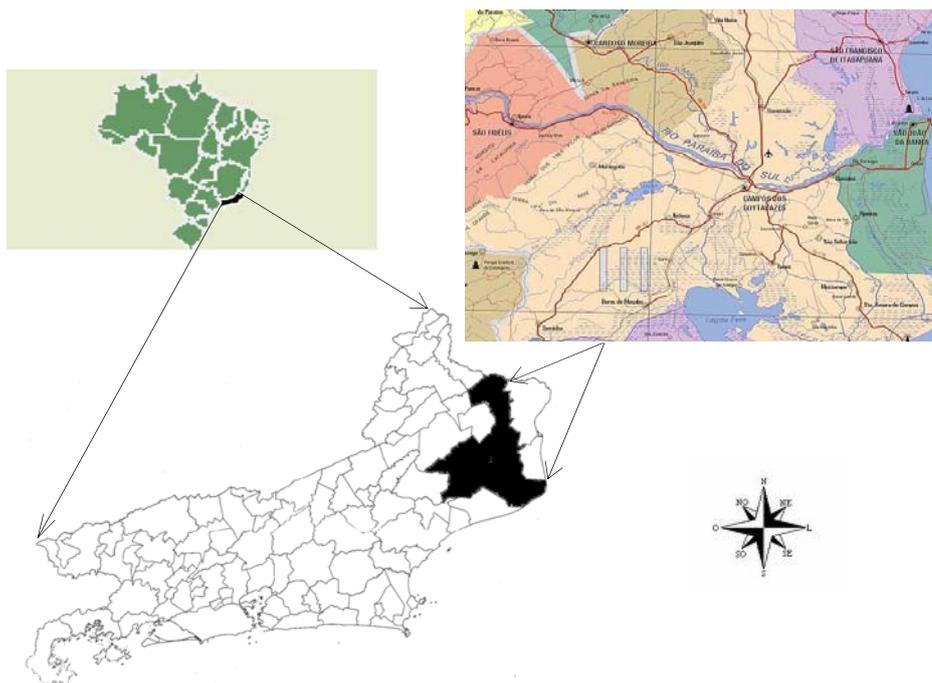


Figura 1 – Localização do município de Campos dos Goytacazes
Fonte: Autor

O município de Campos dos Goytacazes possui aproximadamente 407.000 habitantes e a sua taxa de urbanização corresponde a 89,5%, sendo a oitava maior população do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2000). O crescimento vegetativo da

população municipal na última década (1991-2000) foi inferior à média de toda a região Norte Fluminense. O fluxo populacional para as áreas urbanas do município se elevou a partir do final da década de 70 quando o processo de financiamento da cultura canavieira através do PROALCOOL foi encerrado, causando um forte processo de êxodo rural em toda a região Norte Fluminense. O funcionamento da indústria petrolífera e a criação da Lei dos Royalties do petróleo, iniciados a partir da década de 90, intensificaram o processo de migração rural-urbana, e o município continuou recebendo um número significativo de migrantes oriundos de municípios vizinhos. Apesar da dinamização econômica causada pelo petróleo, a persistência de altas taxas de concentração de terras e de renda, que caracteriza a realidade sócio-econômica do município, resulta num quadro de grandes desigualdades, reforçando as contradições urbanas que se materializam no crescente processo de favelização das áreas periféricas no município.

3.2 O contexto histórico-econômico de Campos dos Goytacazes

A região onde foi instalado o município Campos dos Goytacazes era originalmente habitada pelos índios goitacases que, em tupi-guarani, tem o significado de “índios nadadores”. Os campos ocupados pelos goitacases eram parte da capitania recebida por Pero de Góis da Silveira, conforme consta na Carta de Doação de 28 de agosto de 1536. Após o fracasso na tentativa de ocupação da Capitania de São Tomé sob o comando de Pero de Góis durante o século XVII, os colonizadores portugueses entraram em conflito com os índios pela posse da planície goitacá que, segundo Lamego (1974), ainda era invisível para o homem branco. O processo de colonização efetiva da região ocorreu a partir de 1627 quando o Governador-Geral, Martim Corrêa de Sá, doou algumas glebas da capitania a sete capitães para que construíssem currais próximos à Lagoa Feia e à Ponta de São Tomé, com o propósito de ocupação territorial e desenvolvimento da pecuária. Lamego afirma que os novos colonizadores pretendiam implementar a criação de gado na região, tendo em vista o aproveitamento desta atividade na lavoura açucareira e na montagem dos engenhos.

A presença de jesuítas e beneditinos na empresa colonizadora teria contribuído para a aproximação dos conquistadores com os nativos da região. No entanto, a capitania viveu em constantes conflitos pela posse da terra. O processo de ocupação e povoamento foi acompanhado de disputas entre os herdeiros dos sete capitães, os colonos arrendatários de sesmarias, e os representantes da Coroa portuguesa. A intensificação dos conflitos entre estes diferentes segmentos fez com que a Coroa portuguesa retomasse o controle da capitania em 1752. Em 1833 foi então criada a Comarca de Campos e, em seguida, a Vila de São Salvador foi elevada à categoria de cidade, já com o nome de Campos dos Goytacazes.

A partir do século XIX, a cidade de Campos dos Goytacazes experimentou um processo de enriquecimento que pode ser creditado à expansão da produção açucareira, inicialmente apoiada nos engenhos a vapor, que foram gradativamente sendo substituídos pelas usinas. As primeiras usinas surgiram no município ao longo das três últimas décadas do século XIX. Em sua maior parte, estas usinas eram antigos engenhos coloniais que haviam sido adquiridos por famílias advindas de outras regiões do país, e que tendiam a desaparecer diante da introdução de novas máquinas e técnicas de fabricação do açúcar e da elevação da capacidade produtiva do setor. Os proprietários dos antigos engenhos, impossibilitados de concorrer com as usinas, abandonavam a lavoura canvieira e vendiam suas terras aos usineiros, ou simplesmente, fechavam suas unidades de produção, dedicando-se à plantação da cana-de-açúcar, e ao fornecimento de matéria-prima para a atividade industrial.

A consequência direta do surgimento das usinas em Campos dos Goytacazes foi a ocorrência de um movimento contínuo de concentração da propriedade da terra. Neste sentido, Marchiori (1986) afirma que o processo de formação dos latifúndios pertencentes às usinas desenvolveu-se em duas fases: numa primeira etapa, este processo compreendeu a absorção das terras das engenhocas que, em geral, eram fechadas por questões de endividamento; e numa segunda fase, os usineiros começaram a adquirir as propriedades fornecedoras de cana, comprando as terras dos plantadores de pequeno e médio porte.

No que se refere à evolução do espaço urbano regional, Faria (2005) afirma que, a partir da segunda metade do século XIX, a cidade de Campos dos Goytacazes

passou a ser o principal centro polarizador do norte do estado do Rio de Janeiro, na medida em que se apresentava como pólo das atividades comerciais, articulado aos interesses da sua capital. Faria indica que este processo de expansão urbana foi acompanhado de intervenções por parte do poder público municipal no sentido de modernizar a área central da cidade. Entre as obras que teriam sido feitas neste período encontram-se a construção de canais, estradas de ferro e a instalação de redes de iluminação elétrica, e de serviços de água e esgoto. Uma consequência indireta destes investimentos foi a valorização de determinadas áreas da área da cidade de Campos, enquanto outras permaneciam razoavelmente atrasadas, o que serviu para estabelecer um processo inicial de hierarquização do espaço urbano campista, configurando-se um modelo marcado pela dualidade centro-periferia que passou, desde então, a orientar a evolução do processo de urbanização (Faria, 2001).

Neste sentido, o projeto urbanístico idealizado em 1902 pelo engenheiro sanitário Saturnino Rodrigues de Brito, apoiado nas premissas positivistas e de caráter explicitamente higienista, orientou de forma decisiva o processo de diferenciação sócio-espacial que ocorria em Campos dos Goytacazes. Deste modo, uma das bases do chamado Plano Saturnino de Brito foi a valorização da área central da cidade, a partir da normatização de condutas e uso do seu espaço. Esta valorização da área central teria produzido, em contrapartida, a desvalorização das áreas localizadas na periferia, na medida em que as ações públicas orientadas no Plano Saturnino de Brito deslocavam para fora do centro os usos e serviços que eram vistos como obstáculos para um crescimento urbano harmonioso. Neste sentido, a construção de presídios, cemitérios e matadouros nas áreas periféricas, acompanhava o processo de ocupação destes espaços pelas camadas mais pobres da população (Faria, 2005).

A partir da década de 40, associada ao fenômeno da expansão territorial, houve uma preocupação com a crescente desigualdade no espaço urbano campista. Este fato levou as autoridades municipais a direcionar parte das intervenções urbanísticas no sentido de melhorar a condição existente nas áreas periféricas da cidade. Neste sentido, o Plano Urbanístico de 1944 foi elaborado para orientar a expansão da área urbana de Campos, direcionando parte das ações públicas para os bairros da periferia, de modo a suprir as deficiências causadas pelo tratamento com que estas áreas foram

tratadas em planos anteriores. Entretanto, os investimentos previstos pelo Plano de 1944 não ocorreram dentro do planejamento realizado, e isto serviu para intensificar as contradições na organização espacial campista, que continuou sendo pautada por uma profunda dualidade. O fato do eixo econômico em torno da economia sucro-alcooleira ter entrado em colapso a partir da década de 70 serviu para aumentar as pressões sobre a área urbana de Campos, pois a ascensão de São Paulo como principal produtor nacional (Marchiori, 1986) fez com que a região Norte Fluminense (inclusive o município de Campos dos Goytacazes) passasse a se constituir em coadjuvante no contexto da agro-indústria canavieira do país. Assim sendo, houve um grande êxodo rural que terminou aumentando o contingente populacional vivendo em favelas. Após uma década de estagnação, o setor sucro-alcooleiro campista atualmente passa por um processo de recuperação estimulado por novos investimentos, o que parece estar promovendo uma relativa modernização no setor (Figura 3).



Figura 2 – Foto da Usina São José, produtora de açúcar e álcool no município, localizada em Goytacazes.

Fonte: Autor

No entanto, apesar da recuperação parcial das usinas a partir da década de 90, o principal elemento de dinamização da economia da região Norte Fluminense foi a expansão do processo de exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos. Desde então, as receitas da indústria petrolífera têm contribuído de maneira significativa para a criação de novas perspectivas para a economia regional. Esta dinamização ocorreu principalmente a partir da promulgação da Lei 9.748/97 que institui o pagamento de “*royalties*” do petróleo. Dado que a Bacia de Campos é atualmente responsável por mais de 80% da produção brasileira de petróleo, os municípios da região norte fluminense vêm recebendo anualmente uma grande injeção financeira que os coloca numa situação marcada pela autonomia para realizar investimentos em políticas públicas, sobretudo no fomento às atividades econômicas⁸. No caso de Campos dos Goytacazes, o pagamento dos royalties representou um aporte próximo a 400 milhões de reais nos cofres municipais apenas em 2007.

Entretanto, indicadores sócio-econômicos revelam a persistência de um quadro marcado pelas grandes desigualdades na distribuição da renda, alta concentração da propriedade da terra, e por índices precários de qualidade da vida e bem-estar da população. Cruz (2005) afirma que a exploração de petróleo na Bacia de Campos passou a canalizar recursos financeiros para as administrações municipais, na década de 1980. Deste modo, um novo bloco de poder teria assumido a hegemonia político-administrativa na maior parte dos municípios da região, contrapondo-se ao bloco tradicional associado às antigas oligarquias do setor canavieiro, sem, no entanto, garantir as condições para a distribuição da riqueza.

3.3 O processo de coleta de dados

A pesquisa abrange a área urbana do município de Campos dos Goytacazes. Xavier (2004) estudando a relação entre políticas municipais de lazer e o processo de segregação sócio-espacial em Campos dos Goytacazes elaborou um mapeamento da

⁸ http://www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/2007/roya_2007_12.pdf - visitado em 15/07/2007.

área urbana de acordo com o valor médio do m² do solo. Usando este critério, Xavier dividiu a área urbana em quatro regiões que revelam a intensa segregação do espaço urbano no município: a região de menor valor corresponde aos bairros cujo valor médio do m² é inferior a cinquenta reais; a região de maior valor na área urbana do município corresponde aos bairros cujo valor médio do m² é superior a duzentos reais. Este mapeamento realizado por Xavier foi tomado como referência para a escolha das áreas amostradas da pesquisa (Figura 2).

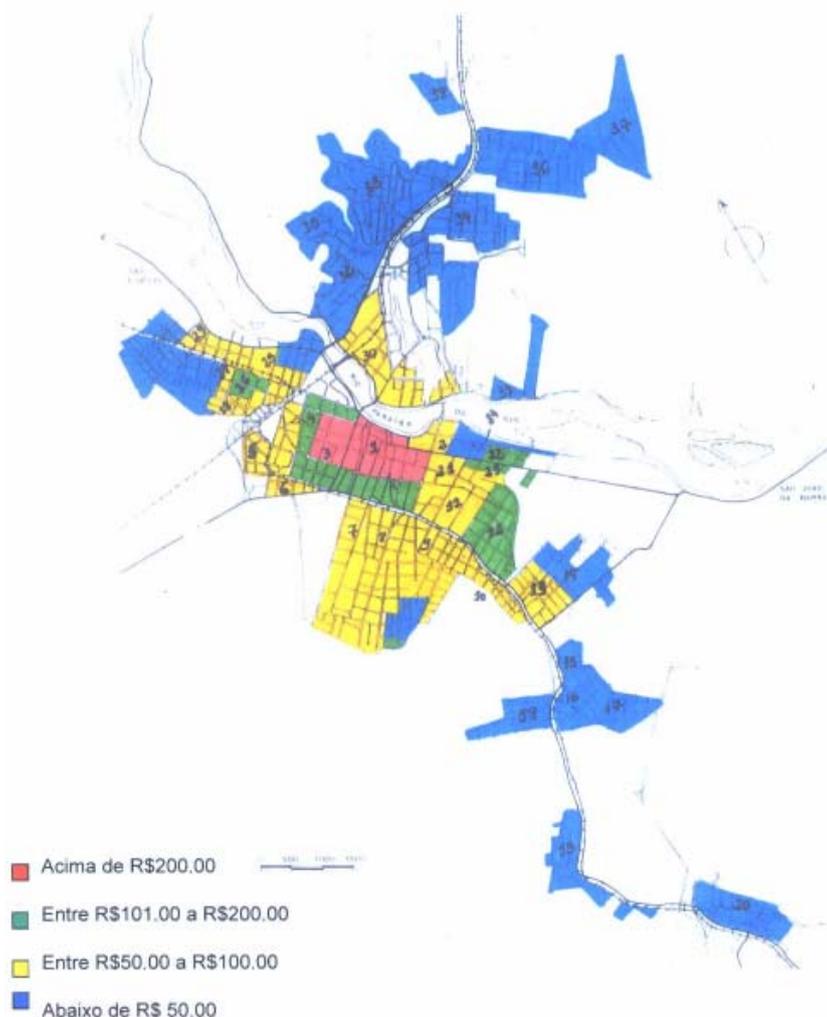


Figura 3 - Mapa de bairros do município de Campos dos Goytacazes.
Fonte: XAVIER (2004:60).

A coleta dos dados desta pesquisa se iniciou com um levantamento das associações filiadas à Federação das Associações de Moradores de Campos dos Goytacazes (FAMAC). A partir deste levantamento foi realizada a escolha dos bairros onde foi feita a aplicação de questionários junto a uma amostra da população escolhida aleatoriamente, e para a efetivação de entrevistas com os presidentes das associações de moradores ali existentes. A seqüência no trabalho de obtenção dos dados foi direcionada para o estabelecimento de contatos com os informantes principais e para a captação de documentos referentes à organização interna das associações de moradores e da FAMAC. Dentre os documentos coletados estavam os estatutos legais de cada entidade, atas de reuniões, documentos de processos eleitorais, e materiais de divulgação. A secretária municipal de planejamento, Silvana Monteiro de Castro Carneiro, foi escolhida para ser entrevistada enquanto representante do poder público municipal dentro do processo de formulação do Plano Diretor Municipal. Outra forma de obtenção de dados, que foi utilizada em concomitância com as outras estratégias de coleta de dados, foi a confecção de um caderno de notas referente à observação das diferentes etapas do processo de discussão e formulação do novo Plano Diretor Municipal. A presença nas reuniões técnicas de preparação da proposta que seria encaminhada para análise da Câmara Municipal possibilitou, além da observação direta da participação dos segmentos da sociedade civil organizada, a obtenção da documentação referente ao processo de elaboração do Plano Diretor em si.

Do ponto de vista da escolha dos bairros a serem pesquisados, a ausência de representações comunitárias de bairros na área urbana central, cujo valor médio do m² de terreno não-construído é superior a duzentos reais, implicou na escolha aleatória de 01 bairro no entorno da área central, neste caso o Flamboyant, cujos valores médios do solo variam entre R\$ 101,00 e R\$ 200,00. De modo similar, foram selecionados 02 bairros na área de valores entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 e 01 bairro na região cujo valor médio do m² de solo não-construído é inferior a \$ 50,00 (Figura 2). Em um estudo sobre amenidades ambientais, Silva (2001) detectou que 76,3% da população residente no Flamboyant possuíam renda familiar média acima de 7 salários mínimos, e que naquele bairro não haveria famílias com renda inferior a 3 salários mínimos. Por outro lado, Silva verificou que no Parque Prazeres, bairro periférico localizado no distrito de Guarus, a

situação era substancialmente diferente, pois ali apenas 4% das famílias recebiam acima de 7 salários mínimos, enquanto a maioria das famílias (47,7%) recebia salários compreendidos na faixa de 1 a 3 salários mínimos.

As evidências apresentadas por Silva foram tomadas como referência nesta pesquisa. Neste sentido, os dados referentes ao Parque Prazeres são compatíveis com os padrões existentes na comunidade da Baleeira. A Comunidade da Baleeira e o Parque Prazeres são áreas caracterizadas por abrigar famílias de baixo poder aquisitivo no município, e possuem indicadores sócio-econômicos relativamente semelhantes. Tais características justificam a inclusão destas áreas no presente estudo. A escolha dos bairros para desenvolvimento da pesquisa se baseou, ainda, na facilidade de acesso às lideranças comunitárias e pelo histórico de participação das respectivas associações de moradores na vida política do município. Deste modo é que foram selecionados os bairros do Parque Flamboyant, Parque Aurora, Parque Nova Brasília e a Comunidade da Baleeira.

Assim sendo, as unidades de análise que compuseram o estudo incluíram:

1. 100 moradores divididos de forma equânime entre as quatro comunidades selecionadas (i.e. 25 moradores por bairro);
2. 04 lideranças comunitárias que exerciam no momento das entrevistas, o cargo de presidente das associações de moradores nos bairros escolhidos;
3. 01 representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC);
4. 01 representante do poder público municipal.

