

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL - PROPUR**

**GOVERNOS MUNICIPAIS
DESEMPENHO INSTITUCIONAL E CAPITAL SOCIAL**

Carla Portal Vasconcellos

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Propur, sob
orientação do Prof. Dr. Enaldo
Marques.

Porto Alegre, outubro de 2002.

*“Seremos sempre assim, sempre que precisar
Seremos sempre quem teve coragem
De errar pelo caminho e de encontrar saída
No céu do labirinto que é pensar a vida”*

Nei Lisboa

AGRADECIMENTOS

Aos professores Enaldo Marques, pela orientação;

Ao PROPUR, na pessoa do prof. Décio Rigatti, por acreditar e incentivar a produção científica, sem jamais perder a dimensão humana;

A UFRGS e aos professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo;

Aos gabinetes das Prefeituras de Tramandaí, Osório e Santo Antônio da Patrulha;

As Câmaras de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha e de Osório;

A dedicação desprendida de pessoas como Armando Antônio Dai Prá, Terezinha da Silveira e Eduardo Renda, pela ajuda na coleta de informações e a Marcelo Vasconcellos pelas traduções.

A todos os que se dispuseram a ser entrevistados, tornando possível este trabalho;

As amigas Neiva e Rosane do PROPUR, pelo apoio e carinho;

A minha família e, de um modo especial, a minha avó, Jeny Vasconcellos, por tudo;

Ao Sam, pelo que transcende as palavras, como a presença e o olhar;

A minha mãe, pelo incentivo, amizade, companheirismo e dedicação incansável, não só a mim, como também a este trabalho;

Ao meu marido e companheiro João, pelo carinho, pela compreensão, pelas muitas idéias e por tudo a que renunciamos;

As pessoas e comunidades que me despertaram o desejo da busca de respostas, infelizmente, pelas dificuldades que enfrentavam, e as comunidades e lideranças que, por sua luta e por suas verdades, me fazem ter esperança.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	06
2. INTRODUÇÃO.....	08
3. EMBASAMENTO TEÓRICO.....	13
3.1. A concepção de Robert Putnam.....	16
3.1.1. As instituições moldam a política.....	18
3.1.2. Desempenho institucional.....	20
3.1.3. As instituições são moldadas pela história.....	24
3.1.4. Desempenho institucional e capital social.....	31
3.2. Contribuições sobre o tema do capital social.....	35
3.3. Fundamentos do Estado.....	41
3.3.1. A contribuição de Weber.....	44
3.3.2. O Estado brasileiro.....	47
3.3.3. O poder local e os governos municipais.....	50
3.4. Política.....	52
3.4.1. Da ação.....	55
3.4.2. Distinções do universo político.....	58
3.5. Sobre as representações coletivas.....	66
3.5.1. Representação social: diferentes autores e abordagens.....	68
3.5.2. Solidariedade: subsídios de Durkheim.....	73
3.5.3. O espaço público hoje.....	76
3.5.4. Apreciação crítica.....	81
3.6. Críticas ao tema capital social.....	81
4. METODOLOGIA APLICADA.....	89
4.1. Objetivo.....	89
4.2. Etapas do trabalho.....	95
4.2.1. Instrumentos de pesquisa relativos ao capital social.....	97
4.2.2. Instrumentos de pesquisa relativos ao desempenho institucional.....	97
5. HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS.....	99
5.1. O Município mãe – Santo Antônio da Patrulha.....	99
5.1.1. Mosaico de culturas.....	103
5.2. Tramandaí.....	105
5.3. Osório.....	108
6. RESULTADOS.....	112

6.1. Questionários.....	112
6.1.1. Polarização esquerda direita.....	112
6.1.1.1.Santo Antônio da Patrulha.....	113
6.1.1.2.Tramandaí.....	117
6.1.1.3.Osório.....	121
6.1.1.4.Comparando os resultados.....	125
6.1.2. Cultura política.....	128
6.1.2.1.Santo Antônio da Patrulha.....	128
6.1.2.2.Tramandaí.....	130
6.1.2.3.Osório.....	132
6.1.2.4.Comparando os resultados.....	133
6.2. Entrevistas.....	135
6.2.1. Ações e prioridades das administrações.....	137
6.2.1.1.Santo Antônio da Patrulha.....	138
6.2.1.2.Tramandaí.....	153
6.2.1.3.Osório.....	168
6.2.2. Sobre os grupos horizontalmente organizados.....	182
6.2.2.1.Santo Antônio da Patrulha.....	182
6.2.2.2.Tramandaí.....	185
6.2.2.3.Osório.....	189
7. CONCLUSÕES.....	192
8. BIBLIOGRAFIA.....	200
ANEXO 1.....	
ANEXO 2.....	

RESUMO

O presente trabalho trata do desempenho institucional através da comparação das prioridades apontadas pelos administradores públicos e sua adequação às expectativas da população. Avalia ainda a história das localidades e o “associativismo”, aspecto do “capital social” que evidencia a existência de regras de reciprocidade e de sistemas de participação, verificando então as possíveis correlações entre desempenho institucional e grau de associativismo.

Em um recorte de doze anos, a partir de 1988, o estudo analisa três municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, representativos de realidades intra-regionais distintas. Representantes dos executivos e dos legislativos, além das lideranças populares responderam a questões referentes a polarização esquerda-direita e a cultura política, desvendando pensamento e práticas políticas. A análise do desempenho institucional se faz através da comparação entre entrevistas realizadas com estes mesmos representantes, avaliando o quanto às expectativas dos líderes comunitários corresponde à visão das lideranças políticas.

O trabalho permite um esboço da realidade sócio-política, do imaginário e da relação que cada comunidade estabelece com as administrações municipais, e, apesar de apresentar apenas parte das inúmeras correlações possíveis entre os diferentes dados coletados, conclui identificando, conforme Putnam (2001), estruturas sociais definidas e distintas entre si quanto ao capital e a tolerância social.

ABSTRACT

The present study deals about the institutional performance highlighted by public administrators and their adjustments to the population's expectancies. The study still evaluates the local history and its associativism, "social capital" that evidences the existence of reciprocity rules and participation systems, verifying this way the possible correlations between institutional performance and the associativism level.

In a period of twelve years time, since 1988, the study has analyzed three municipal districts of an area called "Litoral Norte", north coast of "Rio Grande do Sul", the southeast state in Brazil. These three municipal districts are representatives of inner region distinct realities. Representatives of the executive and legislative powers, and yet popular leaders have answered to questions referring to the polarization left-right and the political culture, uncovering political thought and practices. The institutional performance analyses is done trough the comparison between interviews accomplished with these very representatives, evaluating how much of the community leaders expectations are related to the political leaders' point of view.

The study allows a sketch of the socio-political reality and the imaginary reality that each community establish toward the municipal district administration, and despite the fact it shows just a portion of the countless possible correlations between the different collected data, it concludes identifying, according to Putnam (2001), social structures defined and distinct between each other on social capital and social tolerance.

1. APRESENTAÇÃO

A exclusão social é um problema manifesto da sociedade brasileira, e que, originando-se de deformações estruturais, tem se tornado mais visível a medida em que aprofundam-se as desigualdades e a concentração de renda. Estudos¹ revelam que as populações em piores condições de vida concentram-se em municípios com poucas alternativas de desenvolvimento econômico.

Apesar de existirem teorias, estudos, projetos, experiências e legislação a respeito da importância do poder local e da necessidade de sua democratização, muitos destes municípios têm persistido em práticas tradicionais de gestão, continuando dependentes do poder central e aumentando o processo de exclusão social e urbana.

Este trabalho se propõe a pesquisar e analisar a situação de municípios quanto a implementação de políticas públicas capazes de reduzir as distâncias sociais, corresponder as demandas da população e estabelecer as condições efetivas para a constituição de sujeitos coletivos e movimentos associativos, ampliando os espaços de participação, aqui compreendidos como espaços de promoção do direito à cidade.

O Estado do Rio Grande do Sul possui cidades com qualidade de vida de primeiro mundo, mas é palco de grandes desigualdades, sendo a mais propalada a grande distinção entre região sul e norte. Na delimitação do objeto buscamos em municípios do Litoral Norte do Estado as respostas aos nossos questionamentos, mostrando que ao Norte e, mais especificamente, na diferenciada Região Nordeste, aqui

¹ MAPA da exclusão in *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 1998. Especial A1, p. 8.

de acordo com a divisão regional sócio-econômica proposta por Bandeira², também se concentram pobreza e exclusão.

Este trabalho baseia-se nas conclusões de Robert Putnam quanto às vinculações existentes entre desempenho institucional, aqui no que se refere aos governos municipais, e o capital social das comunidades. A partir daí este trabalho apresenta os fundamentos teóricos do autor, os conceitos relativos ao Estado, considerações sobre Política, Representações Coletivas, além das contribuições e críticas referentes ao tema do capital social. As conclusões, por fim, irão se estabelecer a partir da história dos municípios e dos resultados da aplicação dos instrumentos propostos.

² In Samios, Eva. Pobreza Urbana. Projeto RS 2010.

2. INTRODUÇÃO

Este trabalho nasce do contato com a realidade de uma administração de um pequeno município do interior, onde foi possível, desde logo, observar que o comportamento dos políticos e administradores públicos correspondia em alguma medida ao comportamento daquela sociedade, tendo ambos uma clara vinculação com o processo histórico. A tentativa de explicação desta realidade lançou uma hipótese que não aparecia em sua totalidade em teorias conhecidas. Finalmente, após diversas tentativas de constituir novas elaborações a partir de teorias já existentes, este trabalho acaba por assumir a construção de Robert Putnam (1996) como fundamento teórico, pois, além de buscar responder as mesmas indagações, parte do mesmo pressuposto básico, qual seja, o de que existe uma forte relação entre a atuação das instituições e o comportamento social.

Assim, inicialmente, este trabalho apresenta uma resenha das pesquisas e conclusões deste autor, expondo detidamente os principais aspectos das análises desenvolvidas na Itália durante duas décadas de mudanças na estrutura institucional daquele país. Partindo do entendimento de que as instituições são moldadas pela história e de que as mesmas moldam a política, Putnam investiga como estas alterações institucionais influenciaram os aspectos políticos, o desempenho institucional e as relações deste desempenho com o contexto social.

Putnam estabelece uma clara relação entre a dimensão sócio-cultural, a que chama de *capital social*, e o desempenho institucional. Capital social diz respeito as características da organização social que, facilitando a cooperação espontânea, sustentam tanto o dinamismo econômico e quanto o bom desempenho governamental, aqui entendido como, sensibilidade as demandas e eficácia na utilização de recursos no

atendimento das mesmas. De acordo com este estudo, contexto social e história condicionam profundamente o desempenho das instituições.

A revisão do pensamento econômico convencional tem buscado incluir as dimensões políticas, institucionais e culturais nas reflexões sobre o desenvolvimento, de modo que o debate sobre o conceito de capital social tem se ampliado. Assim, depois de percorrer o trabalho de Putnam, são apresentadas as contribuições de vários outros autores, como Coleman e Kliksberg, para a delimitação e definição deste conceito.

Putnam e estes outros autores partem de conceitos preexistentes de Estado, de política e de inconsciente coletivo para traçar e delimitar as relações entre capital social e bom governo. O embasamento teórico deste trabalho irá justamente aprofundar estes conceitos, fundamentais para a melhor compreensão dos resultados obtidos nesta pesquisa.

O trabalho de Putnam trata da implantação de governos regionais, enquanto o presente trabalho fará uma análise de governos municipais, e ambos, portanto, abordam as administrações, os modos e os sistemas políticos pelos quais se regem o Estado, o que torna relevante percorrer as principais características e delimitações deste tema. Além disso, a moderna concepção de Estado, que tem como fundamento a legitimação, afirma que o poder da instituição só existe na medida em que corresponde à estrutura da sociedade, uma compreensão que vai ao encontro dos princípios deste trabalho, bem como dos desenvolvidos por Putnam, pois associa as instituições à sociedade. A legitimidade é o ponto central da teoria do Estado e também da fundamentação do poder por Weber.

Dentro desta panorâmica sobre os fundamentos do Estado, o trabalho aborda as características específicas da cultura política e do Estado brasileiro, mostrando o quanto as características patrimonialistas deste Estado vinculam-se as relações sociais existentes. Ainda são analisadas as características específicas do poder local e dos governos municipais dentro desta realidade de um Estado patrimonialista.

Putnam afirma que as instituições moldam a política, e, deste modo, o trabalho, ao tratar de política, busca conceituar esta importante dimensão da vida

humana, enquanto vida coletiva. O trabalho assume a visão elaborada por Hannah Arendt, que considera a política, ou a ação como prefere, uma manifestação elementar da condição humana, que, no entanto, no decurso da história acaba por perder seu sentido: segundo Hannah, vivemos em um mundo onde a ação foi substituída pelo comportamento e o Estado e o governo substituídos pela administração e pela burocracia.

Segundo Putnam, a bipolarização do universo político produziria efeitos negativos sobre a administração. Deste modo, o trabalho também percorre os conceitos e distinções da política elaborados por Bobbio com o objetivo de compreender e caracterizar as contraposições políticas.

Com o objetivo de aprofundar a compreensão de alguns aspectos desta dimensão sociocultural a que Putnam denomina capital social, o trabalho percorre abordagens de diferentes autores sobre o tema das representações coletivas, detendo-se nos subsídios elaborados por Durkheim.

Por fim, o embasamento teórico apresenta a crítica de diversos autores aos aspectos metodológicos e políticos da obra de Robert Putnam.

Este trabalho enfocará a questão do desempenho institucional através da análise das prioridades apontadas pelos administradores públicos e de sua adequação às expectativas da população, que será representada aqui por lideranças comunitárias. Procurará também avaliar o associativismo, aspecto do capital social que evidencia a existência de regras de reciprocidade e de sistemas de participação, dentro do enfoque desenvolvido por Putnam (1996) quanto ao papel das organizações sociais na resolução dos problemas urbanos, resgatando a história do lugar e procurando verificar as possíveis correlações entre desempenho institucional e grau de associativismo.

Em um recorte de doze anos, entre 1988 e 2000, perfazendo três administrações e três legislaturas municipais, foram analisados três municípios da região do litoral norte do Rio Grande do Sul, representativos de realidades intra-regionais distintas, tanto em sua história, quanto em sua dinâmica sócio-econômica. Com o objetivo de avaliar o estoque de capital social destas diferentes comunidades,

pesquisamos a história de cada um deles e buscamos avaliar o grau de associativismo, através de entrevistas com representantes de grupos organizados.

Amparados nos pressupostos teóricos de Putnam e Bobbio, representantes dos executivos e dos legislativos destes três mandatos, além das lideranças populares responderam a questionários referentes a polarização esquerda-direita e a cultura política, traçando um painel do pensamento e das práticas políticas nos três municípios.

A análise do desempenho institucional se deu através da comparação entre entrevistas realizadas com representantes dos executivos, dos legislativos e dos afiliados a grupos horizontalmente organizados, buscando avaliar o quanto as expectativas destes líderes comunitários corresponde a visão das lideranças políticas. Nesta avaliação de desempenho o trabalho também utiliza dados das despesas por função fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

O panorama traçado pelas cerca de oitenta entrevistas e questionários aplicados a secretários, ex-secretários, prefeitos, ex-prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, ex-vereadores, presidentes de sindicatos e de diversos tipos de associações permitiu a elaboração de um esboço interessante da realidade sócio-política destes municípios, permitiu percorrer um pouco do imaginário destas comunidades e permitiu também apreender o tipo de relação que cada uma delas estabelece com as administrações municipais.

O trabalho apresenta parte das inúmeras correlações possíveis entre os diferentes dados coletados e conclui identificando, de acordo com o mais recente trabalho de Putnam, publicado em 2001, nos municípios analisados, estruturas sociais definidas e distintas entre si.

Estudos recentes demonstram que os pequenos municípios concentram boa parte da população em situação de exclusão. Estes municípios apresentam também características diferenciadas, como uma maior pessoalidade nas relações, um encurtamento das distâncias entre economia e política, e uma densidade social que pode, inclusive, superar a lógica do mercado. Partindo-se destas premissas, a carência e as

especificidades dos pequenos municípios, fica patente a importância de uma maior compreensão dos processos que se desenrolam nestas realidades, não sendo apropriadas generalizações ou aplicações diretas de teorias baseadas nas experiências de grandes cidades.

Embora as macro-políticas de desenvolvimento regional representem uma alternativa, a possibilidade das próprias comunidades elegerem o seu modelo de desenvolvimento parece ser um terreno ainda mais fértil para o encontro de soluções. Neste sentido, o **primado das relações sociais** pode sobrepor-se, muitas vezes, até mesmo, aos grandes investimentos, sustentando-os ou tornando-os inócuos, potencializando-os ou obstruindo-os.

Creditamos relevância ao tema proposto enquanto formulação de bases para discussões que acabem por capacitar os poderes locais, nestas realidades, na busca de uma forma democrática de gestão, trazendo à tona as prioridades, resgatando o cidadão e, por fim, diminuindo as distâncias sociais.

3. EMBASAMENTO TEÓRICO

A análise do contexto em que nos inserimos, dos processos capitalistas de produção e das conseqüências da expansão das políticas neoliberais no Brasil são descritos por diferentes autores, como Benjamin (1998), Ribeiro (1993), Vainer e Smolka (1992), Kovarick (1979) dentre outros.

De acordo com os modelos neoliberais, as questões sociais e seus custos podem “ser cobertos pelos extraordinários ganhos de produtividade realizados nos setores de ponta”. Mas a desregulamentação da economia e a privatização de empresas, ingredientes essenciais do modelo, desprezam a massa de miseráveis que não tem como atender suas demandas básicas e, a partir daí, Vainer e Smolka (1992) prevêem uma “agudização da segregação social (. . .) aumento da (. . .) violência urbana”.

A sociedade brasileira, como parte deste modelo, pode ser considerada uma sociedade urbano-industrial moderna, onde as disparidades regionais e sociais foram ampliadas a partir do processo de urbanização.

Expressões intra-urbanas desta realidade são: a incapacidade de intervenção do Estado; a desorganização administrativa quanto aos serviços públicos; impossibilidade de enfrentamento das demandas; a visibilidade que os movimentos populares dão a certas irracionalidades; e a presença do tema ‘participação’ nos debates (Vainer e Smolka,1992).

Não se desenvolveram ainda modos de resolver “a segregação social no espaço, as taras da especulação, a carência crônica de equipamentos e serviços para a maioria da população urbana”, mas um padrão alternativo de planejamento, de acordo com Vainer e Smolka (1992), “deveria ser democrático (participação), descentralizado

(fortalecimento do poder local), consciente (integração setorial e espacial), e competente (eficácia técnica, equidade social e flexibilidade tecnológica)". Já de acordo com Ribeiro (1993), deveria tratar a questão da desigualdade através de formulações de economia urbana, pensando de que modo a provisão de equipamentos e serviços poderia estar articulada a geração de emprego e renda, procurando também restaurar os laços de sociabilidade.

A questão urbana tem passado cada vez mais pela discussão do próprio papel do Estado. Diferentes concepções têm buscado respostas aos desafios colocados à gestão das cidades. Assim, enquanto Osborne e Gaebler (1992) analisam as conseqüências do empreendedorismo sobre o setor público e Castels e Borja (1996) apontam para necessidade de redefinir as competências dos municípios, Harvey (1996) resgata a leitura marxista da questão urbana, revalorizando a dinâmica política.

Há, desde os anos 80, uma (re)valorização dos governos municipais, sobre a qual existem basicamente duas posições: a primeira (Preteceille, 1986; Coraggio, 1988; Botero, 1992)³ que questiona possíveis incrementos das desigualdades intra-regionais e a incapacidade de democratização real do poder local, dada a dominação do "caudilhismo"; e a segunda que acredita na capacidade de democratização e construção de alternativas de desenvolvimento a nível local, mesmo sob a égide do neoliberalismo (Massolo, 1988; Arocena, 1989; Arocena, 1992)⁴. Esta segunda vertente retoma o ideário de Tocqueville sobre o papel do governo municipal, enquanto esfera próxima do cidadão e de suas necessidades.

Ainda quanto aos governos locais, um grande número de obras apontam o caminho da eficácia, da produtividade, da otimização, dos planos estratégicos e do PODC (planejar, organizar, dirigir, controlar), enquanto outras apontam para a participação dos cidadãos e para a necessidade de atenção às suas necessidades.

Em que pese a discussão, a democratização e a descentralização têm-se dado, produzindo resultados que vão desde a permanência das forças e dos modos conservadores até a inovação e o rompimento com os processos tradicionais. Essas

³ In Ribeiro, 1993.

⁴ In Ribeiro, 1993.

inovações, tratadas por Moura (1990, 1998), fazem emergir novos atores sociais e políticos, promovendo novas relações entre Estado e sociedade e a difusão de idéias democráticas, que assumem dinâmicas diferenciadas de acordo com as condicionantes locais, com mais êxito “em lugares que apresentem um ambiente mais favorável”(Moura, 1998, p.171).

Mas o que pode ser caracterizado como “um ambiente mais favorável”? Questionamentos semelhantes foram elaborados por Putnam (1996): “Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não? (. . .) O desempenho das instituições depende do contexto social, econômico e cultural?” De acordo com o autor a transposição dos dilemas da ação coletiva está sujeita ao contexto social e ao estoque de capital social.

O capital social é um recurso que cresce com a utilização e tende a se exaurir com a não utilização, caracterizando-se assim por círculos virtuosos, ou de criação, e por círculos viciosos, ou de dilapidação. Capital social, de acordo com Putnam (1996), diz respeito as especificidades da organização social que, sob a forma de *regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica*, aumentam a eficiência da sociedade.

As regras sociais, infundidas por condicionamento e socialização, apesar de não possuírem força legal, costumam ser acatadas, fortalecendo a confiança social e a cooperação. A mais importante delas, de acordo com Putnam (1996) é a reciprocidade, que pode ser específica, uma permuta simultânea por itens de igual valor, ou generalizada, através de relações contínuas de troca sem equilíbrio ou correspondência que supõem expectativas futuras. A regra da reciprocidade generalizada é componente produtivo de capital social.

Toda sociedade se caracteriza também por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais formais e informais. Putnam (1996) indica que estes sistemas podem ser “horizontais”, congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder ou “verticais”, agregando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência. Os sistemas de participação cívica representam uma intensa interação horizontal, constituindo-se em forma essencial de capital social.

Em um contexto cívico, comprovou Putnam (1996), os cidadãos querem um bom governo e conseguem tê-lo, exigindo serviços públicos eficazes, enquanto nos não cívicos, os cidadãos assumem uma postura suplicante. Assim, o desempenho de um governo representativo é favorecido pela infra-estrutura social e pela capacidade de colaborar das comunidades cívicas. Assumimos o contexto cívico como o “ambiente mais favorável” referido por Moura.

3.1. A CONCEPÇÃO DE ROBERT PUTNAM

Em seu livro ‘Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna’, Robert Putnam elabora uma série de instigantes questionamentos que acaba por responder através da análise das experiências institucionais italianas. As conclusões deste estudo lançam as bases deste paradigma chamado capital social, segundo Durston (1999), um paradigma em construção.

Putnam constata que a supremacia da democracia liberal tem sido acompanhada de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos, e que, apesar de não podermos prescindir dos governos, pouco se sabe a respeito do que os faz “funcionarem direito”.

O “novo institucionalismo”, renovada abordagem das questões institucionais, vale-se da construção de modelos de escolha racional e da Teoria dos Jogos para compreender o comportamento dos atores. Ainda persistem divergências com relação a muitos pontos, tanto teóricos quanto metodológicos, mas, segundo Putnam, os institucionalistas de diferentes vertentes consideram como pontos fundamentais os seguintes:

1. *As instituições moldam a política:* As normas e os procedimentos operacionais que compõem as instituições influenciam os resultados políticos porque contribuem para a formação da identidade, do poder e da estratégia dos atores;

2. *As instituições são moldadas pela história*: corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos, ou seja, o que ocorre antes condiciona o que vem a ocorrer depois. Os indivíduos podem escolher suas instituições, mas o fazem em circunstâncias criadas por outros atores, e, ao mesmo tempo, suas escolhas influenciam as regras no interior das quais seus sucessores estarão se movendo.

A abordagem de Putnam busca referendar estas duas assertivas, investigando empiricamente como a mudança institucional influencia nos resultados políticos e como o desempenho institucional é condicionado pela história. Analisa ainda a relação entre o contexto social e o desempenho prático das instituições.

Para alguns teóricos, que concebem as instituições como sendo as normas que regem a tomada de decisões coletivas, o bom desempenho institucional limita-se a capacitar os atores a resolverem suas divergências de modo eficiente. Segundo Putnam, esta concepção não abarca a totalidade do papel das instituições na vida pública. Sua noção de desempenho institucional, baseia-se numa compreensão mais abrangente de instituição: segundo ele, as instituições são “mecanismos para alcançar propósitos”, assim as instituições governamentais, além de tomar decisões, devem *agir*.

Em seu modelo de governança, que considera simples, primeiro as instituições governamentais recebem subsídios do meio social, depois os partidos políticos e outros grupos articulam esses interesses, e, finalmente, as autoridades adotam uma política e esta política, então, deve ser implementada. A partir daí, ter um bom desempenho significa que uma instituição democrática “tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível as demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas”.

Na ciência social comparativa três correntes ocupam-se da dinâmica do desempenho institucional (Putnam, 1996, p.25). A primeira delas centra-se no projeto institucional e, tendo surgido durante surto constitucionalista do século XIX, debita ao arranjo formal grande parte do destino dos governos representativos. As malfadadas experiências da Itália e da Alemanha no período entre guerras, contudo, levaram a uma reavaliação quanto aos determinantes organizacionais, mas ainda se dá grande crédito à

manipulação institucional, destacando-se, além de John Stuart Mill, os nomes de Arturo Israel e Elinor Ostrom.

A segunda corrente evidencia a influência dos fatores socioeconômicos sobre o desempenho das instituições (Putnam, 1996, p.26). Aristóteles já destacava a importância destes fatores para o desenvolvimento da democracia. Recentemente, cientistas como Robert Dahl e Seymour Martin Lipset acrescentaram à estas condições básicas de um governo eficaz aspectos da modernização, como saúde e educação.

A terceira corrente teria surgido com Platão, segundo o qual o desempenho dos governos varia em função da disposição de seus cidadãos, ou seja, em função de fatores socioculturais (Putnam, 1996, p.27). Dentro desta corrente incluem-se os recentes estudos sobre cultura cívica de Almond e Verba e, também, o mais ilustre exemplo da tradição sociocultural de análise política, Alexis de Tocqueville, acerca da vinculação dos costumes de uma sociedade às suas práticas políticas.

3.1.1. AS INSTITUIÇÕES MOLDAM A POLÍTICA

Com o propósito de corroborar a primeira das assertivas - a de que as instituições moldam a política - Putnam recupera as transformações das instituições formais ocorridas na Itália durante a década de 70.

A Itália, historicamente constituída por fortes identidades regionais e locais, encontrava-se unificada por uma autoridade central que estabelecia sua política nacional a partir de barganhas eleitorais e parlamentares. Após a II Guerra Mundial, o sentimento regionalista ressurgiu e os partidos políticos, antes abolidos, passaram a exigir a descentralização. Assim, a constituição de 1948 estabeleceu eleições diretas para governos regionais, o controle central, todavia, continuou. Entre as décadas de 50 e 70 houve um enorme crescimento econômico no país, que qualificou a vida das pessoas, sem, no entanto, qualificar as práticas políticas e dos governos, o que aumentou a frustração regional.

Os populistas sustentavam que os governos regionais elevariam os níveis de democracia ao promover a participação dos cidadãos. Os moderados alegavam que a descentralização faria aumentar a eficiência administrativa. Os sulistas acreditavam que o governo regional poderia acelerar o desenvolvimento social e econômico, reduzindo assim as desigualdades regionais. Os tecnocratas progressistas afirmavam que as regiões eram necessárias ao planejamento sócio-econômico racional, podendo conduzir a um novo modo de fazer política, mais pragmático do que o tradicional estilo político ideológico italiano. A autonomia regional interessava a todos os grupos à margem da política nacional – como os comunistas em meados do século e os católicos algumas décadas antes (Putnam, 1996, p.36).

Em 1970 elegeram-se os primeiros conselhos regionais, mas a batalha continuou, pois as autoridades centrais mantiveram seus poderes até 1977, quando um pacote de medidas conferiu maiores responsabilidades às regiões. A partir daí competiam às regiões: saúde, habitação, planejamento urbano, agricultura, obras públicas, certos aspectos da educação, estatutos do planejamento territorial, econômico e estrutural, além dos “Fundos do Sul”.

Até então as regiões recorriam a diferentes expedientes políticos não formais. O sul dependia de estratégias verticais, como o recurso de algum pistolão nacional, enquanto no norte os líderes estavam mais interessados numa ampla frente regionalista, ou seja, nas ações coletivas horizontais.

Entre 1970 e 1990, o cargo de conselheiro regional acendeu, passando a ser um estágio para o parlamento nacional. Também neste período ocorreu uma despolarização ideológica e as fortes tensões políticas foram substituídas pelo respeito mútuo. Os conselheiros passaram a ver-se como defensores do interesse público, preocupando-se mais com a prestação eficiente de serviços e menos com “capitalismo ou socialismo”.

Putnam constata, nas duas primeiras décadas da experiência regional, uma mudança radical na atmosfera e na cultura política: passou-se do conflito ideológico à colaboração, do extremismo à moderação, do antagonismo à tolerância, da doutrina abstrata à gestão prática, da articulação de interesses à agregação de interesses,

da reforma social radical ao bom governo (Putnam, 1996, p. 49 e 51). O poder dos líderes regionais, cada vez mais independentes de seus partidos, aumentou, enquanto o dos líderes nacionais e municipais diminuiu.

Por outro lado, o desempenho administrativo de algumas regiões, sobretudo no Sul, tornou-se problemático: descontinuidade administrativa, procedimentos burocráticos ineficientes, administradores regionais desmotivados e despreparados, órgãos do governo regional descoordenados entre si, projetos inviáveis, incapacidade de discutir e implementar planos de desenvolvimento regional. A origem destes problemas seria a persistência do clientelismo e da filiação partidária como principais critérios para o provimento de cargos, especialmente nas regiões mais pobres, onde o governo é tido como uma lucrativa fonte de renda.

Putnam conclui que as novas instituições estão mais próximas ao povo e às realidades regionais, mas, ao mesmo tempo, sua ineficiência administrativa acabou por agravar ainda mais as disparidades entre o Norte e o Sul. Respondendo a questão do quanto as instituições moldam a política, Putnam demonstra que a reforma regional influenciou significativamente a política italiana, alterando a trajetória de seus líderes, seus ideais, seus parceiros e adversários, bem como as atitudes dos cidadãos e dos líderes comunitários.

3.1.2. DESEMPENHO INSTITUCIONAL

Antes mesmo de verificar a segunda assertiva, avaliando a influência da história e do contexto social sobre o desempenho das instituições, Putnam avalia o desempenho em si. Para esta avaliação dos governos regionais italianos, estabelece requisitos rigorosos: deve ser abrangente, coerente, confiável e corresponder aos critérios dos membros da instituição. Seus indicadores são doze: estabilidade do gabinete, prestação orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, creches, clínicas, instrumentos de política industrial, gastos na agricultura, gastos com unidades sanitárias, habitação e desenvolvimento urbano, sensibilidade da burocracia. Mesmo “descrente da coerência de todos esses

indicadores” (Putnam, 1996, p.87), foi um índice síntese deles que proporcionou a comparação entre o desempenho das diferentes regiões italianas.

Putnam verifica a partir daí que, mesmo contando com a mesma estrutura, com os mesmos recursos jurídicos e financeiros, algumas regiões apresentaram índices de desempenho invariavelmente melhores do que outras. Certos governos regionais mantiveram, durante as duas décadas estudadas, desempenhos estáveis, sendo internamente mais eficientes, mais criativos na elaboração de suas políticas e mais eficazes em sua implementação.

Buscando compreender a razão destas diferenças, Putnam analisa duas possibilidades: a da modernidade sócio-econômica e a da “comunidade cívica”. Quanto a *modernidade econômica*, confirma uma forte correlação entre as regiões mais ricas e modernas e o bom desempenho dos governos, mas questiona se esta modernidade é a causa do bom desempenho ou se o bom desempenho é uma das causas desta modernidade, ou ainda se ambas não seriam afetadas por um terceiro fator, ou, por fim, se a relação entre ambas seria ainda mais complexa.

Quanto a *comunidade cívica*, Putnam remonta a discussão entre a escola republicana e os liberais. Uma tendência revisionista da filosofia política anglo-americana resgatou recentemente a tradição republicana ou comunitária. Nascida na Grécia, visitada por Maquiavel e seus contemporâneos, esta tradição republicana, que atribuía o êxito das instituições à “virtude cívica”, foi superada pela exaltação do individualismo e dos direitos individuais proposto por Hobbes, Locke e outros liberais. Considerado pelos liberais um ideário “perigoso e anacrônico”, a “comunidade cívica”, para ser compreendida, deve ser analisada em alguns de seus principais tópicos.

Em uma comunidade cívica os cidadãos participam dos negócios públicos e, sem altruísmo, definem seus próprios interesses “no contexto das necessidades públicas gerais”, uma atitude dirigida para vantagens partilhadas. No contraponto desta virtude cívica está o “familismo amoral” e a valorização do domínio público como espaço de afirmação dos interesses pessoais.

Outro aspecto fundamental da comunidade cívica é a igualdade de direitos e deveres entre todos os cidadãos, que, deste modo, interagem como iguais, em relações horizontais de reciprocidade e cooperação. Além disso, em uma comunidade cívica a confiança mútua é um preceito difundido, evitando o que os economistas denominam de “oportunismo” ou desconfiança, que acaba por impulsionar os indivíduos à ações isoladas.

Segundo Alexis de Tocqueville, fortalecem as normas e valores de uma comunidade cívica algumas estruturas e práticas sociais, como organizações civis e políticas que promovem o espírito de cooperação, a confiança social, a consciência e a participação política. Pesquisas recentes, como as desenvolvidas por Norman Uphoff e Milton Esman no Terceiro Mundo, confirmam o associacionismo como “precondição necessária para um governo democrático”.

Apoiado nestes princípios, Putnam estabelece quatro indicadores através dos quais vai avaliar o comportamento cívico das regiões italianas: movimento associativo (excluindo sindicatos, igrejas e partidos políticos), público de periódicos, comparecimento a referendos nacionais e voto preferencial. Quanto aos dois últimos, que referem-se especificamente ao comportamento político, cabe esclarecer que, enquanto os referendos são uma oportunidade dos cidadãos opinarem sobre diferentes deliberações públicas, desde a legalização do divórcio até a escala móvel dos salários, o voto preferencial refere-se a possibilidade da indicação, para além do voto em chapa única, de um determinado candidato, uma prática relacionada ao sectarismo e ao clientelismo.

Nas regiões cívicas mais da metade dos cidadãos jamais exerceu o voto preferencial, enquanto nas regiões menos cívicas mais da metade sempre votou deste modo. Nas regiões cívicas o comparecimento aos referendos é maciço, enquanto nas regiões menos cívicas “geralmente eles deixam passar a oportunidade”. O que distingue essa participação é seu caráter, intimamente vinculado a natureza da política praticada nestas regiões: uma pressupõe a deliberação coletiva, outra enfatiza as vantagens pessoais. Concomitantemente, ser membro de algum tipo de grupo ou associação nas regiões cívicas é duas vezes mais comum do que nas regiões menos cívicas.

Nas sondagens realizadas junto à líderes políticos e à comunidade em geral, as regiões onde os cidadãos usam o voto preferencial, não votam em referendos, não pertencem a associações, não lêem jornais, são também regiões onde 20% dos eleitores admitem pedir favores a políticos, sendo consideradas por seus próprios líderes como regiões onde se desenvolvem práticas clientelistas. Nas regiões onde os cidadãos não usam o voto preferencial, participam dos referendos, estão vinculados à associações e lêem jornais, o percentual de eleitores que admitem pedir favores à políticos cai para 5%. Ao mesmo tempo, os líderes das regiões mais cívicas exaltam a participação popular, mostram aversão à estruturas hierarquizadas e estão mais dispostos a dissolver conflitos.

O mais importante, contudo, é a coincidência entre estes aspectos da participação cívica e o desempenho dos governos regionais, uma relação muito mais vigorosa do que com o desenvolvimento econômico. Putnam conclui que as regiões economicamente mais avançadas têm governos mais eficientes porque nelas também existe uma maior participação cívica.

Sobre as afiliações retiradas da análise - sindicatos, igrejas e partidos políticos – Putnam justifica seus diferentes, e específicos, efeitos no contexto cívico italiano. Os sindicatos na Itália assumem um caráter político e ideológico, possuindo um peso cívico ainda maior. Ainda assim, as regiões cívicas possuem cerca de duas vezes mais afiliações do que as outras regiões. A Igreja na Itália aparece como alternativa à associação cívica e não como parte dela, estando negativamente relacionada ao engajamento cívico: metade dos italianos que vão mais de uma vez por semana à missa, jamais discutem política. Já os partidos políticos se adaptam bem aos dois contextos, sendo a afiliação partidária comum tanto nas regiões cívicas, como nas menos cívicas, mas o significado deste engajamento em uma e outra é totalmente diverso. Apesar desta politização, o sentimento dos cidadãos em uma comunidade menos cívica é de exploração, dependência, frustração e impotência, o que gera insegurança, desconfiança. Nestas regiões, berço da Máfia, pode-se encontrar uma corrupção endêmica e grande apoio as “forças da ordem”, a polícia. Os cidadãos das comunidades cívicas, ao contrário, esperam que os outros sigam as regras e, deste modo, fazem o mesmo.

Alguns estudos clássicos associam as comunidades cívicas à “comunidades pré-modernas, pequenas e coesas”. O trabalho de Putnam demonstra, ao contrário, que justamente as aldeias sulistas tradicionais são as comunidades menos cívicas da Itália, ao passo que as comunidades mais cívicas correspondem a algumas das cidades mais modernas e tecnologicamente mais desenvolvidas.

Determinados fatores possivelmente vinculados ao bom desempenho institucional não se confirmaram, como por exemplo consenso político, estabilidade social, educação e urbanização.

3.1.3. AS INSTITUIÇÕES SÃO MOLDADAS PELA HISTÓRIA

Tendo caracterizado as distintas regiões quanto ao seu desempenho institucional, e analisado as relações entre este desempenho, a modernidade econômica e a comunidade cívica, Putnam retoma a segunda assertiva, passando a avaliar a influência da história sobre o desempenho das instituições.

Padrões sociais que remontam à Itália medieval são fundamentais para explicar por que, no limiar do século XXI, certas regiões se mostram mais aptas do que outras para gerir a vida coletiva e manter instituições eficazes. Por volta do ano de 1100, surgiram na Itália dois regimes distintos que vieram a ter amplas conseqüências sociais, econômicas e políticas.

No Sul, mercenários normandos, fundaram um regime administrativa e economicamente avançado. O reino normando praticava a tolerância religiosa, concedendo liberdade de culto a muçulmanos e judeus, patrocinava as artes, a arquitetura e as ciências, mas, ao mesmo tempo, através das *Constitutiones* de Frederico, assegurava, além do monopólio da monarquia sobre a justiça, os privilégios da nobreza. Uma comissão de funcionários centrais era a responsável local perante o rei, “imperador por vontade de Deus”. Assim, no campo social e político, o Sul poderia ser definido como feudal, burocrático ou absolutista, ou ainda como uma composição desses três regimes.

As cidades do Sul chegaram a dar mostras de que desejavam a autonomia, mas logo foram subordinadas. Com passar dos séculos, a acentuada hierarquia social acabou dominada por uma aristocracia rural, enquanto massas camponesas penavam para sobreviver. Apesar das acirradas disputas por este território durante os sete séculos seguintes à morte de Frederico, a estrutura social permaneceu inalterada, com a vida dos artesãos e dos comerciantes ordenada a partir do centro e de cima.

Com sua forma de governo autônomo, as cidades da Itália setentrional e central, representavam, por volta do século XII, um “oásis na selva feudal”, uma alternativa ao regime de vassalagem predominante na Europa. Baseadas na colaboração horizontal, as comunas tiveram origem em associações voluntárias formadas por grupos de vizinhos unidos por um pacto de proteção e cooperação econômica mútua.

Assim, enquanto no Sul a autoridade feudal era fortalecida, no Norte o poder político começava a ultrapassar o âmbito da elite tradicional. E, apesar de não representar o moderno ideal democrático, uma vez que apenas a minoria da população possuía direitos políticos, a prática do republicanismo nessas comunas propiciou uma grande participação popular nas deliberações públicas. Tais mudanças políticas representavam o surgimento de novas formas de solidariedade e de um intenso sentimento de igualdade.

A administração pública possuía caráter profissional. Especialistas em governo municipal desenvolveram sistemas avançados de finanças públicas, saneamento de terras, direito comercial, contabilidade, zoneamento, saúde pública, desenvolvimento econômico, educação pública, policiamento e comissões governamentais. Enquanto a importância do aparato legal crescia, as instituições eclesiásticas perdiam espaço para associações leigas. Estabelecida a ordem civil, houve também um rápido crescimento mercantil, através da recuperação de instituições fundamentais como dinheiro, leis e crédito.

As comunas, todavia, não eram modelos de igualitarismo. A nobreza, a oligarquia, as desigualdades sociais, o sectarismo, a violência e a insegurança não desapareceram, mas a mobilidade social e a solidariedade, mantinham a ordem.

Deste modo, enquanto o reino normando do Mezzogiorno gozava de uma prosperidade alicerçada na terra e na hierarquia social e política, as cidades do Norte alcançaram melhorias econômicas graças a seus vínculos horizontais de colaboração e solidariedade.

Norte e Sul diferenciavam-se por suas estruturas. No Norte haviam cidadãos; a autoridade legítima era “apenas delegada a funcionários públicos”; a Igreja era uma entre muitas instituições civis; os acordos sociais, políticos e religiosos eram horizontais; a colaboração, a mútua assistência, o senso cívico e a confiança eram características ordinárias. No Sul, ao invés de cidadãos, vassalos; a autoridade legítima era monopolizada pelo rei, que só era responsável perante Deus; a igreja era um poderoso e rico proprietário na ordem feudal; as relações eram hierarquizadas e a principal virtude desta hierarquia era a imposição da ordem à anarquia.

“No mundo feudal, prevalecia uma ordem vertical (. . .) senhor, vassalo e servo. Nas cidades, surgiu uma ordem horizontal, caracterizada pela cooperação entre iguais. A guilda; a confraria; a universidade; e, acima de tudo, a guilda das guildas, a união juramentada de todos os burgueses, a comuna, todas elas eram instituições criadas pelo novo contexto e que refletiam os novos ideais.” (Cipolla)⁵

O centro do republicanismo curiosamente corresponde às regiões mais cívicas de hoje, seguidas de perto pelas áreas mais ao norte cujas tradições republicanas, embora genuínas, revelaram-se um pouco menos resistentes.

No século XIV, a fome, a peste negra e a Guerra dos Cem Anos começaram a minar o espírito da comunidade cívica e a estabilidade do governo republicano. A devastação causada pela peste negra foi extraordinária: mais de um terço de toda a população italiana pereceu em 1348. A atividade econômica ficou deprimida por mais de um século.

No século XV e início do XVI, invasões estrangeiras trouxeram mais conseqüências demográficas e econômicas traumáticas para as comunas do Norte. E, no século XVII, todas as cidades de Itália setentrional e central deixaram de ser repúblicas, o que resultou numa espécie de “refedualização” da península italiana. A efervescência mercantil e financeira deu lugar à propriedade agrária e à indolência.

Os modelos de autoridade no Norte não mais diferiam das estruturas feudais do Mezzogiorno. Mas alguma coisa da experiência das comunas e do engajamento cívico, sobrevivera no vale do Pó e na Toscana, de modo que essas regiões foram mais receptivas aos primeiros sinais de retomada do progresso cultural e econômico da segunda metade do século XVIII. E, apesar do eclipse do republicanismo comunal, as diferenças regionais no tocante à cultura e à estrutura social que se haviam manifestado na época medieval continuavam perceptíveis.

O século XIX foi uma época de efervescência na vida associativa em grande parte da Europa ocidental, sobretudo entre as chamadas classes populares.

Uma manifestação importante desta efervescência na Itália pós-unificação foi o desenvolvimento de sociedades de mútua assistência, que incluíam: benefícios a idosos, incapacitados ou impossibilitados de trabalhar; auxílio às famílias de falecidos; indenização por acidentes; pagamentos a desempregados; serviços de creche e maternidade; e oportunidade de ensino para os associados e suas famílias (escolas noturnas, ensino básico, artes e ofícios e bibliotecas itinerantes).

As associações de mútua assistência, organizadas porém voluntárias, resultaram da solidariedade coletiva face aos riscos econômicos e se propagaram por vários setores da economia (cooperativas de bancos rurais, de trabalhadores, de produtores, de consumidores), tendo o número de associados quadruplicado em apenas três décadas.

Embora os objetivos dessas organizações fossem apolíticos, elas desempenhavam importantes funções políticas latentes e, tal como suas congêneres francesas, as sociedades de mútua assistência italianas eram partidárias: algumas eram

⁵ In: Putnam, 1996, p.142.

radicais e republicanas, outras liberais, socialistas ou católicas. Entre 1870 e 1890, o movimento Catolicismo Social gerou numerosas associações leigas, sobretudo no Nordeste. O conflito justamente entre o partido socialista, forte nas áreas industrializadas ao redor de Milão, Turim e Gênova, e os *popolari* (católicos), mais fortes nas áreas rurais, marcou a política na italiana por décadas.

Nas áreas rurais onde havia florescido o republicanismo cívico, surgiu o espírito de vizinhança, um conjunto de obrigações sociais e econômicas, que incluíam desde troca de serviços entre famílias em momentos cruciais do calendário agrícola, até reunião entre famílias para jogar, tricotar, costurar, ouvir e contar histórias nas noites longas de inverno.

Assim, por volta de “1870, as províncias mais adiantadas da Itália já estavam manifestando suas preferências através de livres instituições ou associações, enquanto as províncias sulistas mostravam-se mais propensas a recorrer aos contatos pessoais ou ao clientelismo parlamentar e municipal” (Putnam, 1996).

O indigente campesinato sulista, no entanto, nem sempre suportou sua sina em silêncio, explodindo, ao final do século XIX, em violentos protestos e banditismo crônico, episódios que não produziram nem organização permanente nem solidariedade coletiva. A debilidade crônica do Estado levou ao surgimento de instituições independentes de auxílio externo. O poder destes grupos informais, baseados em relações verticais de autoridade (em geral instáveis) e dependência, como a Máfia, impossibilitou o Estado de reconquistar a lealdade do público e reforçou a família e a clientela. O crime organizado é um elemento próprio do modelo de desconfiança e de exploração que caracterizou durante séculos tanto a cultura quanto a estrutura social.

De acordo com Putman (1996), os relatos históricos são claros quanto aos contrastes do engajamento cívico no Norte e no Sul. Esse contraste genérico encobre, contudo, importantes diferenças no interior de cada uma dessas partes do país.

Analisados indicadores quantitativos nacionais de participação cívica do século XIX (número de membros de sociedades de mútua assistência; número de

membros de cooperativa; força dos partidos de massa; comparecimento às urnas; durabilidade das associações locais) são impressionantes as correlações existentes entre eles. No século XIX e início do século XX, as regiões que mantinham cooperativas e orfeões eram também as que davam maior apoio às sociedades de mútua assistência e aos partidos de massa, e os cidadãos dessas mesmas regiões eram os mais interessados em exercer o direito de voto recém-adquirido. Já em outras regiões, a apatia e os antigos vínculos verticais do clientelismo restringiam a participação cívica e inibiam as manifestações voluntárias e horizontalmente organizadas de solidariedade social. Onde um século atrás os italianos estavam mais fortemente engajados em novas formas de solidariedade social e mobilização cívica, precisamente aí os italianos de hoje demonstram maior civismo.

Na ciência social quantitativa são raras tendências tão poderosas como essas demonstradas por Putnam (1996). Na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estreitamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico. De modo geral, as regiões que hoje são cívicas são também prósperas, industrializadas e têm boas condições sanitárias. Mas não se pode imaginar que apenas o bem-estar econômico sustentaria a cultura de participação cívica, uma vez que o desenvolvimento econômico da Itália setentrional durante o republicanismo comunal era inferior ao do Mezzogiorno. As regiões mais cívicas não começaram sendo as mais ricas e nem sempre foram as mais ricas da Itália, mas permaneceram invariavelmente sendo as mais cívicas. A prosperidade das repúblicas comunais seria possivelmente consequência das normas e dos mecanismos de participação cívica.

A correlação entre economia e civismo, sugere uma *hipótese* curiosa: talvez as tradições regionais de participação cívica no último século ajudem a explicar as atuais diferenças no nível de desenvolvimento. Se o determinismo econômico estiver correto, o nível de desenvolvimento da economia no primeiro período prognosticará o grau de civismo no segundo período. Se, por outro lado, a participação cívica tiver consequências econômicas, então o grau de civismo no primeiro período ajudará a prever o nível de desenvolvimento econômico no segundo. Através da correlação dos dados relativos a participação cívica e ao desenvolvimento sócio-econômico de dois períodos, um entre 1860 e 1920 e outro da década de 70, o autor testa as duas possibilidades. O grau de relação entre as variáveis estabelece primeiro que a tradição

cívica é um prognosticador mais eficiente do que o desenvolvimento sócio-econômico, e segundo que as tradições cívicas podem influenciar fortemente, não só o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, mas também o desempenho institucional. Em suma, a economia não serve para prognosticar o civismo, mas o civismo certamente serve para prognosticar a economia.

Apesar da teoria econômica convencional prever o gradual nivelamento das regiões de um país, é crescente o dualismo italiano – também denominado “questão sulista”. Pauta de constantes debates, muitas são as explicações apresentadas: desvantagens físicas do Sul, como distância dos mercados, terreno desfavorável e escassez de recursos naturais; políticas governamentais equivocadas, sobretudo no final do século XIX; as externalidades de mercado, a “economia de aglomeração” e o “aprendizado na prática” que teriam ampliado as vantagens iniciais do Norte; a “pobreza moral”, a carência de capital humano e a cultura do clientelismo no Mezzogiorno. Muitas questões continuam sem resposta. Os dados históricos fazem crer que os fatores socioculturais têm relevante papel, mas qualquer explicação baseada em um único fator será desastrosa. As tradições cívicas não desencadearam *per se* o progresso econômico do Norte, mas fizeram-no reagir de modo mais eficaz do que o Sul aos desafios e oportunidades dos séculos XIX e XX.

As constatações de Putnam (1996) a respeito dos antecedentes culturais do desenvolvimento econômico são mais instigantes do que conclusivas. Mas, apesar do modelo de duas variáveis proposto não dar conta de todos os fatores capazes de influenciar a economia regional, os dados apresentados são nítidos quanto ao poder das continuidades históricas influírem no desempenho institucional. Os geógrafos John Langton e R. J. Morris⁶ sustentam:

“se é o legado cultural ou o desenvolvimento econômico que constitui um elemento independente é algo que depende muito da escala temporal na qual se concebe o processo histórico. Obviamente ambos interagem, influenciando-se mutuamente. Não há uma relação de causa e efeito, mas um processo dialético de reciprocidade”

⁶ In Putnam, 1996.

3.1.4. DESEMPENHO INSTITUCIONAL E CAPITAL SOCIAL

Nas regiões menos cívicas da Itália, a vida coletiva ficou atrofiada por anos, porque as pessoas destas regiões não perceberam o benefício de cooperar com o bem comum. De acordo com Putnam (1996) a incapacidade de cooperar não significa ignorância ou irracionalidade. Especialistas em teoria dos jogos estudaram os dilemas da ação coletiva através de diferentes simulações, como o ‘dilema do prisioneiro’, e concluíram que indivíduos racionais podem produzir resultados indesejáveis para todos os envolvidos, porque, na falta de um compromisso mútuo confiável, cada um espera que o outro deserte, e prefere desertar, tornando-se um oportunista: “Para confiar é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza da confiança dos outros”.

Todas as instituições sociais dependem de como esses problemas são resolvidos. O altruísmo universal não deve ser premissa para qualquer teoria social. Assim, quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, acabam tendo de renunciar à oportunidades de proveito mútuo.

Hobbes propôs, como solução para este dilema, a coerção por terceiro. O Estado permitiria que os cidadãos fizessem o que não podem fazer por si mesmos – confiarem uns nos outros. O problema é que, além de onerosa, esta solução é parcial em si mesma: “(. . .) se o Estado tem força coercitiva, então os que o dirigem usarão essa força em proveito próprio”.

Favorecem a cooperação, pela teoria dos jogos: jogos que se repetem indefinidamente, de modo que o desertor possa ser punido; número limitado de jogadores; e informação abundante sobre o comportamento anterior dos envolvidos. Isto indica que a cooperação impessoal seria rara, embora aparentemente comum no mundo moderno.

Elinor Ostrom⁷ demonstrou que um projeto institucional deve: ter claro os limites da instituição; permitir a participação das partes na elaboração das regras; prever sanções aos transgressores; possuir mecanismos de solução para os conflitos. Fica em aberto, contudo, a questão de por que se formam instituições formais que ajudam a superar os problemas de ação coletiva e em que lugares elas funcionam.

A superação dos dilemas da ação coletiva depende do contexto social. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Capital social aqui diz respeito as características da organização social que aumentam a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas.

O capital social facilita a cooperação espontânea. Um bom exemplo são as associações de crédito rotativo, onde as incertezas são minimizadas por normas rígidas e uma densa teia de compromissos recíprocos, garantidos pela penhora das relações sociais.

O capital social é um recurso que aumenta com o uso e se esgota se não for utilizado, caracterizando-se por círculos virtuosos, de criação, e círculos viciosos, de dilapidação.

Putnam (1996) afirma ainda que, ao contrário do capital convencional que se constitui em bem privado, o capital social se constitui em um bem público, subproduto de outras atividades sociais. A confiança é componente essencial do capital social e implica previsão do comportamento de um ator independente. Quanto mais confiança, mais cooperação: acumulação de capital social (círculo virtuoso). Nas regiões cívicas da Itália a confiança sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental. Em comunidades pequenas a confiança é “irrestrita”. Em contextos mais amplos é preciso uma forma de confiança impessoal e indireta. Mas como se passa da confiança pessoal para a confiança social?

Em contextos modernos e complexos , a confiança pode emanar de duas fontes conexas: das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica. As

⁷ In Putnam, 1996.

regras sociais, infundidas por condicionamento, socialização ou sanções, controlam as ações através de suas conseqüências, e, embora não tenha força legal, costumam ser acatadas. Estas regras fortalecem a confiança social e a cooperação. A mais importante delas é a reciprocidade, que pode ser específica, permuta simultânea por itens de igual valor, ou generalizada, através de relações contínuas de troca sem equilíbrio ou correspondência que supõem expectativas futuras. A **regra da reciprocidade generalizada** é componente produtivo de capital social, está associada a um amplo sistema de intercâmbio social e as comunidades onde vigora coíbem melhor o oportunismo, solucionando melhor os problemas coletivos.

Toda sociedade se caracteriza por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais formais e informais. Alguns destes sistemas são basicamente “horizontais”, congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder. Outros são mais “verticais”, juntando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência. Os **sistemas de participação cívica**, como as associações comunitárias, representam uma intensa interação horizontal, constituindo-se em forma essencial de capital social. Exercem esse poderoso efeito secundário porque: aumentam os custos para o transgressor; promovem regras de reciprocidade; melhoram a informação sobre confiabilidade dos indivíduos, difundindo boas reputações; e corporificam êxitos anteriores, criando um modelo definido para futuras colaborações.

As tradições cívicas da Itália setentrional são repertório, que, por terem se revelado eficazes no passado, podem ser aproveitadas pelos cidadãos para lidar com novos problemas coletivos. Quando não existem estes exemplos torna-se difícil superar a desconfiança e o oportunismo. Assim, nas regiões cívicas, os cidadãos encontram exemplos de relações horizontais bem sucedidas, enquanto os das regiões menos cívicas encontram, no máximo, exemplos de suplicação vertical. Um sistema vertical, onde os fluxos de informação são menos fidedignos, é incapaz de sustentar confiança e cooperação sociais. As relações clientelistas, por exemplo, envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas por serem relações verticais com obrigações assimétricas, minam a organização grupal e a solidariedade horizontal.

Nos sistemas de participação cívica, que englobam amplos segmentos da sociedade e diferentes categorias sociais, os vínculos interpessoais fortes, como os

familiares e de amizade, são menos importantes do que os vínculos fracos, como conhecimento e afiliações.

A afiliação a grupos horizontalmente organizados está positivamente relacionada a um bom desempenho governamental, enquanto o índice de afiliação a organizações hierarquicamente organizadas está negativamente relacionada ao bom desempenho governamental. As regiões mais cívicas cresceram mais rápido do que onde há menos associações e mais hierarquia, existindo uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes.

Conclui Putnam (1996), portanto, que a cooperação voluntária depende do capital social e que os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e reforçar-se mutuamente, redundando em equilíbrio social com elevada reciprocidade e bem-estar coletivo. Do mesmo modo conclui que as características de uma comunidade não-cívica tendem também a auto-reforçar-se e que, assim, a deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação geram círculos viciosos. Enfim, tanto reciprocidade/confiança, quanto dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Mas uma vez inseridos em um destes contextos, os atores têm motivos para agir conforme suas regras.

A história determina o contexto que irá caracterizar cada sociedade, ou como prefeririam os teóricos da história econômica, há uma “subordinação à trajetória”: o lugar que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, constituindo diferenças duradouras entre os desempenhos das sociedades. North⁸ afirma que modelos institucionais, ou as “regras do jogo de uma sociedade”, tendem a reforçar-se, mesmo quando ineficientes, porque é mais fácil adaptar-se às regras do que modificá-las, e, além disso, porque a cultura, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam esta trajetória.

Putnam (1996) defende que o debate sobre o nexos causal cultura/estrutura, entre atitudes culturais/estruturas sociais, é infrutífero, sendo

importante a compreensão do porquê a história facilita determinadas trajetórias e obstrui outras.

O estudo de Putnam (1996) examinou o potencial de reforma institucional como estratégia para a mudança política e as restrições que o contexto social impõe ao desempenho institucional. Concluiu o estudo que tanto Estado como mercado funcionam melhor em contextos cívicos, onde há associações, participação nos negócios locais e comunitários, políticas igualitárias, confiança e respeito à lei. Assim, contexto social e história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Relativamente a demanda em um contexto cívico, os cidadãos querem um bom governo e conseguem tê-lo, exigindo serviços públicos eficazes, já nos contextos não cívicos, os cidadãos assumem uma postura suplicante alienada. No que concerne a oferta, o desempenho de um governo representativo é favorecido pela infra-estrutura social e pela capacidade de colaborar das comunidades cívicas.

Outra evidência do estudo de Putnam (1996) é que mudanças nas instituições formais podem mudar a prática política, propiciando aprendizado social. O estudo ainda apontou que a história institucional costuma evoluir lentamente e ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica, uma vez que o contrato social que sustenta essa colaboração, não é legal e sim moral, a sanção não é penal, mas social. Criar capital social, deste modo, não é tarefa fácil ou rápida.

3.2. CONTRIBUIÇÕES SOBRE O TEMA DO CAPITAL SOCIAL

Alcançar o desenvolvimento econômico e social nunca foi mais viável em termos de tecnologias e de potencial produtivo do que neste fim de século, mas nunca esse objetivo esteve tão distante. Dados da ONU (PNUD,1998) mostram que 358 pessoas possuem uma riqueza acumulada superior a de 45% da população mundial. Contradições e iniquidades como estas têm levado a um reexame do pensamento econômico convencional e a busca de superação desses ‘reducionismos economicistas’

⁸ In Putnam, 1996.

tem se dado através da inclusão, nas reflexões sobre o desenvolvimento, das dimensões políticas, institucionais e culturais, fazendo crescer o debate entorno do ‘capital social’.

Apesar de ser um conceito em plena delimitação e de ainda não haver uma definição de consenso sobre capital social, existe a impressão generalizada de que, ao investigá-lo, as disciplinas do desenvolvimento estão incorporando um considerável número de variáveis importantes que estavam fora do enquadramento convencional. Alguns teóricos e instituições já indicam o capital social como elemento decisivo “para o progresso tecnológico, a competitividade, o crescimento sustentável, o bom governo e a estabilidade democrática” (Kliksberg, 1999, p.87).

Robert Putnam, um dos precursores da análise do capital social, relaciona este capital à riqueza e à força do tecido social, isto é, ao grau de confiança existente entre os atores sociais, às normas de comportamento cívico praticadas e ao nível de associativismo (Putnam, 1996).

Já para outro dos precursores, James Coleman⁹ (1990), o capital social, além de ser um bem coletivo, se apresenta no plano individual, através da integração social, da rede de contatos sociais do indivíduo, envolvendo expectativas de reciprocidade e de comportamentos confiáveis que melhoram a eficácia privada.

Para Newton¹⁰ (1997) capital social é um fenômeno subjetivo, onde valores e atitudes, como confiança e reciprocidade, ajudam a superação de relações conflituosas e competitivas e acabam por estabelecer laços de cooperação e ajuda mútua.

Baas¹¹ (1997) relaciona o capital social as formas de governo, expressões culturais e comportamentos sociais capazes de produzir uma sociedade que ultrapasse a simples soma de indivíduos. Considera ainda que os arranjos institucionais horizontais têm um efeito positivo na geração de redes de confiança, bom governo e equidade social e que o capital social, através de ações coletivas e do uso comunitário de recursos, leva à superação das falhas do mercado.

⁹ In Kliksberg, 1999.

¹⁰ In Kliksberg, 1999.

O capital social para Joseph¹² (1998) se constitui em um vasto conjunto de idéias, ideais, instituições e acordos sociais, através dos quais as pessoas encontram sua voz e mobilizam suas energias particulares para causas públicas.

Bullen e Onix¹³ (1998) aproximam-se do discurso de Putnam, indicando o capital social como uma composição de redes sociais baseadas nos princípios de confiança e reciprocidade.

Em uma visão crítica, Levi¹⁴ (1996) reconhece a importância dos achados de Putnam, mas acredita ser necessário maior empenho na investigação dos modos pelos quais o Estado pode favorecer a criação de capital social. O autor ainda observa que o interesse de Putnam por associações civis, apartadas do Estado, deriva de uma perspectiva romântica de comunidade que o teria prejudicado na identificação de mecanismos opcionais para a criação e o uso do capital social, e limitado as conceituações teóricas. Wall, Ferrazzi e Schryer¹⁵ (1998) também entendem que a teoria do capital social necessita de maiores refinamentos antes que possa ser considerada uma generalização mensurável. Do mesmo modo Serageldin¹⁶ (1998) ressalta que, apesar de existir consenso sobre a relevância do capital social para o desenvolvimento, não existe acordo entre os investigadores acerca de como pode ser gerado, utilizado e estudado empiricamente.

Enquanto prossegue a discussão epistemológica e metodológica, totalmente conseqüente, dada a complexidade e a novidade do tema e dos estudos, uma pródiga linha de investigações está continuamente lançando novas provas a respeito do quanto o capital social influi no desenvolvimento. Assim, Knack e Keefer¹⁷ (1997) mediram econometricamente, em um amplo grupo de países, as correlações entre confiança e cooperação, por um lado, e crescimento econômico, por outro, concluindo que as primeiras tem forte impacto sobre o segundo e que o capital social integrado por estes dois componentes é maior em sociedades menos desiguais.

¹¹ Out put.

¹² Out put.

¹³ Out put.

¹⁴ Out put.

¹⁵ Out put.

¹⁶ In Kliksberg, 1999.

Narayan e Pritchett¹⁸ (1997) realizaram um estudo sobre o grau de associativismo e rendimento econômico em áreas rurais da Tanzânia. Descobriram que, nestes contextos de grande pobreza, as famílias com maiores rendas eram as que tinham um mais alto grau de participação nas organizações coletivas, e que o capital social acumulado através desta participação as beneficiava individualmente, criando benefícios coletivos por vias indiretas.

Através de uma ampla mostra de países La Porta, López de Silanes, Schleifer e Vishny¹⁹ (1997) fortalecem as teses de Putnam e consideram confirmados a nível internacional os resultados obtidos na Itália. Suas análises estatísticas apresentam significativas correlações entre o grau de confiança e fatores como eficiência judicial, ausência de corrupção, qualidade da burocracia e cumprimento das obrigações tributárias.

Em seu trabalho sobre Alameda County, Kawachi, Kennedy e Lochner²⁰ (1997) confrontaram capital social, equidade e saúde pública. Os investigadores verificaram que quanto maior a desigualdade econômica, menor a confiança entre os cidadãos, e quanto mais igualitária a distribuição de renda, maior a harmonia, a coesão social e a saúde pública. “As sociedades com maior esperança de vida no mundo, como Suécia (78,3 anos) e Japão (79,6 anos) se caracterizam por altos níveis de equidade. A desigualdade, concluem os investigadores, faz diminuir o capital social, e ele afeta fortemente a saúde da população” (Kliksberg, 1999, p.89).

Hirschman²¹ (1984) sustentou, de forma pioneira, conforme Moser (1998) e Fuentes (1998), que o capital social é um tipo de capital que não diminui ou se esgota com seu próprio uso, ao contrário, cresce com ele, podendo, entretanto, ser reduzido e até destruído. Outros estudos afirmam que algumas formas de capital social, como as organizações criminosas, são negativas, o que não invalida o potencial do capital social positivo.

¹⁷ Out put.

¹⁸ Out put.

¹⁹ Out put.

²⁰ Out put.

É Kliksberg (1999) quem acaba por destacar um dos aspectos fundamentais desta discussão: segundo ele a cultura é o sustentáculo de componentes como a confiança, o comportamento cívico e o grau de associativismo, perpassando, portanto, todas as dimensões do capital social. O autor declara que “assusta a escassa atenção que se tenha prestado a este aspecto”, uma vez que as relações entre cultura e desenvolvimento são de toda ordem. A idéia de capital social revaloriza estes elementos silenciosos, invisíveis, mas claramente operantes.

Os valores de uma sociedade vão se refletir fortemente sobre os esforços de desenvolvimento: os códigos éticos, parte dos recursos produtivos da sociedade, por exemplo, podem favorecer ou obstaculizar o projeto de desenvolvimento equânime, reclamado por amplos setores da população. Chang²² (1997) destaca que valores, como os que fundamentam a preocupação dum pelo outro, a solidariedade, o altruísmo, o respeito e a tolerância, contribuem para avanços nas redes sociais e nas normas de confiança.

A cultura, enquanto conjunto das crenças, das instituições, dos padrões de comportamento e de outros valores característicos de uma sociedade, é, em si mesma, um fator de coesão social, pois é através dela que as pessoas podem reconhecer-se mutuamente, crescer como grupo e desenvolver auto-estima coletiva. De acordo com Stiglitz²³ (1998), preservar os valores culturais tem grande importância para o desenvolvimento, pois eles possuem grande capacidade unificadora. Não respeitar a identidade de um grupo, comunidade ou sociedade significa bloquear as melhores propostas produtivas. Ao contrário, potencializá-la e afirmá-la pode desencadear energias criativas. O capital social e a cultura, deste modo, são bases interessantes para o desenvolvimento, seu desconhecimento, ao contrário, dificulta o caminho.

Kliksberg (1999) pergunta-se o quanto potencializar e afirmar identidades e valores “não pertencerá ao reino das utopias, de um porvir estranho às possibilidades atuais das sociedades” (Kliksberg, 1999, p.90). Mas, ao acompanhar

²¹ In Kliksberg, 1999.

²² Out put.

²³ In Kliksberg, 1999.

diferentes experiências na América Latina, dentre as quais a do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o autor conclui que mobilizar capital social é possível.

Das experiências analisadas por Kliksberg (1999) destaca-se a de Villa El Salvador, no Peru. Em 1971, cerca de 50 mil pobres invadiram terras públicas nos arredores de Lima. O governo, que a princípio, pretendia expulsá-los, aceitou que se radicassem em um areal à 19Km da capital, onde fundaram Villa El Salvador, hoje com uma população estimada de 300 mil habitantes. Com uma ampla participação e em regime de mutirões os moradores, ao longo dos anos, construíram 38 mil unidades habitacionais, 64 centros educativos, 32 bibliotecas, 41 postos de serviço integrado de saúde/educação, e ainda plantaram 500 mil árvores. Lá as taxas de analfabetismo e mortalidade infantil são menores que as médias nacionais.

Como, a partir da miséria, melhoraram aspectos tão fundamentais da vida da população? Segundo Kliksberg (1999) a resposta está incluída no conceito de capital social. A população da Villa era composta por ex-campesinos dos Andes, que apesar da pobreza material, traziam consigo a cultura e a tradição indígena, com sua “milénar experiência histórica de cooperação, trabalho comunal e solidariedade” (Kliksberg, 1999, p.92). Estas bases históricas favoráveis permitiram uma intensa vida comunitária, a coexistência da propriedade comunal e da propriedade familiar, e a organização do trabalho a partir de marcos participativos. O processo disparou o capital social latente, gerou uma identidade sólida e impulsionou a auto estima pessoal e coletiva. Conclui o autor que fatores “invisíveis e silenciosos, que atuam nas entranhas do tecido social”, tiveram uma ação positiva, como o fomento à cooperação, a confiança mútua, a presença de valores comuns, a cultura própria, a afirmação da identidade pessoal, familiar e coletiva, e “uma maior auto estima advinda da própria experiência” (Kliksberg, 1999, p.93).

As experiências analisadas por Kliksberg (1999) possuíam como elementos comuns: i) a utilização de capital não tradicional, colocando em ação forças latentes nos grupos sociais, através de respostas cooperativas, num ambiente de confiança entre os atores e de respeito a suas culturas; ii) adoção de um sistema organizacional não tradicional, baseado na participação, não na hierarquia; iii) por trás da mobilização do capital social e dos modelos de gestão aberta e democrática, houve

uma concepção de valores que foi decisiva para que se resolvessem as dificuldades encontradas. Assim, mobilizar capital social, de acordo com autor, é viável e produz resultados efetivos, uma vez que as políticas adotadas sejam orgânicas e que exista uma consonância entre Estado e sociedade civil.

Neste debate sobre o tema do capital social a revisão teórica de três aspectos é fundamental: Estado, política e inconsciente coletivo, uma vez que as análises propostas por Putnam (1996) - as instituições moldam a política; as instituições são moldadas pela história; a relação entre o contexto social e o desempenho prático das instituições - compreendem estes aspectos.

3.3. FUNDAMENTOS DO ESTADO

A passagem para modo de produção capitalista e a correspondente racionalização da sociedade ocidental, foram acompanhadas pela troca da legitimidade dinástica do poder pela legitimidade do povo. Este fenômeno político representa a “explicação contratualista para a origem do Estado, da Sociedade e do Direito” (Fedozzi, 1996, p.21e 22).