3.3.1 Instrumentos aplicados

3.3.1.1 Questionários

O questionário desenvolvido especificamente para este estudo foi aplicado aleatoriamente em amostras da população residente nos bairros selecionados, no período de Janeiro a Março de 2007. Este questionário foi composto por 35 questões, das quais, 23 questões fechadas e 12 questões abertas (Anexo 1). Um pré-teste foi realizado para a identificação de possíveis erros e para a realização das alterações

necessárias. Enquanto nos demais bairros as entrevistas foram realizadas nos domicílios dos respondentes, os moradores da comunidade da Baleeira foram entrevistados no interior das instalações do Colégio Estadual José do Patrocínio, em função da inundação de suas residências causada pelo transbordamento do rio Paraíba do Sul, em razão das chuvas que caíram sobre a região no mês de janeiro de 2007.

Os diferentes compartimentos que compunham o questionário utilizado na pesquisa de campo tinham como objetivo coletar dados que permitissem caracterizar a amostra nos seguintes aspectos:

- Características demográficas da população;
- Percepção acerca dos problemas existentes nos bairros;
- Identificação da percepção existente de quem seriam os atores responsáveis pela solução dos problemas existentes;
- Grau de representatividade das associações de moradores;
- Grau de participação nos assuntos de interesse público;
- Nível de associativismo existente em cada área estudada.
- Grau de conhecimento do processo de implementação do Plano Diretor Municipal.

3.3.1.2 Entrevistas com informantes principais

As entrevistas com os presidentes das associações de moradores foram realizadas entre Setembro e Outubro de 2006. Estas entrevistas (Anexo 2) seguiram um roteiro onde foram incluídas perguntas com o objetivo de obter uma avaliação da política e do governo local, além da atuação do movimento comunitário frente aos interesses da população e no processo de implementação do Plano Diretor. Os entrevistados também foram instados a responder sobre o atendimento dado pelo poder público às demandas das comunidades e de suas entidades representativas, bem como, sobre a relação que estabelecem com os mecanismos institucionais da administração pública em nível municipal, estadual ou federal.

Do ponto de vista das categorias de análise, as questões apresentadas aos informantes principais visavam identificar os níveis de autonomia, representatividade e

participação presentes na atuação do movimento comunitário diante do processo de elaboração do Plano Diretor. Os dados obtidos a respeito da estrutura interna das associações de moradores foram utilizados para a análise da transparência na administração destas entidades. Neste sentido, as variáveis consideradas foram: frequência das reuniões com a comunidade, os mecanismos utilizados para divulgação da agenda do movimento junto à base política, os processos eletivos para a diretoria das entidades e as possíveis fontes de recursos financeiros das associações.

Por outro lado, os informantes principais respondendo pela FAMAC e pelo poder público municipal foram entrevistados entre Fevereiro e Março de 2007. As entrevistas estruturadas (Anexo 3 e 4) tinham como objetivo identificar as visões existentes acerca da relação entre o Estado, configurado na administração municipal, e as representações da sociedade civil organizada, representada pela Federação do movimento de bairros. As perguntas encaminhadas a estes representantes se destinaram, ainda, a obter uma avaliação acerca da importância da participação popular na formulação de políticas públicas, e da efetividade na construção de espaços democráticos em nível local. Outro objetivo destas entrevistas foi analisar a descrição feita acerca do processo de implementação do Plano Diretor enquanto um possível instrumento de democratização da esfera pública. Na entrevista com o representante da FAMAC, também se buscou identificar as principais ações organizadas pela entidade, bem como avaliar a percepção mantida pelas lideranças acerca da legitimidade da FAMAC enquanto instância de representatividade dos interesses comunitários.

Todas as entrevistas foram gravadas em arquivo digital e transcritas em sua totalidade logo após sua realização. As transcrições foram analisadas a partir das orientações propostas por Gaskell (2002) no uso de uma metodologia de análise qualitativa, sendo enfatizados os trechos das entrevistas em que as respostas se referiam diretamente ao conteúdo das perguntas encaminhadas.

3.4 Procedimentos analíticos

Os dados coletados na aplicação dos questionários através de perguntas fechadas foram tabulados usando o software SPSS e, posteriormente, ordenados para

a construção de gráficos e tabelas. A maioria dos dados relativos foi categorizada de modo que possibilitasse a identificação das principais características demográficas dos domicílios incluídos na amostra. Assim sendo, o processo de análise também procurou estabelecer a percepção dos indivíduos sobre a participação social na esfera política local, bem como seu grau de conhecimento e participação na formulação do Plano Diretor. Para tanto, foi empregada a análise estatística descritiva em uma série de variáveis que estavam ligadas diretamente a estes aspectos.

As entrevistas foram analisadas com base no uso da Análise de Conteúdo, o que exigiu a construção de um referencial de codificação fundamentado nas variáveis da pesquisa. Neste sentido, as categorias de análise estabelecidas foram a autonomia política e econômica das entidades associativas da sociedade civil; a transparência nos processos políticos, principalmente naqueles envolvendo estas organizações comunitárias e o executivo municipal; a representatividade das organizações associativas de bairros frente à população, e a participação social na estrutura política local. O uso da Análise de Conteúdo foi conduzido para possibilitar a observação da frequência e dos tipos de palavras presentes nas respostas dos entrevistados que se relacionassem com as respectivas variáveis escolhidas, bem como, identificar possíveis padrões comuns de resposta entre os diferentes entrevistados.

CAPÍTULO 4

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO OBJETO DE PESQUISA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

4.1 O movimento associativo e suas características em Campos dos Goytacazes

O movimento associativo de bairros, acompanhando a tendência nacional, ocupou um papel importante na defesa dos direitos sociais a partir da década de 1980 em Campos dos Goytacazes. A luta contra os problemas provenientes das contradições do espaço urbano, e a participação no esforço para superar o modelo clientelista que caracterizava as administrações públicas municipais, resultou no crescimento de número de associações de moradores. A administração pública local, enquanto representante dos interesses das tradicionais elites agrárias associadas à indústria canavieira, era vista como o principal alvo na luta pela democratização das estruturas de poder no município. Em função deste processo de mobilização, as associações de moradores que eram apenas duas na década de 1970, chegaram a representar 45% do total das entidades associativas criadas durante a década de 1980 (Souza, 2002).

A fundação da FAMAC (Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos), em 1983, serviu para consolidar as expectativas existentes em torno das reivindicações populares e de intervenção efetiva na política local, para obter do poder público o atendimento das demandas sociais então existentes. Neste sentido, a realização pela FAMAC de um movimento amplamente noticiado pela imprensa local contra os aumentos abusivos do IPTU determinados pela administração do prefeito José Carlos Vieira Barbosa resultou em manifestações públicas, fato este, marcante na trajetória do movimento comunitário municipal. Entretanto, as alterações ocorridas no cenário político do país também se refletiram na organização e atuação do movimento em nível local. A crescente ampliação dos canais institucionais de participação coincidiu

com a perda na capacidade de mobilização por parte do movimento associativo de bairros. A gradativa redução no número de associações de moradores em Campos dos Goytacazes, que ocorreu ao longo da década de 90, é o reflexo mais significativo das mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil na dinâmica política local.

Neste sentido, um fator que merece destaque na conjuntura campista é a ascensão política de Anthony William Matheus de Oliveira, o Garotinho, cuja liderança no movimento denominado de “Muda Campos” serviu para que se tornasse prefeito do município. O Movimento “Muda Campos” articulava diferentes segmentos da sociedade civil organizada, entre eles, o próprio movimento associativo de bairros representado pela FAMAC. Para Franco (2006), as eleições municipais de 1988 constituíram um marco importante da história política de Campos dos Goytacazes, na medida em que iniciaram um período no qual Anthony Matheus, o Garotinho, se tornou o maior articulador da política municipal. Esta posição foi mantida por 15 anos, onde Garotinho se tornou praticamente imbatível eleitoralmente. No entanto, Franco postula que as tradicionais práticas de dominação política, associadas à elite agrária canavieira, foram substituídas a partir de 1988 *“por um enorme clientelismo montado a partir da inviabilidade eleitoral das antigas formas de dominação pessoal e do vultoso montante de recursos orçamentários possível com o advento dos royalties do petróleo”* (Franco, 2006:73). Para Franco, este clientelismo pode ser identificado nas numerosas contratações para a prestação de serviços públicos, através das nomeações para os cargos em DAS (Cargo de Direção e Assessoramento). Deste modo, é importante ressaltar que a retração na atuação do movimento de bairros coincidiu com a ascensão política de Anthony Garotinho na política local, podendo representar o momento inicial de cooptação das principais lideranças comunitárias pela administração pública municipal.

Souza (2002) afirma que o movimento de associações de moradores sofreu um forte refluxo na década de 90, ficando reduzido a menos da metade em relação à década anterior. Viegas (2004) aponta que a redução no número de associações registradas junto à FAMAC continuou ocorrendo até 2002. No entanto, segundo a presidente da FAMAC Ângela Maria Barbosa de Souza, atualmente a entidade vem desenvolvendo um trabalho no sentido de ampliar o número de associações de

moradores para reverter este processo de esvaziamento político. A análise dos dados cadastrais existentes na FAMAC demonstra que as ações da entidade parecem estar surtindo o efeito desejado (Figura 4).

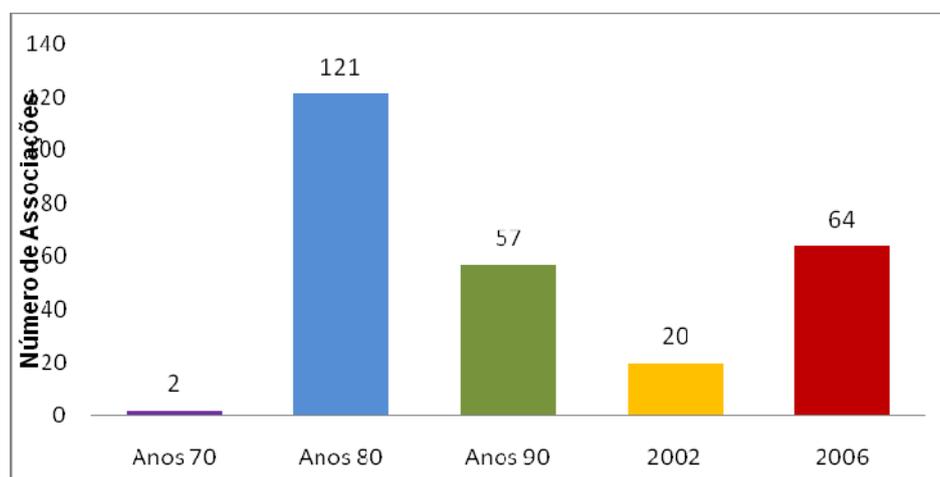


Figura 2 - Número de associações de moradores no município de Campos dos Goytacazes entre 1970 e 2006.

4.2 O Plano Diretor Municipal enquanto um instrumento de gestão participativa

O Plano Diretor Municipal é uma das principais ferramentas de participação política incluídas na chamada Agenda 21, que em conjunto com os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), é um dos instrumentos de ordenamento das áreas urbanas adotados pelos Estados que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente⁹, a Agenda 21 no Brasil foi adotada como um instrumento de planejamento participativo voltado para desenvolvimento sustentável, e que tem como eixo central o princípio da sustentabilidade onde, em tese, se busca compatibilizar conservação ambiental e justiça social com o crescimento econômico.

O primeiro estágio de elaboração da Agenda 21 brasileira ocorreu entre 1996 a 2002, e foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS). Este estágio teve o envolvimento de diversas

⁹ Site do Ministério do Meio Ambiente: <http://mma.gov.br> - visitado em 20/06/2006.

organizações representativas da sociedade civil nacional, entre elas a Confederação Nacional das Associações de Moradores, o CONAM. A partir de um processo razoavelmente demorado, o primeiro documento organizador da Agenda 21 brasileira foi concluído em 2002. A partir de 2003, a Agenda 21 brasileira entrou na fase de implementação assistida pela CPDS, e foi elevada à condição de um dos programas do Plano Plurianual (PPA 2004-2007).

Neste sentido, a Agenda 21 brasileira como programa adquiriu força política e institucional, passando a ser apresentada pelo governo federal como um instrumento importante para a construção de um Brasil sustentável. Assim sendo, a organização da Agenda 21 local e dos fóruns locais de participação como instrumentos para o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo tiveram, em tese, a função de estruturar as ações e os canais de controle social, requerendo a intervenção efetiva de diferentes segmentos da sociedade civil organizada no planejamento urbano dos municípios. Por outro lado, a Constituição Federal brasileira, acrescida dos dispositivos incluídos no Estatuto da Cidade (Lei 10257/01), determina que os municípios com mais de 20 mil habitantes, e integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, obrigatoriamente atualizem ou elaborem seus Planos Diretores. Segundo dados do Ministério das Cidades¹⁰, cerca de 1700 municípios brasileiros ainda estão envolvidos no processo de elaboração dos PDs, e apenas no Estado do Rio de Janeiro, 60 municípios devem elaborar ou rever seus PDs dentro dos prazos estabelecidos na legislação.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, a participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios constitui-se, ainda que em tese, num dos elementos mais significativos para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras. No entanto, Alessandri (2005) alerta que a produção de uma política para a cidade, ainda que surja de fóruns de debates com participação popular, não tem logrado se liberar da racionalidade do Estado capitalista e de suas alianças construídas na democracia representativa. Alessandri destaca ainda que as experiências de elaboração de Planos Diretores Participativos, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, têm revelado que as possibilidades e limites dependem

¹⁰ www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/ - visitado em 20/06/2006.

diretamente da correlação de forças sociais existentes em cada realidade. Assim, apesar das condições favoráveis à proposta de gestão democrática das cidades que foram criadas pelo Estatuto da Cidade, pela criação do Ministério das Cidades e pela realização das Conferências das Cidades, Alessandri argumenta que o crescimento do processo participativo depende diretamente de características e condicionantes específicos de cada município, levando-se em conta o contexto político local, a história do lugar, bem como suas características geográficas e sociais particulares.

De forma similar, Villaça (1999) ressalta que a história dos Planos Diretores tem sido marcada por uma prática tecnicista, baseada na concepção de planejamento físico-territorial clássico, com um forte viés institucional. Villaça afirma ainda que, nas últimas décadas, a formulação destes planos tem cumprido um papel ideológico maior que o de um simples instrumento de orientação da gestão e dos investimentos públicos, sendo utilizada, na prática, como um instrumento de exercício de poder e alocação de privilégios. Neste sentido, Villaça afirma que a análise da experiência dos processos de elaboração dos Planos Diretores em capitais como Belém, São Paulo e Rio de Janeiro, revela que as forças e interesses de uma parte das elites econômicas municipais, principalmente ligadas ao setor imobiliário, atuam para transformar os Planos Diretores em princípios e diretrizes gerais, desprovendo-os de dispositivos auto-aplicáveis. Villaça ressalta que a credibilidade e o conteúdo transformador dos Planos Diretores estão intrinsecamente ligados aos eventuais avanços da consciência de classe e da mobilização por parte das camadas menos favorecidas da população.

4.2.1 O processo de formulação do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes

O processo de revisão do Plano Diretor existente em Campos dos Goytacazes, que foi sancionado pela Lei 5251 de dezembro de 1991, ganhou formato institucional a partir do Decreto nº. 113/2006, da Prefeitura Municipal, de 11 de abril de 2006, publicado no Diário Oficial do município em 17 de abril de 2006. Um aspecto inicial que merece ser notado é que o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para que todos os municípios concluíssem a revisão de seus Planos Diretores encerrava-se no mês de

outubro de 2006, seis meses após o início das atividades no município de Campos dos Goytacazes.

Neste sentido, o período de tempo para a realização de todas as atividades, incluindo a realização dos mecanismos que viabilizassem a participação direta da população, era desde o início, bastante limitado. O Decreto 113/2006 instituiu um núcleo gestor que deveria ficar responsável pela elaboração do novo Plano Diretor. Este núcleo era constituído por 10 representantes do poder público municipal, e 10 representantes de organizações da sociedade civil. A Secretaria de Planejamento Municipal recebeu a incumbência de atuar como órgão executivo dos trabalhos realizados pelo núcleo gestor. Um aspecto importante no tocante à estrutura organizacional para a elaboração do Plano Diretor foi a contratação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para prestar assessoria técnica, supostamente em função da ausência de uma equipe técnica especializada no assunto dentro dos quadros da administração municipal.

O cronograma inicial para a elaboração do Plano Diretor Municipal foi apresentado durante o seu lançamento oficial, que ocorreu em 18 de abril de 2006. O cronograma incluía a realização de seminários envolvendo representantes de Universidades e demais instituições de pesquisa da região, de leituras comunitárias, além de Câmaras Temáticas onde deveriam ser debatidos os temas relativos à formulação do Plano Diretor, bem como a realização de audiências públicas. O primeiro seminário público foi realizado em 30 de junho de 2006 no auditório da Faculdade de Direito de Campos. Este seminário contou com palestras proferidas por pesquisadores ligados à UENF, UFRRJ, UFF, UCAM e ao CEFET-Campos. A presidente da Federação das Associações de Moradores de Campos dos Goytacazes (FAMAC), Ângela Maria Barbosa, também participou da mesa de trabalhos, abordando o papel político dos movimentos comunitários na atualidade¹¹.

¹¹Nesta ocasião, a presidente da FAMAC destacou a crise enfrentada pelo movimento comunitário campista, atribuindo parte dos problemas municipais ao descaso das sucessivas administrações públicas com as reivindicações da população e do movimento associativo de bairros. Outro assunto destacado foi a atuação de agentes comunitários ligados ao poder executivo nos bairros, segundo ela, estratégia política usada a partir do governo de Anthony Matheus, o Garotinho, que contribuiriam para o processo de desmobilização da população diminuindo o impacto das ações reivindicatórias do movimento de bairros.

As leituras comunitárias foram realizadas durante o mês de julho de 2006, em diferentes localidades, incluindo a zona rural e a área urbana do município. Estas reuniões comunitárias tinham caráter consultivo e eram dirigidas por coordenadores selecionados pela equipe gestora do Plano Diretor dentro dos quadros da administração pública municipal (Figura 6).



Figura 3 - Leitura comunitária realizada na Escola Municipal Francisco de Assis, localizada na comunidade do Matadouro, no dia 29/07/2006.

Fonte: Antonio Leudo.

Os coordenadores destas leituras comunitárias tinham a incumbência de apresentar os objetivos e propostas do Plano Diretor Participativo, e recolhiam sugestões dos participantes para a melhoria da qualidade de vida nas suas comunidades, e para o desenvolvimento do município. As leituras comunitárias eram precedidas pela aplicação de um questionário elaborado pela própria equipe organizadora do Plano Diretor. Em termos quantitativos, e considerando as especificidades de cada localidade, a participação da população nas leituras comunitárias pode ser considerada como pequena, tendo em vista o número total de habitantes do município.

A plenária geral de abertura das Câmaras Temáticas foi realizada no dia 02 de agosto de 2006, no auditório da Associação Comercial e Industrial de Campos (ACIC).

Com base no argumento de que os principais problemas levantados durante as leituras comunitárias deveriam nortear a formulação do Plano Diretor, a Secretaria Executiva apresentou a metodologia para o desenvolvimento dos trabalhos, e selecionou os temas para discussão nas Câmaras Temáticas¹². Os temas elencados pela Secretaria Executiva foram então:

1. Política das águas e saneamento ambiental;
2. Mobilidade urbana e integração do território municipal;
3. Habitação e construção da cidade;
4. Inclusão social e cidadania;
5. Promoção do desenvolvimento sustentável;
6. Qualidade ambiental e desenvolvimento urbano.