Para a doutrina contratualista, o Estado se estabelece mediante um contrato entre os cidadãos, ou entre eles e o soberano, uma reviravolta na concepção da história e da sociedade, a partir da qual se invertem as relações entre governantes e governados: os indivíduos passam a ser portadores primeiro dos direitos, depois dos deveres, e, o Estado, primeiro dos deveres, depois dos direitos (Bobbio, 1992).

O movimento efetuado pela burguesia, desde o século VII até as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), no sentido de conter o poder tradicional, levou a transição do Estado absoluto para o Estado de direito, ou seja, levou ao surgimento de um Estado onde o poder passa a ser exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam suas decisões (Bobbio, 1986, p.156; 1987, p.96).

A idéia de limitar os abusos do poder soberano e a concepção contratualista deram origem ao processo conhecido como ‘constitucionalização’ dos direitos de resistência e de revolução, direitos sustentados diante de Estados absolutos que não reconheciam a necessidade de proteção aos direitos do homem.

Portanto, é o constitucionalismo moderno que irá estabelecer limites formais e materiais ao poder político, através, justamente, dos direitos fundamentais do homem e do cidadão, enquanto a concepção democrática do Estado representativo irá estabelecer as garantias contra a deslegitimação do poder. Deste modo o processo de ‘constitucionalização’, segundo Bobbio (1987, p.99 a 100; 1992, p.148), respondeu aos elementos de degradação do poder: o abuso de seu exercício e o déficit de sua legitimação. O que remete aos conceitos de legalidade e legitimidade.

O princípio da legalidade é aquele pelo “qual todos os organismos do Estado, isto é, todos os organismos que exercem o poder público, devem atuar no âmbito das leis” (Bobbio, Dicionário de Política), excluindo todo exercício arbitrário, ou seja, excluindo todo ato baseado numa análise ou juízo pessoal. Este princípio vai garantir, portanto, dois valores fundamentais: o valor da certeza e o valor da igualdade, valores que libertam da insegurança proveniente de uma ordem discricionária.

Um dos fundamentos do Estado constitucional, ou do Estado de direito, a legalidade liga-se ao ideal grego da isonomia, isto é, a igualdade de todos perante as leis, mas, de acordo com Weber, entretanto, é somente no Estado moderno que podemos encontrar a concretização deste princípio. Weber confronta o poder legal e o poder pessoal: “enquanto na situação de poder tradicional é a pessoa do senhor que tem direito à obediência e na situação de poder carismático a pessoa do chefe, em se tratando de poder legal o cidadão deve obediência ‘ao ordenamento impessoal definido legalmente e aos indivíduos que têm funções de chefia neste ordenamento, em virtude da *Legalidade* formal das prescrições e no âmbito das mesmas’ (Economia e società, trad. It. Milano 1961, I, p.210)”.

Já a legitimidade consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um consenso capaz de assegurar obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força. O processo de legitimação do Estado, portanto, alude a

comunidade política, o regime, o Governo, sendo o resultado de um conjunto de variáveis.

Quando o fundamento e os fins do poder são percebidos como compatíveis com o sistema de crenças, mantendo-se os aspectos básicos da vida política, o comportamento dos indivíduos e grupos pode ser definido como legitimação. Se o Estado, no entanto, é percebido como em contradição com o próprio sistema de crenças, e se este julgamento negativo levar a uma ação para que se alterem os aspectos básicos da vida política, esta ação é definida como *contestação da legitimidade*. Quando o poder desempenha suas funções essenciais, faz com seja aceita a justificação do seu existir, criando consenso. Quando o poder está em crise, “por ter a sua estrutura entrado em contradição com a evolução da sociedade, entra em crise também o princípio da legitimidade que o justifica” (Bobbio, Dicionário de política).

Deste modo, o sentido de legitimidade é dinâmico, uma unidade aberta, cuja concretização só é considerada possível num futuro indefinido, e onde a realidade concreta nada mais é do que um esboço deste futuro. Legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social: a *situação* é a aceitação do Estado por um segmento representativo da população; e o *valor* é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes.

Como a influência exercida pelos membros de uma comunidade na legitimação do Estado não tem sempre o mesmo peso e o povo não é o somatório de indivíduos com igual fatia de poder no controle do Governo e no processo de elaboração das decisões, a legitimidade do Estado é uma situação nunca plenamente concretizada na história. Um “Estado será mais ou menos legítimo na medida em que se torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue aproximar-se da idéia-limite da eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais” (Bobbio, Dicionário de Política).

3.3.1. A CONTRIBUIÇÃO DE WEBER

A interpretação weberiana capta o processo, propulsionado pelo modo de produção capitalista, de transformação do poder tradicional, baseado em relações pessoais, em um poder legal, racional e impessoal. Weber analisa, portanto, o nascimento do Estado moderno, o nascimento de um estado cuja legitimidade passa a estar fundada no exercício do poder em conformidade com as leis (Fedozzi, 1996, p.31 e 32).

É importante recordar que a explicação sociológica de Weber representa a reversão do método de Marx. Assim, enquanto Marx enfatiza a necessidade de relacionar todas as coisas entre si, Weber crê que apenas a consideração parcial é possível, e enquanto Marx vê o indivíduo unicamente como personificação de relações objetivas, Weber vê as ações e consciências individuais como a base da análise sociológica.

Ao reconhecer que nem todas as ações humanas são racionais e que indivíduos podem agir influenciados por hábitos ou emoções, Weber busca relacionar os motivos subjetivos para os caminhos particulares de ação. Assim, para Weber, a compreensão da ação social está relacionada com a compreensão do significado subjetivo que a ação tem para o indivíduo.

Sendo a liberdade um elemento de incerteza para o entendimento da ação social, para Weber existem apenas ‘explicações adequadas’, de tal modo que as *leis* da vida social (incluindo as leis marxistas) são impossíveis. Contudo, muito embora todos os eventos sociais sejam historicamente únicos, existem meios através dos quais podem ser classificados, possibilitando a compreensão dos motivos típicos e dos modelos de ação – os *tipos ideais*. Um modo de ordenar e distinguir aspectos relevantes desta realidade social caótica e complexa, tornando-a acessível para análise, é através da aplicação destas construções mentais chamadas ‘tipos ideais’.

A legitimidade, ponto central da teoria do Estado e da fundamentação do poder em Weber, surge como uma justificação interna, portanto subjetiva, de obediência, ou seja, origina-se da atitude dos sujeitos que, através da sua 'crença', legitimam o poder segundo a validade do que é racional, segundo a força da tradição ou ainda segundo a virtude do carisma. A partir daí, Weber define dominação como a probabilidade de encontrar em dado grupo um mínimo de vontade ou de interesse em obedecer.

É com base nas sustentações típicas da legitimidade que Weber constrói os três tipos ideais de poder legítimo - o racional-legal, o tradicional e o carismático - e distingue as três formas de agir social - a racional, a tradicional e a afetiva. Assim, para Weber, existem três tipos de poder legítimo porque também existem três princípios de legitimidade. E existem três tipos de legitimidade porque o agir social possui três categorias principais.

Para Weber o processo de racionalização do Estado significa, sobretudo, um processo de legalização capaz de produzir a impessoalização do poder, a separação entre poder econômico e poder político, e a segregação entre poder privado e poder público. A dominação legal, portanto, se caracteriza pela instituição racional do direito, universo de regras abstratas, estabelecidas intencionalmente conforme fins ou valores determinados, às quais estão sujeitos: a administração, que deve zelar pelo previsto nestas ordenações; o próprio soberano legal típico que, mesmo enquanto ordena, também obedece a esta ordenação impessoal; e o membro da associação, enquanto cidadão (Fedozzi, 1996, p.37 e 38). A generalidade da lei se combina aí aos valores da igualdade, da segurança e da liberdade.

Já a dominação tradicional patrimonialista é a forma de dominação orientada pela tradição, exercida em virtude de um direito próprio, e, portanto, onde a administração política é questão pessoal do soberano, que, liberado dos regulamentos e normas burocráticos, transforma o poder em uma organização doméstica onde esferas 'pública' e 'privada' são indistintas (Fedozzi, 1996, p.42 a 44).

Uma das principais formas de expressão da dominação tradicional, o sistema de clientela, baseado em relações de dependência econômica e política,

sobrevive de forma ampla em sociedades patrimoniais que não realizaram a transição burguesa para a modernidade.

Vários autores, dentre os quais Bobbio (Dicionário de Política), observam uma adaptação do vínculo clientelista, que teria evoluído da patronagem pura para o clientelismo partidário. A patronagem pura surgiria diante de uma estrutura de Estado de atuação limitada e dispersa, onde a lacuna entre os distintos níveis de poder, acaba por ser preenchida pela atuação de ‘mediadores’. O clientelismo partidário estaria associado a ampliação das atividades estatais e a crescente integração entre níveis de poder, surgindo quando da investidura das estruturas partidárias nos aparelhos de estado.

Nos distintos tipos de clientelismo os resultados são semelhantes - uma rede de fidelidades pessoais que faz uso dos recursos estatais, mas no clientelismo partidário não são mais os notáveis que estão acima dos cidadãos, e sim os políticos de profissão, os quais, em troca de apoio eleitoral, disponibilizam toda a ajuda pública ao seu alcance: cargos e empregos públicos, alocação de verbas, projetos específicos, financiamentos, autorizações (Fedozzi, 1996, p.53). As novas clientelas são constituídas por categorias profissionais, coalizões de interesse, grupos de empregados ou até comunidades inteiras.

Enquanto a maioria dos estudos caracterizam o clientelismo como uma relação direta, voluntária e difusa, envolvendo dois indivíduos, Castro (1988) afirma que não envolvem apenas dois indivíduos, mas a estrutura geral da sociedade. Estas relações revelariam, portanto, o grau de desigualdade das sociedades, uma vez que, muito mais do que proteção, mediação, ou serviço, o clientelismo representa uma imposição que limita o direito dos cidadãos aos recursos públicos.

Apesar das restrições à dominação tradicional advindas da modernidade, também a dominação racional-legal é historicamente contestada quando, à reboque da Revolução Industrial, os movimentos operários passam a questionar o Estado, pondo em dúvida a legitimidade do poder. Esta transição do Estado liberal para o Estado social revelará os limites da ‘ideologia da fidelidade à lei’ (Fedozzi, 1996, p.76).

No esquema weberiano a legitimidade da dominação racional-legal sobreviria da ação dentro de regras genéricas e abstratas preestabelecidas. Para Bobbio, no entanto, o tipo racional-legal teria cumprido a função de formalização do poder econômico, pois a estabilidade e calculabilidade derivados do direito abstrato foram fundamentais para garantir a liberdade econômica e a afirmação do Estado liberal burguês. Segundo Weber, o processo de racionalização do direito abstrato garantiu segurança a economia capitalista em expansão e forneceu, através da lei, a possibilidade de intervenção do Estado na vida social.

A legitimação dos grandes Estados modernos esteve associada à legalidade, mas a evolução para Estado social levou à busca pelo consenso político, conduzindo a uma ação administrativa, a partir daí, menos subordinada ao regramento jurídico e mais voltada para os resultados concretos, e buscando, segundo Offe²⁴ (1984), as bases sociais como fonte de legitimação: o cidadão e suas organizações tornam-se co-agentes e partes em um planejamento consensuado.

Alteram-se as formas de legitimação e o Estado, não mais um poder soberano, passa a mediador dos acordos e negociações entre os diversos atores sociais, econômicos e políticos. Nas sociedades pluralistas e complexas, a legitimidade passa a ser então, resultado de uma contínua renovação do pacto social (Bobbio, 1986; Lafer, 1988), e a unidade entre Estado e direito, um processo contínuo e aberto.

3.3.2. O ESTADO BRASILEIRO

Assim como o sistema e a cultura política, o Estado brasileiro foi condicionado por uma ordem patrimonial-burocrática, imposta pela colonização portuguesa, que acabou por mantê-lo à margem das revoluções burguesas clássicas. Para Holanda e Faoro²⁵ o personalismo, a hierarquia social e o patrimonialismo brasileiros são expressões da ação afetiva, descrita por Weber, e frutos, ainda, de um

²⁴ In Fedozzi, 1996.

²⁵ In Fedozzi, 1996.

processo de colonização onde as relações entre Estado e sociedade se davam através do domínio estamental-burocrático da metrópole.

Schwartzman²⁶ (1998) dissocia os aspectos estruturais, relativos a organização da produção e distribuição de bens, dos aspectos políticos, relativos a participação dos diferentes grupos sociais nas decisões quanto à distribuição da riqueza. E assim, contrapondo-se às teorias tradicionais, Schwartzman (1998) atribui a instabilidade e o autoritarismo, recorrentes no Brasil, não ao excesso de demandas frente a recursos limitados, e sim à *desarticulação social* em um contexto de demasiada centralização de poder pelo Estado, evidenciando a fragilidade e a dependência dos grupos sociais em relação ao centro político. Para o autor as sociedades que se burocratizaram sem terem alcançado a forma racional-legal, ou seja, as sociedades formalmente ajustadas a ordem racional-legal mas marcadas pelo patrimonialismo, podem ser classificadas como *neopatrimonialistas*. O Estado brasileiro se enquadra nesta classificação, pois possui um ordenamento burocrático racional-legal, que não corresponde à sua realidade social, uma realidade de relações políticas e sociais patrimonialistas.

Através de Holanda, Faoro e Schwartzman, Fedozzi (1996) conclui que o patrimonialismo brasileiro está associado à: (1) concepção tutelar do poder, dada a superioridade histórica do Estado frente à sociedade; (2) ausência da noção de contrato social, que pressupõe o reconhecimento do outro enquanto portador de direitos; (3) não distinção entre o que é público e o que é privado, noção básica das democracias; (4) permanente dualidade entre o país real e o país formal, que demonstra uma dissociação entre os níveis institucional e social (Fedozzi, 1996, p.112 e 113).

Sobre a concepção tutelar do poder, o entendimento do Estado brasileiro como ente superior, para Faoro²⁷ (1958), está relacionado à postura histórica de seu estamento burocrático como “árbitro da nação e proprietário da soberania”. Para Schwartzman²⁸ (1988), no entanto, este entendimento se deve à união da estrutura patrimonialista a ‘cooptação política’, a que denomina patrimonialismo político, uma tendência de “contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas,

²⁶ Out put.

²⁷ Out put.

antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais (. . .) e a administração pública é vista como um bem em si mesmo, (. . .) um patrimônio a ser explorado (. . .) (Schwartzman, 1998, p.37 e 38)”.

Em relação ao contrato social, pode-se afirmar que a republicanização do Brasil não garantiu os direitos elementares do cidadão, e, deste modo, acabou por construir uma imagem do Estado como último expediente para solução das necessidades. Segundo Weber “o ideal dos Estados patrimoniais é o pai do povo”, assim, nestes Estados, as mediações institucionais são substituídas por práticas populistas. Setores sociais em situações de privação estrutural, inexistência de dispositivos de representação ou participação, e um setor político disposto a oferecer os serviços necessários em troca de voto, são condições para as relações clientelistas características do populismo, aspecto da tutela do Estado, cujo grande exemplo no Brasil foi o Estado Novo.

Este mesmo vazio de instituições políticas e sociais que ensejam as práticas populistas de aliciamento, também produzem a inobservância dos direitos do outro, base necessária para o contrato social. Este hiato institucional tem profundos vínculos com a nossa história: a ausência de um setor popular, herança da escravidão, reforçada por um forte sistema de dominação, e à relação simbiótica e dependente entre burguesia e aparato estatal (Fedozzi, 1996, p.130).

Em países onde a transição da ordem clássica para a moderna se deu através de um processo histórico de conquista de direitos pelas classes dominadas, os sujeitos sócio-políticos constituíram-se mutuamente, construindo uma percepção de que a extensão destes direitos a todos os cidadãos é algo a que faziam jus. Já no Brasil, segundo O’Donnel²⁹ (1988) a burguesia não teve de se “defrontar e negociar com a sua contraparte de classe”, tendo, portanto, dificuldade em reconhecer a diversidade dos outros. Como a extensão dos benefícios não é visto como um direito inerente ao cidadão, e sim como uma concessão dos que detém maior poder, no Brasil as práticas clientelistas possuem uma espécie de legitimidade própria.

²⁸ In Fedozzi, 1996.

²⁹ In Fedozzi, 1996.

A coexistência de um país real com um país formal, corresponde à convivência de dois domínios éticos, um vinculado às relações impessoais, à formalidade e às leis, e outro às relações pessoais, ao clientelismo e ao populismo. A simultaneidade destas duas éticas, para Daniel³⁰ (1994) leva a “interpenetração entre as esferas pública e privada que cria condições propícias para a tendência simultânea da privatização do Estado e da estatização da sociedade”.

A sociedade brasileira foi construída no sentido oposto do imaginário igualitário da modernidade, pois a supremacia patrimonialista impediu a plena instituição da democracia, espaço de prevalência da pluralidade, e, deste modo também impediu a modernização das relações sociais (Fedozzi, 1996, p.146). A superação destas características patrimonialistas do Estado brasileiro, exigiria, além de mudanças institucionais, a ampliação de práticas culturais democráticas que viessem a favorecer o exercício impessoal do poder e representassem obstáculos estruturais às práticas clientelistas (Bobbio, 1986; Lefort, 1987; Arendt, 1990; Benevides, 1991; Comparato, 1993)³¹.

3.3.3. O PODER LOCAL E OS GOVERNOS MUNICIPAIS

No Brasil da Primeira República, como mostrou o estudo clássico de Vitor Nunes Leal³² (1975), havia um compromisso da política dos governadores com a política coronelista, uma relação de dependência entre administração central e poder local que expressava a troca de favores entre o poder público, progressivamente fortalecido, e os chefes locais e senhores de terras, cuja influência social e política encontrava-se em franca decadência. Este sistema de reciprocidade colocava de um lado os chefes municipais, ou coronéis, com seus currais eleitorais, e de outro, o Estado, com toda a disponibilidade de recursos, empregos e força policial. Neste momento, a autonomia municipal não era um direito e sim uma dívida do poder.

³⁰ Out put.

³¹ Out put.

³² In Fedozzi, 1996.

Já durante a década de 80, a revalorização dos governos municipais, demarcou duas posições: a *primeira* (Preteceille, 1986; Coraggio, 1988; Botero, 1992), previa a incapacidade de democratização real do poder local, dada a dominação do “caudilhismo”; e a *segunda* (Massolo, 1988; Arocena, 1989; Arocena, 1992), acreditava na capacidade de democratização e construção de alternativas de desenvolvimento a nível local, mesmo sob a égide do neoliberalismo, retomando, de algum modo, o ideário de Tocqueville.

Em um contexto nacional de disputa em torno da reforma do Estado, a descentralização e a revalorização do poder local unem as agendas ‘reformista’ e ‘neoliberal’. E, apesar dos argumentos a favor da descentralização do Estado como algo importante à democracia, permitindo a inclusão dos setores subalternos no sistema de tomada de decisões (Castells, 1980; Borja, 1987), a discussão atual revela ambigüidades entre os temas da gestão local e da democracia (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993): a autonomia municipal tanto pode criar condições para agregar novos padrões institucionais de gestão pública (O’Donnel, 1988; 1991) como pode representar a persistência de práticas patrimonialistas e de formas tradicionais de dominação.

Diferentes concepções têm buscado respostas aos desafios colocados à gestão das cidades: um grande número de obras apontam o caminho da eficácia, da produtividade e dos planos estratégicos; outras apontam para a participação dos cidadãos; enquanto outras analisam as conseqüências do empreendedorismo sobre o setor público; ou, ainda, a necessária redefinição de competências.

Para Copans (2000) a ação dos governos locais, quanto ao planejamento e a condução de suas políticas, tem sido limitada *pela* impossibilidade de previsões, dada a grande mobilidade de capitais, *pela* desproporção entre descentralização de competências e repasse de recursos, que tem levado à insolvência de muitos municípios, e *pela* dificuldade de articulação intermunicipal na resolução de problemas regionais comuns. A autora observa, citando Lipietz, no entanto, que as comunidades melhor adaptadas à esta realidade adversa de competição mundial, são justamente aquelas onde construíram-se novos modos de regulação social, uma espécie de protecionismo cultural.

Em que pese a discussão, os governos locais permanecem o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos. E, mesmo condicionados pelo poder social em geral, os municípios expressam relações de produção determinadas que, obviamente, têm reflexos sobre os executivos municipais. Assim, a cidade não é apenas uma reprodução reduzida e localizada da estrutura social, mas também um complexo de relações econômicas e sociais, com diferentes mecanismos de poder e apropriação de recursos, espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos.

A maior visibilidade destes governos municipais “torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, resultando daí um processo de intermediação marcado pela negociação, barganha, compromisso dos atores políticos, que favorecem o exercício da patronagem e do clientelismo” (Castro, 1988, p.73). Assim, enquanto aparelho de estado, o executivo municipal reproduz os interesses das classes dominantes e dos setores do capital que têm na cidade o objeto de extração de lucros, rendas e juros (o capital imobiliário, setores de serviços e obras públicas) (Moura, 1989).

Apesar das patentes desigualdades resultantes do exercício político dentro desta estrutura, é justamente nesta esfera plural da vida humana, a esfera política, onde diferentes visões de mundo disputam espaço, que serão definidos os rumos destas comunidades. Assim, faz-se necessário uma apreciação aprofundada desta dimensão, muitas vezes mal vista, mas, além de onipresente, fundamental na discussão dos governos municipais e de sua relação com o capital social.

3.4. POLÍTICA

“Tudo o que os homens fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que pode ser discutido. (. . .) os homens no plural só experimentam o significado das coisas ao poderem falar e ser inteligíveis entre si. É o discurso que faz do homem um ser político.”(Arendt,1997)

Aristóteles distinguia três modos de vida que os homens podiam escolher livremente: a vida do filósofo, dedicada a contemplação; a vida voltada para o corpo; e a vida dedicada aos assuntos da *polis*. O *bios politikos* estava ligado ao conceito grego de *polis*, uma organização política especial que transcendia a mera necessidade de manter os homens unidos, e no centro da qual estaria, segundo Arendt (1997), a busca pela imortalidade, através de obras ou feitos que permanecessem para a eternidade. O Evangelho cristão, prometendo a vida eterna, e a queda do Império Romano, provando que nenhuma obra é imortal, levaram ao fim desta busca e ao esvaziamento da atividade política como compreendida pelos gregos.

Arendt (1997) ainda distingue três manifestações elementares da condição humana: o labor, que é a própria vida; o trabalho, que corresponde ao artificialismo da existência humana; e a *ação*, única atividade que se exerce diretamente entre os homens, sem a mediação de coisas ou matéria, e que relaciona-se à condição humana da pluralidade. O fato dos homens serem iguais e, ao mesmo tempo, únicos, somado ao fato de que as coisas e sentimentos só possuem significado na medida em que podem ser partilhados entre eles, fazem do discurso e da *ação* aspectos relevantes da condição humana, pois, na medida em que preservam os corpos políticos, criam as condições para a lembrança e para a história.

Somente duas das atividades humanas eram consideradas políticas e constituintes do *bios politikos*: *ação* e discurso. Todas as ações políticas, fora da violência, se dão através de palavras e o ato “de encontrar as palavras adequadas no momento certo, independente da informação ou comunicação que transmitem, constitui uma ação” (Arendt, 1997, p.34). Mas, apesar de afins, na *polis*, discurso e *ação* eram atividades independentes, com ênfase no discurso enquanto meio de persuasão “(. . .) viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força e violência” (Arendt, 1997, p.36).

Para os gregos a esfera do lar decorria da necessidade, enquanto a esfera da *polis*, a esfera política, era a esfera da liberdade, mas a superação das necessidades constituía condição para a liberdade da *polis*: “Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não

comandar. Não significava domínio, como também não significava submissão” (Arendt, 1997, p.41). As condições importantes para o pleno exercício político, na visão grega, eram, portanto, a superação da necessidade, a liberdade e a igualdade, uma igualdade que pressupunha a existência de desiguais, normalmente a maioria da população, não estando, deste modo, relacionada à justiça.

A *ação*, como as demais atividades dos homens, está condicionada pelo fato de viverem juntos, o que poderia vir a justificar a versão contemporânea de que o homem é, por natureza, um ser político, ou social. Contrapondo-se a esta concepção, no entanto, os gregos percebiam a organização política como “diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa e pela família”, existindo, para além da vida privada, uma espécie de segunda vida, o *bios politikos*, que determinava, para cada cidadão, uma forte distinção entre aquilo que lhe era próprio e aquilo que era comum (Arendt, 1997, p.33).

Na era moderna esta clara distinção entre vida privada e vida pública desaparece, surgindo, simultaneamente ao estado nacional³³, a chamada *esfera social*, nem privada nem pública. A partir daí, se torna obscura a divisão entre as esferas pública e privada, entre a *polis* e a família, entre as atividades do mundo e a manutenção da vida, passando-se a ver “o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional gigantesca” (Arendt, 1997, p.37). O pensamento científico que corresponde a essa nova concepção já não é a ciência política, e sim a economia nacional.

No mundo moderno as questões pertinentes à esfera privada transformaram-se em interesse coletivo e a política passou a ser apenas uma função da sociedade – *ação*, discurso e pensamento são superestruturas assentadas no interesse social. Esta ascensão da administração caseira, seus problemas e recursos organizacionais à esfera pública, não apenas diluiu a antiga divisão entre privado e político, mas também alterou o significado dos dois termos e sua importância para a vida do indivíduo.

³³ Apesar do Estado nacional ter surgido na Idade Média, quando a estrutura familiar tinha uma importância nunca dantes vista, aí as famílias eram independentes entre si.

Ao invés da *ação*, a sociedade moderna espera de seus membros um comportamento padronizado, capaz de suprimir manifestações espontâneas ou inusitadas. E o surgimento da sociedade de massas revela que, após séculos de desenvolvimento, diferentes grupos sociais foram reunidos em uma única sociedade capaz de controlar igualmente todos os seus membros. A vitória da igualdade, neste contexto da sociedade moderna, é o reconhecimento político e jurídico de uma igualdade fundada no conformismo e que difere, em todos os seus aspectos, da igualdade dos tempos antigos, e especialmente da igualdade da cidade-estado grega, pois substitui a *ação* pelo comportamento (Arendt, 1997, p.50 e 51). Além da substituição da *ação* pelo comportamento, observa-se também a substituição do Estado e do governo pela administração, a substituição do governo pessoal pela burocracia, ao que Marx denominou ‘decadência do estado’.

A esfera pública manifesta dois fenômenos relacionados: primeiro, tudo o que é público pode ser visto e ouvido por todos, e esta presença de outros garante aos homens a realidade do mundo e de si mesmos; segundo, é este mundo comum que reúne os homens na companhia uns dos outros. Na sociedade de massas o mundo, a esfera pública, perdeu a força de relacionar e manter unidos os homens.

3.4.1. DA AÇÃO

Pois em toda ação a intenção principal do agente, quer ele haja por necessidade natural ou vontade própria, é revelar sua própria imagem. Dante

A *ação* e o discurso resultam da ambigüidade da pluralidade humana: se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e, se não fossem diferentes, não precisariam do discurso e da *ação* para se entender. Mas, além disso, tanto discurso quanto *ação* dependem de iniciativa, pois não são impostos pela necessidade, como o labor, nem tampouco estão subordinados à utilidade, como o trabalho.

Enquanto a *ação* corresponde à iniciativa, o discurso corresponde à distinção, mas a “revelação de quem alguém é, está implícita tanto em suas palavras, quanto em seus atos (. . .) Sem o discurso a *ação* deixaria de ser *ação*, pois não haveria ator” (Arendt, 1997, p.191). Portanto, é através do discurso e das palavras que o ator se identifica e faz conhecer o que fez.

A possibilidade de toda vida individual poder ser narrada com começo e fim, é uma pré condição da política e da História: “a grande história sem começo nem fim” (Arendt, 1997, 197), que acaba por se transformar na reunião de histórias da humanidade. Um dos grandes desafios da filosofia e da ciência política é, justamente, a impossibilidade de isolar, dos eventos significativos, o agente que imprimiu movimento ao processo, mesmo que este agente não tenha sido o responsável pelo resultado final.

Assim a *ação* está composta por um começo, gerado por uma única pessoa, e por uma realização, à qual muitos aderem para ultimar o empreendimento. O papel do iniciador passou a ser o papel do governante e, deste modo, *agir* assumiu funções distintas: a função de ordenar, prerrogativa do governante, e a função de executar, dever dos súditos. O governante está isolado dos outros por sua força, tal como o iniciador estava isolado em sua própria iniciativa. A força do iniciador está apenas em sua iniciativa, não na realização em si, mas no caso do governante ele pode reivindicar para si aquilo que, na verdade, é a realização de muitos: “assim surge (. . .) a falácia do homem forte que é poderoso por estar só” (Arendt, 1997, p.203).

O anseio de auto-revelação e auto-exibição eram a base da *ação* e da política nas cidades-estados gregas e a *polis* era, portanto, o espaço da aparência onde os homens podiam distinguir-se, revelando sua identidade singular, com a garantia do testemunho e da posteridade. Este ‘espaço da aparência’ precede a constituição formal da esfera pública e das formas de governo, existindo sempre que os homens se reunam em torno do discurso e da *ação*. Constituem-se, conseqüentemente, sinais de atrofia deste espaço da aparência no mundo moderno: a ausência de relacionamento humano, o declínio do senso comum, a intensificação da credulidade e a preocupação fundamental com aspectos materiais, ou, ainda, como descreveu Marx, a desumanização e a auto-alienação da sociedade.

O que mantém a existência da esfera pública, o espaço potencial da aparência entre os homens que agem e falam, é o poder. O poder passa a existir quando os homens agem juntos, e desaparece quando eles se dispersam, ou seja, o único fator indispensável para a geração de poder é a convivência entre os homens. O poder é sempre um potencial que depende do acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções. O poder só existe quando efetivado, e ele só é efetivado “enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades” (Arendt, 1997, p.212).

Na história política moderna, pela avaliação de Arendt (1997), os movimentos operários são o melhor exemplo de agregação de poder. Em pouco tempo e diante de circunstâncias adversas, esses movimentos adquiriram um vasto potencial de poder, porque, além de defenderem seus interesses econômicos, travaram uma batalha política, constituindo-se no único espaço onde “os homens agiam e falavam enquanto homens, e não enquanto membros da sociedade” (Arendt, 1997, p. 231). Assim, apesar da natureza coletiva do trabalho exigir a perda da individualidade, e esta uniformidade, manifestada através da conformidade, ser o exato oposto da convivência (Arendt, 1997, p. 227), foi neste espaço que surgiram essas raras manifestações políticas.

As principais características da *ação* e da política – a imprevisibilidade dos resultados, a irreversibilidade do processo e o anonimato dos autores – são consideradas suas maiores ruínas e inúmeras tentativas teóricas têm buscado meios para evitá-las.

A *ação* atua sobre seres capazes de agir, e a reação, mais do que uma resposta, é uma nova *ação*, com poder próprio de atingir e afetar a outros. Assim, *ação* e reação não se restringem a um círculo fechado, podendo prolongar-se infinitamente, uma ausência de limites inerente à *ação*. O peso desta irreversibilidade tem levado ao afastamento da esfera dos negócios humanos, pois em nenhum outro campo o homem parece ter menos liberdade. Além disso, a tradição do pensamento ocidental condena a *ação*, o começo de algo novo, por abalar toda uma rede predeterminada de relações, e

propõe, como salvaguarda à integridade do homem, a inércia e a abstenção (Arendt, 1997, p.246).

Na tentativa de controlar a violação de limites pela *ação*, os corpos políticos criaram medidas restritivas, que, no entanto, são impotentes frente a sua imprevisibilidade característica. Arendt (1997) apresenta como solução possível para o problema da irreversibilidade a capacidade de perdoar e, para o problema da imprevisibilidade, a faculdade de prometer e cumprir promessas. Enquanto perdoar serve para desfazer os atos do passado, a faculdade de prometer e cumprir serve para criar no futuro ilhas de segurança. Ao contrário do perdão, inadmissível na esfera pública, a faculdade de prometer sempre fez parte de nossas tradições (Arendt, 1997, p. 249).

3.4.2. DISTINÇÕES DO UNIVERSO POLÍTICO

Para o universo conflituoso da política, constituído por relações antagônicas entre partes contrapostas (partidos, interesses, facções, povos, pessoas, nações) e onde persevera a idéia do jogo, a representação dicotômica ou a divisão em “dois hemisférios não é uma simplificação, mas uma representação da realidade” (Bobbio, 2001, p.11). Mas, para além da distinção convencional entre direita e esquerda, o universo político também pode ser classificado segundo outros critérios, diferenciando-se então extremismo e moderantismo, liberalismo e estatismo, entre outros. Alinhar-se a um destes lados preenche a uma necessidade de identificação, proporcionando a formação de um ‘nós’.

Existem díades em que os termos são antíteses, outras em que são complementares. As primeiras tem origem na interpretação de um universo composto por entes divergentes, as segundas, na interpretação de um universo composto por entes convergentes. A díade direita-esquerda pertence ao primeiro tipo e designa o contraste entre ideologias e movimentos em que se dividem pensamento e ações políticas. Por serem termos antitéticos, são também excludentes: nenhuma doutrina ou movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda.

Para Chomsky³⁴ (1993), a distinção entre direita e esquerda é evidente, podendo ser resumida na tese de que a esquerda está do lado dos pobres e a direita do lado dos ricos. Já para Jünger esquerda e direita são “como as partes do corpo (. . .) ambas são indispensáveis (. . .) cada uma delas existe em função da outra (. . .)”.

Nos últimos anos tem sido sustentado que a distinção entre direita e esquerda - distinção essa que, por quase de dois séculos, a contar da Revolução Francesa, repartiu em partes opostas o universo político - não tem mais razão de ser utilizada, pois haveria perdido sua eficácia descritiva. Bobbio (2001) aponta as causas desta presunção, refutando-as:

- A *primeira* causa da contestação da validade da díade esquerda-direita seria a crise das ideologias, que supõe o fim das mesmas, quando, na verdade, foram apenas substituídas por outras, novas. O autor alega ainda que a díade ultrapassa a mera oposição ideológica, indicando “programas contrapostos (. . .) não só de idéias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade” (Bobbio, 2001, p.51).

- A *segunda* causa seria que, nas grandes sociedades democráticas, onde as partes em jogo são muitas e possuem entre si divergências, mas também convergências, os problemas não deveriam ser colocados sob a forma de antítese. Bobbio (2001) concorda com a superação da visão diádica da política pela visão triádica - o Terceiro Incluído - admitindo, entre direita e esquerda, um espaço intermediário, atenta, contudo, para o fato de que, assim como entre o branco e o preto pode existir o cinza, sem que se elimine a diferença entre o branco e o preto, admitir a existência deste espaço intermediário não elimina a díade direita-esquerda. Em muitos sistemas democráticos com acentuado pluralismo o Terceiro Incluído tende a se tornar tão exorbitante que passa a ocupar a parte mais ampla do sistema político, relegando a direita e a esquerda às margens, sem, no entanto, eliminar a antítese originária

(Bobbio, 2001, p.53 e 54). Além do Terceiro Incluído, que busca um espaço entre os opostos, distanciando-os, Bobbio apresenta o Terceiro Inclusivo, que tende a superar os dois opostos, englobando-os numa síntese maior que acaba por anulá-los. No debate político, o Terceiro Inclusivo representa a Terceira Via, que, diferentemente do centro, não está entre a direita e a esquerda, mas pretende ir além de uma e de outra. O Terceiro Incluído apresenta-se como uma práxis sem doutrina, o Terceiro Inclusivo, como uma doutrina a procura de uma práxis (Bobbio, 2001, p.56 e 57).