É importante ressaltar que as Câmaras Temáticas ocorreram no mesmo horário, e em locais diferentes, o que limitou a participação dos interessados a apenas um dos temas abordados. Após a realização das reuniões de todas as Câmaras Temáticas, um segundo seminário do Plano Diretor foi realizado entre 29 e 31 de Agosto de 2006, no auditório do CEFET-Campos. Neste seminário foram apresentadas as sínteses das leituras comunitárias, bem como, os resultados dos trabalhos de cada Câmara Temática realizada. Durante o seminário foram organizados Grupos de Trabalho Temáticos (GTs) para debater os documentos produzidos por cada Câmara Temática.

A primeira audiência pública do Plano Diretor Participativo ocorreu no dia 06 de outubro de 2006, no auditório da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), onde foi feita a apresentação das respectivas diretrizes estratégicas, que foram elaboradas com base nos resultados obtidos em cada etapa anterior (Anexo 5). A primeira audiência pública do Plano Diretor Municipal contou com a participação de segmentos da sociedade civil e do poder público. A ata referente à primeira audiência pública registrou a presença de 152 participantes. Após a realização desta audiência, ocorreram reuniões específicas com o núcleo responsável pela execução do plano, bem como reuniões plenárias para apresentação dos trabalhos realizados pela equipe gestora. Em virtude das

¹² As reuniões das câmaras foram realizadas entre os dias 08 e 17 de agosto de 2006, em locais previamente estabelecidos.

contribuições oferecidas pelos participantes durante a primeira audiência pública, outras duas audiências foram realizadas, até o encaminhamento definitivo do anteprojeto de Lei para o legislativo municipal, em março de 2007. A segunda audiência pública, realizada nos dias 12 e 13 de dezembro de 2006, no auditório do Palácio da Cultura, e a terceira audiência nos dias 09 e 12 de março de 2007, no auditório da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

Após o envio da proposta do Plano Diretor para sua análise, a Câmara Municipal de Vereadores realizou, ainda, uma audiência pública no dia 06 de novembro de 2007, no plenário da própria instituição. Neste sentido, o Dr. Geraldo Venâncio¹³, vice-presidente da Câmara Municipal de Campos, destacou que o novo Plano Diretor pode contemplar de forma mais precisa as necessidades de ordenamento sócio-espacial do município. Para o Dr. Venâncio, as alterações realizadas pela Câmara no documento formulado pela Secretaria Municipal de Planejamento foram necessárias, devido à existência de aspectos que não levaram em conta os preceitos legais contidos na Constituição Federal. O Sr. Geraldo Venâncio afirmou ainda que a efetividade do Plano Diretor só será alcançada quando for superada a atitude que prevalece no Executivo Municipal, que seria marcada pela falta de uma postura mais enérgica no sentido de coibir determinadas práticas que são deletérias ao bom ordenamento do espaço urbano, entre os quais se incluiriam o transporte clandestino e o comércio ambulante.

Em relação à audiência pública realizada na Câmara Municipal no dia 06 de novembro de 2007, o Sr. Venâncio assegurou que a representação do poder executivo deixou de comparecer, o que prejudicou o bom andamento dos debates. Na opinião do Dr. Venâncio, um elemento negativo para uma avaliação mais completa do Plano Diretor teria sido o tempo escasso de debate que foi disponibilizado para o Poder Legislativo Municipal. Não obstante este problema, o Dr. Venâncio considera que a promulgação da Lei 7972 de 10 de dezembro de 2007 que instituiu o novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes representa um avanço na organização democrática do espaço urbano campista, visto que em sua elaboração foi permitida a participação de membros da população e de suas organizações representativas (Anexo 6).

¹³ Entrevista concedida ao autor no dia 14 de janeiro de 2008.

CAPÍTULO 5

ANALISANDO A FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR A PARTIR DA CONFRONTAÇÃO DAS VISÕES DOS DIFERENTES ATORES SOCIAIS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados relativos ao levantamento de dados realizado junto a uma amostra da população dos bairros incluídos no estudo, onde são descritas as principais variáveis sócio-demográficas. Além disso, são analisadas as perspectivas existentes na população em relação à apresentação de suas demandas junto ao poder público municipal, com ênfase no processo de formulação do Plano Diretor Municipal. Este capítulo também inclui uma análise qualitativa das entrevistas realizadas com os informantes principais, buscando cotejar às perspectivas identificadas junto à população. Esta comparação é fundamental no processo de identificação dos papéis atribuídos à participação das associações de moradores no processo de formulação do Plano Diretor, especificamente no que se refere à representatividade e autonomia políticas destas organizações, e das possíveis repercussões de suas ações no processo de formulação do Plano Diretor.

5.1. As características sócio-demográficas da amostra

Como indicado anteriormente, a seleção das comunidades para o desenvolvimento desta pesquisa seguiu a divisão econômica do espaço definida por Xavier (2004), ou seja, pelo valor econômico dos terrenos. Deste modo, as comunidades selecionadas apresentam, em termos gerais, padrões sócio-econômicos distintos que, em tese, possibilita uma análise mais abrangente sobre diferentes segmentos de classe no município (Tabela 1).

Tabela 1 - Valor do m² de terreno não construído nas áreas pesquisadas.

Bairro	Faixa de variação valor do m² (R\$)
Flamboyant	101 - 200
Parque Aurora	50 - 100
Nova Brasília	50 - 100
Baleeira	< 50

Os resultados obtidos em relação ao nível de renda e escolaridade da amostra revelam as diferenças sócio-econômicas existentes entre as comunidades selecionadas para a pesquisa. No caso do nível de renda dos entrevistados, a totalidade dos moradores da comunidade da Baleeira possui renda de até três salários mínimos, enquanto no bairro Flamboyant, entre os que concordaram em responder sobre a questão, a maior parte afirma possuir renda superior a nove salários mínimos. Os dados apontam ainda para semelhanças entre os níveis de renda dos moradores do Parque Nova Brasília e do Parque Aurora, variando de um a seis salários mínimos (Figura 6). Deste modo, os resultados complementam os dados apresentados na Tabela 1.

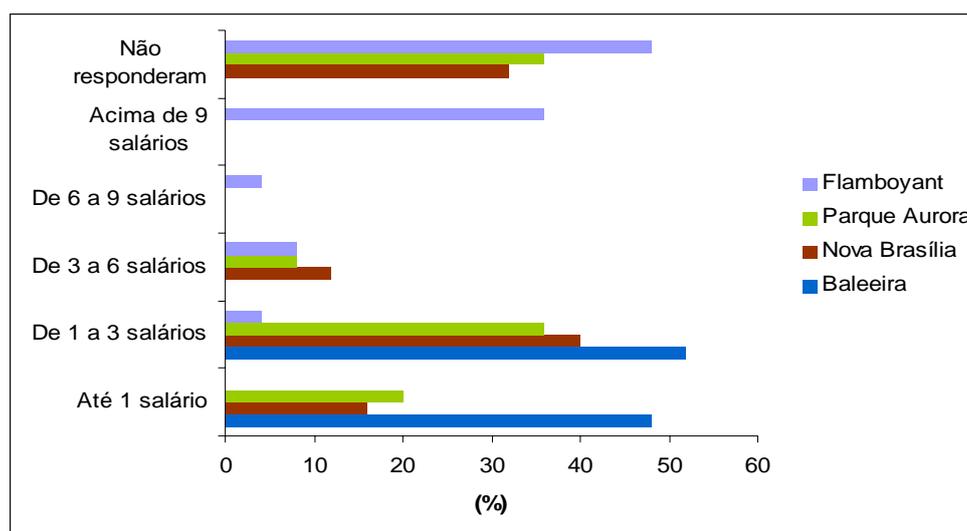


Figura 4 - Nível de renda da amostra em salários mínimos (%).

O nível de escolaridade da amostra também reflete, em linhas gerais, as condições sócio-econômicas das comunidades. Entre os entrevistados da comunidade da Baleeira, bairro que reúne a população com menor poder aquisitivo, a maior parcela confirma não ter concluído o ensino fundamental. Por outro lado, os resultados indicam que o maior índice de participantes com ensino superior completo é de moradores do bairro Flamboyant (Figura 7).

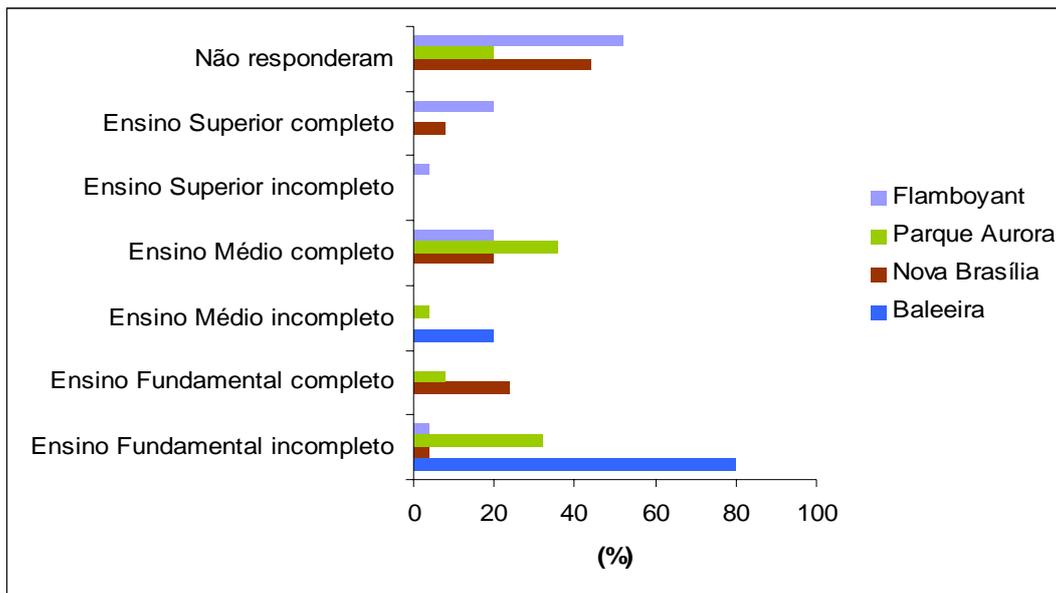


Figura 5 - Nível de escolaridade da população entrevistada (%).

A composição por gênero, no que se refere às características domiciliares da pesquisa, indica uma predominância de mulheres, representando 66% da amostra, enquanto os participantes do sexo masculino representam os 37% complementares. Este resultado pode caracterizar a maior presença de mulheres no âmbito familiar, desempenhando as atividades domésticas, visto que esta etapa de aplicação dos questionários ocorreu em dias úteis da semana e durante o horário de expediente normal de trabalho.

Outro fator relativo às características domiciliares é a composição da amostra por faixa etária que abrange, de maneira heterogênea, a população acima de 15 anos. Os resultados indicam, contudo, que os participantes são majoritariamente adultos, com

grande concentração na faixa etária entre 20 e 49 anos, representando um total de 63% da amostra (Figura 8).

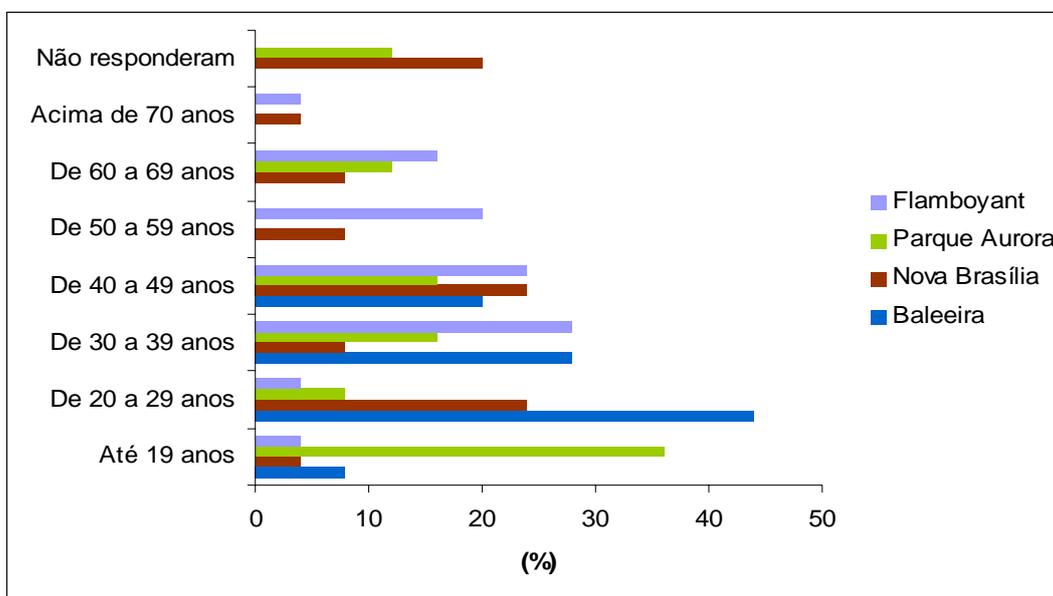


Figura 6 - Faixa etária dos participantes (%).

O tempo de domicílio dos moradores nos bairros selecionados é outro fator relevante na pesquisa. Os resultados indicam que a maior parte da amostra reside nos bairros há mais de 20 anos. De modo geral, 64% da amostra são residentes há mais de 11 anos nas comunidades observadas (Figura 9). No caso do bairro Flamboyant, os dados revelam um menor tempo de domicílio dos moradores em relação aos outros bairros, em função da formação mais recente deste espaço urbano. Neste sentido, cabe considerar que o tempo de residência numa determinada comunidade pode ser um indicador de fortalecimento nas relações de vizinhança e de envolvimento em assuntos de interesses comunitários. Ainda que tal premissa não seja empiricamente comprovada, é importante ressaltar que o maior tempo de residência numa dada comunidade, ao menos, pode ampliar as possibilidades de reconhecimento das necessidades comuns entre os respectivos moradores.

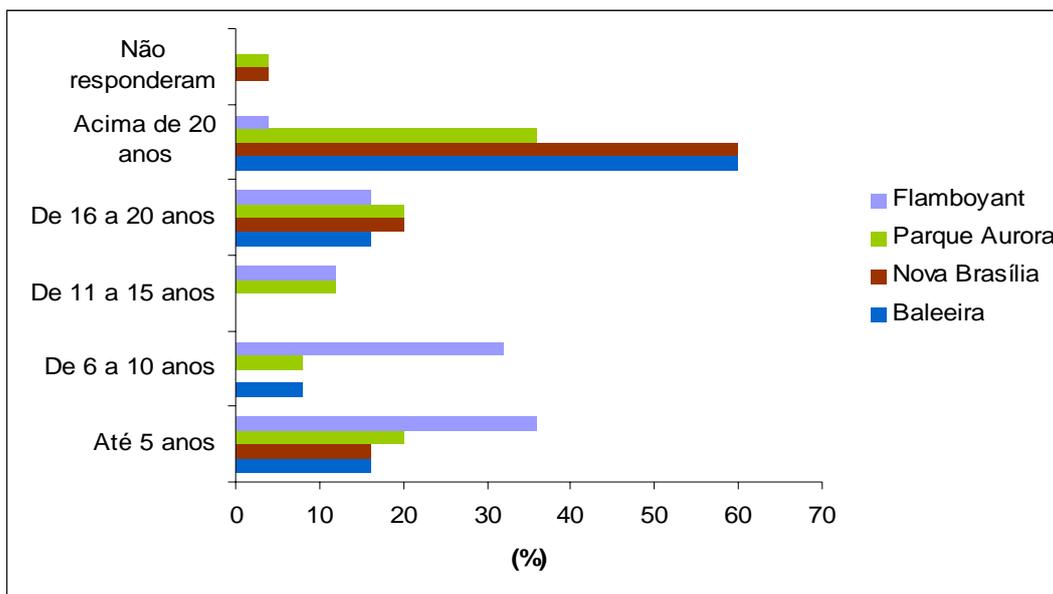


Figura 7 - Tempo de residência nos bairros selecionados (%).

5.2 Os bairros na ótica das populações residentes

Os resultados revelam ainda, a percepção da população a respeito dos problemas que afetam as suas respectivas comunidades, destacando o nível de satisfação dos moradores com as condições de vida e de moradia nos bairros. Os resultados indicam que 45% dos respondentes reconhecem que as condições de vida nos seus bairros melhoraram nos últimos 10 anos, enquanto que para 16% da amostra, as condições pioraram durante o mesmo período. De modo geral, os resultados foram mantidos quando a questão se referia às condições de vida em todo o município de Campos dos Goytacazes. Enquanto para 43% da amostra as condições de vida no município melhoraram, para 12% dos participantes as condições no município pioraram na última década. É importante considerar que para o restante da população participante, as condições de vida no bairro e no município permaneceram as mesmas durante o período estabelecido.

De modo que, quando instados sobre as atuais condições de vida nos bairros onde residem, mais da metade da amostra revelou estar satisfeita ou muito satisfeita,

apesar de reconhecer a necessidade de intervenção do poder público para solução dos problemas apresentados (Tabela 2).

Tabela 2 - Nível de satisfação com as atuais condições de vida nos bairros.

Nível de satisfação	%
Muito satisfeito	4,0
Satisfeito	49,0
Pouco satisfeito	29,0
Insatisfeito	16,0
Sem resposta	2,0

Contudo, os resultados referentes às atuais condições de vida se alteram quando cada bairro é analisado separadamente (Figura 10). Enquanto no Flamboyant, no Parque Nova Brasília e no Parque Aurora, a maior parte dos participantes se diz satisfeita com as atuais condições de vida, na comunidade da Baleeira o grau de insatisfação torna-se relativamente maior, coincidindo com os dados relativos aos padrões sócio-econômicos já apresentados (Tabela 1, Figura 6 e Figura 7).

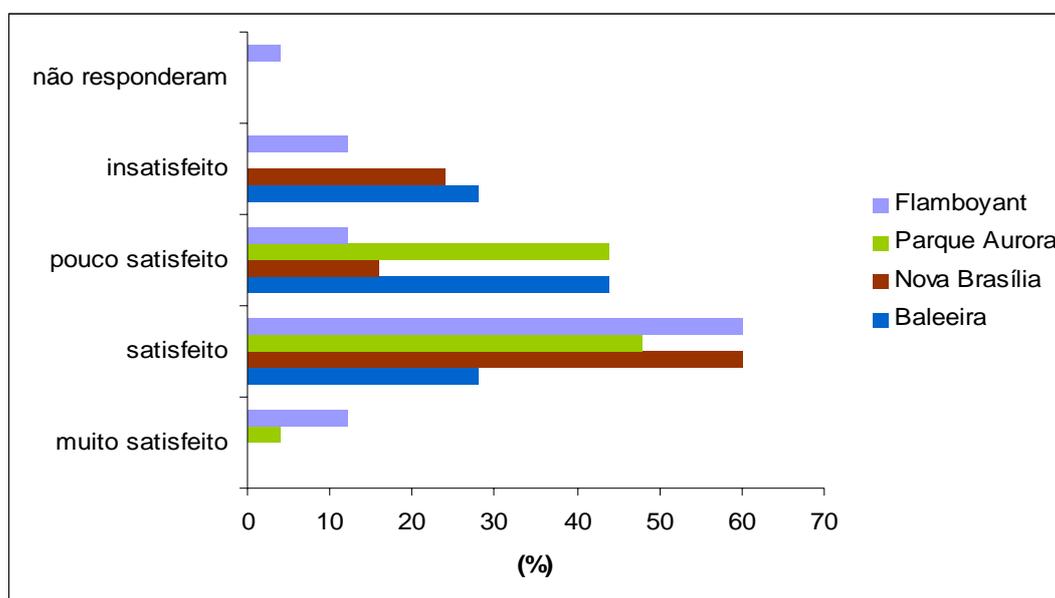


Figura 8 - Nível de satisfação dos moradores em relação às atuais condições de vida na comunidade (%).