- A *terceira* razão para negar a díade seria o surgimento de movimentos que não se inscrevem nesta tradicional contraposição entre direita e esquerda. Bobbio cita o caso dos Verdes, que, de acordo com ele, podem ser considerados como um movimento ‘transversal’, que corta os campos inimigos indo de um campo para outro. Mais do que estar *no meio de*, ou do que *ir além de*, esses movimentos movem-se *através de* (Bobbio, 2001, p.58 a 60).

- No entanto, a *principal* razão para o questionamento da díade seria de relevância histórica e política, estando vinculada ao esgotamento do sistema soviético. Bobbio argumenta que, apesar dos termos de uma díade existirem um em função do outro, nem sempre os dois termos têm igual força. Na dupla direita-esquerda a força de cada um dos termos depende das circunstâncias. No período posterior a Segunda Guerra era discutida a sobrevivência da direita, sendo natural que após a queda dos regimes comunistas afluísse o debate inverso sobre a permanência da esquerda. O colapso do sistema bolchevique significou não o fim da esquerda, mas de uma esquerda bem delimitada no tempo, ficando claro a existência de muitas esquerdas, como, de resto, de muitas direitas.

³⁴ In Bobbio, 2001.

- O *último* motivo para negar a díade seria o reconhecimento de que direita e esquerda tornaram-se, diante da complexidade dos problemas que os movimentos políticos devem enfrentar, meras fantasias, formulando programas similares e tencionando os mesmos fins (Bobbio, 2001, p.64).

A díade extremismo-moderantismo responde a uma contraposição diversa daquela indicada pela dupla direita-esquerda. Extremismo e moderantismo dizem respeito, não a natureza das idéias, e sim as estratégias empregadas para pô-las em prática. Assim, revolucionários (de esquerda) e contra-revolucionários (de direita), apesar de ideologias opostas e distinções quanto à programas e objetivos, possuem pontos de convergência, dentre os quais, segundo Bobbio (2001), a antidemocracia (Bobbio, 2001, p.69 a 71).

A antidemocracia representa a visão de mundo e de história do extremismo, pois enquanto o moderantismo compreende a história como um processo gradual, evolutivo guiado pela idéia de desenvolvimento, o extremismo interpreta a história como procedendo por saltos qualitativos ou rupturas. As diferentes visões de história são elas mesmas historicamente condicionadas, assim, enquanto o século passado favoreceu a idéia do progresso gradual, o século XX requereu uma visão de rompimento (Bobbio, 2001, p.73).

Os extremistas também se identificam quanto a moral, a coragem e a ousadia, mas ao se encontrarem, contrapõem-se às virtudes da prudência, da tolerância, da razão, da mediação, necessárias nas relações democráticas defendidas pelos moderados, onde opiniões e idéias em conflito buscam a indispensável prática do compromisso (Bobbio, 2001, p.74 e 75).

Assim como as demais palavras da linguagem política, direita e esquerda, além de um significado descritivo, possuem também um significado valorativo. Como juízo de valor, e em se tratando de termos contrários, a conotação positiva de um implica, inevitavelmente, a conotação negativa do outro. Mas, apesar das contestações, a distinção entre direita e esquerda continua a ser empregada, e as discussões, portanto, devem ultrapassar o questionamento de sua legitimidade, para que se examinem os

critérios propostos para esta legitimação. Entre os autores que se dispuseram a essa tarefa Bobbio (2001) cita Laponce (1981), Cofrancesco (1990), Galeotti e Revelli.

Enquanto Laponce (1981) afirma que a díade direita-esquerda é particularmente importante na democracia, pois as eleições acabam por reduzir os grupos contendores a dois, Bobbio (2001) defende que o dualismo na democracia está associado ao princípio da maioria, pelo qual as decisões coletivas acabam por formar uma maioria e uma minoria.

Cofrancesco (1990) sustenta que direita e esquerda são conceitos historicamente relativos, e, portanto, são apenas dois modos possíveis de catalogar diferentes ideais políticos, mas que podem não ser os únicos nem os mais relevantes. Uma definição deveria buscar a individualização da postura mental, e, deste modo, por exemplo, a *alma* da direita poderia ser expressa sinteticamente na frase: “nada fora e contra a tradição, tudo na e pela tradição”. Seriam, portanto, metas últimas e irrenunciáveis da esquerda e da direita, respectivamente, a ‘emancipação’ e a ‘tradição’ (Bobbio, 2001, p.97).

Além da distinção baseada na mentalidade, Cofrancesco (1990) apresenta outra baseada em posturas cognitivas: a postura romântica (ou espiritualista) e a postura clássica (ou realista). A postura romântica é a postura de quem vive a política sentimentalmente - como os anarco-libertaristas, os fascistas e os tradicionalistas - e a postura clássica é a postura do espectador crítico - como os conservadores, os liberais e os socialistas. Bobbio (2001) censura esta postura pretensamente não-ideológica de Cofrancesco, pois, ao tomar direita e esquerda como termos positivos, colocou em dúvida sua contraposição, acabando por apresentar, não dois termos opostos, mas, apenas, dois termos distintos (Bobbio, 2001, p. 101).

Elisabetta Galeotti afirma que distinguir os contextos onde é empregada a díade direita-esquerda se constitui uma exigência, propondo a existência de quatro diferentes contextos: a linguagem ordinária, a linguagem ideológica, a análise histórico-sociológica e o estudo do imaginário (Bobbio, 2001, p.101). Ao eleger como termo distintivo da direita ‘hierarquia’ e da esquerda ‘igualdade’, Galeotti é criticada por

Bobbio, que esperava uma patente oposição entre os termos, e no lugar de ‘hierarquia’, portanto, ‘desigualdade’.

Revelli insiste que ‘direita’ e ‘esquerda’ não são conceitos absolutos, podendo, ao contrário, designar, de acordo com o momento e a situação, conteúdos distintos. O autor propõe cinco critérios de distinção entre direita e esquerda – com base no tempo (progresso-conservação), no espaço (igualdade-desigualdade), nos sujeitos (autodireção-heterodireção), na função (classes inferiores-classes superiores) e no modelo de conhecimento (racionalismo-irracionalismo) – mas acaba por reconhecer que o critério fundador dos demais é realmente o da igualdade-desigualdade, que vincula-se a uma visão horizontal/igualitária ou a uma visão vertical/inigualitária da sociedade (Bobbio, 2001, p.107).

Este é, na verdade, o critério mais adotado para distinguir a direita da esquerda: a postura dos homens organizados em sociedade diante do ideal da igualdade. Mas Bobbio (2001) destaca que mesmo o conceito de igualdade é relativo, vinculando-se a três variáveis: entre quem, em relação a que e com base em quais critérios se vai efetuar a repartição dos bens e dos ônus. Além disso, o autor distingue a doutrina igualitária, que propõe a redução das desigualdades naturais, do igualitarismo, que propõe a ‘igualdade de todos em tudo’ (Bobbio, 2001, p.116), alertando que ser de esquerda não significa proclamar o princípio de que todos os homens devam ser iguais em tudo, independentemente de critério, pois isso não passaria de uma mera declaração de intenções.

Segundo Bobbio (2001), os homens são entre si tanto iguais quanto desiguais, podendo ser chamados de igualitários aqueles que consideram mais importante aquilo que os une, e de não-igualitários aqueles que consideram mais importante a diversidade. Para Rousseau, representante do ideal igualitário, os homens nascem iguais, mas são tornados desiguais pela sociedade. Já para Nietzsche, representante do ideal não-igualitário, os homens são por natureza desiguais e a sociedade, com sua moral gregária, pode torná-los iguais.

A distinção entre esquerda e direita através de um juízo positivo ou negativo sobre o ideal da igualdade não deixa de ser uma abstração que serve apenas

para distinguir tipos-ideais. No entanto, de modo pragmático, podemos observar o caráter de atitudes, leis e propostas, e afirmar que são igualitárias sempre que buscam atenuar as diferenças, e inigualitárias quando tendem a acentuá-las. Assim, o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, possuem uma razão igualitária, pois objetivam reduzir a desigualdade entre quem tem e quem não tem (Bobbio, 2001, p.123).

O ideal da igualdade liga-se habitualmente ao ideal da liberdade. Mas os conceitos de igualdade e liberdade não são simétricos: enquanto a liberdade é um *status* da pessoa, podendo ser considerada um bem individual, a igualdade indica uma relação entre dois ou mais entes, constituindo-se um bem social. Bobbio sustenta que a igualdade pode limitar a liberdade tanto do rico quanto do pobre, mas o rico perde uma liberdade efetivamente usufruída, enquanto o pobre perde apenas uma liberdade potencial, uma vez que “a liberdade privada dos ricos é muito mais ampla do que a liberdade privada dos pobres” (Bobbio, 2001, p.129).

Desta díade liberdade-autoridade, originam-se doutrinas e movimentos libertários e autoritários. Assim, enquanto o critério para distinguir a direita da esquerda é a diferente apreciação da idéia da igualdade, o critério para distinguir a ala moderada da ala extremista, tanto na direita quanto na esquerda, é a diferente postura diante da liberdade. Apesar da realidade apresentar maiores nuances, é a partir destes dois critérios fundamentais que Bobbio (2001) propõe uma classificação das doutrinas e movimentos políticos:

- na extrema-esquerda estariam então os, ao mesmo tempo, igualitários e autoritários, dos quais o jacobismo é o exemplo mais significativo;
- na centro-esquerda, os simultaneamente igualitários e libertários, os que pregam o chamado ‘socialismo-liberal’, incluindo-se aí todos os partidos social-democratas, independente de suas diferentes práxis políticas;
- na centro-direita, doutrinas e movimentos libertários, mas não-igualitários, como os partidos conservadores, que,

apesar de fiéis ao método democrático, defendem um igualitarismo mínimo, circunscrito à igualdade diante da lei;

- na extrema-direita, doutrinas e movimentos antiliberais e antiigualitários, como o fascismo e o nazismo.

Bobbio (2001) caracteriza, finalmente, uma política igualitária pela tendência a remover os obstáculos que tornam os homens menos iguais, e assegura o igualitarismo como uma característica distintiva da esquerda, porque a luta pela abolição da propriedade individual, considerado o maior obstáculo à igualdade entre os homens, sempre foi uma luta da esquerda.

A realidade na maior parte dos países hoje não é a da abundância, mas a da miséria, perseverando um enorme desequilíbrio entre as condições dos homens. Ainda assim, há quem entregue ao mercado a solução de todos os problemas, acreditando que o caminho para a globalização é o da mercantilização absoluta das relações humanas. Mas há quem, como Hayek, considere o mercado incapaz de resolver todos os problemas da convivência cívica, sendo necessário limitá-lo.

Assim, enquanto as direitas estão unificadas de modo a assegurar uma adequada borda institucional ao processo de reestruturação produtiva, através do desmantelamento do conjunto de garantias de equilíbrio entre capital e trabalho, a esquerda, seduzida pela busca de igualdade, mal começou seu caminho.

Nesta alternância de crenças de direita e de esquerda faz-se necessário destacar as palavras de Luigi Einaudi, segundo o qual tanto o homem liberal, quanto o homem socialista ‘são respeitáveis’ e “não são inimigos, pois ambos (. . .) sabem que existe um limite para a aplicação do próprio princípio (. . .) O ótimo (. . .) constrói-se na luta contínua entre os dois ideais, nenhum dos quais pode ser subjogado sem danos comuns” (Bobbio, 2001, p.143 e 144).

É neste enfrentamento entre distintas visões de mundo na arena política que se constrói o futuro do conjunto da humanidade. E, apesar da política já ter provocado em nosso século, através dos governos totalitários, enormes desastres, a que se dar crédito a esta dimensão fundamental.

Para Arendt (1993) o sentido da política está na liberdade, mas, segundo ela, na modernidade a política não é nada além do que é o necessário para a preservação da vida, e esta perda de sentido pode ser a ruína da política, restando a esperança de ‘algum tipo de milagre’. Mas, como o homem é “manifestamente dotado para fazer milagres (. . .) chamamos a esse Dom de *agir*. É peculiar ao *agir* o desencadeamento de processos (. . .) ou, falando como Kant, iniciar de si mesmo uma cadeia. O milagre da liberdade está inserido nesse poder iniciar” (Arendt, 1993, p.121).

3.5. SOBRE AS REPRESENTAÇÕES COLETIVAS

De acordo com os estudos de Robert Putnam (1996) contexto social e história condicionam profundamente o desempenho das instituições, uma vez que as características da organização social que facilitam a cooperação espontânea, sustentam tanto o dinamismo econômico, quanto o bom desempenho governamental. A Teoria das Representações Sociais traz importantes elementos para a compreensão destes aspectos da realidade social, desta dimensão sócio-cultural, a que o autor denomina capital social.

Muitas respostas ainda devem ser buscadas quanto a relação indivíduo/sociedade e quanto ao modo como se constrói esta relação. Muitas teorias têm considerado o indivíduo apartado do mundo que o constitui ou considerado a sociedade apartada de seus sujeitos e de sua história social. Segundo Jovchelovitch (1995), as Representações Sociais estão articuladas tanto “a vida coletiva de uma sociedade, como aos processos de constituição simbólica, nos quais sujeitos sociais lutam para dar sentido ao mundo, entendê-lo e nele encontrar o seu lugar, através de uma identidade social. Isso significa deixar claro como as Representações Sociais (. . .) estão radicadas no espaço público e nos processos através dos quais o ser humano desenvolve uma identidade”.

Arendt (1958) afirma que viver entre pessoas pressupõe sair do domínio da necessidade para o domínio do discurso, sendo exatamente nesta experiência da

diversidade e da pluralidade entre perspectivas diferentes, capaz de levar ao entendimento e ao consenso, que surge o significado primeiro da esfera pública. É deste consenso sobre o presente, construído na vida pública, que se prepara o futuro e se estabelecem as relações com o passado, sendo, portanto, a vida pública que fornece as condições para a permanência e para a história.

No mesmo sentido, Habermas (1990) define a esfera pública como o espaço em que cidadãos se encontram e falam uns com os outros em um debate livre sobre a vida comum. Nesta definição de esfera pública ainda não está expressa a Representação Social, apenas a alteridade, o Outro Generalizado, que propicia ao sujeito a internalização do diverso. A necessidade de abstrair interesses pessoais e de construir um “nós”, faz da esfera pública, mais do que um elemento constitutivo da gênese individual, um espaço onde a comunidade desenvolve saberes sobre si mesma, e onde desenvolve, portanto, suas Representações Sociais:

A Teoria das Representações Sociais se constrói sobre uma teoria de símbolos. O material primário da psique não tem como expressar-se, e o modo como sua expressão é possível é através das representações, onde o objeto-mundo é recriado pelo sujeito através de símbolos. Kaës (1984) desenvolveu a hipótese de que a representação é um trabalho de lembrança daquilo que está ausente, um jogo com significados.

Winnicott, afirma que símbolos se desenvolvem sobre e com a atividade representacional: “O sujeito constrói, na sua relação com o mundo, um novo mundo de significados (. . .) é através de sua atividade e relação com outros que as representações têm origem, permitindo uma mediação com o mundo que ele ao mesmo tempo descobre e constrói. (. . .) desnecessário dizer que (. . .) não há possibilidade para a construção simbólica fora de uma rede de significados já constituídos. É sobre e dentro dessa rede de significados que se dão os trabalhos do sujeito de re-criar o que já está lá. O sujeito (. . .) não está nem abstraído da realidade, nem condenado a reproduzi-la. Sua tarefa é elaborar a permanente tensão entre um mundo que já se encontra constituído e seus próprios esforços para ser sujeito”³⁵.

Os processos que engendram Representações Sociais estão imersos na comunicação e práticas sociais: diálogo, discurso, rituais, padrões de trabalho, arte, cultura. Assim, as Representações, apesar de estarem vinculadas às construções particulares da realidade, estão coladas ao tecido social. Segundo Piaget, “as leis que englobam a constituição de uma estrutura não podem ser reduzidas à soma de seus elementos separados” e, assim como o social é mais do que um agregado de indivíduos, as Representações Sociais são mais do que um agregado de representações individuais.

3.5.1.REPRESENTAÇÃO SOCIAL: DIFERENTES AUTORES E ABORDAGENS

Representação Social é um termo filosófico que significa a reprodução de uma percepção retida na lembrança ou no conteúdo do pensamento. Nas Ciências Sociais, Representações Sociais são definidas como categorias de pensamento que expressam a realidade (Minayo, 1995). Forma sociológica da Psicologia Social, A Teoria das Representações Sociais tem origem na publicação de Moscovici, *La Psychanalyse: Son image et son public*, em 1961. Diferentes autores, no entanto, mesmo antes, discutiram, discutiram, teorizaram, ajustaram e questionaram amplitude, aspectos e conceitos concernentes às Representações Sociais.

Durkheim é o autor que primeiro trabalha o conceito de Representações Sociais ou Coletivas, referindo-se a categorias de pensamento através das quais dada sociedade elabora e expressa sua realidade. Para Durkheim a sociedade pensa e, deste modo, as Representações Sociais não são necessariamente conscientes do ponto-de-vista individual e, apesar de conservarem a marca da realidade social, são autônomas, misturam-se e reproduzem-se independentemente desta estrutura social. Algumas, como a religião, a moral e as categorias de espaço/tempo, exercem, de acordo com Durkheim, uma espécie de coerção para que ajamos de determinado modo.

Afirma Durkheim (1978): “As representações coletivas traduzem a maneira como o grupo se pensa nas suas relações com os objetos que o afetam. Para

³⁵ In Guareschi e Jovchelovitch, 1995.

compreender como a sociedade se representa a si própria e ao mundo que a rodeia, precisamos considerar a natureza da sociedade e não a dos indivíduos. Os símbolos com que ela se pensa mudam de acordo com a sua natureza (. . .). Se ela aceita ou condena certos modos de conduta, é porque entram em choque ou não com alguns de seus sentimentos fundamentais, sentimentos esses que pertencem a sua constituição.” Representações Sociais seriam então símbolos “maneiras de agir, pensar e sentir, exteriores ao indivíduo e dotadas de um poder coercitivo em virtude do qual se lhes impõe”.

Sapir, Malinowski e Kroeber, além de Mauss partilham das idéias de Durkheim sobre Representações Sociais. Mas para a Sociologia Compreensiva, representada por Max Weber, e de abordagem Fenomenológica, representada por Schultz, esta visão determinística da sociedade sobre os indivíduos é criticável. Também os marxistas dizem que esta visão elimina o pluralismo, as lutas e antagonismos de classe.

Em seu conceito de “Visão de Mundo”, Weber afirma que uma sociedade, para se manter, necessita ter ‘concepções de mundo’ abrangentes e unitárias. Essas concepções, como modo de encarar trabalho, riqueza, tempo, espaço, sexo e papéis sociais, perpassam todos os grupos de determinada sociedade, mas são geralmente elaboradas pelos grupos dominantes.

Schultz³⁶ usa o termo ‘senso comum’, para designar conjuntos de abstrações, formalizações e generalizações construídos através da interpretação do mundo do dia-a-dia, estruturas significativas para os grupos sociais que vivem pensam e agem em determinado contexto social. Esses significados são selecionados por meio de construções mentais ou ‘representações do senso comum’.

A categoria em que Marx trata o campo das idéias é a consciência. Dela fazem parte representações e pensamentos, ambos determinados pela base social: “Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência. (. . .) A consciência é desde o início um produto social”. Apesar de defender a anterioridade da

³⁶ In Minayo, 1995.

vida material sobre as idéias, Marx vê entre ambos uma relação dialética: “as circunstâncias fazem os homens, mas os homens fazem as circunstâncias”.

A partir dos “Escritos” de Marx sobre as crenças de massa, Gramsci desenvolve o conceito de bloco histórico e trabalha sobre o senso comum, enquanto representação. Para ele, a “personalidade é composta de uma maneira bizarra: nela se encontram elementos dos homens da caverna e princípios da ciência mais moderna e progressista; preconceitos de todas as fases históricas passadas (. . .)” Deste modo, Gramsci³⁷ mostra como cada grupo social tem seu próprio conformismo e ilusão; alerta para a convivência de conservadorismo e de aspectos geradores de mudanças no senso comum; e nos remete a compreensão das Representações Sociais como combinação específica de idéias que povoam o universo de determinada época, contendo, simultaneamente, elementos de tradição e mudança.

Assim, enquanto para Durkheim a sociedade é a síntese das consciências, para Marx a consciência emana das relações sociais contraditórias; e, enquanto Weber crê na relação entre idéias e base material, Marx coloca a base material antecedendo às idéias. Apesar das diferenças, no entanto, as três correntes concordam quanto a importância de se compreender as Representações Sociais. Além destas três correntes, ainda podem ser citadas as contribuições de outros autores, como: Bourdieu, Bakhtin, Wundt, Le Bon, Freud e Mead.

Bourdieu³⁸ fundamentou o ‘habitus’, uma lei imanente depositada em cada ator social, desde a infância, a partir de seu lugar na estrutura social. Deste modo, o comportamento social e o individual obedeceriam a modelos culturais interiorizados, ainda que de forma conflitante. As condutas ordinárias da vida exprimiriam uma realidade objetiva, onde “cada agente, ainda que não saiba ou que não queira, é produtor e reproduzidor do sentido objetivo”.

Tanto Bourdieu quanto Bakhtin acreditam que a palavra é capaz de revelar condições estruturais, sistemas de valores, normas, símbolos, transmitindo as

³⁷ In Minayo, 1995.

³⁸ In Minayo, 1995.

representações de grupos determinados em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas.

Também Wundt³⁹ estudou os fenômenos mentais coletivos (linguagem, religião, costumes, mágica) produzidos por interações entre indivíduos, comunidade ou povo. Já Freud⁴⁰ desenvolveu uma crítica psicanalítica da cultura e da sociedade e, ao distinguir entre id, ego e superego, produziu uma teoria social da mente humana.

Apesar da contribuição destes diferentes autores, uma síntese conceitual sobre as Representações passa a ser estruturada com a publicação de Moscovici (1995), em 1961. De acordo com o autor o conceito de Representação Social nasceu na Sociologia e na Antropologia, das obras de Durkheim e de Lévi-Bruhl, tendo continuidade com a teoria da linguagem de Saussure, a teoria das representações infantis de Piaget e do desenvolvimento cultural de Vigotsky. Segundo ele, a Teoria das Representações Sociais exige a manutenção de um laço estreito entre as ciências psicológicas e as ciências sociais.

A Teoria das Representações Sociais, conforme Moscovici, confere racionalidade a crença coletiva e, portanto, às ideologias, aos saberes populares e ao senso comum. Segundo ele “(. . .) as Representações Sociais são racionais, não por serem sociais, mas porque são coletivas (. . .) é somente desta maneira que os homens se tornam racionais, e um indivíduo isolado e só não poderia sê-lo”.

Pode-se concluir, assim, que as Representações Sociais (Minayo, 1995), enquanto imagens construídas sobre o real, são um importante material para a pesquisa das ciências sociais. Representações Sociais se manifestam em palavras, sentimentos e condutas, devendo ser analisadas a partir das estruturas e dos comportamentos sociais. Representações Sociais possuem núcleos de transformação e de resistência na forma de conceber a realidade, estando presentes nelas tanto elementos de confronto quanto de conformismo.

³⁹ In Farr, 1995.

⁴⁰ In Farr, 1995.

Algumas Representações Sociais são mais abrangentes e revelam a visão de mundo de uma dada época, possuindo elementos do passado e projeções do futuro. Representações Sociais não são necessariamente conscientes, perpassando a sociedade ou determinado grupo social, como algo anterior e habitual, como uma mistura das idéias das elites, das grandes massas e das filosofias correntes.

E, ainda que algumas formas de pensar a sociedade sejam abrangentes, cada grupo social faz desta visão abrangente uma representação particular, portadora de seus interesses específicos. Representações Sociais não conformam a realidade e não se deve, assim, reduzir a realidade à idéia que os homens fazem dela.

Como Moscovici, outros autores (Sherif, 1936; Hyman, 1942; Festinger, 1954; Schachter, 1964) admitiram o conhecimento como uma construção intersubjetiva validada por critérios sociais, em que o princípio para o estabelecimento das verdades é o consenso.

Articulando a idéia de um sujeito-ator com a idéia de um sujeito indissociável dos laços sociais, a Teoria da Representação Social, segundo Camino (1996) reconhece a cognição, não como uma atividade individual, uma vez que os indivíduos estão ligados a outros indivíduos em todos os planos, mas, ao mesmo tempo, admite o indivíduo como um sujeito independente, pressupondo-o dotado de uma atividade cognitiva própria.

Os paradigmas anteriores à Teoria das Representações Sociais eram binários (Camino, 1996): ora salientavam o papel do sujeito, ora o dos objetos ou da estrutura social na configuração dos conhecimentos e dos comportamentos. Este novo paradigma considera a relação de um sujeito (indivíduo ou grupo) com um objeto, mas sempre mediada por um alter (indivíduo ou grupo).

Ao oferecer as bases para uma epistemologia do conhecimento cotidiano, a Teoria das Representações Sociais permite que se trabalhe sobre as redes sociais e sobre os fenômenos interiores às mesmas. O imaginário, enquanto conjunto de idéias, palavras, discursos e imagens produzidos social e historicamente, se constitui num

sistema de representações do mundo, representações sociais, através das quais se pode tentar capturar parte do passado e alcançar a significação do presente.

3.5.2. SOLIDARIEDADE: SUBSÍDIOS DE DURKHEIM

Antecipando-se à concepção de Representação Social, Durkheim produziu o conceito de consciência coletiva, um sistema determinado e autônomo capaz de congregaer crenças e sentimentos comuns à média dos membros de uma sociedade. Esta consciência coletiva, independente das condições particulares dos indivíduos, estaria disseminada em toda sociedade, determinando para a mesma um certo tipo psíquico, com “suas propriedades, suas condições de existência, seu modo de desenvolvimento, tal como os tipos individuais, ainda que de outra maneira”.

Para o autor os fatos sociais constituem uma nova espécie de fenômeno, pois, ao mesmo tempo em que são exteriores ao indivíduo, possuem sobre ele um forte poder de coerção, e, não tendo por substrato o indivíduo, não podem possuir outro a não ser a própria sociedade, seja “a sociedade política em sua integridade, ou qualquer um dos grupos parciais que ela encerra (. . .)”.

Tudo que adotamos das crenças e práticas transmitidas pelas gerações anteriores, segundo Durkheim, adotamos porque, sendo tanto uma obra coletiva, quanto uma elaboração de vários séculos, “estão revestidas de uma autoridade particular que a educação nos ensinou a reconhecer e a respeitar”. Assim, os fatos sociais, além de enlaçarem gerações sucessivas umas às outras, são finalmente definidos por Durkheim como “maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior (. . .) que é geral na extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter”.

Para Durkheim cada indivíduo possui, ligada uma à outra, duas consciências: uma contém os estados pessoais, representa e constitui a personalidade individual; enquanto a outra contém os estados comuns a sociedade, representa o tipo coletivo e a sociedade sem a qual não existiria. Das semelhanças que ligam o indivíduo

à sociedade resulta uma solidariedade que o autor batiza de mecânica: “esta solidariedade não consiste somente numa ligação geral e indeterminada do indivíduo ao grupo, mas torna também harmônicos os pormenores dessa conexão. De fato, como os objetos coletivos são sempre os mesmos, produzem sempre os mesmos efeitos. Consequentemente, cada vez que eles se desencadeiam, os desejos se movem espontânea e conjuntamente no mesmo sentido.”

Este tipo de solidariedade atinge seu ápice quando a consciência coletiva abrange a consciência total do indivíduo e, portanto, a individualidade é nula. Mas a sociedade só pode mover-se na medida em que suas ‘partes’ tenham movimento próprio, sendo necessário, deste modo, que a consciência coletiva deixe descoberta uma parcela da consciência individual.

Graças a essa parte descoberta, por onde se expressa a individualidade, é possível alcançar a solidariedade produzida pela divisão do trabalho, a solidariedade dita orgânica, que requer para cada indivíduo uma esfera particular de ação e, portanto, uma personalidade própria. Durkheim sustenta que a coesão resultante desta solidariedade é mais forte, pois cada um depende mais estreitamente da sociedade onde o trabalho é mais dividido: “(. . .) a sociedade se torna mais capaz de se mover em conjunto, ao mesmo tempo que cada um de seus elementos tem mais movimentos próprios (. . .)”.

Como ficou claro, o método de Durkheim contrasta diretamente com os enfoques de Marx e Weber. Como Marx, ele aceita que a essência da realidade social possa estar escondida e distorcida por idéias de bom senso, mas, ao contrário de Marx, sugere que aspectos do fenômeno podem ser tomados como expressão de sua essência. Em outras palavras, Durkheim rejeita o método marxista de teorias essenciais, e propõe que as essências sejam averiguadas através da observação de seus aspectos. Como Weber, Durkheim assume que a realidade pode ser determinada pela observação, mas, ao contrário de Weber, nega a necessidade de abstrações conceituais de aspectos da realidade, afirmando a capacidade da sociologia de penetrar a significação do fenômeno social. Diferentemente dos outros dois autores, Durkheim tem um compromisso com o empirismo e seu método afirma a observação como a base do conhecimento, negando a necessidade de teorização e conceituação como condição para o mesmo.

Para Durkheim, portanto, os fatos sociais permitem a visualização de indícios de sua essência: diferentes tipos de solidariedade social, por exemplo, podem ser avaliados através de diferentes tipos de lei, tornando possível distinguir as bases morais de diferentes sociedades. Deste modo, Durkheim assume a existência de uma ligação causal entre o indicador e a essência - o que podemos observar é a expressão direta dos fatos sociais, que permanecem ocultos.

O método de Durkheim pode ser encontrado em *The Rules of Sociological Method* (1938). O seu trabalho mais importante, no entanto, é *Da Divisão Social do Trabalho*, cujo tema principal é a base moral da solidariedade social, origem da coesão social e da vida coletiva. Mas como a solidariedade social não é diretamente observável, Durkheim assume o direito como símbolo visível do fenômeno.

Tomando, portanto, o direito como indicador, o autor vincula aos dois tipos de leis identificados, as repressivas e as repositivas, dois tipos distintos de solidariedade. O elo de solidariedade social ao qual corresponde o direito repressivo (direito penal - implica algum sofrimento ao agente) é aquele cuja ruptura é o crime, ou a ofensa a fortes e definidos estados de consciência coletiva. As leis repressivas são meios através dos quais a coletividade se vinga, sendo, portanto, produtos indicativos da solidariedade mecânica (ou por similitude).

A sanção repositiva (direito comercial, civil, etc.) não reflete tão fortemente a consciência coletiva, e, ao invés de punir, busca apenas restituir o passado a sua forma normal. Expressa a solidariedade real, ligando diretamente pessoas às coisas e não pessoas entre si. Esta solidariedade, dita orgânica e produzida pela divisão do trabalho, supõe que os indivíduos diferem entre si, possuindo esferas próprias de ação, e quanto mais especializadas suas funções, mais dependentes e coesos são uns com relação aos outros.

Para Durkheim as paixões humanas não cessam senão diante de uma potência moral que respeitem e, deste modo, a autoridade da regra e a liberdade do indivíduo não são princípios antagônicos, pois a liberdade passa a ser garantida justamente por esta regulamentação: “Eu não posso ser livre senão na medida em que

outro é impedido de se beneficiar da superioridade física, econômica ou outra da qual dispõe para submeter minha liberdade, e somente a regra social pode por obstáculo a esses abusos de poder”. Na concepção de Durkheim a regulamentação moral ou jurídica é uma expressão das necessidades sociais, ou seja, são produzidas a partir de um “estado de opinião”, e toda a opinião se constitui uma elaboração coletiva: “Normalmente, os costumes não se opõem ao direito, mas ao contrário, são a sua base”.

A grande preocupação manifestada por Durkheim é relativa a coesão moral, de acordo com ele, ameaçada por um estado de desregulação: “(. . .) à medida que se avança na História a organização que tem por base agrupamentos territoriais (aldeia ou cidade, distrito, província, etc.) vai cada vez mais desaparecendo. Sem dúvida cada um de nós pertence a uma comuna, a um departamento, mas os laços que nos unem se tornam cada vez mais frágeis e mais frouxos. Estas divisões geográficas são, na maioria das vezes, artificiais e não despertam mais em nós sentimentos profundos (. . .) Os negócios municipais ou departamentais não nos tocam e não nos apaixonam mais senão na medida em que coincidam com nossos negócios profissionais”.

3.5.3. O ESPAÇO PÚBLICO HOJE

*“Cada pessoa, mergulhada em si mesma, comporta-se como se fora estranha ao destino de todas as demais (. . .) Em suas transações com seus concidadãos, pode misturar-se a eles, sem no entanto vê-los; toca-os, mas não os sente; existe apenas em si mesma e para si mesma(. . .)já não lhe resta sentido de sociedade.”
Tocqueville*

A *res publica* representa fortes vínculos de associação e de compromisso entre pessoas, vínculos de uma multidão, de um ‘povo’, de uma sociedade organizada, para além das relações de família ou de amizade. Hoje, no entanto, a participação na *res publica* é enfrentada com “um espírito de aquiescência resignada”, e os fóruns dessa vida pública, como a cidade, “estão em estado de decadência”, o que afeta muito mais do que as relações políticas: o estranho passou a ser uma ameaça e a cidade “um lugar onde se vive sem prazer”. Assim, enquanto para os romanos a privacidade era um

contraponto ao público, hoje se constitui um fim em si mesmo, e multidões de pessoas voltam-se unicamente para suas próprias histórias, uma imaginação psicológica da vida com conseqüências sociais amplas: o mundo exterior decepciona, parece vazio e impessoal (Sennet, 1998, p.15 a 17).

Este desequilíbrio entre enunciados sociais e psicológicos da cultura moderna é examinado por duas abordagens: os preocupados com o estado moral da sociedade (Theodor Adorno, Riesman e Lionel Trilling) e os que procuram explicar as origens históricas desta mudança, empregando a tradição marxista.

Riesman buscou o enquadramento da questão na tradição de Alexis de Tocqueville. Segundo Tocqueville, as condições da vida cotidiana num estado de igualdade, tornariam a vida privada preponderante e os negócios públicos, entregues à burocratas e funcionários, perderiam a primazia. Além disso, os homens seriam ambiciosos, mas sem grandes paixões, e as gratificações do *eu* se tornariam cada vez mais difíceis, uma vez que, segundo ele, qualquer relacionamento emocional só pode ser significativo enquanto parte de uma rede social (Sennet, 1998, p.46 a 49).

A segunda abordagem está corporificada no trabalho da “Escola de Frankfurt” (Adorno, Habermas e Plessner). Habermas e Plessner apoiaram-se em noções de Marx sobre a “privatização” na ideologia burguesa, ou sobre a tendência compensatória do capitalismo moderno, através da qual pessoas que venham a trabalhar em ambientes impessoais, acabarão por investir no âmbito familiar os sentimentos que não conseguem investir no trabalho.

Sennet (1998) caracteriza a sociedade de hoje como uma sociedade intimista organizada em torno de dois princípios: o narcisismo e a comunidade destrutiva (*gemeinschaft*). O narcisismo é a busca de gratificação do *eu*, uma possibilidade de caráter de qualquer ser humano, mas que pode ser encorajada por *determinados desenvolvimentos culturais*.

Comparando comunidade e sociedade, Ferdinand Tönnies concluiu que, enquanto comunidade diz respeito à relações emocionais, tendo existido apenas no mundo hierárquico pré-capitalista e pré-urbanizado, sociedade relaciona-se ao mundo

moderno, à sua divisão de trabalho e às suas classes instáveis, onde os indivíduos se expõem apenas parcialmente. Tönnies afirma que só um “romântico social” poderia acreditar no retorno das comunidades (Sennet, 1998, p.271).