No que diz respeito aos problemas mais comuns que afetam as comunidades, identificados pelos moradores, enquanto no bairro Flamboyant a falta de iluminação pública e de segurança figurou entre os mais destacados, nas demais comunidades os problemas referentes à infra-estrutura básica como saneamento básico, postos de saúde e transportes, predominaram na avaliação dos participantes. Neste sentido, quanto ao grau de satisfação dos moradores em relação aos serviços públicos oferecidos em cada comunidade, o maior percentual dos que se dizem satisfeitos encontra-se no Flamboyant e no Parque Nova Brasília, enquanto o maior percentual de insatisfeitos entre os entrevistados se apresenta na comunidade da Baleeira (Figura 11).

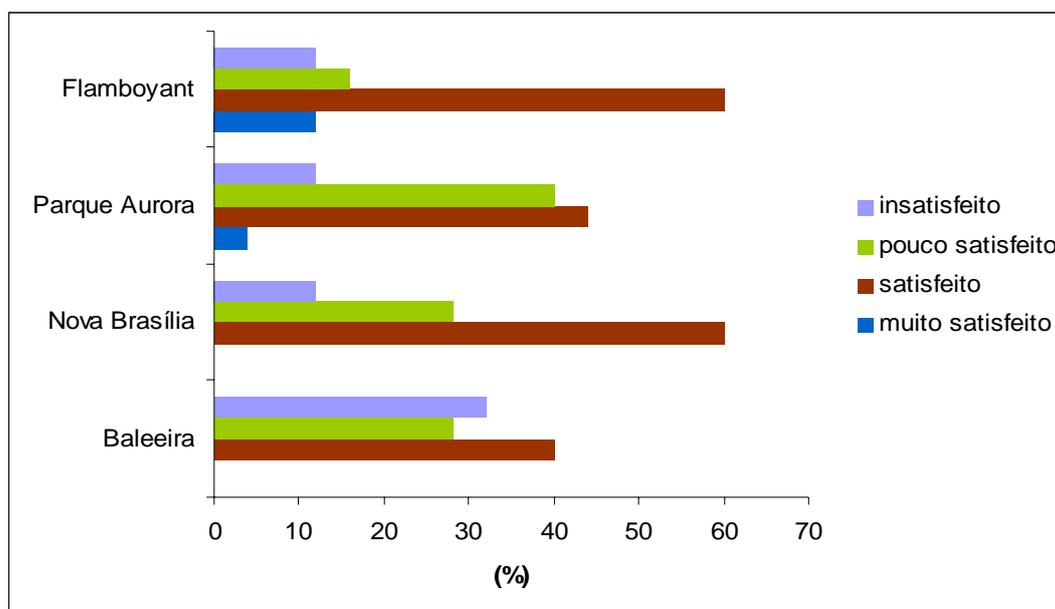


Figura 9 - Nível de satisfação dos moradores com os serviços públicos oferecidos na comunidade (%).

Outra questão abordada junto aos participantes da pesquisa se refere ao grau de responsabilidade dirigido à prefeitura pelos problemas que afetam à comunidade, assim como para a solução desses problemas. De modo geral, os entrevistados destacam a responsabilidade do prefeito em relação aos problemas do bairro. Contudo, é importante ressaltar que os resultados apontam, ainda, para a percepção da população em relação à parcela de responsabilidade que todos detêm sobre os problemas da

comunidade, sejam representantes do Estado, das organizações da sociedade civil organizada e dos próprios moradores (Figura 12).

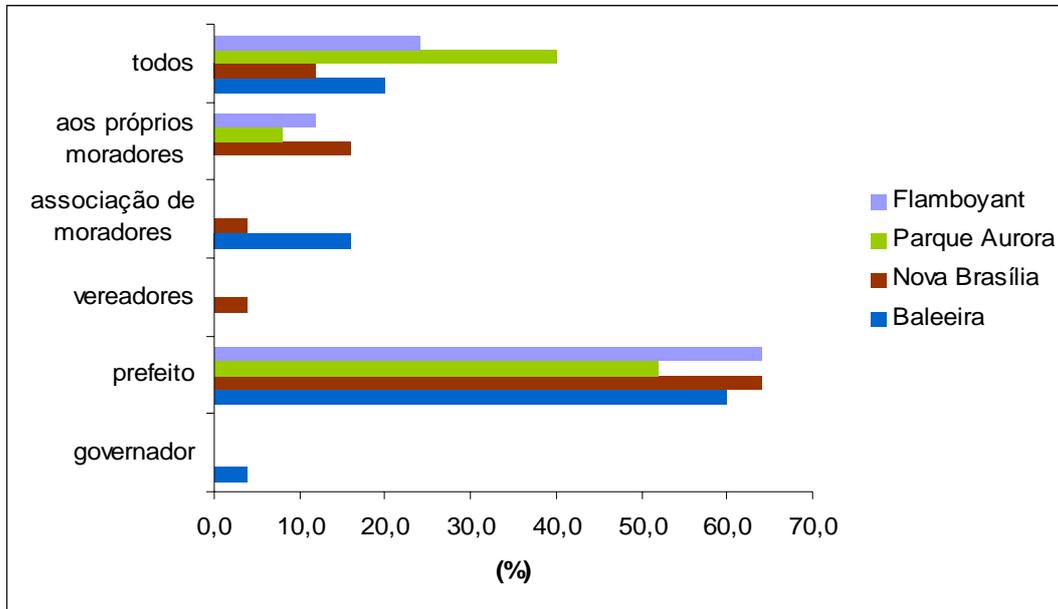


Figura 10 - A responsabilidade sobre os problemas que afetam as comunidades (%).

Os resultados indicam que, em termos gerais, 60% da amostra atribuem à prefeitura municipal a responsabilidade pela resolução destes problemas. Entretanto, alguns aspectos merecem destaque a respeito desta questão. Primeiramente, em relação aos moradores do Parque Aurora, cuja maior parte dos entrevistados afirma serem de todos, neste caso, prefeitura, vereadores, associação de moradores, imprensa e de cada morador em particular, as responsabilidades pela solução dos problemas comunitários. De modo que, entre os moradores da comunidade da Baleeira, além da prefeitura, a associação de moradores e a imprensa são, respectivamente, os principais responsáveis pela solução dos problemas no bairro. Este dado indica que, para as populações de menor poder aquisitivo, a atuação destas organizações é de grande importância na medida em que representa mais uma força na luta pela garantia de direitos e de melhoria na qualidade de vida das comunidades. Por outro lado, a compreensão de que cada morador deve cuidar dos seus problemas individualmente

encontra maior legitimidade entre a população de maior poder aquisitivo, neste caso, do bairro Flamboyant (Figura 13).

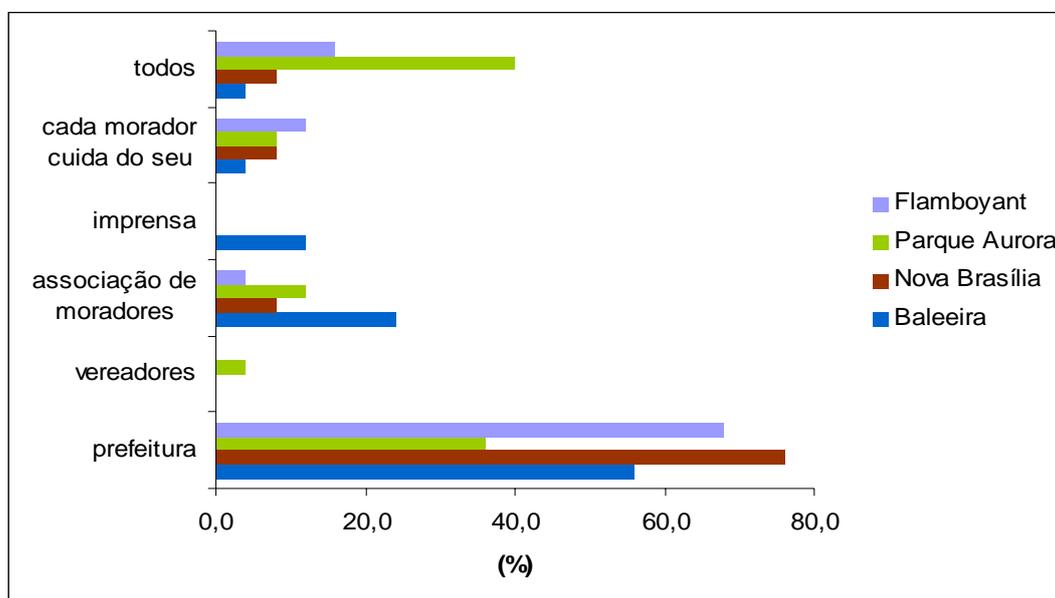


Figura 11 - A responsabilidade pela solução dos problemas que afetam as comunidades (%).

Apesar do reconhecimento acerca dos problemas que os bairros apresentam, os resultados da pesquisa revelam que a população, em quase a totalidade da amostra, não participa de reuniões para discutir as necessidades da comunidade. A falta de interesse, a falta de tempo e a ausência de representantes comprometidos com os interesses da população são os fatores mais enfatizados pelos participantes pelo pouco envolvimento em questões políticas (Tabela 3).

Tabela 3 - Nível de envolvimento da população em questões políticas.

Nível de envolvimento	Baleeira (%)	Nova Brasília (%)	Parque Aurora (%)	Flamboyant (%)
Altamente envolvido	0,0	0,0	4,0	0,0
Envolvido	12,0	8,0	0,0	4,0
Razoavelmente envolvido	0,0	8,0	12,0	0,0
Pouco envolvido	36,0	24,0	28,0	28,0
Muito pouco envolvido	52,0	60,0	56,0	68,0

Neste sentido, outra questão relevante presente nos dados da pesquisa refere-se à ausência de espaços públicos para a discussão dos problemas da comunidade, na medida em que a própria administração pública municipal não promove a criação destes espaços, segundo os participantes. Se por um lado, existe o entendimento de que as soluções para os problemas dos bairros são de responsabilidade da prefeitura, por outro lado, principalmente em relação aos bairros de menor poder aquisitivo, a falta de conhecimento ou a ausência de canais de participação é evidenciada pela população entrevistada. A partir dos resultados da pesquisa, 64% dos participantes da comunidade da Baleeira afirmam que a prefeitura não possibilita a participação dos moradores na tomada de decisões sobre os assuntos que interessam à comunidade. Os resultados em relação ao bairro Flamboyant são precisamente opostos: 64% dos entrevistados afirmam que a administração municipal possibilita a participação dos moradores na tomada de decisões sobre os assuntos de interesse da comunidade (Figura 14).

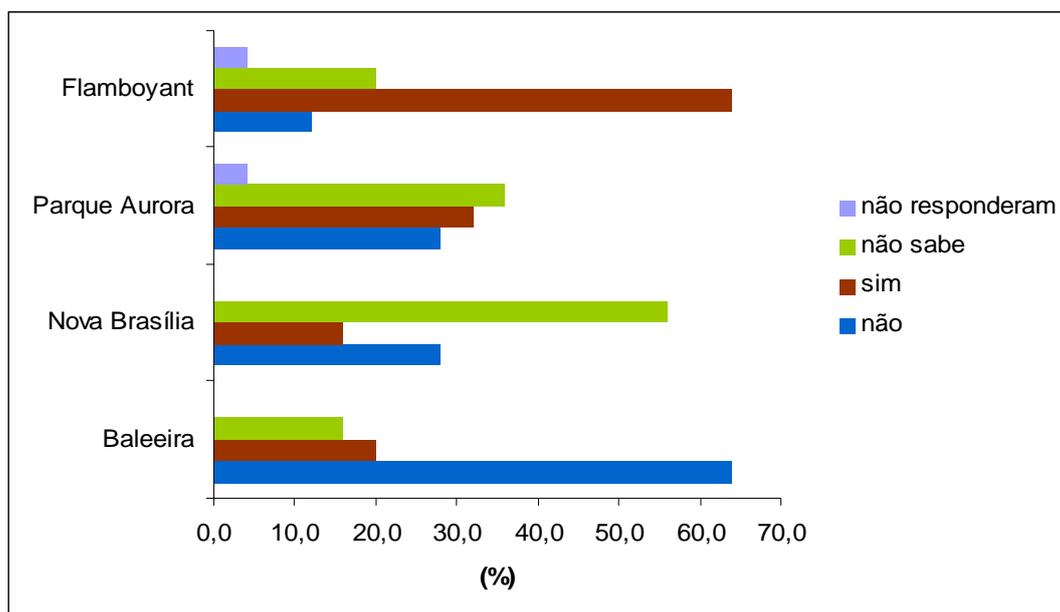


Figura 12 - Possibilidade de participação dos moradores junto ao poder público na tomada de decisões que interessam à comunidade (%).

5.3– O nível de associativismo nas comunidades

Em relação ao nível de associativismo nas comunidades, 77% dos respondentes declararam não participar de organizações da sociedade civil, fossem elas entidades de classe, partidos políticos ou organizações voluntárias de bairros. Entre os que declararam estar engajados em organizações sociais, a participação ficou normalmente restrita às instituições de caráter religioso ou de ordem benemerente, não correspondendo assim a um engajamento em associações, cujo objetivo primário são os processos de mobilização relacionados ao mundo político ou das lutas sociais. Este baixo índice de participação em organizações da sociedade civil no município parece um dos fatores que explicam a dificuldade da população campista em agir coletivamente e de maneira organizada, no sentido de encaminhar demandas reivindicativas ao poder público.

Souza (2000) afirma que entre os fatores que contribuem para a decadência do ativismo de bairros e os baixos índices de participação comunitária, destacam-se a decepção com os rumos da conjuntura política nacional e o descrédito da população com as administrações municipais. Neste sentido, o desapontamento com a conjuntura política pode ser verificado quando foi sugerido à população participante que associasse palavras ao conceito de política. O resultado aponta para uma visão negativa, visto que majoritariamente, o conceito de política foi associado pelos entrevistados a palavras como interesse, vantagem e corrupção, em detrimento de termos como responsabilidade e participação. Para a Sra. Ana Beatriz Barreto de 32 anos, moradora na comunidade da Baleeira, política é *“um grupo de pessoas que se reúne para se aproveitar e só pensar em vantagem própria”*. O Sr. Joel Nogueira da Silva de 60 anos, morador do bairro Flamboyant, afirma que a política *“é um cabide de emprego, e um descaso para com a população”*.

Apesar dos resultados da amostra indicarem um pequeno nível de participação em organizações políticas e o descrédito pelas instituições, existe um reconhecimento explícito por parte da população participante da importância de entidades representativas de bairros, como as associações de moradores. Em relação aos moradores do bairro Flamboyant e da comunidade da Baleeira, a totalidade da amostra

afirma ser muito importante, ou mesmo importante, a existência de uma associação de moradores para a comunidade. Por outro lado, nos bairros de Nova Brasília e Parque Aurora, ainda que majoritariamente a amostra tenha revelado ser muito importante, ou importante, a presença da associação de moradores nos bairros, os resultados apontam para uma parcela da população indiferente à existência destas organizações na vida comunitária (Figura 15).

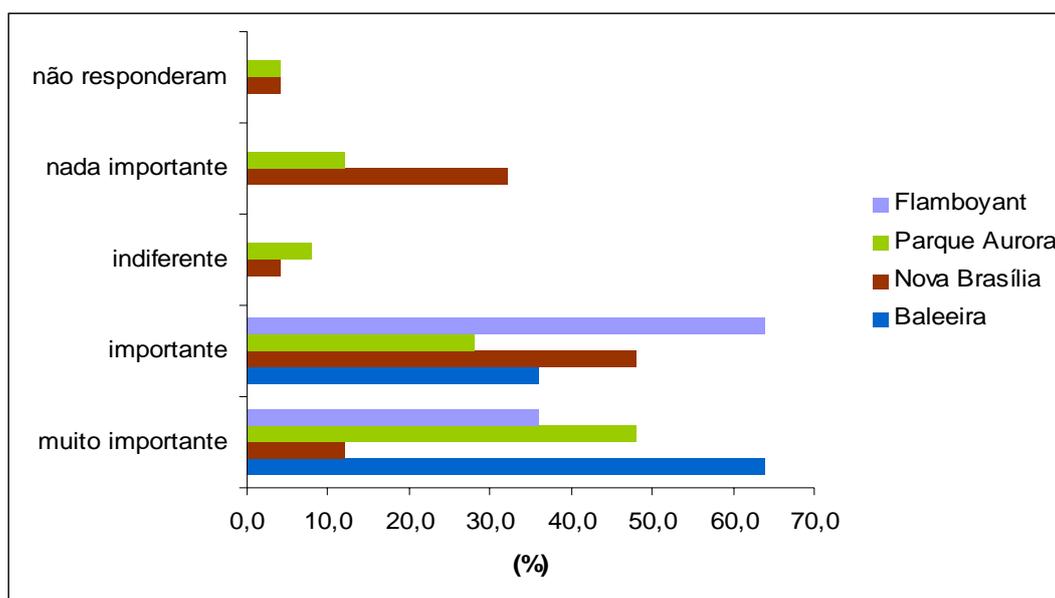


Figura 13 - Grau de importância das associações de moradores (%).

5.4 – As associações de moradores e o Plano Diretor

Um dos aspectos mais importantes dessa pesquisa se refere à atuação das associações de moradores nos bairros, bem como ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal, considerando o nível de entendimento da população em relação a ambos os casos. Em que pese à especificidade dos resultados verificados em cada comunidade, a amostra apresenta um alto índice de desconhecimento por parte da população, tanto a respeito das atividades desempenhadas pelas associações de moradores nos bairros, como também acerca do processo de elaboração do Plano Diretor. Sendo assim, quando instados a responderem sobre a existência, ou não, de

associações de moradores em suas comunidades, apenas 41% dos entrevistados disseram reconhecer a existência destas organizações voluntárias, enquanto 59% revelaram desconhecer a presença de associações comunitárias nos seus bairros. Entretanto, um dado importante observado nesta questão é que nas comunidades de menor poder aquisitivo, o nível de reconhecimento das associações de moradores é consideravelmente maior do que no caso do bairro Flamboyant, de elevado padrão sócio-econômico. A análise deste dado pode revelar uma maior dependência das comunidades com baixo padrão sócio-econômico por instituições representativas, que possam lhes prover alternativas para as demandas diante da ausência do poder público (Figura16).

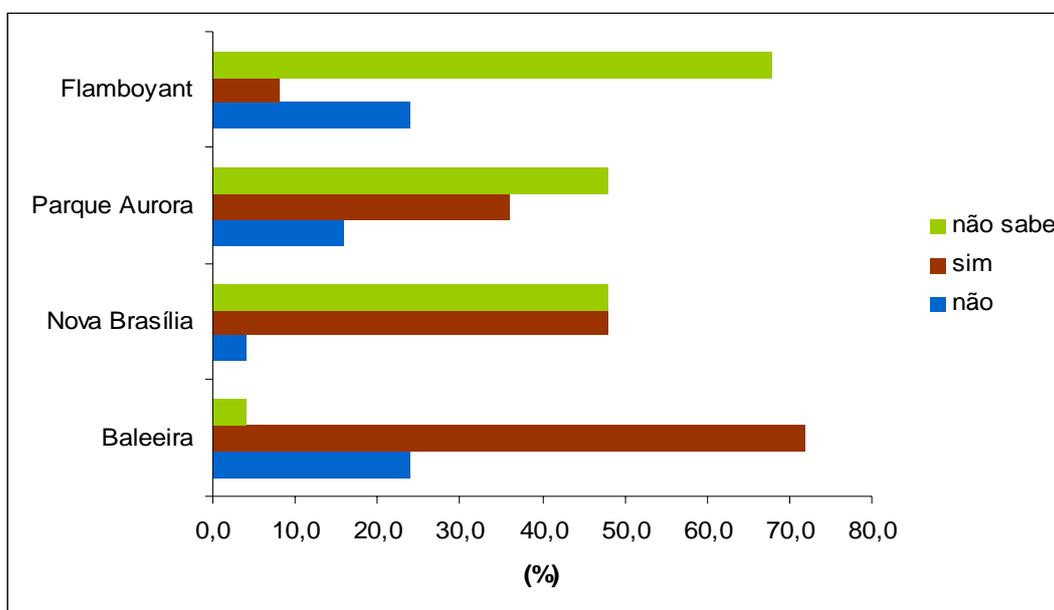


Figura 14 - Nível de conhecimento da população em relação à existência de associações de moradores no bairro (%).

Por outro lado, os resultados da pesquisa revelam que a totalidade da amostra não contribui financeiramente para o sustento das associações de moradores. Neste sentido, verifica-se que diante do voluntarismo característico das organizações comunitárias, a ausência de autonomia financeira dificulta o funcionamento destas entidades. Para Souza (2000), a falta de recursos para o desenvolvimento das atividades nas associações, pode contribuir para o surgimento de relações clientelistas no processo de ação política destas organizações, na medida em que as associações

tornam-se cada vez menos autônomas, e conseqüentemente, mais dependentes de doações materiais para a manutenção de suas atividades. De modo que, em muitos casos, o próprio Estado passa a fornecer a base material para o funcionamento das associações, cooptando as lideranças comunitárias para atuarem junto ao poder público. Esta realidade parece corroborar com o argumento de Souza, que postula a presença ideológica dos grupos dominantes e das estruturas burocráticas no âmago da sociedade civil, onde as entidades representativas da sociedade tornam-se apêndices da administração municipal.

A pesquisa buscou, ainda, identificar a legitimidade das associações de moradores enquanto organizações representativas dos interesses da comunidade. Neste sentido, os resultados são positivos em relação à legitimidade de ação da associação de moradores na comunidade da Baleeira, onde 68% dos entrevistados reconhecem que a organização comunitária defende os interesses da população residente no bairro. Ao contrário, 76% da amostra referente ao bairro Flamboyant não souberam responder tal questão. Estes dados podem revelar que, apesar das dificuldades enfrentadas pelo movimento associativo de bairros na atualidade, as associações de moradores, teoricamente, continuam sendo legitimadas como representantes dos interesses da população, principalmente entre as classes menos favorecidas (Figura 17).

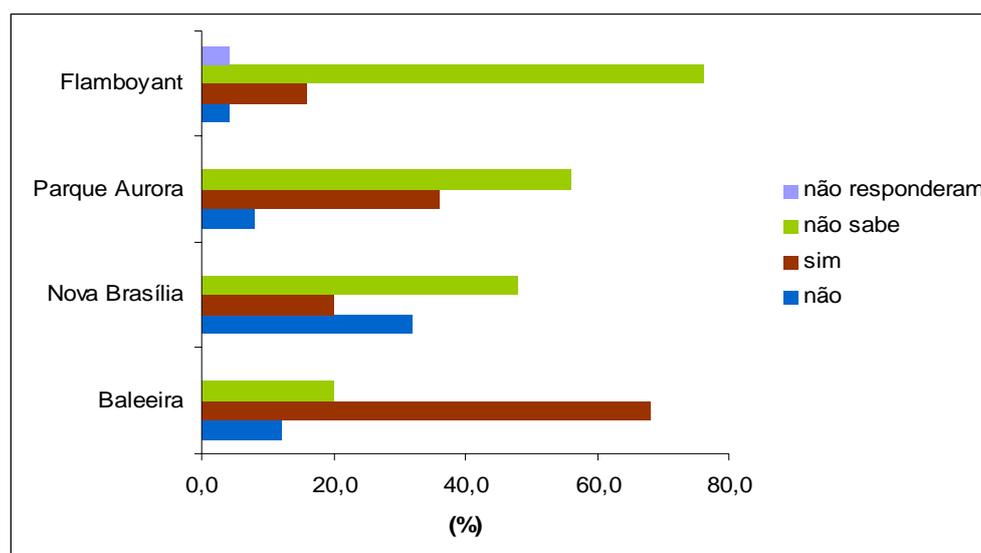


Figura 15 - Nível de legitimidade das associações de moradores na defesa dos interesses das comunidades (%).

Em relação ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal em Campos dos Goytacazes, os resultados confirmam que apenas 11% da população participante tomaram conhecimento das reuniões (Figura 18). Apesar disso, é importante ressaltar que o grau de conhecimento a respeito do processo de elaboração do novo Plano Diretor foi maior entre os moradores do bairro Flamboyant. Este dado revela, por um lado, a incapacidade das organizações representativas do movimento de bairros de informar e promover a mobilização da população, no sentido de ocupar os espaços de participação na esfera pública. Por outro lado, a falta de transparência nas ações e de mecanismos efetivos de divulgação da agenda por parte do poder público, dificulta a efetivação de ações políticas democráticas no âmbito local.

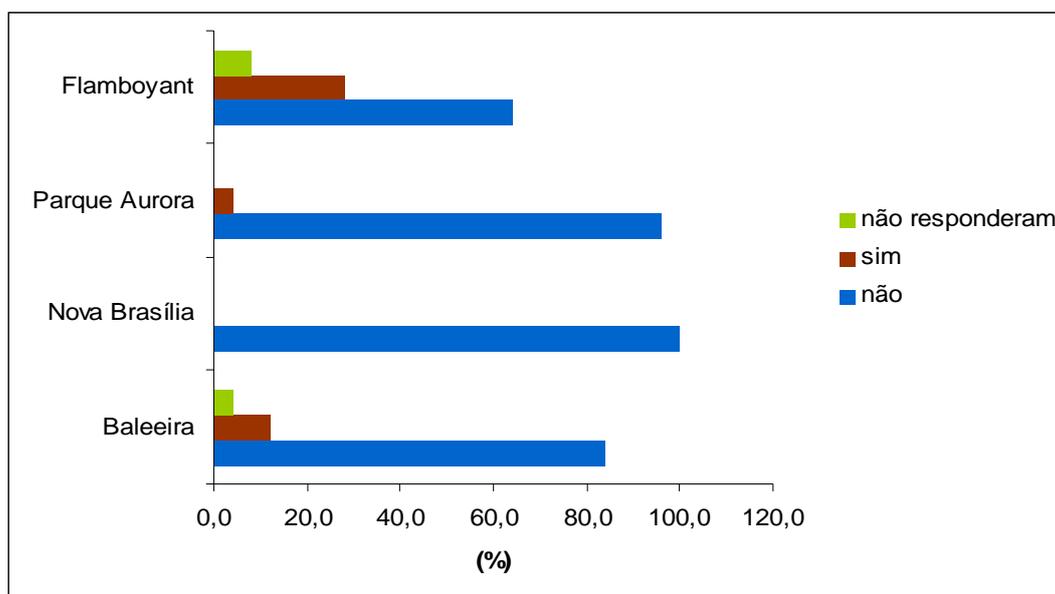


Figura 16 - Nível de conhecimento da população sobre o processo de revisão do Plano Diretor Municipal (%).

A partir da análise dos dados referentes à aplicação dos questionários, em linhas gerais, podemos verificar diferenças significativas nos padrões sócio-econômicos entre as comunidades pesquisadas. De modo que estas diferenças de padrões sócio-econômicos se refletem no nível de satisfação das populações residentes em relação à qualidade de vida, bem como aos serviços públicos oferecidos nas comunidades. Outro dado relevante refere-se ao entendimento da população em relação à atuação das associações de moradores na defesa dos interesses da comunidade. Ainda que tais

organizações da sociedade civil não se revelem capazes de articular suas bases sociais em torno de projetos políticos hegemônicos, existe um reconhecimento explícito por parte da população da legitimidade das associações de moradores enquanto organizações representativas da sociedade civil. Neste sentido, as diferenças nos padrões sócio-econômicos da população podem interferir nesta legitimação, visto que nas comunidades de menor poder aquisitivo as associações de moradores possuem um nível maior de reconhecimento enquanto entidades representativas dos interesses do bairro.

Em relação à atuação da administração pública municipal no sentido de prover espaços democráticos de participação, os dados indicam que as diferenças entre os padrões sócio-econômicos nas comunidades contribuem para alterar a distância entre as instâncias do poder público e a população. Os resultados da amostra revelam que nas comunidades de baixo padrão sócio-econômico há um desconhecimento e, conseqüentemente, um distanciamento maior em relação às esferas públicas de participação, sobretudo, no que diz respeito às instâncias da administração municipal. Por outro lado, os baixos índices de participação da população na esfera pública, especialmente em relação ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal ocorrido a partir de abril de 2006, se apresentam como obstáculos para a construção de processos políticos mais democráticos na estrutura política local.

5.5 Estado e sociedade civil no processo de preparação e revisão do Plano Diretor Municipal em Campos dos Goytacazes

A presente seção tem como objetivo analisar o conteúdo das entrevistas concedidas pelos representantes das associações de moradores dos bairros selecionados, além das entrevistas com o representante da Federação das associações de moradores de Campos dos Goytacazes, a FAMAC, e com o representante da administração municipal. De modo que o conteúdo destas entrevistas possibilite identificar a percepção dos entrevistados em relação ao nível de participação da população, autonomia e representatividade dos movimentos associativos de bairros,

bem como a atuação do poder público e dos representantes da sociedade civil organizada diante do processo de revisão do Plano Diretor Municipal. O quadro-síntese apresenta alguns dados iniciais sobre as associações de moradores e a FAMAC, bem como, aspectos gerais acerca da atuação do movimento de bairros obtidos a partir das entrevistas realizadas com suas lideranças (Tabela 4).

Tabela 4 - Quadro-síntese sobre a atuação do movimento de bairros no município.

Principais características	Baleeira	Nova Brasília	Parque Aurora	Flamboyant	FAMAC
Ano de fundação	1984	1987	1983	Há cerca de 30 anos	1983
Número de associados	10	1300 a 1350	60 a 80	2	64
Renda mensal (R\$)	Não tem	Variável de acordo com a contribuição dos associados	Não tem	Não tem	Variável de acordo com a contribuição das associações
Fonte de renda principal	Doações	Contribuição dos associados	Doações	Doações	Contribuição das associações
A liderança ocupa cargo na prefeitura? Efetivo ou contratado?	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Periodicidade de reuniões com a comunidade	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável
Periodicidade de eleições para a diretoria	Não respondeu	3 anos	3 anos	2 anos	2 anos
Os representantes participam de outra organização política? (Partidos, ONG, Conselhos)	Não	Não	Sim	Não	Sim
A associação mantém vínculos com outras entidades associativas?	Não	Sim	Sim	Não	Sim
A associação participou do processo de revisão do PDM?	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

Em princípio, um dado importante refere-se à diminuição no número de associados ocorrida nos últimos anos, em todas as associações de moradores selecionadas, segundo os seus representantes. Este dado corrobora com uma tendência atual, apresentada pela literatura existente sobre o tema, de enfraquecimento do movimento associativo de bairros no sentido de mobilização de suas bases sociais. Outro dado relevante refere-se à expansão do movimento associativo de bairros

durante a década de 80, no município, como já apresentado anteriormente nessa pesquisa.

5.5.1 A questão da autonomia na ótica do movimento associativo de bairros

Gohn (1997) afirma que a questão da autonomia permanece em vigor nas análises sobre os movimentos sociais da atualidade. Esta constatação é reforçada através dos comentários feitos pelos representantes do movimento associativo de bairros, em Campos dos Goytacazes. Em termos de autonomia de recursos, inicialmente, a falta de uma sede própria para a realização das atividades das associações de moradores foi um problema destacado por todos os representantes entrevistados. Para o Sr. Jordecy Rocha¹⁴, presidente da Associação de Moradores do Parque Nova Brasília, a ausência de um espaço para realização das reuniões da associação dificulta a participação dos moradores:

“a questão disso daí, é que a associação tem que ter uma sede. Na hora que a associação tiver a sede, e que a gente começar a fazer esses programas sociais (...) um sopão organizado, pras famílias chegarem pra perto, uma feijoada, aí o pessoal vai começar a se enturmar dentro da associação. O associado ele quer ver uma sede, ele quer ver movimento na sede”.

Neste sentido, outro aspecto relevante refere-se à ausência de orçamento e recursos financeiros para a manutenção das atividades nas associações, o que dificulta a atuação do movimento de bairros. A maior parte dos entrevistados revelou a inexistência de renda mensal para o funcionamento da associação, tornando as ações do movimento dependentes de doações voluntárias. O Sr. Roberto Raul Wagner¹⁵, representante da Associação de Moradores do Parque Aurora, afirma que:

¹⁴ Entrevista concedida ao autor no dia 11/09/2006.

¹⁵ Entrevista concedida ao autor no dia 04/09/2006.

“a nossa associação não tem orçamento. Ela vive de doações, de ajudas. A gente mesmo doa, a gente mesmo tem o gasto próprio, a gente pega dinheiro nosso mesmo, e aí gasta com documento, com papelada”.

O Sr. Luis Alberto Faria¹⁶, o Betão, representante da comunidade da Baleeira, de forma semelhante, reforçou a importância das doações recebidas pela associação para a continuidade de suas atividades:

“nós não temos orçamento, porque nós não temos convênio. Ali é uma entidade filantrópica, nós dependemos muito da participação da sociedade e principalmente da prefeitura, do Estado (...). Todos que puderem ajudar a associação da comunidade, a gente está de braços abertos. A gente não pode é ser partidário. A gente tem de ser uma associação de portas abertas pra todos que quiserem ajudar”.

A opinião do Sr. Marcelo de Aquino Gazineu¹⁷, presidente da Associação de Moradores do bairro Flamboyant, é a de que o trabalho na associação de moradores é de abnegação, na medida em que os próprios moradores se recusam a contribuir financeiramente, afirmando que:

“quando você faz uma solicitação de alguma participação financeira, todos correm. Envolveu algum dinheiro, as pessoas estão avessas a isso, mesmo que seja em benefício próprio, em benefício comunitário”.

O Sr. Jordecy Rocha, do bairro Nova Brasília, assegura que além da contribuição dos associados, a associação de moradores busca parcerias com empresas e com o poder público para conseguir manter as atividades na comunidade:

“a gente até faz parceria muitas vezes com o governo porque eu acho que, como presidente da associação, eu sinto que brigar com o poder público, a associação que briga com o poder público só vem a perder. Se ele brigar com o poder municipal, estadual ou federal, ele só vem a perder. Ele tem que procurar diálogo, então eu estou dialogando”.

¹⁶ Entrevista concedida ao autor no dia 12/09/2006.

¹⁷ Entrevista concedida ao autor no dia 26/10/2006.

Neste sentido, é importante destacar que enquanto nos bairros de menor padrão sócio-econômico, os representantes das associações ressaltaram a necessidade de parcerias, e de ajuda do poder público, o representante do bairro Flamboyant se restringiu a comentar sobre a falta de interesse dos associados em contribuir financeiramente com a associação. A análise dos comentários permite identificar que a falta de autonomia econômica vem dificultando as ações das organizações comunitárias, na medida em que representa gastos para os participantes, além de impossibilitar a integração dos moradores em razão da falta de espaços para o desenvolvimento de suas atividades.

Por outro lado, quando solicitados a falarem sobre o exercício de cargos públicos na administração municipal por parte de membros das associações, todos os entrevistados enfatizaram não haver relação entre ambas as atividades, visto que todos os que atuavam em cargos da administração pública seriam funcionários, devidamente concursados. De acordo com Souza (2000), ainda que a falta de autonomia econômica verificada entre as associações de moradores não se reverta diretamente em cooptação política pelo poder público municipal, é importante ressaltar que a ausência desta autonomia contribuiu, em grande medida, para mudanças nas ações destas organizações da sociedade civil em relação à prefeitura do município. As práticas de confronto, contestatórias, foram substituídas pelo diálogo e pela necessidade de parcerias, sobretudo nos bairros de menor padrão sócio-econômico. Neste sentido, Sr. Jordecy Rocha afirma que,

“a associação não tem o poder de fazer nada pro bairro se não tiver parceria com o poder público, ou seja, o governo federal, o governo estadual, e o municipal. Principalmente o governo municipal que é onde está a *caneta* maior, dentro do município, é onde o bairro pertence, ao município. Então, a gente tem que fazer parceria com o governo municipal”.

Em relação à atuação do poder público municipal, o Sr. Marcelo Aquino Gazineu, do bairro Flamboyant, ressaltou haver a necessidade de a administração municipal criar mecanismos mais transparentes de gestão, que permitam o acesso da população aos assuntos de interesse público. Ele afirma que:

“tem que ter algum acesso, de alguma forma: Ouvidoria da comunidade, sei lá, alguma coisa. Mas que tivesse poder também dentro da prefeitura (...). Nós ainda não tivemos um gestor público que fizesse uma gestão compartilhada. Eles não aceitam compartilhar as gestões. Ele acha que: - eu sou o chefe, eu fui eleito, eu sou o rei da cocada (...) Agora não se faz de outra forma. Você falou em gestão compartilhada? Poxa, o cara vai pilar aqui no meu”.

Por outro lado, um comentário interessante em relação à transparência das organizações da sociedade civil e do poder público municipal foi dado pelo Sr. Luis Alberto Faria, da Baleeira. Indagado sobre a possibilidade das associações de moradores interferirem nas decisões tomadas pela prefeitura, em assuntos de interesse da comunidade, o Sr. Luis Alberto disse que:

“pode: fazendo abaixo-assinado, trazendo a televisão e mostrando. Porque o político, a coisa que ele mais tem medo hoje é a imprensa. Então, eu às vezes escondo muita coisa embaixo do tapete pra não prejudicar a imagem do prefeito. Mas eu vou ser obrigado a uma hora parar. Porque eu estou querendo facilitar a imagem dele, mas estou prejudicando a imagem da comunidade”.