Sennet (1998) considera-se um destes românticos e acredita que a abertura de si mesmo para os outros é um bem moral *per se*, pois quando as pessoas mostram-se umas às outras surge entre elas um tecido que as mantém unidas: “Se não há abertura psicológica, não pode haver laço social”. De acordo com o autor, comunidade é mais do que um conjunto de costumes, de comportamentos e de atitudes, é também uma identidade coletiva, o reconhecimento de um ‘nós’. Ao refletir sobre como se forma e quais os instrumentos usados para construir essa identidade coletiva, Sennet (1998) indica que, as ações e empreendimentos coletivos frente à situações de clara ameaça, aproximam as pessoas, alimentando uma auto-imagem coletiva; ou seja, o ‘senso de comunidade’ nasce da união entre ação compartilhada e sentido do *eu* coletivo compartilhado (Sennet, 1998, p.273 a 277).

Assim, seria de se esperar que o enfrentamento das dificuldades cotidianas fizesse brotar este espírito coletivo. Costa (1997) discute justamente a construção de esferas públicas locais a partir do desempenho dos movimentos sociais e demais atores da sociedade civil. Arraigados em esferas pré-políticas, esses movimentos têm a possibilidade de, aperfeiçoando os mecanismos de intermediação com as arenas institucionais, fazer emergir impulsos promissores para a democracia. A contribuição dos movimentos sociais será distinta daquela que cabe a sindicatos e a partidos políticos, pois apresentam perfis próprios, uma inserção específica na tessitura social e articulações particulares com o arcabouço político-institucional.

Alguns autores (Alvarez, Dagnino, Escobar) têm demonstrado que as teorias de transição democrática (O’Donnel, Schmitter e Whitehead), ao privilegiarem um conceito de democracia centrado na existência formal de instituições, ignoraram a necessidade de verificar o quanto a democracia estaria incorporada às práticas cotidianas dos agentes políticos. Segundo Costa (1997) estudos deste tipo não poderiam desconhecer os processos sociais, deveriam penetrar a trama das relações sociais e da cultura política, precisariam “debruçar-se sobre os padrões concretos de relações entre

Estado e a sociedade civil, analisando o papel de atores sociais, como movimentos sociais, organizações não-governamentais, etc. (. . .)”.

De acordo com Costa (1997) existem, nos trabalhos mais recentes, duas formas distintas de tratamento da esfera pública nas sociedades contemporâneas. A *primeira* caracteriza-se pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa e evidencia uma disputa pelo controle do acervo simbólico capaz de moldar as preferências das massas. Este enfoque coloca de um lado partidos, interesses econômicos e os *media*, de outro lado o público ou platéia. Os primeiros seriam os verdadeiros atores da esfera pública, enquanto o público, disperso, não seria nada além do que mero destinatário das mensagens. Os movimentos sociais emergiriam neste hiato, buscando atenção para as suas questões.

A *segunda* abordagem distingue-se por contemplar, como campos constitutivos da esfera pública, os espaços de comunicação interpessoal, as redes informais de intercâmbio. Sem ignorar o poder da comunicação pública, mostra que esta não preenche todo o ‘volume’ da esfera pública: “(. . .) para além do espaço público transformado em mercado, um leque diversificado de estruturas comunicativas e uma gama correspondente de processos sociais (. . .) confere, precisamente, consistência, ressonância e sentido ao espetáculo” (Costa, 1997). A platéia não seria, portanto, formada de espectadores isolados, mas perpassada por redes comunicativas capazes de relativizar o ‘espetáculo’ político transmitido pela mídia, para só depois incorporar ao cotidiano seu conteúdo, co-produzindo, desta forma, a esfera pública.

Ao comparar três municípios de Minas Gerais (Uberlândia, Juiz de Fora e Governador Valadares), Costa (1997) adota quatro campos constitutivos da esfera pública local: o espaço vinculado à mídia; a esfera parlamentar e estatal; a esfera associada a grupos organizados; e espaços públicos primários.

Nestes municípios os governos peemedebistas da década de 80 induziram a criação de associações de moradores. Pouco consolidadas entre os moradores, essas associações eram consideradas pelos mesmos “como uma instância de poder mais próxima deles, localizada no próprio bairro, mas sempre um poder exterior”. A

substituição dos governos fez retornar aos vereadores o papel de intermediários dos interesses sociais, enfraquecendo e desarticulando a maioria destas associações.

Vulneráveis diante do processo de institucionalização e dos mecanismos de cooptação política, estas associações eram reconhecidas pela população como simples apêndices da administração, o que leva Campos (1997) a ponderar sobre os limites da implementação de um projeto de transformações das arenas institucionais. Segundo o autor, a construção de formas de convivência democráticas não deve ser uma elaboração do poder administrativo: “Elas só podem ser gestadas no âmbito dos processos comunicativos presentes nos diferentes níveis da vida social e que perpassam e conformam a esfera pública em suas variadas dimensões. Os esforços – necessários e desejados! – de ‘tradução’ político-institucional de padrões político-culturais emergentes não podem, por isso, deixar de observar o processo autônomo e socialmente difuso de constituição destes padrões”.

O autor reconhece, deste modo, que, muito embora a construção de novas formas de convivência não se constitua tarefa da administração, a transposição de padrões culturais preexistentes em institutos políticos seria. Esta transposição implicaria o reconhecimento dos padrões sócio-político-culturais, além, obviamente, da clara existência de padrões não contemplados nos institutos existentes.

Mesmo admitindo que esses processos só são legítimos quando autônomos, uma alteração de postura do poder público, um entre outros atores da cena pública, poderia desencadear alterações na postura, ações e processos que se desenvolvem nesta mesma arena. Uma postura hermética dos governos/governantes, donos da verdade, detentores de todo o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de uma comunidade, pode levar a acomodação e a submissão, desincentivando a progressão de qualquer movimento nascente. Entretanto, uma atitude aberta ao debate, à discussão, às iniciativas, poderia gerar outras respostas.

“(. . .) uma sociedade civil ativa com uma rede de organizações voluntárias não pode ser simplesmente produzida (. . .) O poder administrativo não é o meio apropriado para o surgimento ou até a produção de formas de vida emancipadas.” Habermas

3.5.4. APRECIÇÃO CRÍTICA

Está colocado o desafio para os administradores públicos: as novas pesquisas que relacionam o desempenho governamental ao contexto social fazem da compreensão das dinâmicas sociais a sua tarefa primeira.

De acordo com Lefebvre (1973) a cidade é obra de pessoas e grupos em condições históricas. Mas, se considerarmos a cultura como uma rede de significados socialmente estabelecidos (Geertz,1981), a cidade é mais, é o espaço público onde estes significados são construídos e manifestados.

A sociedade urbana, espaço público, espaço do encontro com o Outro, lugar de agitação, forma social que tende à autonomia, é sempre vista com desconfiança pelo Estado, pelos poderes políticos, econômicos e ideológicos. Estruturas muitas vezes ingovernáveis, porquanto mal traduzidas. Decifrar esta cidade, e as cidades passadas⁴¹ que esta encerra, é decifrar suas representações, imagens e discursos.

Sem compreendermos esta intrincada rede de significados e representações presentes nas sociedades, o desafio da administração pública, aqui mais restrita às administrações municipais, será um desafio insuperável. Compreender as Representações Sociais, portanto, significa a possibilidade de avaliar as características “reais” da organização social, e, a partir daí, o estoque de capital social e suas correlações com o desempenho governamental.

3.6. CRÍTICAS AO CAPITAL SOCIAL

A obra de Robert Putnam (1996) tem sido discutida tanto em seus aspectos metodológicos, quanto em seus aspectos políticos. Essa apreciação crítica é

⁴¹ Pesavento, Sandra. In: Porto Alegre na Virada do Século 19.

fundamental para a compreensão dos limites da teoria adotada e da complexidade da abordagem realizada. Do mesmo modo, é importante definir a origem da distinção teórica entre duas concepções de capital social: o culturalismo e o neo-institucionalismo.

No início dos anos oitenta, acadêmicos buscaram reativar o interesse e os estudos sobre o Estado. Ruerschemeyeir e Evans⁴² (1983) analisaram, então, as condições capazes de agregar a uma intervenção pública os recursos sociais disponíveis em determinada sociedade. Concluíram que o sucesso das ações do Estado dependia basicamente de sua autonomia em relação aos grupos politicamente organizados, pois só propostas universais seriam capazes de mobilizar a sociedade.

Esta autonomia do Estado, de acordo com Ruerschemeyeir e Evans (1983), seria garantida por dois fatores: *primeiro*, por uma burocracia coesa, coerente, disciplinada e tecnicamente preparada, o que incluiria todas as clássicas características weberianas, que vão desde um centro transparente de tomada de decisões, até a melhoria do *status* da carreira pública, através do preparo técnico, da estabilidade e de um piso salarial compatível; *segundo*, pelo enraizamento de um *esprit de corps*, mecanismo informal, capaz de garantir “a consciência coletiva primordial da missão cívica das instituições públicas na promoção do bem-estar universal”.

Dentre os diversos fatores que estariam conspirando contra esta desejada autonomia do Estado, destaca-se a descentralização, analisada por várias pesquisas nos anos 90: Collins e Green (1994); Campos-Outcalt, Kewa e Thomason (1995); Tandler e Freedheim (1994).

As publicações de Robert Putnam (1993) e Peter Evans (1995) ampliaram o debate sobre a autonomia do Estado e os efeitos da dispersão das instituições públicas e, incorporando o conceito de capital social inicialmente desenvolvido por James Coleman, procuraram demonstrar sob quais condições as instituições públicas conseguem mobilizar os recursos sociais para alcançar o bem-estar coletivo. Coleman (1990) suscitou a hipótese de uma complementação entre o “capital

⁴² In Abu-el-haj, 1999.

físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento) e o capital social (relações de confiança)”(Abu-el-haj,1999, p.68).

Em 1995, pesquisadores, liderados por Putnam e Evans, debateram o papel das instituições e do ‘capital social’ na indução de mudanças sociais. O resultado deste encontro, sistematizado por Evans, indicou o esgotamento dos dois principais eixos paradigmáticos de intervenção pública: o desenvolvimentismo clássico e o neoliberalismo, ou neo-utilitarismo. Nos países em desenvolvimento, a iniciativa privada não demonstra nem interesse nem capacidade técnica para administrar investimentos de risco, e, deste modo, para Evans, relegar o desenvolvimento econômico ao mercado, significaria obstruir a possibilidade de mudanças sociais. Evans vê o Estado como fonte primeira da dinâmica social, e esta sua inclinação neo-institucional é divergente da interpretação de Putnam, que, na identificação das fontes da ação coletiva, pende para o determinismo cultural. Observa-se aí a polarização teórica entre duas abordagens interpretativas do capital social: o culturalismo e o neo-institucionalismo (Abu-el-haj, 1999, p.68).

De acordo com Abu-El-Haj (1999) Putnam chegou a duas generalizações: a primeira que “afirma a primazia do contexto sócio-histórico na delimitação do associativismo” e a segunda que “diz respeito à importância das instituições públicas na indução do associativismo horizontal”. Essa teoria sofreu críticas metodológicas e políticas, sendo as mais consistentes, justamente, as de Evans e Fox, ambos defensores da abordagem neo-institucional.

A crítica metodológica centra-se na correlação estabelecida por Putnam entre o associativismo e a normalização do espaço público, o que tem sido classificado como uma postura clássica. No entanto, a grande celeuma em torno da obra de Putnam, reside na relação de causalidade entre o engajamento cívico e a história sociocultural, o que condenaria muitos dos países em desenvolvimento à estagnação: “Os neo-institucionalistas rejeitam estas generalizações, afirmando que a ausência de horizontalidade social, na grande maioria dos países em desenvolvimento, é fruto de ações políticas preteridas pelos regimes autoritários” (Abu-el-haj, 1999, p.71).

A desaprovação de Fox (1994,1995,1996) baseia-se nas conclusões de seus estudos sobre o México, onde uma vasta riqueza associativista, encontrava-se reprimida por instituições públicas repressivas e corruptas. Segundo este autor, poderes públicos clientelistas, autoritários e coercitivos impedem a mobilização coletiva e bloqueiam a generalização de experiências bem-sucedidas. Para Evans e Fox, portanto, “as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. O Estado na sociedade moderna é a arena principal da convergência das demandas sociais, determinando, em última instância, o sucesso das iniciativas voluntaristas. (. . .) As instituições públicas, nessa visão, forjam os rumos da ação coletiva, valorizando seu potencial ou aniquilando sua capacidade de ação” (Abu-el-haj, 1999, p.71).

Baseando-se na hipótese de que o poder de auto-organização é basicamente desigual, Evans propõe uma noção ampliada da autonomia do Estado, que passe a englobar, além da coesão burocrática, a provocação da ação coletiva, através do incentivo à autonomia de redes cívicas adormecidas ou historicamente reprimidas. A mudança social ocorreria, portanto, na medida em que o Estado passasse da regulamentação para a ação.

Evans apontou três tipos de intervenção pública: a predatória, a desenvolvimentista e a intermediária. O Estado *predatório* é dominado por intervenções arbitrárias e coercitivas, que servem aos interesses das elites e acabam por obstruir a solidariedade e a ação coletiva. As ações *desenvolvimentistas* se caracterizam simultaneamente pela autonomia do Estado e por sua conexão com os interesses organizados, como nas instituições públicas japonesas, qualificadas e coesas, onde iniciativas sociais transformaram-se em políticas públicas graças a contatos permanentes com o Estado. O modelo *intermediário* pode ser encontrado em países como o Brasil e a Índia, onde bolsões de excelência convivem com a apropriação privada dos recursos públicos. Este padrão de políticas públicas, por sua descontinuidade e grande diversidade de resultados, não pode ser generalizado (Abu-el-haj, 1999, p.73).

Ainda salientou Evans que: i) a convergência entre a coesão burocrática e o intercâmbio com interesses sociais organizados otimiza a intervenção pública; ii) a

coesão burocrática desacompanhada de um enraizamento social levaria um formalismo rígido e autoritário; iii) instituições fracas em constante contato com interesses organizados tornaria o serviço público permeável à cooptação.

Evans encontrou seu embasamento teórico na regulamentação weberiana e no ativismo hirschmaniano. Hirschman, partindo da hipótese de que as elites econômicas constantemente fracassam na formulação de um consenso político sobre o desenvolvimento econômico, defendeu o papel ativo do Estado no desenho dos rumos econômicos gerais, na criação de mercados e na concretização de investimentos produtivos. Para Hirschman as elites políticas e tecnocráticas são as verdadeiras condutoras do desenvolvimento capitalista e as instituições públicas, desde que devidamente protegidas contra os interesses privados, representariam a visão coletiva.

Por fim, Evans afirma que a fragilidade das instituições leva a dispersão do capital social e que os êxitos dependem “de uma coordenação de esforços entre as instituições e as iniciativas coletivas da sociedade”. Artigos de Buroway, Ostrom, Wai Fung Lam e Fox apoiam estas conclusões.

Fox (1996), também baseando-se em Hirschman, relacionou capital social a três fatores: o primeiro, a natureza das elites políticas dominantes; o segundo, a história de lutas e a ideologia dos diversos atores envolvidos nas mobilizações coletivas; e o terceiro, a experiência de vida das lideranças, tendo observado que as lideranças de movimentos bem sucedidos “vêm de um passado utópico e idealista e sobreviveram a derrotas políticas, (. . .) produzindo um compromisso social aliado a uma prática política” (Abu-el-haj, 1999, p.76).

Basicamente estas são as idéias defendidas pelos críticos de Putnam, mas é importante salientar que, em sua recente pesquisa sobre o declínio do capital social norte-americano, Putnam recuou do seu excessivo determinismo cultural, afirmando serem também as políticas públicas uma fonte de mudança social. Sugeriu inclusive que, “em numerosas instâncias, políticas públicas desmantelam tradições cívicas esvaziando as iniciativas comunitárias”(Abu-el-haj, 1999, p.70).

Certamente, as restrições dos neo-institucionalistas ao culturalismo de Putnam são pertinentes, na medida em que as generalizações do autor terminam por relegar de modo definitivo sociedades inteiras a categorias antidemocráticas e anticívicas. No entanto, a obra de Putnam, chamou atenção para uma condição facilitadora das iniciativas coletivas: o associativismo horizontal. As redes de cooperação e de confiança encontram maiores possibilidades de ampliação sob condições horizontais do que sob a égide de hierarquias e do dirigismo político. E este princípio, um dos pilares da teoria democrática moderna foi também defendido por John Dewey⁴³. Segundo ele, um dos dilemas da democracia moderna é que a verticalização da política moderna, através dos partidos políticos oligárquicos e dos ritos institucionais formais, acabou por aniquilar o ativismo cívico: a perda do sentido público da política levou ao isolamento do cidadão comum em sua vida privada. Dewey defendeu a horizontalidade como a base da participação política numa sociedade livre.

Assim, para além das críticas ao culturalismo de Putnam, existe um reconhecimento das virtudes da horizontalidade. E sua discussão minuciosa dos dados coletados, ensina sobre as condições mais suscetíveis à mobilização coletiva de uma sociedade: a confiança, a cooperação e a solidariedade brotam sob condições de relativa igualdade e na ausência de hierarquias impostas.

Abu-El-Haj (1999) conclui que, do mesmo modo que o culturalismo pode ser criticado pelo seu determinismo, também os neo-institucionalistas podem ser criticados por ignorarem as forças políticas que de fato determinam os rumos da intervenção institucional: a natureza das elites políticas e seu projeto de poder. Segundo o autor, uma elite, legitimada pelo voto direto, detém o privilégio de facilitar ou impedir a realização de determinados interesses sociais coletivos pelas instituições públicas, de tal maneira que “as burocracias governamentais, por mais efetivas e preparadas que sejam, autonomamente não teriam o poder político necessário para conduzir isoladamente as políticas públicas” (Abu-el-haj, 1999, p.77).

Além destas divergências teóricas, pode-se encontrar variações sobre o tema do capital social, que discutem principalmente a possibilidade prática de se

⁴³ In Abu-el-haj, 1999.

construir este capital em grupos que dele carecem, ou seja, variações que, de algum modo, também se insurgem contra o fatal determinismo prescrito por Putnam.

Durston (1999) analisa a implantação de um projeto de apoio a comunidade campesina de Chiquimula na Guatemala, buscando comprovar que deste sobreveio a criação de capital social, mais especificamente, de ‘capital social comunitário’. No entanto, o autor também afirma “o resgate de práticas institucionais do capital social do passado”, provavelmente represadas durante o período ditatorial e restauradas diante do recuo da ditadura no país.

É, sem dúvida, difícil aceitar que o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento de uma região ou comunidade estejam ligados de modo indelével ao seu passado, à suas memórias, à suas práticas históricas, mas também é impossível se pensar que ambos, desenvolvimento ou subdesenvolvimento, possam estar totalmente descolados destes fatores. Arendt afirma não ser possível reduzir a história, a história do cotidiano, a história dos indivíduos, à história dos grandes e marcantes eventos. As representações sociais se constroem sobre uma rede de significados já constituídos, perpassando e ultrapassando períodos históricos. Ou seja, de certo modo, as práticas de hoje estão ligadas a um processo histórico anterior e a um contexto que as circunscreve, que as contém. O caso descrito por Durston, ao invés de se contrapor às considerações de Putnam, as confirma.

Concentrando-se em manifestações coletivas e propondo que as relações de confiança e cooperação podem reduzir os custos de transação (Coase, 1937), produzir bens públicos (North, 1990) e facilitar a constituição de atores sociais ou sociedades civis saudáveis (Putnam, 1993), este paradigma emergente, chamado capital social, pretende ser uma teoria que integre conceitos de diversos campos como os da reciprocidade, das redes sociais, do desenvolvimento participativo e da governabilidade. Durston (1999), contudo, fazendo um importante resgate, atenta para o fato de que um dos elementos centrais do capital social, a reciprocidade, tem sido tratado pela antropologia a partir do trabalho de Marcel Mauss (1950), o que, entretanto, não foi citado nem por North nem por Putnam.

Neste ensaio Mauss afirma que relações de longo prazo estabelecidas através de numerosas interações passadas e com perspectiva futura de se repetirem, acabam por ocorrer envolvendo os mesmos lugares, circunstâncias, pessoas e instituições – seriam fenômenos totais: “Por este motivo a reciprocidade, que a primeira vista poderia parecer um fenômeno social menor que muitos, é a base das instituições de capital social (. . .)” (Durstun, 1999, p.105).

A última publicação de Robert Putnam (2001), ‘Bowling Alone’, além de reafirmar muitos de seus pressupostos, reavalia alguns deles. Após analisar capital social e instituições da sociedade americana, Putnam alerta para o ‘lado negro’ do capital social – conformidade e segregação. Descrevendo o comportamento típico das pequenas cidades americanas da década de 50, onde proliferavam associações e clubes, cita Sinclair Lewis e seu personagem Babbit, segundo o qual, os motivos para associar-se a tais ordens, eram: i) esta era a coisa a se fazer; ii) isto era bom para os negócios; iii) dava a americanos incapazes a possibilidade de se tornarem Comendadores; iv) permitia ao restrito americano sair de casa uma noite por semana. Discute Putnam, portanto, os suaves grilhões que podem representar uma comunidade, questionando o quanto o capital social se oporia à liberdade e à tolerância, citando Bagehot: “(. . .) a verdadeira tirania é a tirania de seu vizinho da porta ao lado (. . .) a opinião pública é uma permeável influência, ela obedece exatamente a si mesma; ela exige de nós que pensemos os pensamentos de outros, que falemos as palavras de outros, que sigamos os hábitos de outros”. Observa que, a partir da década de 60, os americanos tornaram-se cada vez mais desconectados da vida cívica e uns dos outros, mas, ao mesmo, mais tolerantes. O autor, contudo, não acredita que exista uma inevitável escolha de valores entre comunidade ou individualismo, propondo que existam quatro possibilidades lógicas de tipos de sociedade: i) individualista, do tipo ‘você faz as suas coisas e eu faço as minhas’; ii) anárquica, com baixo capital social e baixa tolerância, onde tem-se todos contra todos; iii) comunidade civil, com alta tolerância e alto capital social, como um “Salem sem as bruxas”; iv) comunidade sectária, com alto capital social e baixa tolerância, onde se está fora ou dentro do grupo, como em um “Salem com as bruxas”.

4. METODOLOGIA APLICADA

“a impossibilidade de uma teoria que não esteja centrada na articulação do problema ‘urbano’ com os processos políticos, relativos ao aparato de Estado e a luta de classes” Castells.

4.1. OBJETIVO

Este trabalho se propõe a relacionar desempenho institucional e capital social, confrontando a atuação de governos municipais com o contexto social em que estão inseridos.

A Constituição Federal de 1988 trata o município como ente federativo autônomo, matriz de uma estrutura de poder político formalmente descentralizada. Esta revalorização dos governos locais vêm provocando debates, nos quais, contudo, os principais estudos tem se preocupado com efeitos da urbanização nas grandes cidades, havendo uma lacuna nos estudos sobre municípios menores.

O que se verifica nestes municípios é o empobrecimento gradual⁴⁴, o atraso tecnológico e o aumento da dependência com relação aos governos estaduais e federais. Na maioria, não possuem nem base econômica, que lhes possibilite a geração de emprego ou renda, nem base tributável própria, sendo seus recursos, em geral, menores do que necessitariam para operar, devido a série de encargos, tradicionalmente debitados ao governo federal e que têm sido chamados à assumir.

O município sempre foi o *locus* privilegiado de diálogo entre poder político e sociedade, de mediação entre demandas e decisões. No Brasil, no entanto, é

fácil perceber a sedimentação do poder local a partir das vias tradicionais de dominação retratadas nas práticas clientelistas, autoritárias ou populistas (Martins, 1994) que, de certa forma, orientam a máquina administrativa no atendimento a grupos e minorias privilegiadas, um poder “marcado pelo primado das relações pessoais, campo das relações familiares, da amizade, do clientelismo, da conciliação, da relação direta entre líder populista e o povo” (Daniel, 1994).

Como resultado desta cultura política excludente, temos o aumento das necessidades dos setores mais carentes, a perpetuação das desigualdades sociais e das péssimas condições de vida da população. Este contexto representa para os municípios vários desafios, sendo o maior deles a própria superação desta cultura política.

A esfera local é onde existe real possibilidade da conquista de espaços da sociedade civil em relação a sociedade política e de acesso popular às políticas públicas, uma vez que “os movimentos sociais costumam ter uma escala de ação eminentemente local” (Neves, 1983) e que a conquista destes espaços depende da organização dos indivíduos nas lutas cotidianas.

Neste sentido, o desafio da construção de uma sociedade participativa tem como respaldo o verdadeiro ideal de democracia, enquanto sistema constituído por sujeitos de ação política que participam das discussões e deliberações públicas.

Democracia, para Pateman (1992), significa a capacidade dos indivíduos de opinarem e decidirem sobre políticas a serem implementadas, produzindo senso de responsabilidade. A autora enfatiza: “para que exista uma forma democrática de governo é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”.

Bobbio (1986) nos ensina que o alargamento dos processos de democratização nas sociedades contemporâneas é resultado de novos papéis desenvolvidos por indivíduos, grupos e comunidades, ou, ainda, resultado do poder

⁴⁴ Estudo do jornal Folha de São Paulo, 26 set. 1998, revela que os miseráveis concentra-se em cidades com poucas alternativas de crescimento econômico, onde, muitas vezes, mais de 90% da população possui renda insuficiente.

político “exercido em nome ou por conta do cidadão, ou melhor, pelo indivíduo enquanto cidadão”.

Segundo Putnam (1996), a superação dos dilemas da ação coletiva depende do contexto social. A cooperação é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. A afiliação a grupos horizontalmente organizados, de acordo com o autor, está positivamente relacionada a um bom desempenho governamental, enquanto o índice de afiliação a organizações hierarquicamente organizadas está negativamente relacionada ao bom desempenho governamental, existindo uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. O autor, deste modo, também reconhece uma “subordinação à trajetória”: o lugar que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, constituindo diferenças duradouras entre os desempenhos das sociedades.

Acreditando que “um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível)” (Putnam, 1996), mas também é eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas, pretende-se desenvolver uma formulação a respeito do desempenho institucional, através da análise das políticas públicas e do quanto estas políticas correspondem as demandas e anseios da população, além de, abordando aspectos históricos e grau de associativismo, avaliar a influência do contexto sócio-cultural neste desempenho.

O trabalho se propõe a, partindo de observações, interpretar a realidade, numa formulação teórico-empírica sobre a relação entre o desempenho dos governos municipais (atendimento às demandas) e seus contextos sócio-culturais, aqui aferidos através do grau de associativismo e da história do lugar.

Para tanto, o estudo considerou como delimitação espacial três municípios do Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul, um representativo da faixa costeira e os demais ligados a área interior. As diferentes realidades intra-regionais, dadas por distinções históricas e disparidades nas dinâmicas sócio-econômicas, propiciou comparações e favoreceu as conclusões da pesquisa. Assim, foram eleitos os municípios de Tramandaí, Osório e Santo Antônio da Patrulha, cujos

dados mais importantes dos municípios, amostra de suas realidades sócio-econômicas, são apresentados abaixo:

	Tramandaí	Osório	Santo Antônio da Patrulha
População (hab)	27.874	33.782	40.541
PIB per capita (R\$)	4.592	6.270	4.605
Matrículas no 1º grau (95)	5.504	6.341	6.609
Empregados Indústria (93)	125	1.486	2.988
Empregados Comércio (93)	1.109	1.777	908
n.º economias c/ água (95)	17.154	9.402	5.634
n.º economias c/ esgoto (95)	4.925	0	0
Rec. p/ tributos federais(95)	2.587.900	5.364.518	2.774.390
Rec. p/ tributos estaduais (95)	539.246	4.432.417	2.073.394
Receita orçamentária (mil reais)	12.801	12.394	7.690
Despesa orçamentária (mil reais)	13.652	12.322	8.086
Arrecadação IPTU (mil reais)	4.458	793	412

Foram consideradas as três últimas administrações, numa delimitação temporal de doze anos, período que engloba, também, a entrada em vigor do novo texto constitucional, que redefiniu muitas das atribuições dos municípios. Quanto ao grau de associativismo foram levantados os dados atuais. Já quanto a história dos municípios e da região, toda a bibliografia disponível, dentro daquilo que interessava a análise, foi utilizada.

O objetivo principal deste trabalho é ampliar a compreensão a respeito da atuação dos governos municipais e seu encadeamento com a realidade social e cultural, aprofundando o conhecimento sobre os fatores que influenciam o desempenho destes governos.

São também objetivos do estudo:

1. Identificar o quanto os investimentos e as políticas públicas desenvolvidos pelos governos municipais correspondem às expectativas da população, aqui representada pelas lideranças dos movimentos sociais: Para a ciência política duas questões são fundamentais: quem governa e quão bem governa. Em se tratando de

governos representativos é necessário avaliar, além de sua eficiência na gestão da coisa pública, sua sensibilidade às demandas do eleitorado, cotejando as prioridades destes governos com as prioridades apontadas pelas pessoas que sofrem sua ação.

2. Identificar os condicionantes gerais, sejam eles, históricos, sociais, culturais e econômicos, sob os quais a gestão local atua: Cada localidade se caracteriza como produtora de uma realidade social única, produto da sua história e de sua estruturação sócio-econômica (Verges, 1983), ou seja, a história determina o contexto que irá caracterizar cada sociedade, existindo uma “subordinação à trajetória” que constitui diferenças duradouras entre os desempenhos das sociedades. Existe um forte debate sobre o nexos causal cultura/estrutura, mas o importante é compreender o porquê a história facilita determinadas trajetórias e obstrui outras. Para North⁴⁵, as regras do jogo de uma sociedade tendem a reforçar-se, mesmo quando ineficientes, porque é mais fácil adaptar-se às regras, do que modificá-las, e porque a cultura, os costumes e os modelos mentais reforçam esta trajetória. E deste modo, o contexto possui uma enorme relevância.

3. Especificamente, quanto aos condicionantes, identificar o estoque de capital social, através da avaliação do grau e do padrão associativo destes municípios: Subproduto de outras atividades sociais, o capital social, está relacionado a confiança e a capacidade de cooperação. Em contextos modernos e complexos, a confiança pode emanar de duas fontes conexas: das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica. A regra da reciprocidade generalizada está associada a um amplo sistema de intercâmbio social. Os sistemas de participação cívica, como as associações comunitárias, representam uma intensa interação horizontal, aumentam os custos para o transgressor, promovem regras de reciprocidade, melhoram a informação sobre confiabilidade dos indivíduos, e corporificam êxitos anteriores, criando um modelo definido para futuras colaborações. Assumimos o grau de associativismo como uma forma adequada de avaliação do “capital social”.

4. Relacionar o grau de associativismo, o legado histórico e o desempenho institucional: De acordo com o trabalho desenvolvido por Putnam, a afiliação a grupos horizontalmente organizados está positivamente relacionada a um

bom desempenho governamental, enquanto o índice de afiliação a organizações hierarquicamente organizadas está negativamente relacionada ao bom desempenho governamental. As regiões mais cívicas crescem mais rápido do que as regiões com menor número de associações e com mais hierarquia. Deste modo, correlacionar estas variáveis irá nos indicar o potencial de crescimento das realidades examinadas e em quais destas realidades deve-se buscar maior fortalecimento dos sujeitos coletivos.

Assumiu-se como hipótese para o desenvolvimento da pesquisa a forte correlação entre mau desempenho institucional e baixo grau de associativismo, e entre o bom desempenho institucional e um alto grau de associativismo. Assumiu-se também que o Litoral Norte se distingue da Região Nordeste do Estado, onde é incluído pela divisão regional sócio-econômica proposta por Bandeira⁴⁵, apresentando uma realidade histórica de estagnação, baixos índices de desenvolvimento humano e de participação cívica, em contraste com a realidade do eixo metal-mecânico e da Região Metropolitana. Os municípios a serem estudados refletem ainda uma dicotomia interna ao próprio Litoral Norte, possuindo diferentes dinâmicas econômicas.

⁴⁵ In Putnam, 1996.

⁴⁶ Samios, Eva. *Pobreza Urbana*. Projeto RS 2010.

4.2. ETAPAS DO TRABALHO

O trabalho baseou-se na metodologia aplicada por Putnam (1996) para análise das instituições e comunidades cívicas. De acordo com o autor, deve-se “recorrer à diversificação para aumentar o potencial de um único instrumento”, através do emprego de diferentes técnicas.

Basicamente a pesquisa centra-se em dois aspectos que serão posteriormente confrontados: capital social e desempenho institucional.

CAPITAL SOCIAL	DESEMPENHO INSTITUCIONAL
“Características da organização social que, facilitando a cooperação espontânea, sustentam o dinamismo econômico e o bom desempenho governamental”. Os indicadores de capital social são os abaixo referidos.	“um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também é eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas”. Os indicadores de desempenho utilizados são os listados abaixo.
GRAU DE ASSOCIATIVISMO (ou grau de afiliação a grupos horizontalmente organizados): pesquisa quantitativa (1ª parte), através de levantamento de dados, e qualitativa (2ª parte), através de entrevista com afiliados.	ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: despesa por função e despesa realizada; e entrevistas com executivo e legislativo;
HISTÓRIA DO LUGAR: bibliografia existente.	ADEQUAÇÃO ÀS EXPECTATIVAS DA POPULAÇÃO: entrevistas com líderes comunitários/afiliados aos grupos horizontalmente organizados sobre suas expectativas e prioridades.

A partir dos objetivos apresentados foram elaborados dois instrumentos básicos para a pesquisa. Primeiro um questionário composto por: i) afirmativas que exigiam um posicionamento quanto às questões sociais, políticas e econômicas mais amplas, afirmativas provocativas que buscavam uma tomada de posição dentro do quadro dispersivo direita/esquerda; ii) afirmativas relacionadas à cultura política. Este instrumento foi respondido tanto por afiliados a grupos horizontalmente organizados quanto por políticos das três administrações e legislaturas de todos os municípios. A partir destes questionários foi possível traçar um perfil do universo político dos municípios.

Após, foram elaboradas uma série de perguntas, relacionadas com a realidade dos municípios, como problemas, análise das administrações, etc., Estas perguntas serviram de base para as cerca de oitenta entrevistas realizadas com políticos e associados dos três municípios. A comparação entre as respostas dos afiliados e dos políticos forneceram subsídios para avaliar o bom e o mau desempenho. É importante salientar que os políticos entrevistados representaram as três administrações e legislaturas, sendo estes: vereadores, ex-vereadores, secretários, ex-secretários, prefeitos e ex-prefeitos. As entrevistas foram gravadas e degavadas em sua totalidade, tendo sido as mesmas utilizadas para a elaboração dos gráficos e comparações que serão apresentados. Além dos dados resgatados destas entrevistas, partes das mesmas, importantes na elaboração de um panorama da realidade dos municípios analisados, foram inseridas na análise das entrevistas.

Os afiliados a grupos horizontalmente organizados ainda responderam questões específicas referentes à organização e estruturação de suas associações e sindicatos, o que serviu para a análise qualitativa do associativismo em cada município.