5.5.2 A questão da representatividade no movimento de bairros

A análise da literatura apresentada a respeito da democracia aponta para o fato de que a transparência nas ações governamentais e nas organizações representativas da sociedade civil é um fator determinante para o fortalecimento das instituições e para a construção de uma cultura política democrática. Deste modo, a opinião dos representantes das associações de moradores foi unânime no sentido de que as diretorias destas entidades têm procurado manter a população informada a respeito das atividades realizadas, bem como, sobre questões referentes à prestação de contas de seus mandatos e acerca dos calendários eleitorais da organização. Quando solicitado a falar sobre a atuação da associação junto à comunidade, O Sr. Marcelo Aquino Gazineu, do bairro Flamboyant, disse que:

“alguma coisa de uma grandeza maior, há uma convocação formal. Aquelas menores eu vou de boca em boca, ou eu mando rodar algumas cópias e vou de casa em casa, com meus funcionários, amigos meus, e o vice-presidente também”.

Para o Sr. Luis Alberto Faria, da comunidade da Baleeira, a aproximação da associação com os moradores do bairro é necessária, na medida em que facilita a percepção dos interesses comuns:

“as pessoas têm muito a reclamar e a gente vai ajudando a população no que pode ajudar. Com a comunidade perto, porque eu falo com a comunidade. Porque aquelas pessoas que tiverem alguma coisa prá reclamar, pra chegar pra perto e reivindicar”.

A percepção dos representantes das associações de moradores, no entanto, se revela contraditória em relação aos resultados apresentados anteriormente, na análise dos questionários, na medida em que a maior parte dos moradores revelou não ter conhecimento sobre as atividades desempenhadas pelas associações de moradores, com exceção dos dados referentes à comunidade da Baleeira.

A representatividade de uma organização pode estar associada com a capacidade da mesma de permitir aos seus membros perseguir coletivamente seus interesses econômicos e políticos (Arellano-López e Petras, 1994). De modo que, em termos gerais, os representantes das associações de moradores reconhecem as dificuldades enfrentadas pelo movimento comunitário no sentido de ordenar e encaminhar as demandas provenientes da população. Deste modo, um dos problemas citados pelo representante da Associação de Moradores do Parque Aurora, Sr. Roberto Raul Wagner, é a presença de agentes comunitários ligados à administração pública dentro das comunidades, dificultando o trabalho das associações. Sendo assim, o Sr. Roberto afirma que:

“todo bairro agora tem muitos agentes comunitários. Então isso é uma forma de, talvez, até diminuir a força das associações de moradores. Então as pessoas hoje estão em busca de emprego, de trabalho. Elas começam a ficar com medo até de perder o seu emprego junto ao poder público devido a associação ser independente”.

Opinião semelhante tem a Sra. Ângela Maria Barbosa¹⁸, representante da Federação das Associações de Moradores de Campos dos Goytacazes. Para a presidente da FAMAC, a atuação dos agentes comunitários ligados à administração pública contribuiu decisivamente para a perda de representatividade das associações de bairros. A Sra. Ângela Maria Barbosa destaca que:

“hoje a questão do [des] emprego aqui no município é muito grande. Então as pessoas, na verdade, elas são cooptadas pelo governo, ficando os companheiros, ligados ao governo municipal, que são os agentes comunitários. Isso dificultou muito o movimento comunitário aqui do município de Campos. Esse é o grande problema que nós enfrentamos”.

Entretanto, o Sr. Jordecy Rocha, do bairro Nova Brasília, confirma a atuação de agentes comunitários no bairro, embora não reconheça neste fato um problema para o movimento comunitário. Ele destaca que:

“atuam no bairro pessoas que têm, assim, vínculo com o prefeito, com a prefeitura, como os agentes comunitários, o sub-prefeito. Aliás, a sub-prefeitura que foi instalada desde o governo Garotinho, deve estar dando certo, porque entra prefeito, sai prefeito, continua. Só muda o nome, mas o perfil de funcionar é a mesma coisa. Eu inclusive estou sendo muito bem atendido pela sub-prefeitura do bairro”.

As opiniões também se tornam divergentes quando a questão é a atuação da FAMAC enquanto entidade representativa do movimento comunitário no município. Por um lado, o Sr. Marcelo Aquino Gazineu, do bairro Flamboyant, afirma que:

“há a necessidade de uma procura mútua, das associações com a federação. Eu acredito que algumas associações, por desconhecimento, não procuram a FAMAC, pensando que não há um órgão, quer dizer, uma representação superior. Então há a necessidade de uma divulgação maior”.

O Sr. Luis Alberto Faria, da comunidade da Baleeira, revelou desconhecer o trabalho desenvolvido pela FAMAC, afirmando que:

¹⁸ Entrevista concedida ao autor no dia 28/02/2007.

“eu não posso opinar nessa situação porque eu nunca tive participação nenhuma com a diretoria [da FAMAC], e não conheço o trabalho deles. Sei que a maioria das associações de moradores de Campos são filiadas lá. Mas eu não posso dizer a você como é que é o trabalho deles porque eu nunca participei de reunião, e não sei qual a participação deles dentro das associações”.

Por outro lado, o Sr. Roberto Raul Wagner, da associação do Parque Aurora e membro da diretoria da FAMAC, ressalta a importância da Federação enquanto entidade representativa dos interesses do movimento comunitário em Campos dos Goytacazes. Deste modo, o Sr. Roberto Raul diz que a entidade:

“é uma grande resistência, a FAMAC. Por que, como uma federação consegue sobreviver diante do poder que está aí, em Campos? Eu acho que a FAMAC é uma resistência ainda, é uma grande resistência da força comunitária que foi no passado. E nós estamos agora tentando refazer e reativar essa força comunitária. É uma grande resistência, a FAMAC”.

De modo que o Sr. Jordecy Rocha, de Nova Brasília, considera que a FAMAC não desempenha suas funções de maneira satisfatória. O Sr. Jordecy complementa que:

“a FAMAC, eu lamento de não ser mais organizada. Eu acho até que as pessoas que estão lá, a presidente, a Ângela, é uma pessoa capacitada, mas eu acho que ela é muito mal assessorada. Eu acho que a FAMAC deveria ter uma assessoria melhor (...). A opinião que eu tenho é que a FAMAC deixa algumas coisas a desejar”.

Neste caso, a análise dos conteúdos das entrevistas possibilita perceber que a crise de representatividade no interior do movimento de bairros é opinião compartilhada por todos os entrevistados. Contudo, ainda que em certa medida esta crise possa ser potencializada pela ação política do governo local, ao que parece, o fator preponderante reside na incapacidade das entidades representantes do movimento de construir, e articularem coletivamente, um projeto político que atenda às necessidades da população no município de Campos dos Goytacazes. De modo que, para além das divergências explicitadas nos depoimentos dos participantes, o que se

configura é um quadro de ações políticas isoladas por parte das associações de moradores, que pode variar de acordo com os interesses de cada representação comunitária.

Para Souza (2000), esta dificuldade de estabelecerem parcerias entre as próprias associações pode ser expressa pela idéia de corporativismo espacial, a partir de uma dinâmica reivindicativa restrita aos limites do bairro. Neste sentido, cabe ressaltar que a postura das organizações comunitárias em relação ao poder público pode, freqüentemente, oscilar de uma atuação mais contestatória, para uma prática mais consensual, desde que atenda aos interesses de cada associação e de cada comunidade em particular.

5.5.3 A participação social na perspectiva do movimento de bairros

No que se refere à participação da população em assuntos de interesse da comunidade, a opinião dos representantes do movimento de bairros é semelhante, apontando para um pequeno grau de envolvimento por parte dos moradores nas atividades desenvolvidas pelas associações. Para o Sr. Roberto Raul Wagner, do Parque Aurora, falta interesse por parte da população:

“acho que o povo reclama muito, pede muito, cobra muito, mas não participa! Eu acho que é falta de vontade! Não é dizer que o povo está além, sempre à margem, não! É falta de vontade, por que pedido a gente faz, a gente chama, mas querem muito cobrar. Faltam deveres da parte dele”.

Da mesma forma, o Sr. Jordecy Rocha afirma que, *“na realidade os moradores do bairro, eles gostam muito de cobrar. Agora participar ativamente da associação, eles não são muito chegados não”*. Para outro representante do movimento comunitário, apesar da pequena participação dos moradores, a associação ainda desempenha um importante papel junto à comunidade. O Sr. Luis Alberto Faria, da comunidade da Baleeira, destaca que:

“as pessoas ficam com medo hoje de integrar uma associação desses morros, dessas favelas, dessas comunidades carentes. Então a gente tem que ter muita coragem pra enfrentar esse tipo de trabalho. [Mas] na hora dos problemas ruins ali, é a associação que vem socorrer eles”.

O Sr. Marcelo Aquino Gazineu corrobora com as opiniões em relação aos baixos índices de participação da população, e afirma que:

“infelizmente nós temos um problema no país que é: comunidade não existe. Cooperação, quer dizer operar junto, trabalhar junto: nós não estamos acostumados a isso. Nós estamos acostumados à uma política de pires na mão, aquela que você vai pedir ao cara”.

A Sra. Ângela Maria Barbosa, da FAMAC, compartilha da opinião dos representantes das associações de moradores em relação à pequena participação da população nos assuntos de interesse público. Por outro lado, é necessário destacar a participação de membros ligados ao movimento comunitário em instâncias representativas da sociedade, como partidos políticos e ONGs, atuando junto ao poder público municipal através dos conselhos e do próprio núcleo gestor responsável pela revisão do Plano Diretor Municipal. Este dado pode revelar que apesar das dificuldades enfrentadas, na percepção de suas lideranças, o movimento de bairros continua ocupando espaços representativos e buscando ampliar esses espaços de participação no âmbito da esfera pública local. Deste modo, a Sra. Ângela Maria Barbosa afirma que:

“a FAMAC tem uma grande história nos Conselhos aqui no município de Campos. A FAMAC foi uma que construiu o Conselho da Saúde aqui de Campos, o Conselho da Criança e do Adolescente. Então, ela tem uma história e nós procuramos enaltecer isso, entendeu? Está sendo agora discutido o Plano Diretor do município, nós temos o nosso representante que está lá, participando, dando a nossa contribuição. Está lá a FAMAC dando a sua contribuição”.

Neste sentido, Souza (2000) entende que a desmobilização das organizações representativas da sociedade civil e a redução da participação têm suas raízes na articulação entre a sociedade civil e o Estado, na medida em que as lideranças dos

movimentos passam a ocupar espaços junto ao poder público, conforme os dados fornecidos pelos entrevistados.

5.5.4 O processo de revisão do Plano Diretor Municipal na ótica do movimento de bairros

Em relação ao processo de revisão do Plano Diretor, todos os representantes das associações de moradores selecionadas afirmaram ter participado de reuniões sobre o assunto. A presidente da FAMAC ressaltou que o movimento comunitário teve um papel decisivo para o encaminhamento das discussões no município. A Sra. Ângela Maria Barbosa afirmou que o fato da Federação das Associações de Moradores de Campos dos Goytacazes ser filiada à FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro) e ao CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores) possibilitou que a organização participasse de todos os eventos referentes ao Plano Diretor, a partir da Conferência das Cidades:

“nós somos filiados à FAMERJ. Eu sou diretora da FAMERJ também, e tem o CONAM. O Plano Diretor nós tomamos conhecimento através da Conferência das Cidades. Quando se deu o processo da Conferência das Cidades foi que nasceu as discussões do Plano Diretor. E fomos nós, foi a FAMAC que começou, que chamou as outras instituições. Foi justamente daí que saiu a discussão do Plano Diretor no município”.

O Sr. Roberto Raul Wagner, do Parque Aurora, reforçou a participação do movimento associativo de bairros no processo de revisão do Plano Diretor Municipal, destacando que a sua escolha para compor o núcleo gestor, responsável pela execução do plano, é sinônimo de vitalidade das ações do movimento de bairros no município. Sendo assim, ele afirma que:

“a associação tem representante que faz parte da FAMAC, que sou eu, Roberto Raul Wagner, que está fazendo parte do grupo gestor do Plano Diretor, representando a entidade e a federação”.

De modo que, outro aspecto relevante no que diz respeito ao processo de revisão do Plano Diretor no município foi em relação à divulgação da sua agenda de atividades. A Sra. Ângela Maria Barbosa, da FAMAC, ao ser questionado sobre a divulgação realizada pelo poder público das reuniões referentes ao Plano Diretor, afirmou que:

“eu tenho algumas ponderações a fazer, porque eu acho que não foi feita uma divulgação, não foi amplamente divulgado. E nós temos algumas pessoas que não sabem nem o que é o Plano Diretor, o que significa o Plano Diretor. Então eu acho que o município deixou a desejar na divulgação”.

A análise dos dados referentes à aplicação dos questionários revelou que uma pequena parcela da população tomou conhecimento acerca do processo de revisão do Plano Diretor no município, reforçando o conteúdo dos comentários apresentados anteriormente a respeito da divulgação da agenda de execução deste plano. De modo que, os resultados apontam para a inexistência de mecanismos institucionais que possibilitem a relação entre o Estado e a sociedade civil, na organização política local. E, ainda que tais mecanismos existam, pode ser que aja pouco interesse de que eles, de fato, sejam plenamente utilizados.

A importância da participação da sociedade civil para a elaboração do Plano Diretor Municipal foi destacada, de forma unânime, por todos os representantes do movimento comunitário. Contudo, a análise dos depoimentos indica que não houve um processo de conscientização da população a respeito do próprio significado do Plano Diretor Municipal, seja por parte das entidades representativas do movimento comunitário, seja por parte do poder público local. Neste sentido, a participação se revelou de forma estritamente instrumental, destituída de capacidade efetiva de intervenção da população no processo político. O Sr. Luis Alberto Faria, da comunidade da Baleeira, revelou que:

“eu queria, de toda maneira, que o pessoal fosse lá pra eles mesmos conhecerem o que é o PD, e falar sobre o PD e seus problemas. Então eu criei uma coisa que deu certo. Eu falei que a prefeitura ia falar sobre o cheque de R\$50. Isso aí era no sábado, o cheque ia sair na segunda. Aí eu falei: - gente, não é coisa muito desgastante não! Vocês vão lá,

que eles vão falar como vai sair esse cheque a partir de segunda-feira. E nisso aí, eu fiquei na porta do C. E. 29 de Maio explicando a eles que além dessa conversa do cheque, se eles quisessem fazer alguma reclamação... Aí veio gente de toda parte! Depois eles gostaram. Eles ouviram: - o cheque é segunda-feira, mas vocês têm alguma coisa pra reclamar? - Temos! Isso aqui é o PD”.

Por outro lado, em relação ao nível de participação da população nas reuniões do Plano Diretor, a opinião dos representantes das associações de moradores foi unânime ao afirmar que a população não esteve presente no decorrer do processo. Na opinião do representante do Sr. Roberto Raul Wagner, membro do núcleo gestor, há falta de interesse por parte da população em participar das reuniões do Plano Diretor. O Sr. Roberto Raul afirma que:

“o próprio poder público convida a associação. O problema todo é a comunidade se interessar em participar, também. A associação divulgou, falou, chamou, através das próprias reuniões, encontrando essas pessoas nas ruas, mas, nada”.

As expectativas em relação aos resultados do processo de revisão do Plano Diretor no município se revelam positivas a partir da ótica dos entrevistados. Todos os representantes das associações de moradores afirmaram que o novo Plano Diretor pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida no município. Entretanto, para a Sra. Ângela Maria Barbosa, da FAMAC, a sociedade civil deve fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. Ela afirma que:

“eu tenho esperança de uma mudança e eu acho que o momento é esse. Mas vai depender muito de nós. Eu falo de nós, de toda a sociedade civil para a implantação desse Plano Diretor, vai depender da nossa participação, de estar cobrando. E se eu estou no movimento ainda é porque eu acredito em alguma mudança. Mas para que a mudança de fato aconteça é preciso da maior participação de todos. Não é só a minha participação, não. É de todos. Para que sejam implementadas as ações desse Plano Diretor”.

Os resultados das entrevistas e da observação participante em relação ao processo de revisão do Plano Diretor no município de Campos revelam, inicialmente, o

desconhecimento da população sobre a realização do plano. Entretanto, os representantes das associações de moradores e do movimento comunitário destacaram que o envolvimento destas organizações da sociedade civil foi determinante em todo o processo político de elaboração do novo Plano Diretor Municipal. Este dado identifica, por um lado, a incapacidade das organizações da sociedade civil em articularem as bases sociais, no sentido de encaminharem suas demandas ao poder público. Por outro lado, verifica-se a reprodução do chamado elitismo associativista, destacado por Lüchmann (2002), cuja atuação de poucos membros junto aos postos dirigentes estimula a manutenção de uma hierarquia, na qual a cúpula do movimento acumula e mantém as facilidades de acesso aos recursos e informações relativos ao processo político.

A ausência de canais institucionais de participação é outro fator relevante identificado nos conteúdos das entrevistas. Ainda que a participação da população tenha ocorrido durante a etapa das reuniões comunitárias, essa participação foi restrita e quase sempre revelando total desconhecimento por parte da população a respeito dos assuntos tratados. Neste sentido, o processo de revisão do Plano Diretor Municipal, ainda que capaz de permitir o debate entre interesses divergentes, além de apontar para a necessidade de construção de mecanismos mais democráticos de ação política, se mostrou ineficiente no sentido de legitimar o surgimento de um espaço de conflitos entre diferentes projetos hegemônicos, na estrutura política local.

5.5.5 – O PDM e a ótica do poder público local

Outro aspecto investigado na pesquisa refere-se à percepção do poder público acerca do processo de revisão do Plano Diretor Municipal, bem como a respeito da estrutura oferecida para a realização das atividades. Neste sentido, a Sra. Silvana Monteiro de Castro¹⁹, representante da administração pública municipal e Secretária de Planejamento, revelou inicialmente terem sido insatisfatórios os mecanismos de divulgação das atividades referentes ao Plano Diretor. É importante ressaltar que a Secretaria de Planejamento desempenhou o papel de órgão executor do processo de

¹⁹ Entrevista concedida ao autor no dia 16/03/2007.

revisão do Plano Diretor Municipal. Entretanto, é possível identificar uma contradição nos comentários da Secretária, no que diz respeito ao orçamento destinado para a realização das atividades do Plano Diretor. Ao ser indagada sobre a disponibilidade do orçamento, a Sra. Silvana Monteiro de Castro afirma que:

“nós no ano passado, na elaboração do orçamento para o ano passado, considerando o Plano Diretor, nós colocamos um milhão e oitocentos incluindo aí assessoria, e execução de mapas, fotos aéreas. Então foi satisfatória, sim”.