4.2.1. INSTRUMENTOS DE PESQUISA RELATIVOS AO CAPITAL SOCIAL

4.2.1.1. GRAU DE ASSOCIATIVISMO: a pesquisa quantitativa (1ª parte), foi realizada a partir de dados das prefeituras, e a qualitativa (2ª parte), através de entrevistas com afiliados a esses grupos. A primeira parte da pesquisa listou os nomes dos grupos horizontalmente organizados, cujos membros constituíram, então, o quadro de entrevistados da segunda etapa. Essa categoria de entrevistados, além de responder questões relativas aos seus grupos, também respondeu a um questionário sobre polarização direita/esquerda e cultura política, e, em forma de entrevista, à questões referentes as ações e prioridades dos governos (vide ANEXO 1).

4.2.1.2. HISTÓRIA DO LUGAR: foi elaborada uma sinopse a partir da bibliografia existente, relacionando elementos importantes para as análises e conclusões posteriores.

4.2.2. INSTRUMENTOS DE PESQUISA RELATIVOS AO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

4.2.2.1. DESPESA POR FUNÇÃO E DESPESA REALIZADA: a partir da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ destes municípios entre os anos de 1988 e 1999, através de dados do Tribunal de Contas do Estado, foi possível:

- detectar áreas que receberam mais investimentos, estas foram consideradas as prioridades dos governos e confrontadas com as prioridades da população, aqui representada pelos membros dos grupos horizontalmente organizados, e com a análise da realidade;
- traçar a evolução das aplicações realizadas, os deslocamentos de uma área para outra e, portanto, as alterações das prioridades ao longo dos anos, nos diferentes governos;

Em sua pesquisa Putnam (1996) selecionou como variáveis componentes do índice de desempenho institucional, dentre outras: i) creches; ii) habitação e desenvolvimento urbano; iii) clínicas familiares; iv) instrumentos de política industrial;

v) gastos com unidades sanitárias locais; vi) gastos na agricultura. Além destas variáveis, o autor agregou outras, de difícil mensuração, como: legislação reformadora; serviços estatísticos; inovação legislativa; estabilidade do gabinete; sensibilidade da burocracia; presteza orçamentária.

4.2.2.2. ENTREVISTAS COM EXECUTIVO e LEGISLATIVO:

foram entrevistados Prefeitos, Vice-prefeitos, Secretários e um representante de cada partido em cada legislatura dos mandatos de 89/92, 93/96, 97/2000 e 2001/2004. Essas entrevistas foram complementadas por questionário referente a polarização esquerda/direita, a cultura política e a problemas sóciopolíticos amplos. Esse questionário, o mesmo aplicado nos afiliados a grupos e associações, buscou mostrar os padrões sócio-econômicos e políticos dos municípios, mas também contemplar aspectos observados por Putnam (1996, p.201) quanto à mudança de atitude dos representantes políticos através da: i) diminuição do extremismo esquerda/direita; ii) maior simpatia interpartidária; iii) menor relevância do conflito. As perguntas elaboradas por Putnam (1996, p.48) foram adaptadas, mas aparecem nestes questionários aplicados em membros do executivo, legislativo e também lideranças. As entrevistas, por outro lado, versaram sobre as ações e prioridades dos governos (vide ANEXO 2).

4.2.2.3. ADEQUAÇÃO ÀS EXPECTATIVAS DA POPULAÇÃO:

as entrevistas sobre ações e prioridades dos governos foram realizadas com afiliados aos grupos horizontalmente organizados, com representantes das quatro administrações e das quatro legislaturas. Buscando aferir o quanto as prioridades da administração municipal correspondem aos anseios da população (Putnam, 1996, p.196) foi feita uma comparação entre as entrevistas realizadas com o executivo e líderes dos diferentes partidos, e as realizadas com representantes de sindicatos, associações de moradores, câmara de comércio, líderes ruralistas, representantes de cooperativas, líderes comunitários e culturais. Essa confrontação será a base para análise da política e do governo. O conteúdo das entrevistas, tanto o das realizadas com representantes de grupos horizontalmente organizados, quanto o as realizadas com representantes do executivo e do legislativo, não foi incluído como anexo, tendo sido utilizadas apenas partes do mesmo, para que, deste modo, fiquem preservadas as identidades, cargos, partidos ou funções dos entrevistados.

5. HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS

5.1. O MUNICÍPIO MÃE – SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

O Gal. Borges Fortes identifica na ocupação inicial do Rio Grande do Sul três etapas:

1. as *incursões* de reconhecimento, realizadas esporadicamente a partir do descobrimento, e com maior frequência no século XVII e no primeiro quarto do século XVIII por lagunistas;
2. As *invernadas*, iniciadas em 1723, quando lagunistas descobriram grandes rebanhos de gado selvagem e começaram a estabelecer-se ao longo da faixa litorânea. Neste período, entre 1728 e 1732, foi aberta a estrada que partia dos Conventos em direção ao centro do país, facilitando o trânsito das tropas de animais. Esta estrada que foi a “salvação do Rio Grande, foi o sacrifício de Laguna (. . .) relegada daí em diante ao abandono (. . .) grande parte dos lagunistas, com seus chefes à frente, resolveu abandonar sua vila e procurar a nova terra da promessa, o Rio Grande do Sul” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 21);
3. As *estâncias*, iniciaram quando os donos das invernadas passaram a buscar, por volta do ano de 1733, a legitimação de suas posses.

A ocupação do Rio Grande do Sul deu-se gradualmente. Primeiro foram ocupadas as campanhas do litoral, próprias para a criação de gado. Depois paulistas e lagunistas penetraram também as planícies do Guaíba, do vale do rio Rolante e dos Campos de Cima da Serra. Posteriormente o colono açoriano, em grande número, abandonado, “vagueou vinte anos antes de receber o pedaço de terra em que fixou com seu espírito de labor sua prole abundante. Formou diversas povoações de cunho

nitidamente ilhéu, com religiosidade e as tradições características daquele povo espiritualista” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 31). No século passado imigrantes italianos, alemães e poloneses, se embrenharam na mata dos rios, das encostas da serra e do planalto, e “retalharam-nas em pequenas propriedades produtivas (. . .) e construíram cidades borbulhantes com as mais variadas indústrias” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 31).

Em Santo Antônio da Patrulha ocorreu algo similar. Inicialmente estabeleceu-se, nas terras da campanha, o fazendeiro e a escravaria. Ao açoriano foi destinada uma área própria para a agricultura e menos adequada a criação em grande escala. E, no século passado, “penetrou em suas matas o colono italiano, fundando a colônia do Fraga; os poloneses galgaram as alturas da Baixa Grande, e os alemães se estabeleceram na colônia de Rolante” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 32).

O povoamento do litoral norte está vinculado ao processo de conquista e incorporação da região ao domínio português. Os índios ‘arachãs’, ‘guaranis’ e ‘caáguas’, que aí viviam, foram todos afugentados, dizimados ou escravizados pelos bandeirantes já na primeira metade do século XVII.

A partir dos anos 1700, o projeto de conquista portuguesa avançou. A chegada da frota de João de Magalhães, vinda de Laguna, em 1725, inaugurou a era das invernadas e estâncias, preparando o povoamento do estado que passaria a se dar com brancos vindos de outras capitânias, estimulados pelo comércio mar. E o palco dos primeiros ‘arranchementos’ foi exatamente o litoral norte. Em 1732, os portugueses concederam o primeiro título de propriedade no estado ao Sr. Manoel Gonçalves Ribeiro, na ‘Paragem das Conchas’, hoje Tramandaí. Na seqüência, “muitos outros foram requerendo terras ou legitimando suas posses, povoando-se a região com sesmeiros, dedicados especialmente à criação de gado. Com eles, os primeiros povoadores brancos, oriundos em sua maioria de Laguna, vieram os africanos escravos e índios carijós” (Barroso, 1993, p. 33).

Dada a dificuldade do caminho litorâneo, cortado pelos rios Tramandaí, Mampituba e Araranguá, para o transporte das tropas muars, ainda na década de 1730, aproximadamente entre 33 e 34, abriu-se o caminho “Cristóvão Pereira de Abreu” ou

“Estrada Real”. Povoadores se estabeleceram ao longo deste trajeto que ligava o sul ao centro do país, consolidando a política expansionista portuguesa. Neste percurso foi instalada uma guarda para cobrança dos direitos da Coroa – a Guarda Velha de Viamão: “Nas imediações, a seguir se ‘arrancharam’ e/ou requereram sesmarias, outros tantos povoadores, estimulados também pela fundação oficial do primeiro núcleo português, Rio Grande, no ano de 1737” (Barroso, 1993, p. 34).

A partir do Tratado de Madri, em 1750, foi projetada a vinda de casais açorianos para o Rio Grande do Sul, especialmente para povoar o oeste missioneiro, que, pelo Tratado, passaria a pertencer à Portugal. A vinda destes casais atendia a dois interesses imediatos: i) aliviar as ilhas superpovoadas dos Açores, carentes de alimentos e de trabalho; ii) e povoar o estado, carente de braços para a defesa e para a produção de alimentos.

A resistência indígena nas missões e a anulação do Tratado de Madrid acabaram por reordenar a localização dos açorianos chegados a partir de 1752 na cidade de Rio Grande. Alguns ali ficaram, outros se instalaram em povoados já existentes, outros ainda deram origem a novos núcleos. Para Santo Antônio vieram alguns, especialmente quando, em 1763, os espanhóis tomaram Rio Grande. Mas apenas em 1771 são dadas ordens para o assentamento dos casais açorianos em Santo Antônio da Patrulha. Vinte e oito casais receberam ‘datas’ de dimensão variável entre a sede do povoado e a Lagoa dos Barros, na direção de N. Sra. da Conceição do Arroio (Osório). Em 1785, parte deles já havia se desfeito de suas datas, indo se instalar em outras áreas, principalmente na calha do Jacuí. Barroso (1993) atenta que paralelamente a este processo de abandono do litoral norte, ocorreu a chegada de outros tantos açorianos, vindos do litoral catarinense por terra, na busca de melhores perspectivas.

Estes povoadores, além da cana-de-açúcar, cultivavam trigo, mandioca e outras culturas de subsistência, aliadas à criação de gado (vacum e cavalari). Entretanto, a ocupação da área norte litorânea, no início dos anos 1800 ainda era reduzida, apenas 11,2% da população do estado ocupava o nordeste da capitania, reunidos aí os moradores das freguesias de Santo Antônio da Patrulha, N. Sra. da Conceição do Arroio (Osório) e N. Sra. de Oliveira de Cima da Serra (Vacaria). Ao longo do século XIX, entretanto, o povoamento aumentou, em função dos projetos de colonização: primeiro

com alemães, segundo com italianos e depois com poloneses. Somente para a região de Torres vieram, em 1826, cerca de 400 alemães, e, décadas mais tarde (1880), depois da criação dos primeiros núcleos italianos em Cima da Serra, vieram colonos também para Santo Antônio e Conceição do Arroio.

No início do século XIX, contudo, o Curral da Contagem, na Guarda Velha, já tinha diminuída sua importância como entreposto comercial. O acelerado desenvolvimento da pecuária mudou a filosofia da comercialização dos rebanhos. Os estancieiros passaram a dispor do ancoradouro de Rio Grande, onde navios, procedentes de diferentes países, inclusive da Inglaterra, carregavam chifre, crina e couro para industrialização, o que incentivou a implantação das charqueadas. À medida que o Curral da Contagem ia perdendo sua utilidade, Santo Antônio da Patrulha via suas atividades restringirem-se a uma pecuária incipiente, com gado de má qualidade, e a cultura de cana-de-açúcar, transformada em aguardente, melado e rapadura em engenhos tipicamente açorianos (Kury, 1997, p.29 e 30).

Ao longo dos anos, a cultura do arroz tomou vulto. Ocupando as áreas férteis dos campos e tendo desenvolvido a açudagem para irrigação, a lavoura arrozeira passou a estear a economia do município. O mesmo não aconteceu com a lavoura canavieira, que, implantada em locais de difícil acesso, não ultrapassou o caráter familiar (Kury, 1997, p. 86).

Kury (1997) compara Santo Antônio da Patrulha à sua terra natal, Cachoeira do Sul. Em meados dos anos 40, segundo ele, Cachoeira do Sul achava-se décadas à frente, possuindo intensa navegação fluvial, aeroporto, energia elétrica permanente, esgoto cloacal, água encanada, calçamento, telefonia, hospital e indústrias de máquinas. Enquanto em Santo Antônio o abastecimento de água era feito através de pipas, a luz elétrica só era disponível em determinadas horas, importantes acessos eram de chão batido e a telefonia ainda não existia.

Até 1945, fim da II Guerra Mundial e queda de Vargas, em Santo Antônio sucederam-se prefeitos nomeados, todos forasteiros. A partir de então, João Marques de Moraes, jovem agropecuarista, empalmou a liderança política municipal,

retendo-a até sua morte (Kury, 1997, p. 86). Só na década de 60 a política local viu surgir novos nomes, alguns também oriundos de outros municípios.

O calçamento da estrada Gravataí-Tramandaí foi acontecimento importante para o velho município. O intenso fluxo de veranistas em direção às praias do litoral norte, fez com que uma rede de estabelecimentos comerciais surgisse à margem da rodovia, ampliando a área urbana, com o loteamento dos campos em derredor (Kury, 1997, p. 86). Mas a construção da BR-101, a Free-way, alterou esta dinâmica, estancando também este veio econômico.

5.1.1. MOSAICO DE CULTURAS

Como foi possível observar, Santo Antônio da Patrulha, como de resto o Rio Grande do Sul, foi ocupado de forma gradual, das terras de campanha em direção as áreas mais íngremes e menos aptas às atividades extensivas. Esse processo de ocupação representou diferentes momentos históricos, diferentes políticas de povoamento, que foram implementadas através de diferentes povos e culturas.

Uma parte de Santo Antônio da Patrulha, a da planície, foi ocupada por fazendeiros. Estas estâncias constituem o panorama típico da campanha riograndense até os dias atuais. Alguns destes primeiros povoadores, como Manoel de Barros Pereira, eram açorianos, mas chegados vários decênios antes dos casais de número. No entanto, de acordo com o pe. jesuíta Jaeger, “as primeiras famílias que se estabelecem no continente de São Pedro, desde Tramandaí até os campos de Viamão, são todas, como sabemos, de origem mestiça” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 56). O que pode ser confirmado pelos batizados realizados entre 1760 a 1773: cerca de 25% das crianças descendiam do elemento aborígine, ou, como se diria na época, de gente da terra.

Depois vieram os ‘casais de número’ que ocuparam suas datas “a maior parte (. . .) na Costa da Serra, e por esta causa é muito maior o número de mato incluído nas braças de terras do que os campos de pastagens” (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 61). De um modo geral, as povoações açorianas distinguiram-se pela profunda religiosidade, pela devoção ao Divino Espírito Santo, pela fidelidade às tradições e à

família. Unidos entre si e inicialmente avessos ao sistema escravagista, os açorianos demoraram a misturar-se com as diversas etnias (Guarda Velha de Viamão, 1975, p. 64).

Segundo Salvi (1993) a açorianidade é uma conjunção dos efeitos do vulcanismo, da insularidade, do regionalismo de cada ilha e da presença onipotente do mar. Nos Açores a religião não está ligada a uma classe social econômica e culturalmente pobre, sendo transmitida nas relações de vizinhança e na memória coletiva. Esse sistema religioso possui certa autonomia com relação à Instituição Eclesiástica, de modo que, sagrado e profano manifestam-se sem conflito. Estes componentes religioso-culturais constituem a alma açoriana (Salvi, Presença Açoriana, 1993, p. 15).

Em Santo Antônio fragmentos desta identidade ainda podem ser encontrados, principalmente no Quinto Distrito, onde moram famílias, ainda isoladas que falam com o ‘cantar açoriano’, e cujas manifestações culturais confirmam a herança açoriana no mosaico étnico que compõe o município (Barroso, 1993, p. 37).

Encontrado em todo o Brasil, o ‘pichurum’, ou mutirão, por exemplo, é uma manifestação muito comum na região serrana de Santo Antônio, constituindo-se uma atividade típica das regiões de minifúndio, sem registro na campanha. Esta atividade espontânea de *ajuda recíproca* serve às necessidades de trabalho mais urgentes de cada família, como a derrubada de mato, a empalhação de rapadura, a raspa de mandioca, etc., mas é também uma atividade social, que envolve jantares e bailaricos (Gomes, 2000, p. 556 e 557).

Além destas manifestações de ajuda mútua, outra herança açoriana registrada no interior de Santo Antônio são os ‘cantos de pichurum’ ou ‘o-la-rai’. Praticados na Grécia, nos alpes austríacos e na região do Minho, em Portugal, os cantos de trabalho aqui, além de engajar os agricultores nas atividades, permitem a comunicação entre diferentes grupos, de um morro a outro, marcando também os encontros ao final do trabalho. O ato de cantar, mais do que coordenar os movimentos da tarefa, desempenha uma função socializante (Garcia, 2000, p. 565).

Os imigrantes italianos, espanhóis, poloneses, tchecos e franceses, chegados ao Brasil por volta de 1890, representaram o último recrutamento feito por Dom Pedro II. Os imigrantes que vieram para Santo Antônio da Patrulha neste período eram católicos, extremamente pobres, mas alfabetizados (Kury, 1997, p. 90).

A forte religiosidade dos imigrantes *italianos* fazia dos padres sua autoridade mais importante. Os namoros começavam cedo “sempre com um ou uma descendente de imigrantes” (Saltiel, Beretta e Machado, 2000, p. 504). Isolados no Quinto Distrito, os italianos, sem estradas e sem escolas, ficavam à espera de que os políticos de origem lusa quebrassem o isolamento. Kury (1997) relata que, até bem pouco tempo, os eleitores de origem italiana votavam, em massa, num determinado partido, existindo políticos que se consideravam donos desse eleitorado. E, apesar de cada vez mais abandonados, os descendentes de italianos, mantinham sua fidelidade. Segundo o autor, um “fenômeno de submissão e compromisso” que mereceria ser estudado. Nessa região o êxodo rural apresentou cifras impressionantes (Kury, 1997, p. 100).

Não houve migração *alemã* dirigida pelas autoridades para Santo Antônio da Patrulha. Mas, ocupados os espaços disponíveis na Fazenda Real da Linha Cânhamo, em São Leopoldo, onde foram fixados pelo Império, os imigrantes partiram em direção às nascentes do Rio dos Sinos, em busca de terras agricultáveis e de energia hídrica para acionar pequenas indústrias. Se fixaram à margem do Rio Caraá, e preservaram suas tradições: os jardins floridos, o ‘Salão de Canto’, os ‘Kerbs’ e a religião Evangélica. De acordo com Kury (1997) não formaram quistos raciais, envolvendo-se com a vida do município, no comércio, na indústria e na vida pública (Kury, 1997, p. 89).

5.2. TRAMANDAÍ

Desde o descobrimento até a fundação da Colônia do Sacramento, em 1680, o litoral do Rio Grande do Sul permaneceu abandonado, palmilhado, entretanto,

por aventureiros, escravagistas, missionários portugueses e jesuítas espanhóis. Registros indicam que, já no ano de 1605, padres, em contato com índios do Mampituba, ouviram sobre o ‘Tramandataí’. A necessidade de abastecimento e proteção da recém fundada Colônia do Sacramento, levou a fundação da vila de Laguna, em 1684, o que resgatou o litoral de sua situação de esquecimento.

Brito Peixoto, guarda-mor de Laguna, e também responsável pelo Rio Grande de São Pedro, temendo pela segurança da Colônia de Sacramento, sugeriu o povoamento da região. Entre São Paulo e Rio da Prata, o Rio Grande encontrava-se entre forças convergentes, e então, por volta de 1725, após a expedição exploratória de João de Magalhães, iniciou-se, através de invernadas e estâncias, o povoamento do Estado. Das várias sesmarias concedidas a partir daí, a primeira delas foi, justamente, a de Tramandaí, ou Paragem das Conchas, para Manoel Gonçalves Ribeiro, em 1732 (Poper e Soares, 1986, p. 15).

O Rio Grande vivia neste momento em função da pecuária e, para exportar os animais, o caminho da costa era o mais seguro, porque encontravam-se menos índios. Para o controle destas atividades foram criadas, por volta de 1738, guardas de registros ao longo da Lagoa: “(. . .) manteve as guardas de São Miguel e Chuí e criou também as de Viamão e Tramandaí” (Poper e Soares, 1986, p.16). A guarda de registro permaneceu em Tramandaí por cerca de meio século, sendo depois transferida para Torres.

Um excelente registro da região foi elaborado por Saint-Hilaire. Chegado a Tramandaí em junho de 1820, Saint-Hilaire aí permaneceu por três dias em uma cabana “(. . .) onde se amontoa uma dúzia de pessoas (. . .) apenas uma residia no local; os outros eram amigos e compadres que (. . .) passaram o dia a se aquecer, a cozinhar e a comer peixes. São todos homens brancos, mostram ser boas pessoas, cultivam a terra e parecem muito pobres (. . .)”. Fala ainda sobre a miséria da região:

“É difícil ver-se lugar tão triste. Miseráveis e mal cercadas palhoças espalhadas à margem do rio; por todos os lados se percebe apenas areia pura, da qual o vento faz levantar nuvens de pó, emprestando à paisagem a imagem da mais perfeita esterilidade e miséria (. . .) Disse-me meu guia que possui outra casa, com plantações, vindo entretanto aqui, devido à abundância da pesca (. . .) Logo após havermos deixado a

palhoça de Tramandaí deparamos uma planície muito uniforme e coberta de relva baixa onde pastam muitos bovinos (. . .) parece mesmo pertencer a todos os agricultores do distrito, os quais plantam na margem ocidental do lago, coberta de mato, deixando os animais na margem de cá” (Poper e Soares, 1986, p. 18).

Em 1890, algumas décadas depois, Tramandaí havia se transformado em um núcleo com cerca de 60 casas de palha ainda concentradas nas margens do rio. As famílias viviam da pesca artesanal: o peixe era salgado, seco e, em fardos de 75 quilos, vendido a comerciantes. A mercadoria chegava a Capital em carretas, numa viagem de até oito dias, ou, a partir de Palmares, de vaporzinho.

Foi também por volta de 1890 que Tramandaí começou a ser procurada como balneário. Na época os banhos de mar eram considerados tratamentos de saúde. Guiados por conhecedores da região, em uma viagem de até dez dias desde Porto Alegre, vinham mulheres em carretas, homens a cavalo e, acomodados em duas ou três carretas, os mantimentos. Nesta época, hospedavam-se em pensões e casas de pescadores. Em seguida surge o primeiro hotel: o Hotel da Saúde, que depois passou a chamar-se Pelegrini.

Os primeiros colonos alemães do Estado (1824) se instalaram em São Leopoldo, Torres e Conceição do Arroio. Os primeiros a se radicarem em Tramandaí, no entanto, vêm de São Leopoldo, apenas em 1897, justamente, para estabelecerem atividades de hotelaria e comércio. Em 1898, foi inaugurado o Hotel Sperb (em madeira e palha) e o sistema de diligências à cavalo, que, além do trecho Porto Alegre–Tramandaí, também levava os veranistas até o mar (Poper e Soares, 1986, p. 60).

A partir de 1916, comerciantes passaram a comprar o peixe dos pescadores para vendê-los aos colonos vindo de Santo Antônio e imediações, que, em troca, colocavam seus produtos: rapadura, açúcar mascavo, melado, lingüiça, farinha de milho e mandioca, charque e queijo serrano. Ou seja, o afluxo de veranistas começa a atrair famílias de comerciantes, que passam a se estabelecer no litoral “para viver do comércio, no verão, e, da exportação de peixe no inverno” (Poper e Soares, 1986, p. 59).

A ausência de estradas fez surgir, por volta de 1930, um intenso comércio via lacustre. Assim, produtos de Torres, Três Forquilhas, Itati e arredores, eram levados a Osório e Tramandaí através de lanchas a vela: “No verão, o comércio era intenso, a paisagem se enriquecia com o número expressivo de lanchas, que ofereciam aos veranistas produtos como abacaxi, banana (. . .)” (Poper e Soares, 1986, p. 59).

Cada vez mais a economia passa a girar em torno do turismo e, durante as décadas de 30 e 40, cada hotel já contava com sua própria orquestra ou conjunto com programação diária, que acabava em uma competição entre os blocos de cada hotel no período do carnaval. Também nestas décadas inauguraram-se cassinos, ligados a estes hotéis: “foi um período de muita fortuna. Havia muito mercado de trabalho” (Poper e Soares, 1986, p. 100). Em 1946 todos os cassinos foram fechados.

A partir da segunda metade do século, uma série de fatores dá origem a uma nova e importante atividade econômica - a construção civil. Os incentivos à indústria automobilística brasileira e o asfaltamento da estrada que liga Tramandaí a Porto Alegre, incrementaram o afluxo de turistas, atraindo ao mesmo tempo pessoas que “vêm aventurar algum tipo de comércio neste balneário. Poucos permanecem no inverno. Os que aqui ficam enfrentam sérias dificuldades na baixa estação”. Assim, a crescente demanda e a baixa estação acabaram por desencadear impulso considerável à construção civil: “Pescadores deixam suas redes, tarrafas e espinhéis, transformando-se em construtores, pedreiros, mestre de obras” (Poper e Soares, 1986, p. 67 e 68).

Em 1965, foi realizada uma consulta aos moradores e, através da Lei Estadual 5.037, foi instalado o Município de Tramandaí. A Prefeitura de Osório, no entanto, impetrou mandado de segurança, mas o Supremo Tribunal Federal reconheceu a lei estadual que criava o Município.

5.3. OSÓRIO

O processo de ocupação das terras do atual Município de Osório está claramente vinculado as etapas descritas anteriormente de ocupação do Estado como um todo: incursões, invernadas e estâncias.

A Estância da Serra, depois chamada Conceição do Arroio, fazia parte do Município de Santo Antônio da Patrulha. Em continuidade ao plano de povoamento, em 1773, o governo da província, teve de optar entre colonizar a praia que pertencia a João da Costa Quintão ou colonizar a Estância da Serra, tendo deliberado pela Estância da Serra, em função, não só de sua privilegiada posição geográfica, mas também da existência ali de capela fundada em 1742, por Antônio Gonçalves dos Anjos, dedicada a N. Sra. da Conceição (Silva, 1999, p.22 e 23). Mas, após a distribuição das datas, algumas famílias açorianas ficaram, outras, no entanto, partiram para outros lugares (Silva, 1997, p. 19).

A emancipação da Freguesia de N. Sra. da Conceição do Arroio foi defendida em 1857 na Assembléia Provincial pelo deputado Fioravante. Segundo ele os municípios resultantes ainda dispunham de grandes extensões, e, apesar da falta de ruas e praças, a Vila possuía “muitos engenhos, e distintas casas (. . .) e cita ‘Manoel Marques da Rosa’, capitalista, homem dedicado à agricultura exclusivamente, com uma produção anual de mais de sessenta pipas de aguardente” (Silva, 1997, p. 20). Emancipada Conceição do Arroio realmente abarca uma vasta área compreendida entre Palmares do Sul e Torres.

Ao final da Revolução de 1893 estão fortalecidos o Partido Republicano Rio-grandense e o intendente Júlio de Castilhos, depois substituído por Borges de Medeiros. Este mesmo PRR, agora unido ao Partido Libertador, através da Frente Única, levam a ascensão de Getúlio Vargas, e, como interventor federal no Rio Grande do Sul, após a revolução de 30, assume Flores da Cunha. Em 1932, em apoio ao Partido Republicano Liberal, funda-se em Osório a Agremiação Flores da Cunha, com mais de duzentos sócios fundadores, dentre os quais o Prefeito Municipal, Manoel Fernandes Bastos. Dois anos depois, a despeito disso, Fernandes Bastos, no poder municipal desde 1928, acaba por ser destituído do cargo pelo próprio intendente Flores da Cunha. Meses depois, decreto do mesmo interventor troca o nome do município para Osório,

homenagem à Mal. Manoel Luiz Osório, Ministro da Guerra do Império e natural daquele município (Silva, 1997, p. 27 a 34).

Desde o final do século XIX as exportações dos produtos da região se davam via lacustre, até a Lagoa do Palmital, a partir daí seguiam em carretas puxadas por juntas de bois até Palmares do Sul, de onde eram então finalmente embarcados para Porto Alegre, via Lagoa dos Patos. A abertura dos canais ligando diferentes lagoas (Marcelino, Peixoto e Pinguela) ampliou o trecho navegável, e as carretas entre Conceição do Arroio e Palmares do Sul foram substituídas por uma estrada-de-ferro. Em 1921, o Governo do Estado inaugura oficialmente a atividade lacustre-ferroviária, ou os Serviços de Transporte entre Palmares do Sul e Torres (S.T.P.T), pelos quais torna-se responsável. Nos rios Três Forquilhas, Maquiné e Tramandaí, a navegação recolhia a produção agrícola e levava “até as vilas os produtos em falta” (Silva, 1999, p.19).

Assim, entre 1826 e 1958, a navegação lacustre e o transporte ferroviário, trouxeram para a região uma certa prosperidade econômica. A facilidade no escoamento da produção e o ir e vir de pessoas acabaram por melhorar as condições de vida: toda uma gama de profissionais e serviços necessários ao funcionamento da navegação e da estrada-de-ferro, movimentaram a região, fazendo surgir lojas, armazéns, hotéis, hospedarias e fábricas. Surgem jornais, grupo teatral e espaços como o Cine Electron, o Cine Central e o Teatro Paulino Chaves, inaugurado em 1875 (Silva, 1999, p.20).

Quando, em 1950, a estrada de chão chega a Torres, estabelecendo um novo percurso, decreta-se o fim da navegação lacustre, desativada oito anos depois. As colônias, abandonadas pela falta de investimento do Estado, em função de políticas econômicas, e isoladas pelos incentivos concedidos ao modal rodoviário, começaram a perder sua população, que passou a transferir-se para outros locais. Alteram-se aí as bases econômicas da região, com uma desaceleração de seu crescimento (Silva, 1999, p.20 e 21).

Região com considerável contingente negro, Osório recebeu como legado cultural o auto folclórico dos maçambiques ou moçambiques. Os maçambiques têm suas raízes em localidades do interior - Ribeirão e Prainha - onde, ainda por volta de 1978,

um clã, formado por cerca de 40 famílias de pequenos agricultores descendentes de escravos, ainda procurava manter suas características e tradições. Naquela região receberam por herança áreas de terra e ali permaneceram cultivando produtos para sua subsistência.

A história do auto folclórico expressa o vigor de uma rainha que lutava contra a invasão de seu reino e escravização de seu povo pelos portugueses na Angola. O auto inicia na igreja católica e traz imagens de santos, em um forte sincronismo cultural e religioso. A Rainha Jinga é representada pela mesma pessoa até sua morte, quando então a coroa é passada à sucessora: “Os mais antigos maçambiqueiros transmitem às gerações mais novas este auto popular africano, movimento negro de suma importância, quando se pensa em manutenção e resgate da cultura popular africana, dentro de uma sociedade inicialmente e origem açoriana, como é Osório” (Silva, 1999, p.46 e 47).

Como em Santo Antônio, em Osório são muito presentes os Ternos de Reis e as festas do Divino, ambas de origem portuguesa (Silva, 1999, p.48 e 49). Similares aos pichuruns relatados em Santo Antônio, em Osório encontra-se o ‘parar rodeio’, que envolve patrões e empregados durante vários dias em atividades de reunir o gado para marcação, castração e cura de bicheiras. Nestas lides as pessoas de idade são as responsáveis pelo café, carreteiro e churrasco. O ‘parar rodeio’, vinculado às estâncias e grandes extensões de campos, reúne distintas classes sociais, patrões e empregados, enquanto nos pichuruns, relacionados à pequena propriedade, trabalham apenas a família e os amigos, em uma forte relação de mútua cooperação, que, naturalmente, não é a mesma que se constrói entre patrões e empregados.

Osório se tornou pólo educacional e de serviços da região. Já em 1922, o governo do Estado inaugurou no Município, então com 1.200 habitantes, a XV Aula Mista, com professoras diplomadas, o que o transformou em referência. Atualmente, o Município possui a Faculdade de Ciências, Letras e Administração, com vários cursos e mais de 1300 alunos, muitos de municípios vizinhos.

6. RESULTADOS

6.1. QUESTIONÁRIOS

Complementando as entrevistas, foram aplicados questionários (vide anexos 1 e 2) referentes a problemas sócio-políticos amplos, buscando avaliar a polarização esquerda/direita e a cultura política dos municípios. Aplicados a membros do executivo, legislativo e também representantes dos grupos horizontalmente organizados, procuraram contemplar aspectos observados por Putnam (1996, p.201) quanto à mudança de atitude dos representantes políticos na Itália, através da: i) diminuição do extremismo esquerda/direita; ii) maior simpatia interpartidária; iii) menor relevância do conflito.

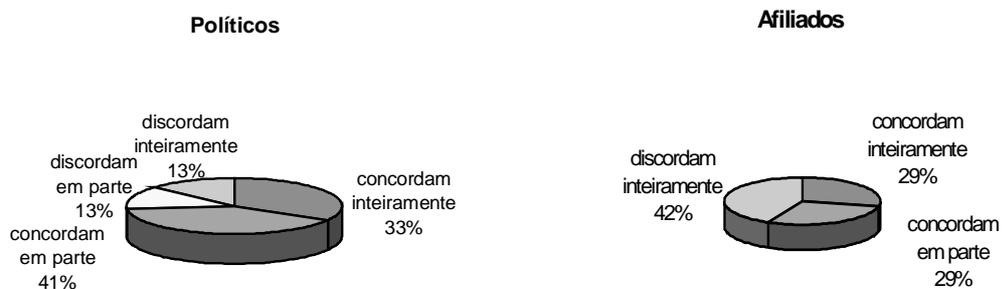
6.1.1. POLARIZAÇÃO ESQUERDA-DIREITA

Foram formuladas questões com o objetivo de analisar a relevância ideológica no modo de fazer política (políticos) e na expectativa quanto aos modos de se fazer política (afiliados). Putnam (1996) elaborou perguntas deste tipo, incluindo questões referente ao capitalismo, poder sindical, distribuição de renda, divórcio e greves, com o objetivo de verificar os efeitos das mudanças institucionais sobre as práticas e pensamentos políticos na Itália. Apesar das diferenças quanto à aplicação do instrumento, uma vez que Putnam aplicou-o em vários momentos ao longo de 20 anos, o objetivo era o mesmo, ou seja, auferir, entre políticos e afiliados a grupos horizontalmente organizados, representando aqui uma mostra do pensamento das comunidades, o grau de polarização esquerda-direita. Para Putnam (1996), o “estilo ideológico de fazer política” representa um obstáculo à contemporização, à relações interpartidárias mais tolerantes e à resolução conciliatória de problemas práticos⁴⁷.

⁴⁷ Como referido no Embasamento Teórico, Bobbio (1999) trabalha as questões relativas a esta diáde, esquerda-direita, estabelecendo um matiz onde doutrinas e movimentos políticos são divididos em quatro grupos. Putnam divide este espectro em cinco partes. Na elaboração dos instrumentos e nas análises adotamos a divisão proposta por Bobbio, que utilizou dois critérios: igualdade e liberdade.

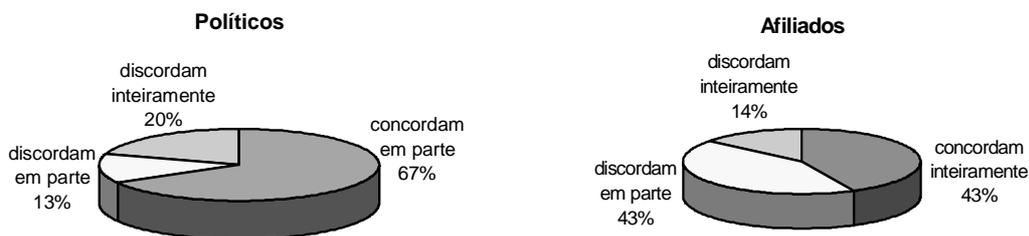
6.1.1.1. SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

Afirmativa a: as privatizações de empresas e serviços públicos são enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas e o melhor atendimento dos cidadãos



É possível verificar que, entre os políticos, apenas 26% apresentaram restrições à afirmação, enquanto 42% dos afiliados a grupos horizontalmente organizados discordam inteiramente da afirmação de que as privatizações sejam enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas, havendo, portanto, uma rejeição maior às privatizações junto a sociedade organizada do que junto aos políticos de Santo Antônio da Patrulha.

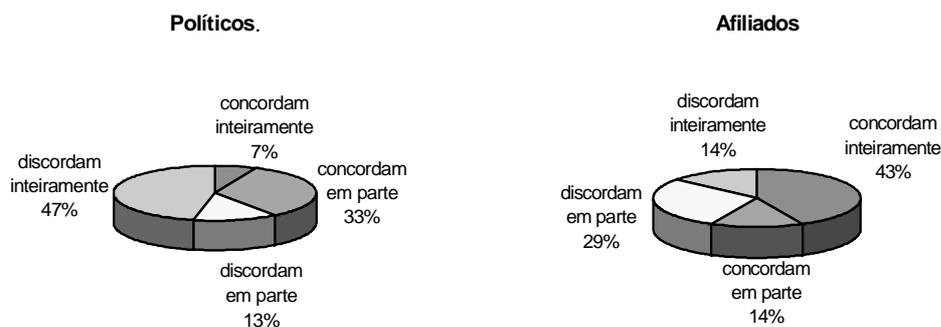
Afirmativa b: o MST desempenha um importante papel, sendo um movimento social legítimo.



Quanto a afirmativa 'b', sobre o papel do Movimento dos Sem Terra, observa-se que nenhum político concordou inteiramente com a afirmativa, mas 67% concordaram em parte com ela, enquanto os afiliados que se manifestaram a favor da afirmativa, 43%, concordaram inteiramente com ela considerando, portanto, que tanto o papel do Movimento é importante, quanto o Movimento é legítimo. Mas, ao mesmo

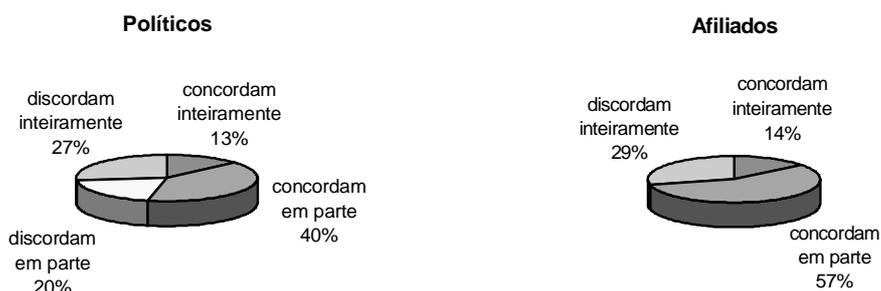
tempo, a rejeição parcial ou total da afirmativa se fez maior, justamente, entre os afiliados, totalizando 57%, contra uma rejeição parcial ou total dos políticos de apenas 33%.

Afirmativa c: o Brasil deveria adotar um posicionamento mais soberano com relação ao pagamento da dívida externa, suspendendo-o.



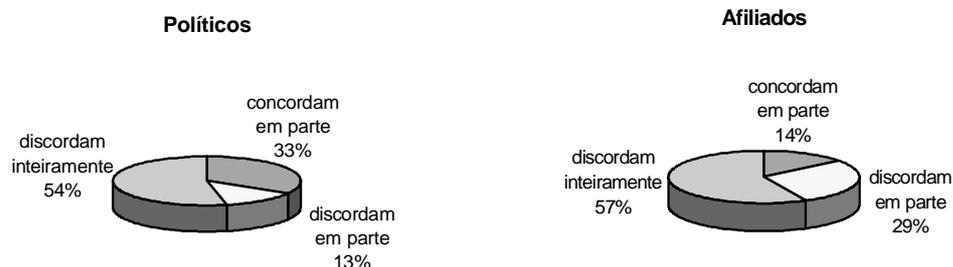
Quanto ao posicionamento brasileiro com relação ao pagamento da dívida externa, 43% dos afiliados concordam inteiramente com a afirmação, ou seja, concordam com a suspensão do pagamento da dívida. Apenas 7% dos políticos entrevistados tem o mesmo posicionamento, aliás 47% deles, a grande maioria, discorda inteiramente da afirmação, tendo, portanto, um posicionamento majoritariamente oposto ao dos afiliados.

Afirmativa d: a internacionalização dos mercados, a volatilização dos capitais e a globalização afetam de modo positivo os países do terceiro mundo.



Uma observação importante relacionada a esta questão é que alguns dos entrevistados tiveram dificuldade na compreensão da afirmativa. De qualquer modo, os resultados foram considerados, existindo um percentual significativo de concordância com a afirmativa, tanto por parte dos políticos, quanto dos afiliados, que consideram, assim, como *positivos* os efeitos da globalização nos países do terceiro mundo.

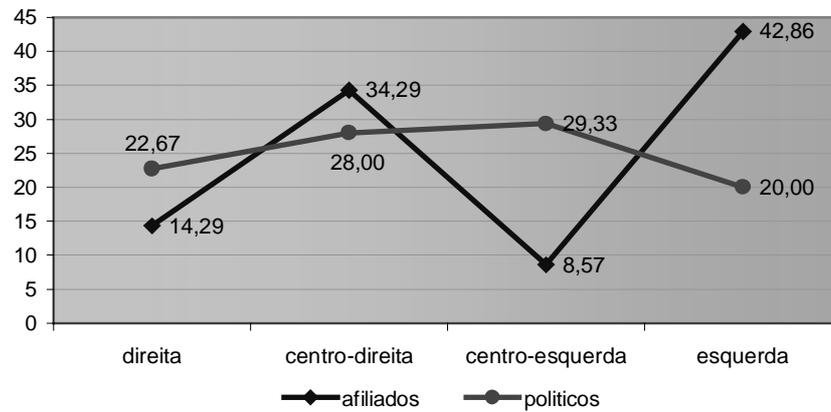
Afirmativa e: em uma realidade complexa como a de nossos dias é absurdo falar em participação do cidadão comum nos negócios de governo.



Essa questão foi quase uma unanimidade, não tendo existido nenhuma resposta que concordasse inteiramente com a afirmativa, ou seja, a maioria dos políticos e dos afiliados não consideraram absurda a participação dos cidadãos nos negócios do governo, ou da administração. Entre os políticos há um percentual maior de respostas que concordam em parte com a afirmativa, ou seja, 33% deles faz alguma restrição a participação.

Estabelecido que determinadas respostas representavam um pensamento de direita e outras um pensamento de esquerda, foi possível quantificar, entre políticos e afiliados, o percentual de respostas a direita, a esquerda, a centro-direita e a centro-esquerda. Estes resultados possibilitaram a sobreposição, em um único gráfico, do posicionamento de políticos e o posicionamento de afiliados a grupos organizados frente as afirmativas propostas, representado abaixo:

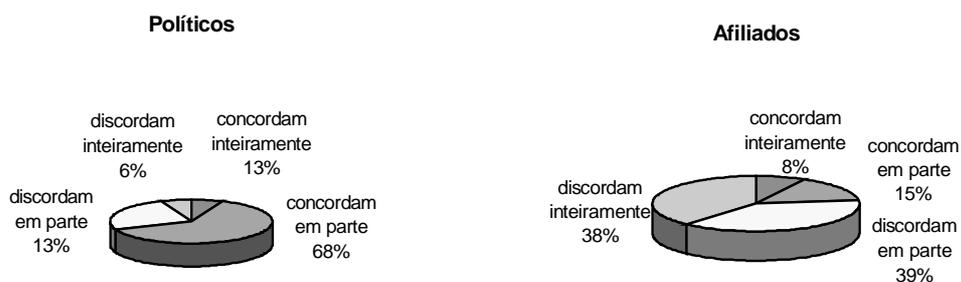
SANTO ANTÔNIO POLARIZAÇÃO ESQUERDA-DIREITA



Verifica-se que 42% das respostas dos afiliados a grupos organizados entrevistados foram respostas a esquerda, enquanto apenas 20% das respostas dos políticos entrevistados foram a esquerda. A maioria das respostas dos políticos de Santo Antônio foram de centro-esquerda e centro-direita, ou seja uma tendência ao centro. Já as respostas dos afiliados de Santo Antônio apresentam uma tendência a esquerda.

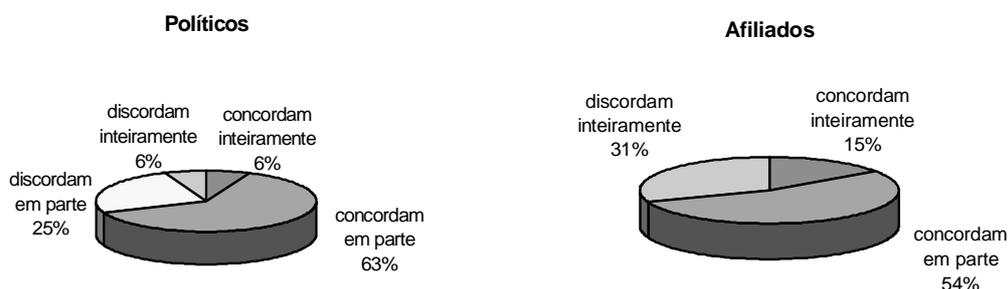
6.1.1.2. TRAMANDAÍ

Afirmativa a: as privatizações de empresas e serviços públicos são enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas e o melhor atendimento dos cidadãos.



Analisando a questão relativa as privatizações e o enxugamento da máquina pública, o percentual de políticos que concordou parcialmente com a afirmativa em Tramandaí é muito significativo: 68% dos políticos entrevistados concordam em alguma medida com a idéia das privatizações, em contraste com o percentual de respostas dos afiliados a grupos organizados que discordam parcial ou totalmente com a afirmativa, que soma quase 77% do total das respostas.

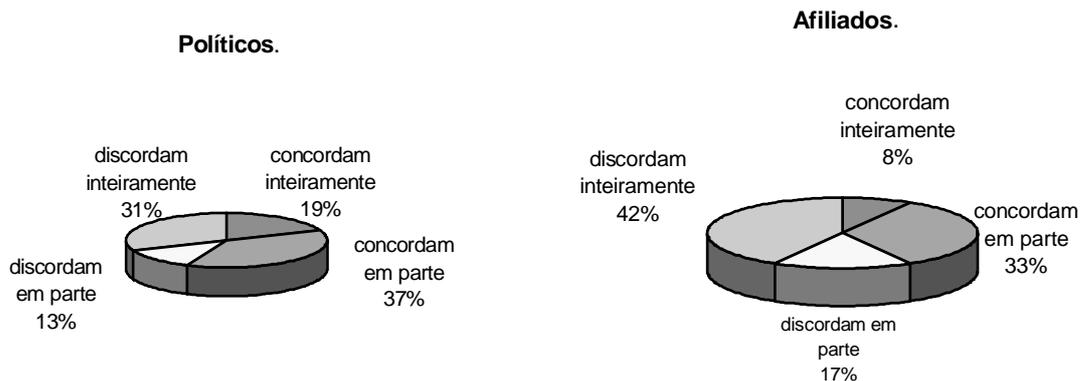
Afirmativa b: o MST desempenha um importante papel, sendo um movimento social legítimo.



Em relação ao papel do Movimento dos Sem Terra, o percentual de políticos e afiliados que concordou total ou parcialmente com a afirmativa foi igual, 69%, mas a discordância dos políticos com relação a afirmativa se mostrou menor do que a dos afiliados, uma vez que 25% dos políticos revelaram uma discordância parcial

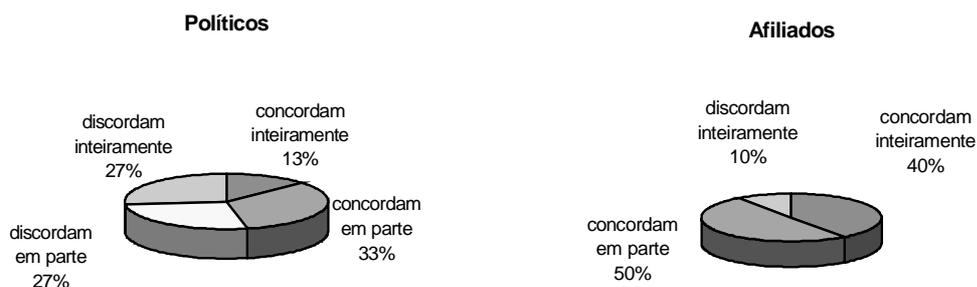
e apenas 6% uma discordância total, enquanto 31% dos afiliados discordaram totalmente da legitimidade e da relevância do papel desempenhado pelo MST.

Afirmativa c: **O Brasil deveria adotar um posicionamento mais soberano com relação ao pagamento da dívida externa, suspendendo-o.**



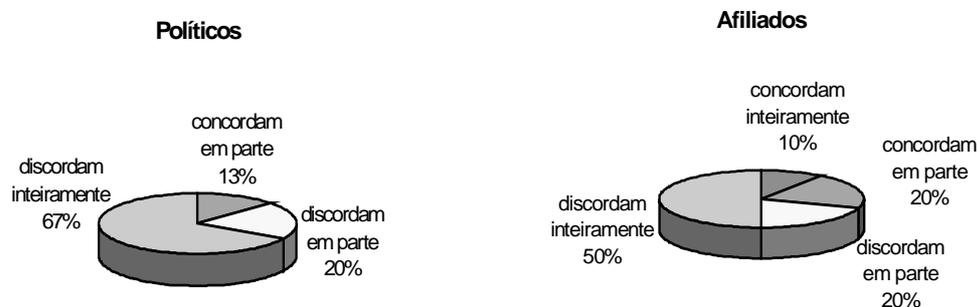
As respostas dos políticos de Tramandaí a questão são mais favoráveis a afirmativa, do que as respostas dos afiliados a grupos organizados: concordam inteiramente ou parcialmente com a revisão do posicionamento brasileiro frente ao pagamento da dívida externa 56% dos políticos entrevistados e apenas 41% dos afiliados. Além disso, o percentual dos que discordam totalmente da afirmativa, e que, portanto, concordam com o modo como tem sido tratada a questão, é 11% maior entre os afiliados.

Afirmativa d: A internacionalização dos mercados, a volatilização dos capitais e a globalização afetam de modo positivo os países do terceiro mundo.



Cabe reforçar que muitos entrevistados não compreenderam a totalidade da afirmativa, mas, considerando-se todas as respostas, os afiliados apresentam um posicionamento mais crítico com relação aos efeitos da globalização nos países do terceiro mundo, e apenas 23% concordam parcial ou totalmente que estes efeitos possam ser positivos. Entre os políticos o percentual dos que consideram inteiramente ou em parte com a afirmativa sobe para 69%.

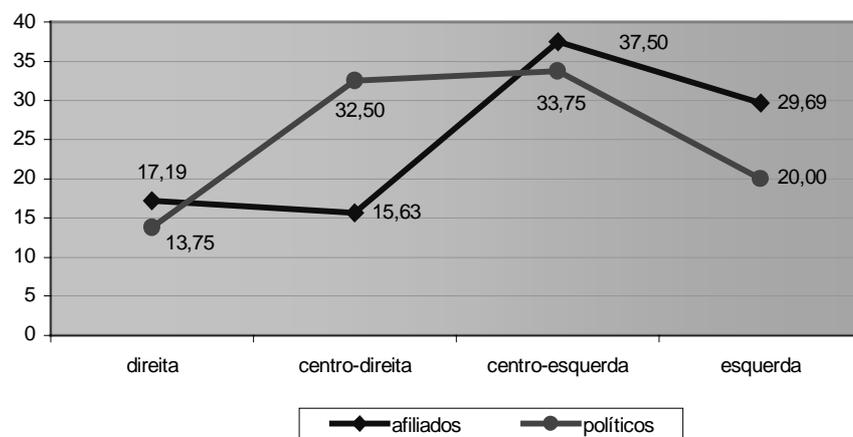
Afirmativa e: em uma realidade complexa como a de nossos dias é absurdo falar em participação do cidadão comum nos negócios de governo.



Entre os políticos entrevistados em Tramandaí, 6% concordam inteiramente com a afirmativa, já entre os afiliados não houve nenhuma resposta deste tipo, mas 31% deles concordam em parte com a mesma. Entre os políticos 63% discordam inteiramente da afirmativa, considerando, portanto, que não é absurda a participação dita popular, um índice que diminui para 54% entre os afiliados.

Estabelecido que determinadas respostas representavam um pensamento de direita e outras um pensamento de esquerda, foi possível quantificar, entre políticos e afiliados, o percentual de respostas à direita, à esquerda, à centro-direita e à centro-esquerda. Estes resultados possibilitaram a sobreposição, em um único gráfico, do posicionamento de políticos e o posicionamento de afiliados a grupos organizados frente as afirmativas propostas, como segue:

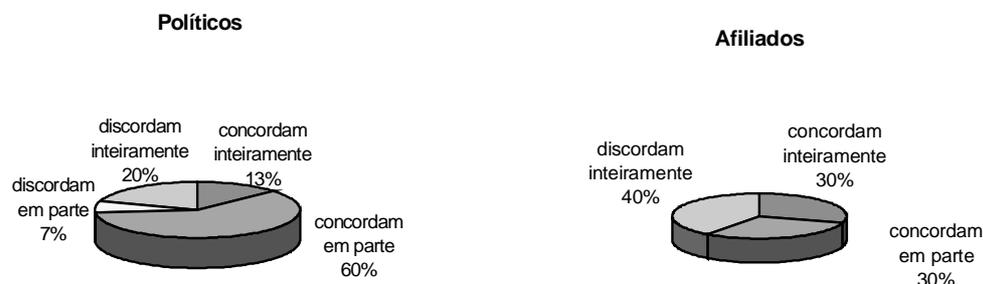
TRAMANDAÍ POLARIZAÇÃO ESQUERDA-DIREITA



A maior discrepância entre os gráficos é quanto ao número de respostas de centro-direita: 32% das respostas dos políticos foram respostas deste campo, enquanto apenas 15% das respostas dos afiliados foram de centro-direita. As respostas dos políticos de Tramandaí apresentaram uma tendência à centro-direita e à centro-esquerda, ou seja para o centro, e apenas 1/3 delas distribuiu-se então entre os dois outros campos, direita e esquerda. Já as respostas dos representantes dos grupos organizados de Tramandaí apresentaram uma tendência a esquerda e a centro-esquerda, concentrando-se aí quase 70% das respostas.

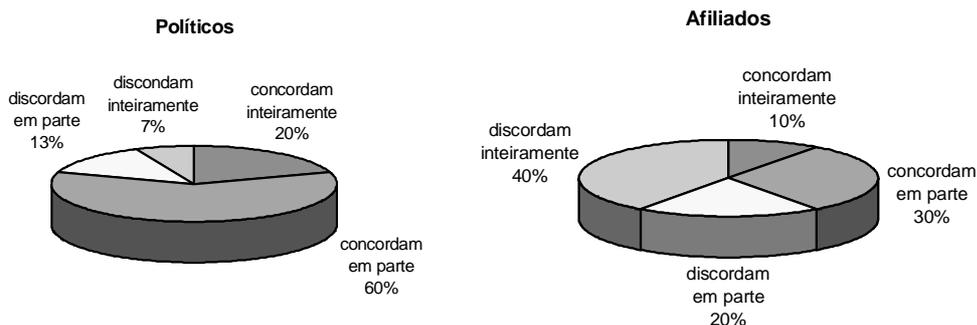
6.1.1.3. OSÓRIO

Afirmativa a: as privatizações de empresas e serviços públicos são enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas e o melhor atendimento dos cidadãos.



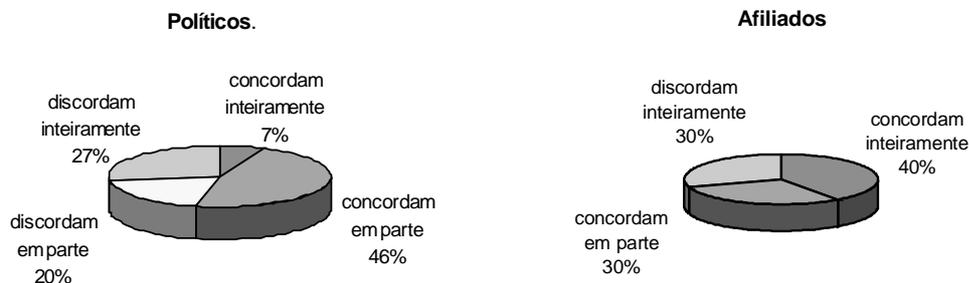
Discordam da afirmativa, total ou parcialmente, e, de algum modo, das privatizações, 40% dos afiliados e 27% dos políticos. Ao mesmo tempo, concordam inteiramente com ela mais afiliados, 30%, do que políticos, 13%. A posição majoritária entre os políticos entrevistados, cerca de 60%, concordam em parte com a afirmativa. Há, portanto, um posicionamento geral mais favorável a afirmativa, totalizando 73% entre políticos e 60% entre os afiliados com algum grau de concordância.

Afirmativa b: o MST desempenha um importante papel, sendo um movimento social legítimo.



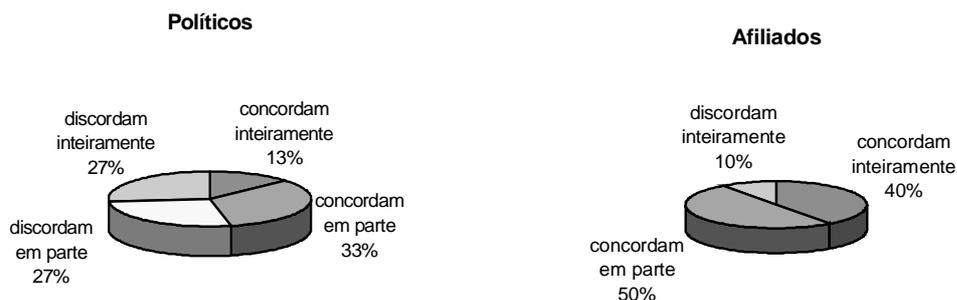
Dos políticos entrevistados no município de Osório 80% concordam parcial ou totalmente com a afirmativa. Apenas 40% dos afiliados a grupos horizontalmente organizados tem a mesma posição, e mais, 40% discordam inteiramente de que o MST tenha importância ou legitimidade – somente 7% dos políticos entrevistados assumiram a mesma postura.

Afirmativa c: O Brasil deveria adotar um posicionamento mais soberano com relação ao pagamento da dívida externa, suspendendo-o .



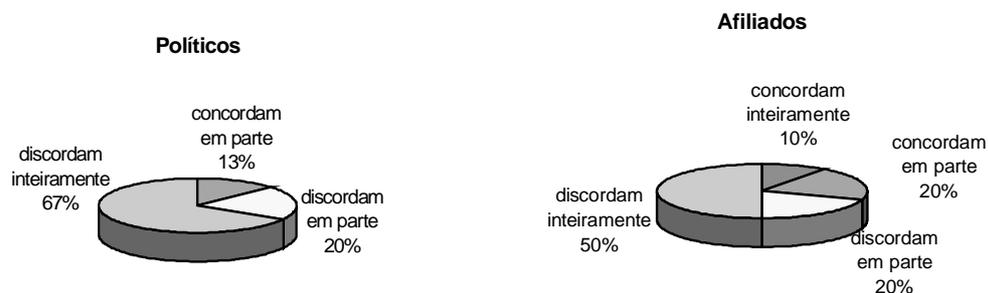
Já quanto a afirmativa relacionada ao pagamento da dívida externa, 47% dos políticos discordam inteira ou parcialmente da mesma, enquanto apenas 30% dos afiliados assume esta postura. Na verdade, 40% dos entrevistados representantes de grupos organizados em Osório concordam totalmente com a afirmativa e, deste modo, com a suspensão do pagamento da dívida. Apenas 7% dos políticos entrevistados tem esta mesma posição.

afirmativa d: a internacionalização dos mercados, a volatilização de capitais e a globalização afetam de modo positivo os países do terceiro mundo.



A esmagadora maioria dos afiliados, cerca de 90%, contra 46% dos políticos, concordam de alguma maneira com a afirmativa. Na verdade, 27% dos políticos entrevistados em Osório discordam inteiramente que a globalização produza efeitos positivos nos países do terceiro mundo.

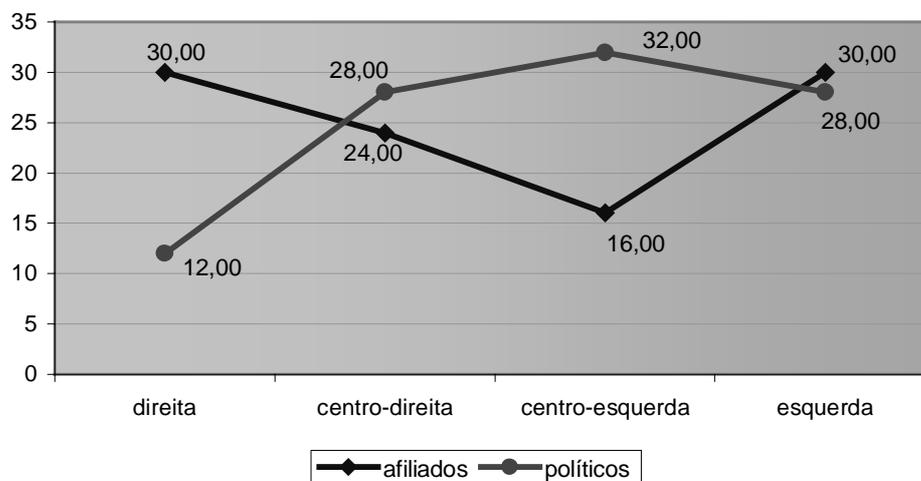
Afirmativa e: em uma realidade complexa como a de nossos dias é absurdo falar em participação do cidadão comum nos negócios de governo.



Apenas 13% dos políticos entrevistados no município de Osório concordaram em alguma medida com a afirmativa. Entre os afiliados a grupos organizados 10% concordaram inteiramente e 20% em parte. Mas, 50% dos afiliados e 67% dos políticos discordaram totalmente da afirmativa, demonstrando, deste modo, acreditar na participação do cidadão.

Determinado que algumas respostas representavam um pensamento de direita e outras um pensamento de esquerda, foi possível quantificar o percentual de respostas, de políticos e afiliados, que estavam a direita, a esquerda, a centro-direita e a centro-esquerda. Estes resultados possibilitaram a sobreposição do posicionamento de políticos e afiliados frente as afirmativas propostas.

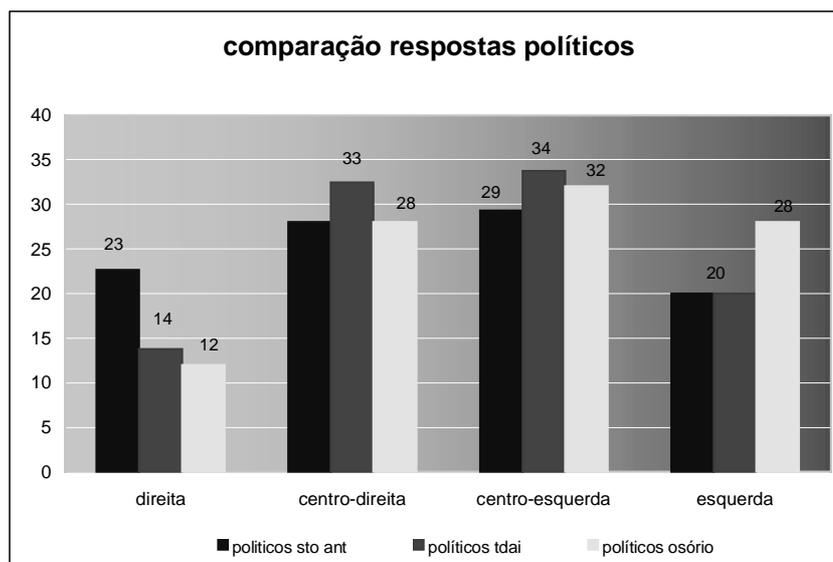
OSÓRIO POLARIZAÇÃO ESQUERDA-DIREITA



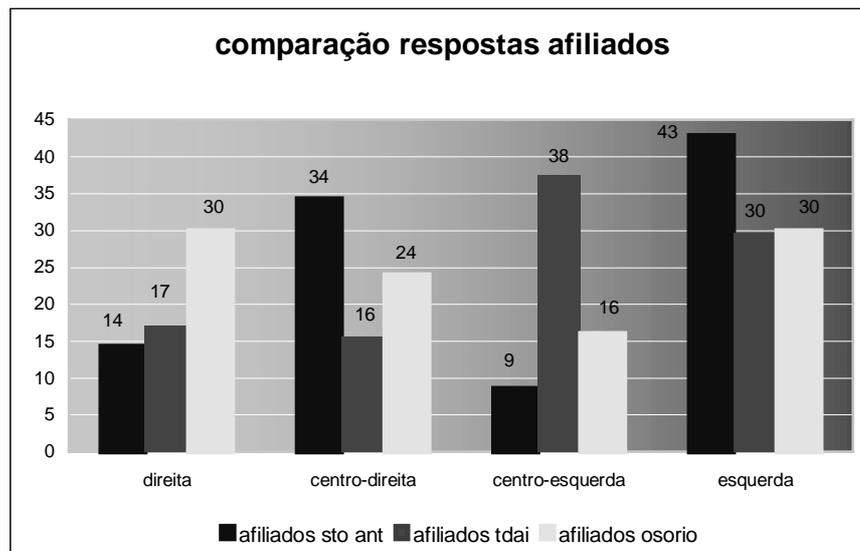
Entre as respostas dos afiliados a grupos horizontalmente organizados entrevistados no município de Osório 30% eram respostas à direita, enquanto apenas 12% das respostas dos políticos possuem esta mesma tendência. As respostas dos políticos de Osório mostraram uma tendência para a centro-esquerda, e um empate percentual entre respostas à centro-direita e respostas à esquerda, ambos com 28%. Entre os afiliados observa-se uma polarização das respostas, ou mais à direita ou mais a esquerda, buscando uma representação usada por Bobbio (1999), as respostas são, na maioria, brancas ou pretas, os tons de cinza são minoritários entre os afiliados.

6.1.1.4. COMPARANDO OS RESULTADOS

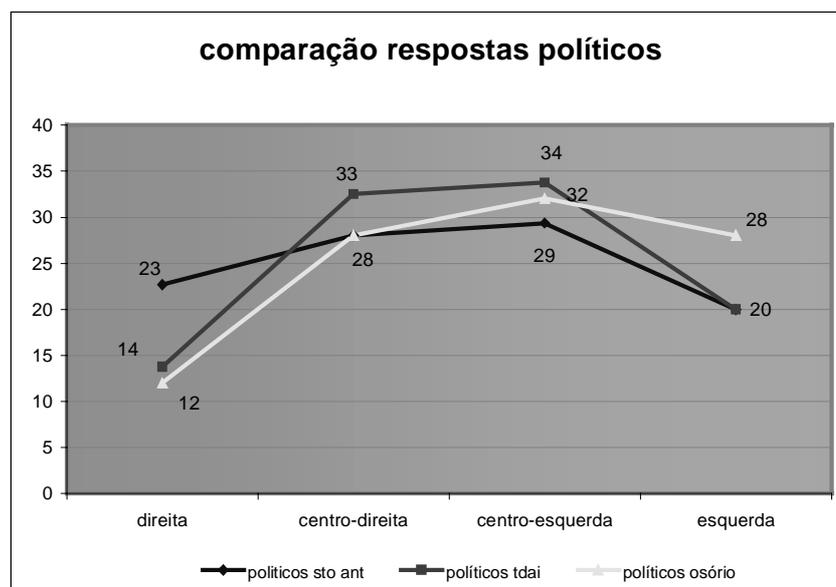
Partindo dos resultados de cada município, pode-se cotejar os posicionamentos de políticos e representantes de grupos organizados entrevistados, traçando um perfil comparativo entre os distintos modos de pensar a política nestas diferentes realidades, como segue:



Entre os representantes dos grupos horizontalmente organizados, o maior percentual de respostas à direita aparece em Osório (30%). Já o maior percentual de respostas à esquerda entre os representantes dos grupos organizados aparece em Santo Antônio (43%). Em Santo Antônio, contudo, também há um número significativo de respostas no campo da centro-direita. As respostas dos afiliados de Tramandaí estão na maioria divididas entre esquerda e centro-esquerda, somando aí 67%.

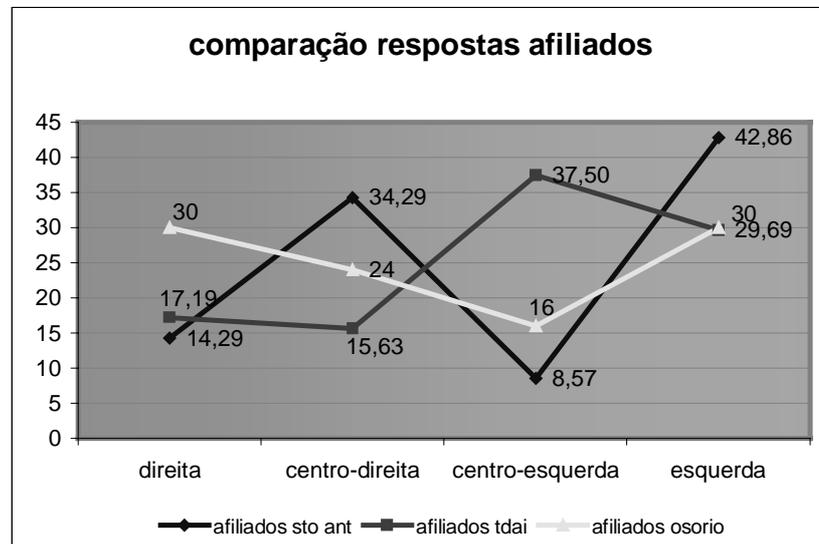


O maior percentual de respostas à direita entre os políticos entrevistados aparece em Santo Antônio, enquanto o maior percentual de respostas à esquerda entre os representantes dos políticos aparece em Osório. Em Santo Antônio o percentual de respostas a direita entre os políticos é bem maior que nos demais municípios, enquanto em Osório os políticos apresentaram respostas bem mais à esquerda em relação aos demais.



Observa-se que há uma certa tendência percentual nas respostas emitidas pelos políticos da região, o que não se repete com relação as respostas dos

representantes dos grupos organizados, onde verificam-se respostas percentualmente menos uniformes, como descrito no gráfico abaixo.