Entretanto, ao falar sobre o processo de divulgação das atividades referentes ao Plano Diretor, a Sra. Silvana Castro destacou a dificuldade de orçamento para a realização de uma divulgação mais eficiente:

“pra mim não foi satisfatório não. Nós tivemos uma luta grande. Na primeira audiência nós tivemos uma chamada na televisão e queríamos que tivesse nas demais: não conseguimos. Nós dependemos da Secretaria de Comunicação, e por dificuldades de orçamento não foi possível colocar, fazer mais chamadas na televisão. Mas eu acho que seria importantíssimo teria atingido mais pessoas, porque é o meio de comunicação que todo mundo assiste (...). Mas pra mim foi pouco, não foi satisfatório não”.

Sobre a participação da população e das entidades representativas da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor, a visão da Secretária de Planejamento revela diferenças em relação aos dados apresentados ao longo desta pesquisa. Enquanto para os representantes do movimento de bairros e para os moradores das comunidades selecionadas, a falta de conhecimento acerca do processo de elaboração do novo Plano Diretor impossibilitou uma maior participação por parte da população do município, para a Sra. Silvana Castro, houve uma grande participação da população e das organizações representativas da sociedade ao longo das atividades:

“nós tivemos uma representatividade grande (...). A princípio, a gente chegava aos lugares, as pessoas não entendiam o que era. E a gente explicava o que é o Plano Diretor. E as pessoas iam entendendo o que é. (...) Mas a reunião comunitária, o contato com a população, foi importante, acho que tanto pra nós quanto pra eles. Aí eu falo que eu aprendi muito nesse Plano”.

Neste sentido, a Sra. Silvana Castro afirma que o poder público procurou garantir toda a estrutura necessária para que o processo de elaboração do novo Plano Diretor alcançasse os diferentes segmentos da população no município:

“quando houve as reuniões comunitárias nós demos condução pra levar as pessoas. Nós disponibilizamos ônibus pra estar levando. E aqui no município, aqui no distrito sede, foi mais fácil as pessoas estarem se deslocando, e acredito que tenham sido dadas as condições”.

A participação do movimento de bairros através dos representantes das associações de moradores e da FAMAC, segundo a Secretária de Planejamento, foi vista como significativa na medida em que estas organizações puderam compor o núcleo gestor responsável pela execução do Plano Diretor. Neste sentido, a Sra. Silvana Castro diz:

“vejo a FAMAC, por exemplo, participando de tudo. Se colocando, e fazendo presença. Eu acho que as associações de moradores estão representando o anseio da população. E acho que é através desses movimentos que as pessoas vão ganhando espaço. E isso é muito importante, nesse processo de participação das políticas, na participação de pensar o município”.

Para a representante do poder municipal, o processo de revisão do Plano Diretor pode ser concebido como um mecanismo de conscientização sobre a importância da participação popular na formulação de políticas públicas no município:

“o Plano vai indicar a participação da sociedade em outros setores, como por exemplo, que foi o que se fez numa Câmara Temática, a solicitação da participação no orçamento municipal. Então, eu acho que a gente vai caminhando pra chegar a essa participação efetiva da população no uso das políticas. Mas que já iniciou com esse trabalho do Plano: a conscientização das pessoas. Acho que a gente está caminhando pra isso”.

A respeito dos resultados esperados pelo poder público, em termos de desenvolvimento urbano, a partir da revisão do Plano Diretor, a Sra. Silvana Castro assegura que:

“o primeiro resultado que acho que eu espero é uma cidade com um crescimento ordenado, que tenha um crescimento ordenado. Então, eu acho que a gente espera em primeiro lugar é ver a cidade valorizada nas suas belezas naturais, suas belezas construídas, seu patrimônio, valorizando, natural, valorizando a Lagoa de Cima, valorizando e vendo um crescimento ordenado no município”.

Deste modo, as percepções do representante da administração pública municipal apontam para o reconhecimento da importância do processo participativo na revisão do Plano Diretor, em Campos dos Goytacazes. Entretanto, os dados refletem visões distintas em termos de percepção e ocupação de espaços de participação públicos, na medida em que os representantes do movimento de bairros e a população residente nas comunidades selecionadas afirmam desconhecerem a existência destes espaços na administração pública local.

CONCLUSÕES

A análise da literatura aponta para o fato de que a democratização de uma determinada sociedade pode estar relacionada ao esforço por ordenar a confrontação de projetos hegemônicos, dentro de um consenso social mínimo. Tal estratégia poderia, se de fato fosse consumada no processo político, garantir a todos os participantes a efetividade de seus direitos, independente da posição que ocupem na estrutura do poder social. Além disso, a capacidade das organizações da sociedade civil em mobilizar, contestar e disputar a hegemonia política no bloco de poder, poderia representar um indício de vitalidade nas inter-relações sociais e no engajamento cívico das comunidades, contribuindo para consolidar espaços legítimos de democracia.

No entanto, os resultados deste estudo demonstram que o processo de elaboração do Plano Diretor do município de Campos dos Goytacazes, ainda que fundamentado, em tese, numa perspectiva de participação igualitária dos diferentes segmentos da sociedade civil, não se apresentou como um espaço para o tratamento equânime dos diferentes projetos políticos existentes na estrutura social local. Por outro lado, as organizações da sociedade civil, no caso específico desta pesquisa sendo representadas pelas associações de moradores e pela Federação das Associações de Moradores de Campos dos Goytacazes, a FAMAC, também não foram capazes de fortalecer os processos de mobilização social que permitiriam a construção de uma proposta alternativa para o ordenamento político, econômico e territorial do município.

A pesquisa identificou, ainda, que os diferentes padrões sócio-econômicos apresentados pelas comunidades investigadas no município de Campos dos Goytacazes parecem determinar os níveis de participação da população em espaços públicos. Um elemento fundamental nesta questão refere-se aos níveis diferenciados de acesso à informação, que tem como resultado um baixo nível de reconhecimento destes espaços. Neste sentido, nos bairros cuja população residente apresenta baixo padrão sócio-econômico, as associações de moradores e o próprio movimento comunitário tornam-se mais representativos dos interesses da população, na medida em que se apresentam como instituição mais próxima do poder público e garantidora de

benefícios para a sociedade civil, ainda que tais interesses sejam defendidos de forma estanque e fragmentada em cada comunidade.

Por outro lado, um aspecto importante no processo de formulação do Plano Diretor foi a ausência de canais de interlocução entre a administração pública e a população do município, o que colocou diretamente em xeque a efetivação de um modelo participativo na elaboração do Plano Diretor Municipal. Deste modo, os resultados do presente estudo demonstram que o processo de elaboração do Plano Diretor, ainda que teoricamente baseado numa perspectiva de participação igualitária dos diferentes segmentos que compõem a sociedade campista, não se mostrou como um espaço para o tratamento equânime dos diferentes projetos políticos existentes na estrutura social local. Além disso, as organizações da sociedade civil tampouco foram capazes de fortalecer os processos de mobilização social, ou mesmo de engajar os segmentos da população que diziam representar, na construção de uma proposta alternativa para o desenvolvimento do município. Esta realidade parece estar ligada ao grau reduzido de autonomia política destas organizações frente ao poder público municipal.

Deste modo, diante da ausência de canais de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, da reduzida autonomia das entidades representativas da sociedade civil frente à administração municipal, bem como da incapacidade destas mesmas entidades de fortalecerem os processos de mobilização social e construírem projetos alternativos de desenvolvimento para o município, o que se configurou de fato foi a ocorrência de uma participação social “consentida” no processo de elaboração do Plano Diretor Municipal. Esta forma de participação configurou-se débil, mostrando-se incapaz de superar as formas tradicionais de organização do poder público local. Neste sentido, a participação consentida, restrita e visivelmente instrumentalizada, de setores da sociedade civil no processo de democratização é aqui considerada como sendo insuficiente frente à persistência de práticas políticas que têm marcado historicamente a conformação do espaço urbano campista.

Em resumo, por um lado, verificou-se o esforço da administração municipal em atender às determinações do Estatuto da Cidade para a formulação e execução do Plano Diretor, no sentido de abranger todo o território do município e garantir a

participação efetiva da população campista por intermédio das reuniões comunitárias. Por outro lado, a deficiência nos mecanismos de divulgação do cronograma de atividades contribuiu para a identificação do baixo índice de participação popular em todo processo. Neste sentido, evidencia-se a ausência de canais eficazes de interlocução entre a administração pública e a população do município, dificultando a efetivação de um modelo participativo na elaboração do Plano Diretor, conforme exigência da Constituição Federal, bem como na execução de políticas públicas, em Campos dos Goytacazes. Assim sendo, identifica-se a distância entre os governantes e as entidades representativas da sociedade civil na conjuntura local.

Apesar do recente crescimento verificado no número de associações de bairros em Campos dos Goytacazes, os resultados indicam um reduzido grau de conhecimento por parte da população acerca da existência de associações de moradores nas comunidades investigadas, embora exista o reconhecimento tácito por parte dos moradores da importância destas entidades associativas na representação dos interesses da comunidade. Neste sentido, os representantes das associações de moradores reconhecem que existe um profundo distanciamento entre os trabalhos desenvolvidos por estas entidades e a população, que se revela no pequeno grau de mobilização destas associações. Entretanto, as causas apontadas para esta possível crise de representatividade no ativismo de bairros englobam diferentes fatores, relacionando-se ao desinteresse da população em participar de práticas associativas e, ainda, à própria atuação do poder público municipal no sentido de desmobilizar as ações reivindicativas do movimento de bairros, cooptando as principais lideranças comunitárias. A questão fundamental, no entanto, pode estar ligada não apenas aos problemas de cooptação das lideranças por parte do poder público, o que é um fato plausível, mas à própria capacidade orgânica das entidades da sociedade civil de oferecer uma resposta política a este processo de perda de representatividade, neste caso, do movimento de bairros em Campos dos Goytacazes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACANDA, J. L. (2006) *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- ALESSANDRI, A. (2005) La utopía de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona, IX (194).
- ALMEIDA, M. H. T., CARNEIRO, L. P. (2003) Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, IX (1): 124-147.
- ARATO, A., COHEN, J. (1994) *Sociedade civil e teoria social. Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- ARELLANO-LÓPEZ, S., PETRAS, J. (1995) A ambígua ajuda das ONGs na Bolívia. *Cadernos do CEAS*, Salvador, 156: 56-71.
- AVRITZER, L. (1995) Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: *XIX reunião da ANPOCS*, Caxambu. _____ . (1996) *A moralidade da Democracia*. Belo Horizonte: UFMG.
- BAIERLE, S. G. (1992) *Um novo princípio ético político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Tese (mestrado em Ciência Política) – Campinas - SP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP, 397f.
- BALTODANO, A. P. (2006) Cuando se esconde el conflicto puede haber consenso? *Revista Envio*, Manágua, 25 (294): 15-24.
- BOBBIO, N. (1987) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. _____ . (2000) *Dicionário da Política*. Brasília. DF: Editora Universidade de Brasília.
- BOSCHI, R. R. (1983) *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar. _____ . (1987) *Arte da Associação - Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora Vértice.
- BRATTON, M. (1994) Civil Society and Political Transition in Africa. *IDR Reports*, Boston, Institute for Development Research, 11.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.

- CARNOY, M. (1990) *Estado e teoria política*. 3ª ed. Campinas: Papyrus
- CARVALHO, M. A. R. (2001) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTELLS, M. (1999) *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1983) *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1976) *Movimientos sociales urbanos*. 2ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- CASTORIADIS, C. (1983) *Socialismo ou barbárie*. São Paulo: Brasiliense.
- COHEN, J. (2003) Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados*, 46 (3), 419-459.
- COSTA, V. R. (1999) *Corporativismo e Democracia*. São Paulo: Moderna.
- COUTINHO, M. (2006) Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 27: 107-123.
- CRUZ, J. L. V. (2005) *Brasil: o desafio da diversidade – experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: SENAC.
- DAHL, R. (1989) *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DINIZ, E. (1982) Favela: associativismo e participação social. *in*: BOSCHI, R. R. *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DI PALMA, G. (1990) *To craft democracies*. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press.
- DOIMO, A. M. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.
- DRAIBE, S. M. (2003) *Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista*. <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>, em 13/05/2007.
- FARIA, T. J. P. (2001) Confronto de práticas e lutas de representação na construção do urbano: Campos dos Goytacazes – RJ, século XIX. *In*: *28º Encontro Nacional de Estudos Rurais e Urbanos*, São Paulo.
- _____. (2005) Configuração do espaço urbano na cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas. *X Encontro de Geógrafos da América Latina*, São Paulo: USP.

- FAUSTO, B. (2001) *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial / EDUSP.
- FEYDIT, J. (1979) *Subsídios para a História de Campos dos Goytacazes*. Rio de Janeiro: Editora Esquilo.
- FINLEY, M. I. (1988) *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal.
- FRANCO, D. S. (2006) *Democracia e poder local: algumas considerações sobre o caso de Campos dos Goytacazes*. Tese (mestrado em Políticas Sociais). Campos dos Goytacazes – RJ, Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, 82p.
- GASKELL, G., BAUER, M. W. (2002) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- GIDDENS, A. (1999) *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.
- GOHN, M. G. (1997) *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Ed. Loyola.
- GOMES, A. C. (1998) A Política Brasileira em busca da Modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: SCHWARCZ, L. M. *História da Vida Privada no Brasil - Contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. (1988) *A Invenção do Trabalhismo*. São Paulo: Vértice.
- _____. (1980) *Regionalismo e centralização política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- GRAMSCI, A. (1978) *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2000) *Cadernos do cárcere - vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HABERMAS, J. (1987) *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus.
- _____. (1997) *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HELD, D. (1995) *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- HOLANDA, S. B. de. (1987) *Raízes do Brasil*. 19ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- HUNTINGTON, S. (1991) *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- IANNI, O. (1993) *O labirinto latino-americano*. Petrópolis: Vozes.

- KALDOR, M. (2003) Civil Society and Accountability. *Journal of Human Development*, 4 (1).
- KEANE, J. (1988) Despotism and democracy: the origins and development of the distinction between civil society and the state. 1750-1850. *In: KEANE, J. Civil society and the state*, Londres: Verso.
- LAMEGO, A. R. (1974) *O Homem e o Brejo*. Rio de Janeiro: Lidoador.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2002) *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese (doutorado em Ciências Sociais). Campinas - SP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP, 215p.
- MACPHERSON, C. B. (1978) *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARCHIORI, M. E. P. (1986) O Amargo do Açúcar: Campos na década de 1920. *Revista do Rio de Janeiro*, Niterói, 3:87-95.
- MARTINS, J. S. (1994) *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec.
- MOISÉS, J.A., KOWARICK, L., VALLADARES, L. P., NUNES, E., EVERS, T., MULLER-PLANTENBERG, C., SPESSART, S., JACOBI, P. (1985) *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MONTAÑO, C. (2002) *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- MOUFFE, C. (2005) *On the political*. London / New York: Routledge.
- NOGUEIRA, M. A. (1998) *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (2003) Sociedade civil: entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 18 (52).
- O'DONNELL, G. (1999) Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, 42 (4): 577-654.
- OFFE, C. (1984) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.

- OLIVEIRA, F. (1994) *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: FASE.
- PEDLOWSKI, E. S. (2003) *Segurança alimentar no Brasil nas décadas de 80 e 90: um estudo de sociologia relacional na formulação de uma política social*. Tese (mestrado em Políticas Sociais). Campos dos Goytacazes – RJ, Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, 109p.
- PEDLOWSKI, M. A. (1997) *An emerging in regional economic development: non governmental organizations (NGOs), local state and the World Bank. A case study of the PLANAFLORO, Rondônia, Brazil*. Tese (doutorado. Blacksburg, Virginia, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- PIETRZYK, D. I. (2001) *Civil Society - Conceptual History from Hobbes to Marx. Marie Curie Working Paper*, 1.
- PINTO, J. R. P. (1987) *Um pedaço de Terra chamado Campos. Sua geografia e seu progresso*. Campos, 1ª ed.
- PUTNAM, R. D. (1996) *Comunidade e Democracia - A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RAMOS, L. C. S. (2005) *A sociedade civil em tempos da globalização: uma perspectiva neogramsciana*. Tese (mestrado em Relações Internacionais). Rio de Janeiro, PUC, 2005.
- RAZETO, L. (1993) Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, M. e GUTIERREZ, F. *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 34-58.
- RIOUX, J. P. (1996) A associação em política. In: RÉMOND, R. *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- RIBEIRO, A. M. M. (2000) *Heloisa Alberto Torres e Marina São Paulo de Vasconcellos: entrelaçamento de círculos...* Tese (doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, 276f.
- RIBEIRO, L. C. Q., JUNIOR, O. A. S. (2003) Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Revista Eure*, Santiago de Chile, XXIX (88): 79-95.

- RODRIGUES, H. S. (1988) *Campos - Na Taba dos Goytacazes*. Niterói: Imprensa Oficial.
- SANTOS, B. S. (1994) *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, W. G. (1994) *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- SARTORI, G. (1994) *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.
- SCHUMPETER, J. (1994) *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SEMERARO, G. (1999) *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes.
- SIMIONATTO, I. (2002) *O social e o político no pensamento de Gramsci*. <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv41.htm>, em 15/04/2006.
- SOUZA, M. L. (2000) *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.
- _____. (2004) *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, T. T. B. A. (2002) *Associações voluntárias no município de Campos dos Goytacazes*. Tese (mestrado em sociologia). Rio de Janeiro: IUPERJ.
- TOCQUEVILLE, A. (1997) *Democracia na América*. São Paulo: EDUSP.
- VAKALOULIS, M. (2005) Antagonismo social e ação coletiva. In: LEHER, R., SETÚBAL, M. *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez.
- VIANNA, O. (1987) *Populações meridionais do Brasil – populações rurais do Centro-Sul (1918)*. 7ª ed. Niterói, Rio de Janeiro: Eduff.
- VIEGAS, W. S. (2004) *Gestão democrática da cidade*. Tese (mestrado em Direito). Campos dos Goytacazes – RJ, Faculdade de Direito de Campos.
- VIEIRA, L. (1999) *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record.
- VILLAÇA, F. (1998) *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- _____. (1999) Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, M. A. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp.

- VITULLO, G. E. (2006) As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. *Revista Opinião Pública*, Campinas, 12 (12): 348-377.
- WEFFORT, F. (1986) *O Populismo na Política Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (1989) *Os clássicos da política - vol. 1*. São Paulo, Ática.
- WHITEHEAD, L. (1999) Jogando boliche no Bronx: os intertécios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 14 (41).
- WOOD, E. M. (2005) *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Editora Boitempo.
- XAVIER, D. R. (2004) *Políticas de lazer e segregação sócio-espacial: o caso de Campos dos Goytacazes*. Tese (mestrado em Políticas Sociais) - Campos dos Goytacazes – RJ, Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF.

Sites visitados:

<http://www.crescentefertil.org.br/agenda21/index2.htm>, em 25/05/2006.

<http://www.ibge.gov.br>, em 21/06/2006.

<http://www.mma.gov.br>, em 20/06/2006.

ANEXOS

Anexo 1

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DO ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO
CAMPOS DOS GOYTACAZES
PESQUISA SOBRE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA**

Nº do questionário:		Data:	
Bairro:			
Participante:		Idade:	
		Sexo: 1 () M 2 () F	
Endereço:			

1. CARACTERÍSTICAS DOMICILIARES:

Nome	Relação com o chefe	Profissão	Empregado Atualmente (S ou N)	Renda Mensal (R\$)	Anos de Escolaridade

2. Quantas pessoas moram em sua residência? _____

3. Desde quando o (a) Sr. (a) mora neste bairro?

4. Existe associação de moradores no seu bairro?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

4a. Se sim, qual o nome do presidente?

5. Em relação aos serviços públicos (i.e., água, luz, telefone, rede de esgotos, escola, áreas de lazer) oferecidos no seu bairro, o (a) Sr. (a) está:

- 1 () Muito satisfeito 2 () Satisfeito 3 () Pouco satisfeito
4 () Insatisfeito

6. Numa ordem crescente, quais destes serviços apresentam maiores problemas na sua comunidade?

- 1 () Escolas e creches
2 () Hospitais e postos de saúde
3 () Água e esgoto
4 () Transportes coletivos
5 () Iluminação pública
6 () Segurança
7 () Pavimentação (calçamento)
8 () Áreas de lazer
9 () Limpeza pública
10 () Arborização
11 () Outros _____

7. Os moradores do bairro costumam se reunir para discutir os problemas locais?

- 1 () Sim 0 () Não

7.a Se sim, em que local?

8. Em termos de freqüência das reuniões feitas no bairro para tratar dos problemas existentes, o (a) Sr. (a) diria que elas ocorrem de forma:

- 1 () Muito freqüente 2 () Freqüente 3 () Pouco freqüente
4 () Muito pouco freqüente

9. Em sua opinião, o que vem a ser POLÍTICA?

10. Quais destas palavras o (a) Sr. (a) associa à Política?

- 1 () União
2 () Poder
3 () Participação
4 () Interesses
5 () Controle
6 () Liderança
7 () Corrupção

- 8 () Responsabilidade
- 9 () Vantagem
- 10 () Negociação
- 11 () Outros_____

11. Em termos de participação em questões políticas, o (a) Sr. (a) se considera:

- 1 () Altamente envolvido
- 2 () Envolvido
- 3 () Razoavelmente envolvido
- 4 () Pouco envolvido
- 5 () Muito pouco envolvido

12. O (a) Sr. (a) participa, ou já participou, de alguma organização (sindicato, partido político, associação, grupo de igreja, organização não-governamental)?

- 1 () Sim
- 0 () Não

12.a Se sim, quais?

13. A quem o (a) Sr. (a) atribui a responsabilidade pelos problemas que afetam o bairro?

- 1 () Ao governo federal (presidente)
- 2 () Ao governo estadual (governador)
- 3 () A Prefeitura
- 4 () Aos vereadores
- 5 () Aos moradores por conta própria
- 6 () A associação de moradores
- 7 () Outros_____

14. O (a) Sr. (a) participa de reuniões para discutir os problemas de seu bairro?

- 1 () Sim
- 0 () Não

14.a Por quê?

15. Para solucionar os principais problemas do bairro, quem o (a) Sr. (a) acha que tem a maior dose de responsabilidade?

- 1 () A prefeitura
- 2 () A associação de moradores
- 3 () Os vereadores
- 4 () A imprensa
- 5 () cada morador cuida dos seus problemas sozinho
- 5 () Outros _____

16. Qual o grau de importância que o (a) Sr. (a) atribui para a atuação das associações de moradores na representação dos interesses das comunidades em geral?

1 () Muito importante

2 () Importante

3 () Indiferente

4 () Pouco importante

5 () Nada importante

17. O (a) Sr. (a) costuma freqüentar as reuniões na associação de moradores de maneira:

1 () Muito freqüentemente

2 () Freqüentemente

3 () Pouco freqüentemente

4 () Não freqüenta

18. O Sr. contribui financeiramente com o sustento da associação?

1 () Sim 0 () Não

18a. Se sim, quanto por mês?

19. Em relação à atuação da diretoria da associação de moradores do seu bairro, o (a) Sr. (a) a considera:

1 () Muito atuante 2 () Atuante 3 () Pouco atuante

4 () Muito pouco atuante

20. O (a) Sr. (a) acha que a atuação da associação de moradores pode interferir nas decisões da prefeitura referentes ao seu bairro?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

21. Além da associação de moradores, existe alguma outra liderança que o (a) Sr. (a) acredita que represente os interesses da comunidade?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

21a. Se sim, quem?

22. Em sua opinião, qual é a liderança com maior poder e influência na sua comunidade?

23. O (a) Sr. (a) sabe que atualmente está sendo preparado o Plano Diretor Municipal de Campos?

1 () Sim 0 () Não

Se a resposta aqui for não, pular para a questão 28

23.a Se sim, o que vem a ser este plano e como afetará a sua vida?

23.b De que maneira tomou conhecimento da realização do Plano?

24. O (a) Sr. (a) participou de alguma reunião do Plano Diretor Municipal?
1 () Sim 0 () Não

24a. Se sim, onde?

25. Quem dirigiu esta reunião?

26. Quais foram os principais pontos discutidos na reunião?

27. Com base no que viu nesta reunião, (a) Sr. (a) acha que o Plano Diretor Municipal pode trazer soluções para os problemas do bairro?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

28. Você tem conhecimento de que algum representante da associação de moradores do seu bairro participou das reuniões do Plano Diretor Municipal?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

29. O (a) Sr. (a) acha que as pessoas que fazem parte da associação de moradores representam os interesses da sua comunidade?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

30. Em sua opinião, a Prefeitura permite a participação dos moradores na tomada de decisões que interessam à comunidade?

1 () Sim 0 () Não 2 () Não sabe

31. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades para a participação dos moradores nos assuntos de interesse da comunidade?

32. De 0 a 10, qual nota você daria para:

32.a A sua participação nos assuntos de interesse da comunidade?

32.b A atuação da Associação de Moradores na defesa dos interesses do seu bairro?

32.c A atuação da prefeitura na resolução dos problemas do seu bairro?

33. Em sua opinião, nos últimos 10 anos, as condições de vida na cidade de Campos dos Goytacazes:

1 () melhoraram 2 () permaneceram as mesmas 0 () pioraram

33.a E as condições de vida no seu bairro?

1 () melhoraram 2 () permaneceram as mesmas 0 () pioraram

34. Em relação às condições atuais do seu bairro, o (a) Sr. (a) está:

1 () Muito satisfeito 2 () Satisfeito 3 () Pouco satisfeito

4 () Insatisfeito

35. O que faria o (a) Sr. (a) participar mais frequentemente dos assuntos de interesse do seu bairro?

Anexo 2

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO
CAMPOS DOS GOYTACAZES
ESTRUTURA DAS ENTREVISTAS COM INFORMANTES PRINCIPAIS**

Nº. da entrevista:		Data:	
Local da entrevista:			
Entrevistado:		Idade:	
		Sexo: 1 () M 2 () F	
Endereço:			

Estrutura básica das questões apresentadas aos representantes das Associações de Moradores:

1. Quando a associação foi criada?
2. Quantos associados a entidade possuía no momento da criação?
3. Quantos associados a entidade possui neste momento?
4. A associação possui sede própria ou alugada?
5. Qual a função que o (a) Sr. (a) exerce dentro da associação?
6. Há quanto tempo o (a) Sr. (a) participa das atividades da associação?
7. Onde a associação promove suas reuniões?
8. Como está organizada a estrutura interna da associação?
9. Quantas vezes a diretoria da associação se reúne mensalmente?
10. Qual a frequência das reuniões da associação com a comunidade?
11. De que forma a associação divulga os assuntos de interesse para toda a comunidade?
12. De que maneira ocorre o processo para a eleição dos membros da diretoria da associação?
13. Qual é o orçamento mensal da associação?
14. De onde provêm os recursos financeiros que mantêm o funcionamento da associação?

15. Qual a sua opinião a respeito do nível de participação da população nas reuniões organizadas pela associação?
16. Quais são os principais eventos organizados pela associação junto à comunidade?
17. Os representantes da associação participam de alguma outra organização ou atividade política? (Partidos, Ongs, Conselhos)
18. Os membros da diretoria da associação exercem algum cargo público?
19. A associação mantém relações com outras entidades associativas? Se sim, que tipo de relações e com quais entidades?
20. Qual a sua opinião a respeito da atuação da FAMAC enquanto entidade organizadora do movimento comunitário?
21. Existe alguma outra liderança ou organização atuando dentro da comunidade além da associação?
22. De que maneira a associação tomou conhecimento da elaboração do Plano Diretor Municipal?
23. De que forma a associação vem participando da elaboração do PDM?
24. Quais foram as medidas tomadas pela associação para garantir a participação da comunidade nas reuniões do PDM?
25. Como a associação tem informado a comunidade sobre o andamento dos trabalhos do PDM?
26. Em sua opinião, qual é a importância da participação das organizações comunitárias na elaboração do PDM?
27. Que papel você acredita que a associação deve cumprir na elaboração do PDM? (i.e., exigir melhorias, fiscalizar, propor, divulgar.)
28. Você acredita que a implantação do PDM vai contribuir para melhoria da qualidade de vida na comunidade? Se não, por quê? Se sim, como?
29. Quais são os resultados esperados para a sua comunidade a partir da elaboração do PDM? E para o resto da cidade?
30. Qual a sua visão sobre a atuação do poder público municipal (Prefeitura e Secretarias) na solução dos problemas que afetam a sua comunidade?
31. Você acredita que a atuação da associação pode interferir nas ações da prefeitura junto aos interesses da comunidade? De que forma?
32. Quais são os principais problemas enfrentados neste momento pela sua comunidade?
33. De que forma, e para quais órgãos, a associação tem encaminhado as reivindicações feitas pela comunidade?

- 34.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a participação da sua associação na preparação do PDM, que nota seria?
- 35.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a atuação da sua associação na solução dos problemas da comunidade, que nota seria?
- 36.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a atuação da prefeitura nas soluções dos problemas de sua comunidade, que nota seria?
- 37.** Há algo relacionado com a questão da atuação da sua associação, a preparação do Plano Diretor Municipal e os problemas que a comunidade vive no momento, que você gostaria de falar e não lhe foi perguntado por mim?

Anexo 3

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO
CAMPOS DOS GOYTACAZES
ESTRUTURA DAS ENTREVISTAS COM INFORMANTES PRINCIPAIS

Nº. da entrevista:		Data:	
Local da entrevista:			
Entrevistado:		Idade:	
		Sexo: 1 () M 2 () F	
Endereço:			

Estrutura básica das questões apresentadas ao representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC):

1. Quando a FAMAC foi criada?
2. Quantas associações a FAMAC possuía no momento da criação?
3. Quantas associações a FAMAC possui neste momento?
4. A FAMAC possui sede própria ou alugada?
5. Qual a função que o (a) Sr. (a) exerce dentro da FAMAC?
6. Onde a FAMAC promove suas reuniões?
7. Como está organizada a estrutura interna da FAMAC?
8. Quantas vezes a diretoria da FAMAC se reúne mensalmente?
9. Qual a frequência das reuniões da FAMAC com os representantes das Associações de Moradores?
10. De que forma a FAMAC divulga os assuntos de interesse para todas as comunidades?
11. Qual é o orçamento mensal da FAMAC?
12. De onde provêm os recursos financeiros que mantém o funcionamento da FAMAC?
13. De que maneira ocorre o processo para a eleição dos membros da diretoria da FAMAC?
14. Qual a sua opinião a respeito do nível de participação das comunidades nas reuniões organizadas pela FAMAC?
15. Quais são os principais eventos organizados pela FAMAC junto às comunidades?

16. Os representantes da FAMAC participam de alguma outra organização ou atividade política? (Partidos, Ongs, Conselhos)
17. Os membros da FAMAC exercem algum cargo público?
18. A FAMAC mantém relações com outras entidades associativas? Se sim, que tipo de relações?
19. De que maneira a FAMAC tomou conhecimento da elaboração do PDM?
20. O (a) Sr. (a) acredita que a divulgação feita pelo poder público municipal, para a elaboração do PDM, foi satisfatória?
21. De que forma a FAMAC vem participando da elaboração do PDM?
22. Quais foram as medidas tomadas pela FAMAC para garantir a participação das comunidades nas reuniões do PDM?
23. Em sua opinião, qual é a importância da participação da sociedade civil na elaboração do PDM?
24. Que papel você acredita que a FAMAC deve cumprir na elaboração do PDM? (i.e., exigir melhorias, fiscalizar, propor, divulgar.)
25. Você acredita que a implantação do PDM pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas comunidades? Por quê?
26. Qual a sua opinião a respeito da estrutura oferecida pelo poder público municipal para a elaboração do PDM?
27. O PDM tem conseguido abranger os diferentes segmentos (classes) da sociedade civil?
28. O processo de elaboração do PDM está atingindo todas as regiões do município?
29. Qual a sua visão sobre a atuação do poder público municipal (Prefeitura e Secretarias) na solução dos problemas que afetam as comunidades?
30. Quais são os resultados esperados a partir da elaboração do PDM?
31. Você acredita que o poder público consegue contemplar os interesses de todas as comunidades, indistintamente?
32. Em que medida a atuação da FAMAC e das associações pode interferir nas ações da prefeitura junto aos interesses da sociedade?
33. O poder público municipal atende às reivindicações do movimento comunitário?
34. O Sr.(a) acredita que a participação da sociedade civil organizada tem sido eficaz na formulação de políticas públicas no município?
35. Quais são os principais problemas enfrentados neste momento pelo movimento comunitário?
36. Quais são as principais reivindicações da FAMAC neste momento?

- 37.** De que forma, e para quais órgãos, a FAMAC costuma encaminhar as reivindicações feitas pelo movimento comunitário?
- 38.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a participação da FAMAC na preparação do PDM, que nota seria?
- 39.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a atuação das associações de moradores na solução dos problemas da comunidade, que nota seria?
- 40.** Se você tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a atuação da prefeitura na elaboração do PDM, que nota seria?
- 41.** Há algo relacionado com a questão da atuação da FAMAC, a preparação do Plano Diretor Municipal e a atuação da prefeitura, que você gostaria de falar e não lhe foi perguntado por mim?

Anexo 4

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO
CAMPOS DOS GOYTACAZES
ESTRUTURA DAS ENTREVISTAS COM INFORMANTES PRINCIPAIS

Nº. da entrevista:		Data:	
Local da entrevista:			
Entrevistado:		Idade:	
		Sexo: 1 () M 2 () F	
Endereço:			

Estrutura básica das questões apresentadas ao representante da Secretaria de Planejamento do município de Campos dos Goytacazes:

1. Em linhas gerais, quais as funções da Secretaria de Planejamento na administração pública municipal?
2. Qual o papel desempenhado pela Secretaria de Planejamento no processo de elaboração do PDM?
3. O(a) Sr.(a) acredita que a estrutura do PDM contempla todos os setores importantes para o desenvolvimento do município?
4. Qual a sua opinião a respeito da estrutura oferecida pelo poder público municipal para a elaboração do PDM em Campos dos Goytacazes?
5. Qual foi a porcentagem do orçamento municipal destinado especificamente para a elaboração do PDM?
6. O(a) Sr.(a) acredita que o poder público municipal vem cumprindo com todas as exigências necessárias para a elaboração do PDM? Por que?
7. Qual é a importância da participação da sociedade civil na elaboração do PDM?
8. Durante a elaboração do PDM, quais foram os mecanismos de divulgação utilizados pelo poder público municipal para a participação da sociedade civil neste processo? Esses mecanismos estão sendo satisfatórios?

9. Em sua opinião, está havendo interesse e participação efetiva da sociedade civil na elaboração do PDM em Campos dos Goytacazes?
10. E a participação da população?
11. As condições para a participação da sociedade civil na elaboração do PDM estão sendo satisfatórias? Por que?
12. O(a) Sr.(a) acredita que a implantação do PDM pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida no município de Campos dos Goytacazes? Por quê?
13. Que papel o(a) Sr.(a) acredita que a sociedade civil deve cumprir na elaboração do PDM? (i.e., exigir melhorias, fiscalizar, propor, divulgar)
14. O PDM tem conseguido abranger os diferentes segmentos (classes) da sociedade civil?
15. O(a) Sr.(a) acredita que processo de elaboração do PDM está atingindo todas as regiões do município de forma uniforme?
16. Quais são as principais dificuldades verificadas no decorrer do processo de elaboração do PDM?
17. Quais são os resultados esperados a partir da elaboração do PDM?
18. Quais são os mecanismos formais que permitem a participação popular na formulação de políticas públicas municipais?
19. O (a) Sr.(a) acredita que a participação da sociedade civil organizada tem sido eficaz na formulação de políticas públicas no município?
20. Qual a sua visão a respeito da atuação do movimento comunitário (FAMAC e associações de moradores) em Campos dos Goytacazes?
21. Em sua opinião, os representantes do movimento comunitário tiveram participação eficaz na elaboração do PDM?
22. Se o(a) Sr.(a) tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a participação da sociedade civil na preparação do PDM, que nota seria?
23. Se o(a) Sr.(a) tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a participação do movimento comunitário na preparação do PDM, que nota seria?
24. Se o(a) Sr.(a) tivesse que dar uma nota de 0 a 10 para a atuação da prefeitura na preparação do PDM, que nota seria?
25. Há algo relacionado com a questão da preparação do Plano Diretor Municipal, da atuação da prefeitura, e da participação da sociedade civil organizada, que o(a) Sr.(a) gostaria de falar e não lhe foi perguntado por mim?

Anexo 5



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
GABINETE DO PREFEITO

EDITAL DE CONVOCAÇÃO

PROCESSO PARTICIPATIVO PARA REVISÃO E ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES PRIMEIRA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, atendendo à Lei Federal nº 10.257/2001, o “*Estatuto da Cidade*”, convida todos os cidadãos para participarem da **Primeira Audiência Pública do Plano Diretor Participativo de Campos dos Goytacazes**.

A Primeira Audiência Pública do PDPCG tem por objetivo a apresentação e debate das propostas do **Modelo Espacial** para o Município e respectivas diretrizes estratégicas, elaboradas com base nos resultados obtidos na Leitura Técnica e na Leitura Comunitária, consolidadas no Diagnóstico do Município, assim como nas recomendações oriundas das Câmaras Temáticas e dos Primeiro e Segundo Seminários do Plano Diretor Participativo, eventos recentemente realizados.

Esta **Primeira Audiência Pública** compõe mais uma etapa do processo participativo que tem sido adotado na elaboração do Plano Diretor e das leis complementares que deverão orientar o crescimento e o desenvolvimento sustentável do Município.

A participação de todos é de grande importância.

A Audiência Pública será realizada no auditório da CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas, localizado na Avenida Sete de Setembro, nº 274, centro, Campos dos Goytacazes-RJ. A documentação referente aos temas da Audiência estará disponível na sede da Secretaria Municipal de Planejamento e no site www.campos.rj.gov.br.

DATA: 06 de outubro de 2006, sexta-feira;
HORÁRIO: 08 h às 18 h.

Campos dos Goytacazes - RJ, 20 de setembro de 2006.

Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso
Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes

Anexo 7

Fotos dos bairros selecionados para a pesquisa:

Flamboyant



Parque Nova Brasília



Parque Aurora



Baleeira