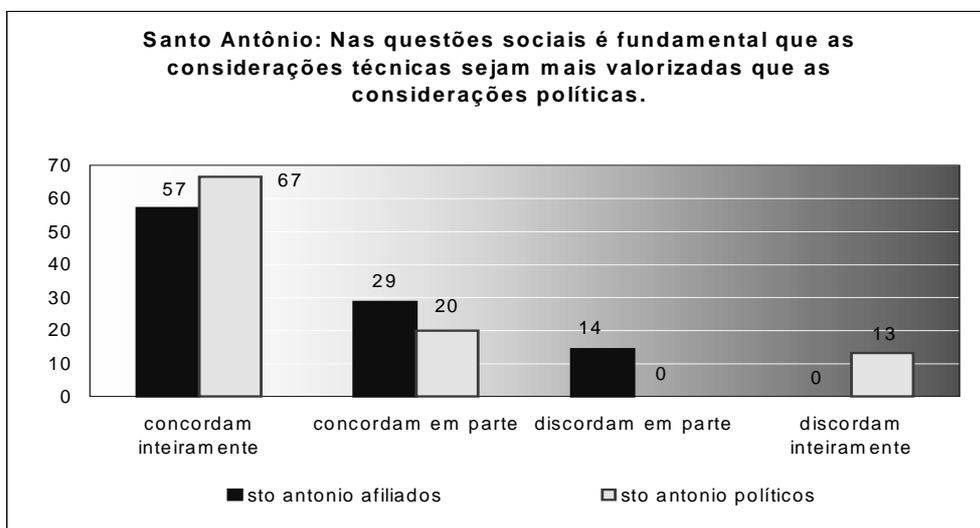


6.1.2. CULTURA POLÍTICA

Assim como nas questões anteriores, as questões sobre cultura política tem o objetivo de traçar um panorama comparativo entre as práticas e pensamentos políticos nos três municípios analisados. As afirmações elaboradas por Putnam (1999) foram, no presente trabalho, simplesmente reformuladas, permanecendo com o mesmo enfoque. Os resultados obtidos por Putnam, entre 1970 e 1989, revelaram uma crescente valorização das posturas técnicas, da negociação e da lealdade aos concidadãos em detrimento das considerações políticas, do partidarismo e do proselitismo.

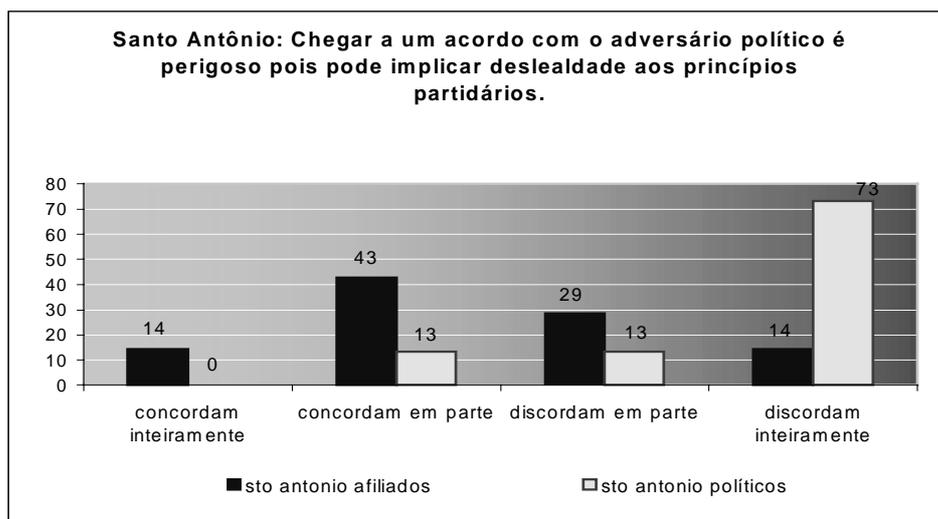
6.1.2.1. SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

Entre políticos e afiliados a grupos organizados entrevistados em Santo Antônio o percentual de respostas que concorda, total ou parcialmente, com a afirmativa de que nas questões sociais as considerações técnicas são mais importantes do que as políticas é praticamente o mesmo, cerca de 86%.

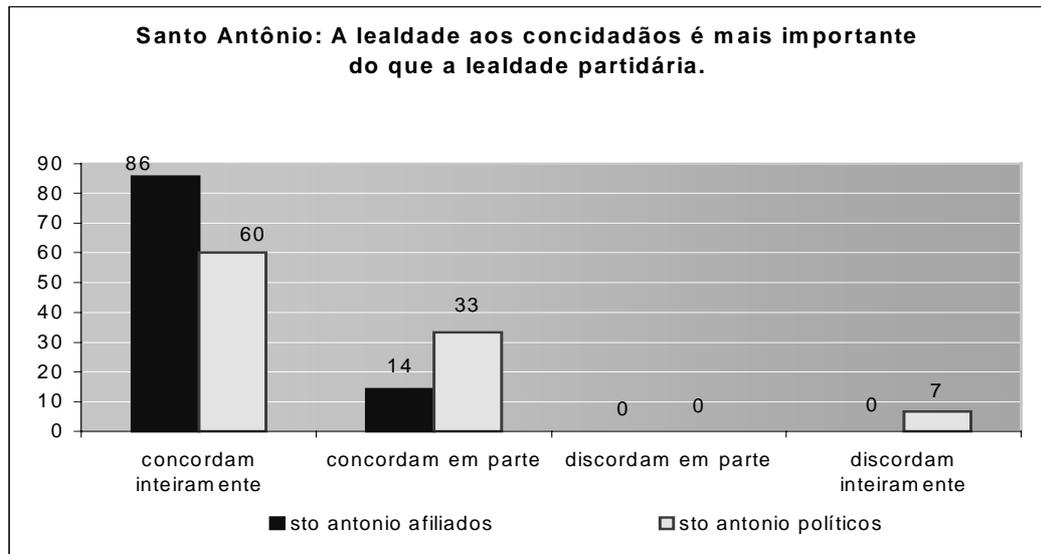


A segunda afirmativa gera posicionamentos divergentes entre políticos e afiliados a grupos organizados: 70% dos políticos discorda inteiramente de que chegar a um acordo com o adversário possa ser perigoso ou possa implicar deslealdade aos princípios partidários, enquanto a maioria dos afiliados adota um posicionamento

contrário, concordando total ou parcialmente com a afirmativa proposta. O acordo entre adversários políticos é encarado, portanto, pelos afiliados, aqui representando uma amostra da comunidade de Santo Antônio, com desconfiança, sendo talvez vinculado a conchavo, conluio ou troca de favores e não como uma convergência em torno de interesses mais amplos do município.

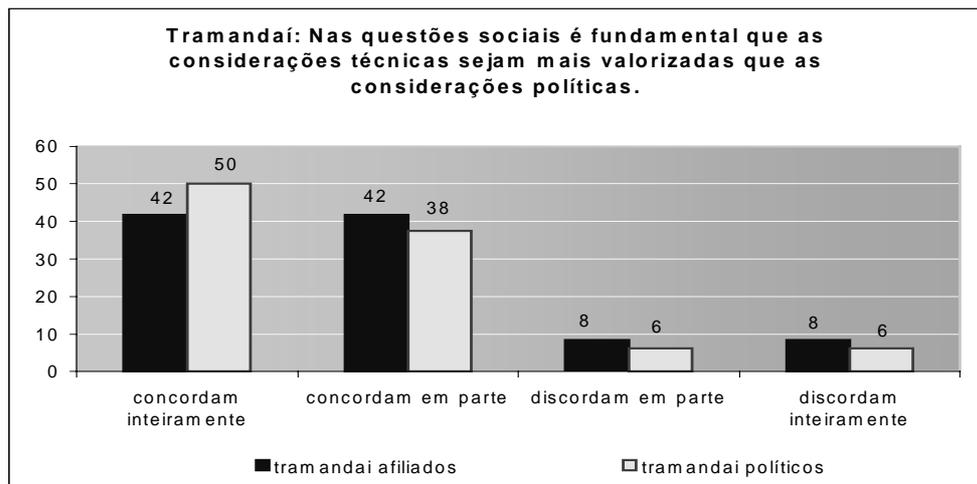


Para 86% dos afiliados a lealdade aos concidadãos é mais importante que a lealdade partidária. Entre os políticos o percentual diminui, mas, ainda assim, 60% consideram como mais importante a lealdade aos concidadãos, havendo, portanto, uma certa consonância entre políticos e representantes dos grupos horizontalmente organizados.

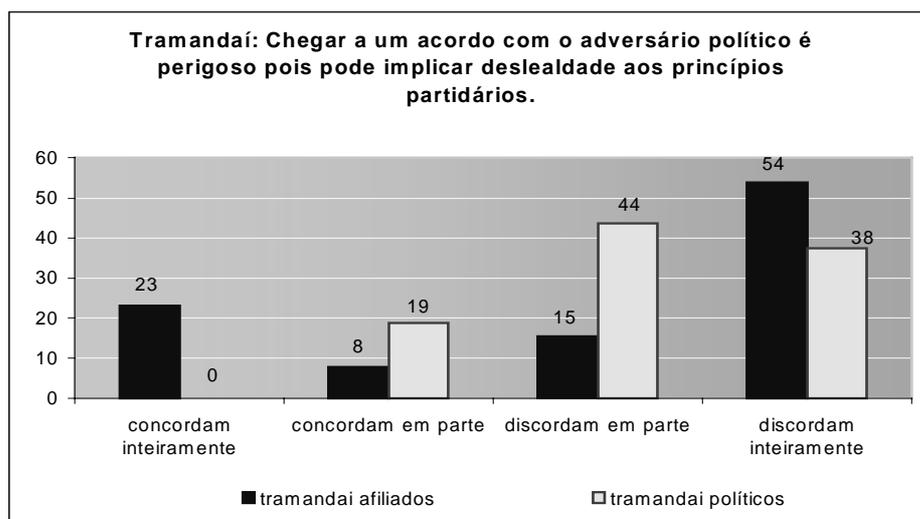


6.1.2.2. TRAMANDAÍ

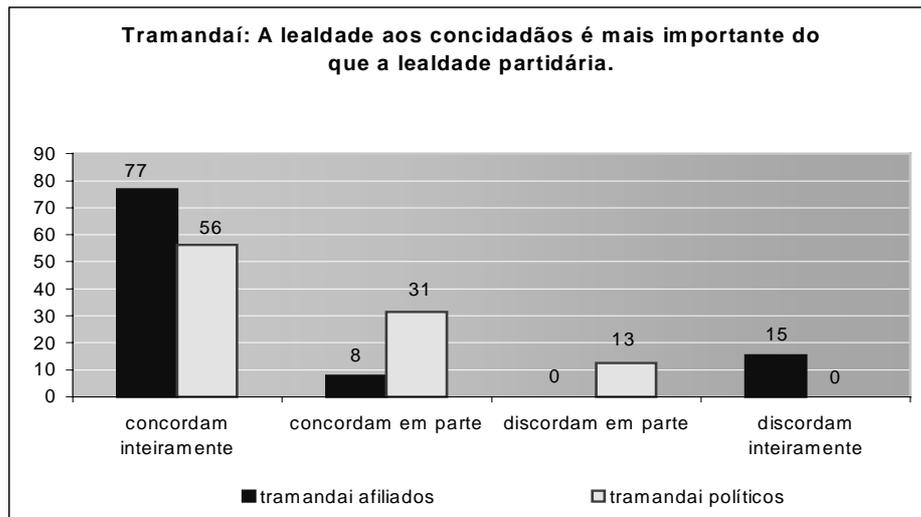
Também em Tramandaí o percentual de políticos e afiliados a grupos horizontalmente organizados que concorda, de algum modo, que nas questões sociais as considerações técnicas devem ser mais valorizadas que as políticas é muito alto: 88% dos políticos e cerca de 84% dos representantes dos grupos organizados.



Chegar a um acordo com o adversário político não é considerado perigoso ou desleal com o partido por 54% dos representantes de organizações horizontais e por 38% dos representantes dos políticos da cidade de Tramandaí, dentre os quais 44%, no entanto, faz alguma restrição a afirmativa e, deste modo, a esse tipo de acordo.

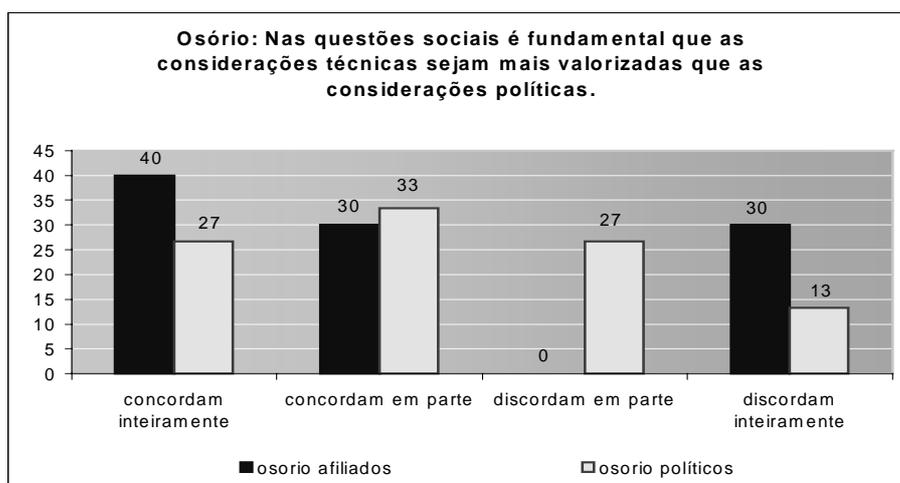


A maioria dos representantes de grupos organizados, 77%, concordam inteiramente com a afirmativa, bem como 56% dos políticos; 31% destes últimos, contudo, concorda somente em parte com a declaração de que a lealdade aos concidadãos é mais importante do que a lealdade partidária. Para 13% dos afiliados a afirmativa estava incorreta, o que pode ser interpretado como uma valorização a lealdade partidária.



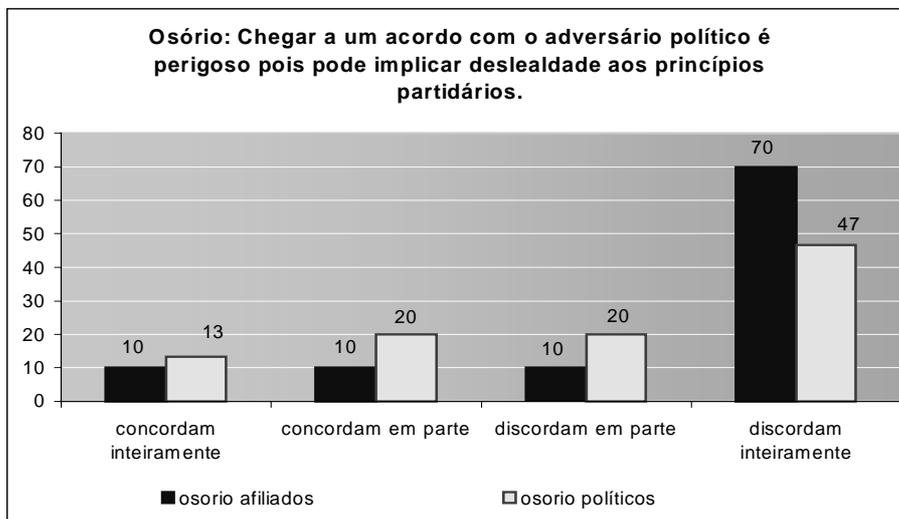
6.1.2.3. OSÓRIO

O universo de afiliados e políticos entrevistados em Osório mostrou-se dividido frente a esta afirmativa. Ao mesmo tempo que 40% dos afiliados concordam inteiramente que as considerações técnicas devem ser mais valorizadas do que as políticas, quanto a questões sociais, 30% concordam somente em parte e 30% discordam inteiramente. Entre os políticos também se observa esta tendência a segmentação das respostas.

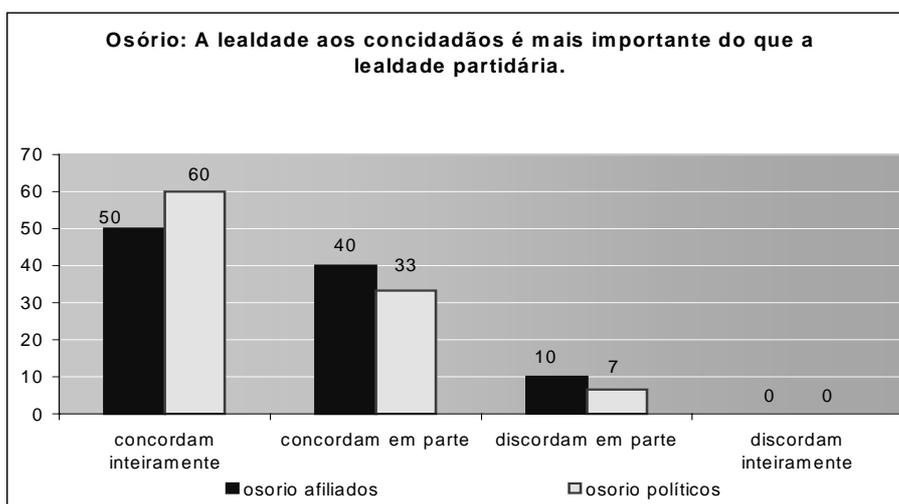


A grande maioria dos entrevistados que representaram grupos organizados, 70%, discordaram inteiramente da afirmativa que propunha que chegar a

um acordo com o adversário político é perigoso pois pode implicar deslealdade partidária. Entre os políticos de Osório cerca de 47% acompanharam essa opinião.

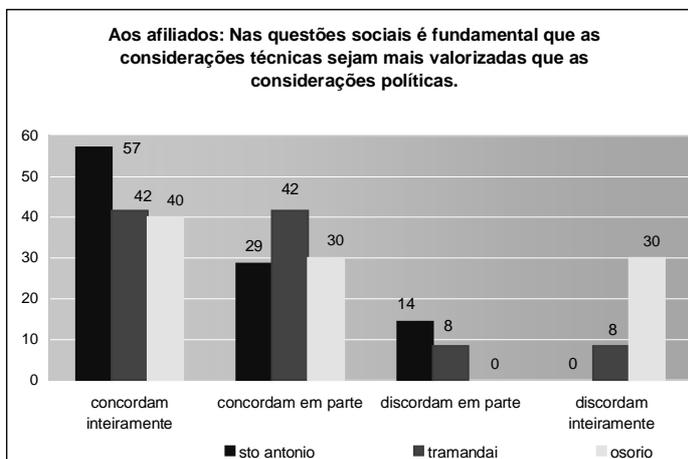
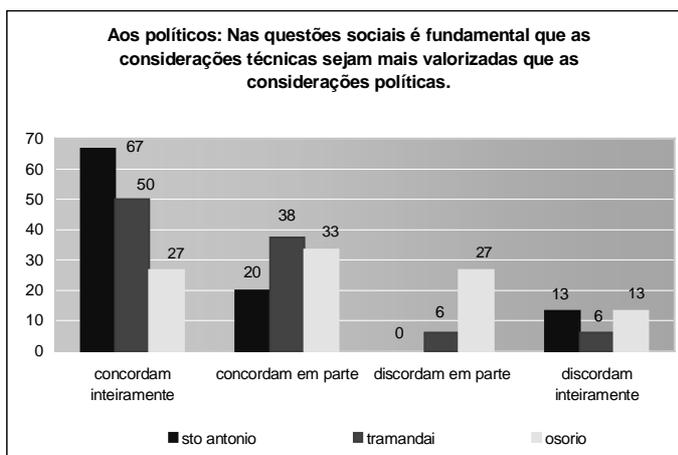


Para 60% dos políticos e 50% dos afiliados de Osório a lealdade aos concidadãos é mais importante do que a lealdade partidária, mas, 30% dos políticos e 40% dos representantes dos grupos organizados concordam apenas em parte com esta afirmativa.

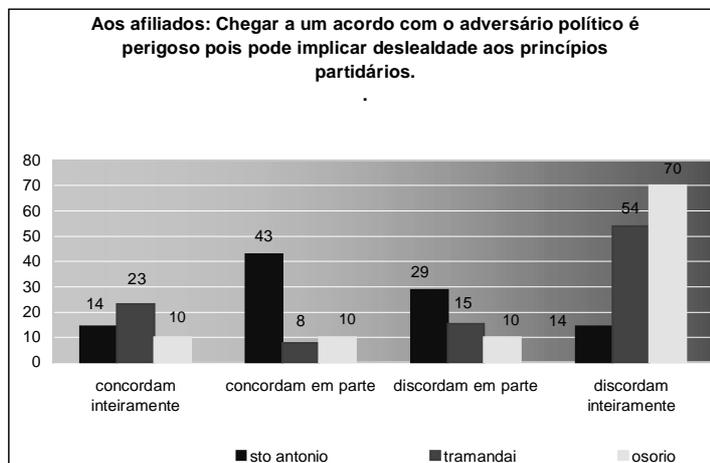
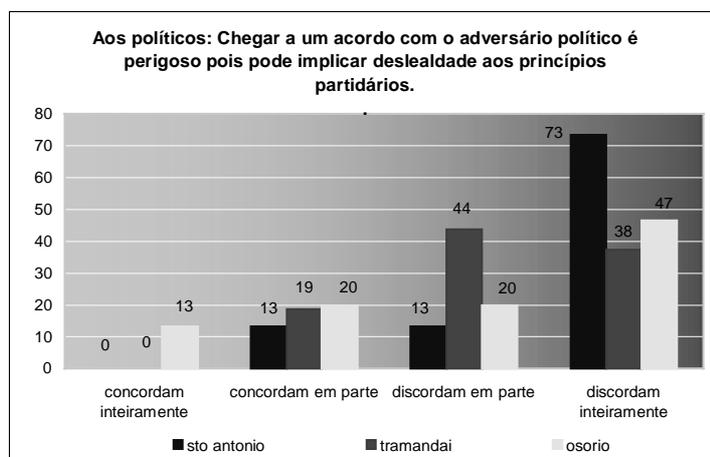


6.1.2.4. COMPARANDO OS RESULTADOS

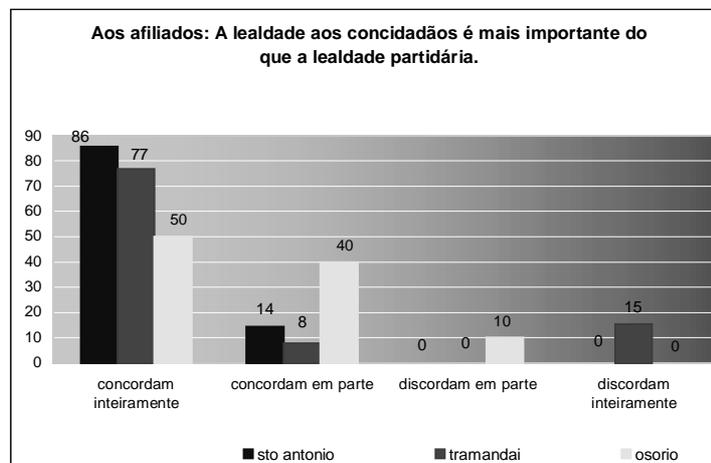
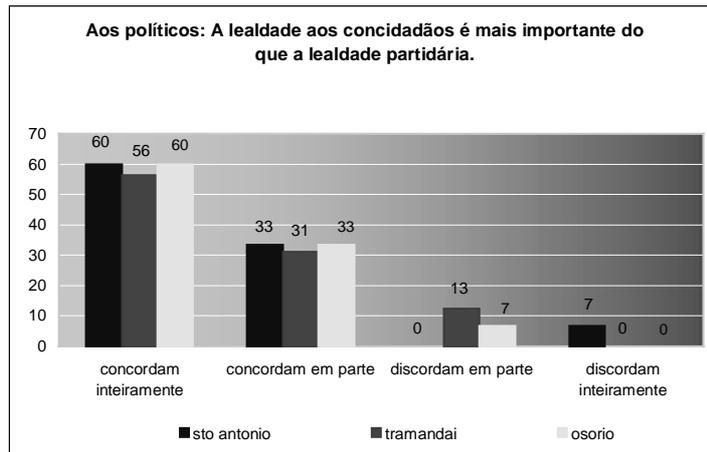
A maioria dos políticos de Santo Antônio e de Tramandaí valorizam mais as ponderações técnicas do que as políticas quando se trata de questões sociais. Já um maior percentual de políticos de Osório (33%) concorda apenas em parte com esta afirmativa. Entre os afiliados a grupos horizontalmente organizados a maior concordância aconteceu em Santo Antônio, mas Tramandaí e Osório não ficaram muito atrás. Se somarmos as concordâncias totais com as parciais, obteremos um percentual similar entre políticos e afiliados de Tramandaí e de Santo Antônio, girando sempre acima de 80%. Em Osório este somatório atinge no máximo 70% junto aos afiliados e cerca 60% junto aos políticos. Isto quer nos indicar que Osório, dentre os três municípios, é o que menos valoriza as considerações técnicas, o que também fica evidente pelo maior percentual de respostas totalmente contrárias a afirmativa proposta, que nos outros municípios era irrelevante e aí atinge 30%.



Discordam inteiramente da afirmativa e, portanto, não vêem o acordo como um perigo ou deslealdade aos princípios partidários, a maioria dos políticos de Santo Antônio e de Osório, bem como 54% dos afiliados de Tramandaí e 70% dos afiliados de Osório. Os afiliados de Santo Antônio são os que mais concordam com a afirmativa, apresentando maior rejeição a idéia de acordos entre adversários. Há, portanto, uma forte contraposição entre as respostas dos políticos e dos afiliados deste município, quanto a este aspecto.



Observa-se claramente que há, entre os políticos e afiliados dos três municípios, uma afinidade nas respostas a essa pergunta, com um grande percentual de respostas consentindo com a afirmação. A maior discrepância fica com o percentual de afiliados de Osório que concorda apenas parcialmente com a lealdade aos concidadãos seja mais importante do que a lealdade partidária: cerca de 40%.



De acordo com os critérios utilizados por Putnam (1999) para análise destas afirmativas, o município em que os políticos apresentam menor intransigência, mais valorizam a contemporização e a experiência técnica é Santo Antônio da Patrulha. Mas os dados referentes à cultura política devem se somar aos demais para melhores conclusões. No entanto, quanto a cultura política não se verificam grandes dessemelhanças entre os três municípios analisados, exceção feita a postura dos afiliados de Santo Antônio quanto aos acordos políticos.

6.2. ENTREVISTAS

6.2.3. AÇÕES E PRIORIDADES DAS ADMINISTRAÇÕES

Para a realização deste trabalho, foram realizadas em torno de oitenta entrevistas, sendo entrevistados representantes das quatro últimas administrações municipais, compreendidos entre estes a maioria dos prefeitos, vice- prefeitos, e vários secretários dos municípios; os representantes das quatro últimas legislaturas (1989/1992, 1993/1996, 1997/2000 e 2001/2004), compreendidos entre estes, os vereadores, incluídos alguns dos presidentes das Câmaras Municipais, representando os mais diversos partidos com bancada nas casas legislativa, com pelo um membro de cada partido por legislatura. Além destes, foram entrevistados afiliados a grupos horizontalmente organizados nos três municípios, abrangendo associações de bairros, sindicatos, associações de categorias profissionais, associações culturais, dentre outros.

As entrevistas incidiram sobre aspectos da realidade local, sobre ações e prioridades dos governos municipais, e, sobre a relação entre administração e comunidade como pode ser conferido nos Anexos 1 e 2. Obviamente, sobre o conteúdo destas entrevistas, gravadas e degravadas, poderia efetuar-se vários tipos de análise, no entanto, tendo claro o objetivo proposto, ou seja, auferir a correspondência entre a perspectiva dos representantes da administração municipal e da população, foram efetuadas comparações entre as entrevistas realizadas com representantes dos executivos e dos legislativos e as realizadas com representantes dos grupos organizados.

Os entrevistados tiveram suas identidades preservadas, sendo citados através de códigos específicos que possibilitam identificar quando se trata de afiliados (A) ou políticos (P) e a localidade: Tramandai (T); Osório (O) e Santo Antônio da Patrulha (S).

Além dos aspectos específicos, as entrevistas possibilitaram que os entrevistados efetuassem análises sobre a realidade local, das quais muitas, que apresentaram aspectos importantes ou peculiares, estão demonstradas nas partes selecionadas e grifadas a seguir:

6.2.1.1. SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

Os políticos entrevistados, representantes das quatro administrações e legislaturas, indicaram saúde e saneamento como os principais problemas do município. Aparecem com o mesmo percentual de indicações o desemprego, a falta de conservação das estradas e o ‘comodismo como herança cultural’, este termo busca condensar diversas referências à origem açoriana, que, além de muitas vezes ser associada a resignação e ao conformismo, é também dada como a causa de problemas diagnosticados no município.

*“(. . .) talvez o maior problema nosso seja a questão cultural (. . .) somos descendentes de **açorianos**, somos muito mais comerciantes que investidores, que industrial, o açoriano é mais bodegueiro (. . .) mais mascateiro. Essa cultura está em nós, o **processo econômico**, o desenvolvimento econômico, isto tem atingido bastante Santo Antônio.” (ESP1, p.1)*

*“Apesar de seus 191 anos (. . .) precisamos mudar muita coisa em Santo Antônio, mas necessariamente passa por esta questão cultural (. . .) essa consciência de uma cidade mais organizada tem que também partir da nossa comunidade, mas eu acho que isso é uma característica **açoriana** (. . .) Vais a Novo Hamburgo, São Leopoldo (. . .) as pessoas têm cuidado melhor com a sua cidade, fazendo seu jardim, plantando a flor, embelezando a cidade. Nós não temos essa característica.” (ESP5, p.4)*

*“Nas margens do rio, onde foi colonizado pelos alemães (. . .) é um pessoal que praticamente independe do setor público. Se pegarmos a região da Serra, que foi colonizada por italianos, é também gente mais desenvolvida (. . .) regiões mais pobres do Município são as regiões mais colonizadas por **açorianos** ou portugueses (. . .) é o problema da cultura que causa maior diferença entre as pessoas no poder aquisitivo, na iniciativa das pessoas para desenvolver, conseguir trabalho, para se manter no seu meio, que é o meio rural (. . .) **vilas** dentro da cidade em função do **êxodo rural**, causada talvez ou mais por essa classe dos açorianos, pessoas dessa raça (. . .) (ESP7, p.1)*

Principais problemas de Santo Antônio para os políticos	%
Saúde	21,05
Problemas de saneamento	13,16
Desemprego	10,53
Comodismo como herança cultural	10,53
Estradas sem conservação	10,53
Déficit habitacional	7,89
Falta de planejamento urbano	7,89
Educação	7,89
Outros(máquina administrativa/problema. sociais/segurança/verbas)	10,53

Questionados sobre as áreas ou bairros onde estes problemas se concentram, os políticos de Santo Antônio indicaram doze diferentes áreas e bairros, revelando que os problemas do município, ao contrário de Osório, onde são gerais, são fragmentados no espaço, apesar de três das áreas terem concentrado as indicações.

Bairros com maiores problemas em Santo Antônio p/ políticos	%
Cohab	21,43
Assis Brasil	19,05
Madre Teresa	16,67
Bom Princípio	11,90
Vila Rica	7,14
Saibreira	4,76
Vila Tripa	4,76
Passo da Figueira	4,76
citados(Canta Galo/Centro/Santa Teresinha/Várzea)	9,52

Emprego e saúde foram apontados pelos políticos como os maiores anseios da população de Santo Antônio. Aparecem ainda, com um percentual significativo, duas indicações claramente vinculadas ao interior do município, estradas e eletrificação do interior. O que revela uma característica distintiva deste município com relação aos outros dois estudados: uma grande extensão de terras, que, naturalmente, cria uma polarização ou disputa por investimentos. Santo Antônio tem que pensar-se e administrar-se com esta preocupação: resolver os problemas urbanos e, ao mesmo tempo não menos importante, atender às áreas rurais, havendo uma fragmentação de interesses que talvez pudesse ser suplantada através um projeto amplo e integrado de desenvolvimento.

“Às vezes (. . .) converso com o pessoal, e eles estão na mesma: ‘Aqui não dá mais para viver’. O pessoal sempre reclama isso. Eu sempre digo: ‘Nós todos temos que ser parceiros (. . .) cada um tem que pegar a mão, mas dar sua parcela de contribuição para que se chegue a um denominador comum’. Eu acredito que o anseio maior de Santo Antônio é ter mais emprego (. . .)” (ESP10, p.8)

Anseios da população Santo Antônio segundo políticos	%
Emprego	33,33
Saúde	22,22
Saneamento	14,81
Estradas	11,11
Educação	7,41
Eletrificação do interior	3,70
Habitação	3,70
Segurança	3,70

Definidos os principais problemas, os representantes das administrações e legislaturas entrevistados falaram sobre quais deveriam ser as prioridades da

administração municipal. A geração de empregos e a saúde aparecem novamente juntas como prioridades. A preocupação com emprego e desenvolvimento aparece de alguma forma também refletida nas indicações referentes a atração e incentivo à empresas não poluentes e agrobusiness. Apesar da inquietude gerada pelo desemprego, aparecem muitas observações sobre a dificuldade de superação deste problema, para alguns, no entanto, a esperança surge de medidas legais e burocráticas sem reflexos práticos ou objetivos, além do status:

*“(. . .) prioritário é a geração de emprego (. . .) Geração de empregos é uma coisa muito difícil (. . .) hoje estamos deixando de ser litoral Norte, já existe lei aprovada pela Assembléia, e passamos a ser Grande Porto Alegre, ou seja, região **metropolitana**. Essa região daqui em direção ao litoral é a mais pobre do Estado.” (ESP7, p.3)*

Prioridades p/ administração de Santo Antônio p/ políticos	%
Geração de empregos	24
Saúde	24
Conservação da cidade	12
Educação	12
Atração/incentivo a indústrias não poluentes e ao agrobusiness	8
Saneamento	8
Captação de recursos	4
Estradas	4
Habitação	4

Segundo a maioria dos políticos entrevistados o principal obstáculo a ser superado para o alcance dos objetivos é a dificuldade na captação de recursos, especialmente na arrecadação e cobrança de impostos:

“As pessoas até não valorizam muito o próprio pagamento do IPTU (. . .) não têm consciência de que este é um tributo importante para ter uma cidade melhor. Resumindo: arrecadação é um problema sério de Santo Antônio. É uma arrecadação baixa. Osório (. . .) com a mesma população tem um orçamento de 22 milhões, o nosso orçamento é de 14 milhões (. . .) Acho que este dado mostra que Osório está crescendo muito mais em termos de arrecadação.” (ESP5, p.5)

*“O ICMS é baseado no retorno de impostos. Temos essa carência, essa dificuldade. Outro detalhe: no verão o pessoal passa a comprar no litoral pela proximidade vai para as praias, e no inverno, por uma **questão de cultura da nossa população** tem por hábito de sair de Santo Antônio e às vezes comprar um produto até mais caro, mas **vai no Shopping em Porto Alegre comprar.**” (ESP7, p.4)*

Duas das indicações chamam atenção e se repetem como respostas a outros questionamentos: a falta de mobilização e a polarização política, que, se somados

chegam a um percentual superior a 11%. A explicação para ambos, surge em várias das entrevistas:

“Somos um dos municípios mais antigos e somos o Município muito conservador (. . .) marcou muito Santo Antônio até então foi a valorização que se dava às siglas políticas (. . .) éramos considerados uma cidade de coronéis, a política dos coronéis, então, quem era de um partido tinha aversão ao outro partido. Com isso, se era para fazer uma indústria em Santo Antônio: ‘Quem está fazendo a indústria?’, ‘Esse fulano tem intenção política’, acabava um partido impedindo que outro trouxesse benefício para Santo Antônio.” (ESP9, p.4)

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/políticos	%
Dificuldades na captação de recursos e cobrança de impostos	52,94
Lei de responsabilidade fiscal (dificulta incentivos)	17,65
Exclusão social	5,88
Falta de mobilização (cultura)	5,88
Falta estrutura da administração	5,88
Êxodo rural	5,88
Polarização política	5,88

Para metade dos políticos entrevistados as últimas quatro administrações tiveram uma atuação positiva, mas, mesmo o reconhecimento dos esforços e das dificuldades enfrentadas pelas administrações, vem acompanhados de inevitáveis críticas às motivações que levam à certas posturas e atitudes das autoridades investidas desta responsabilidade que é dar respostas as necessidades da comunidade:

“(. . .) as administrações no Município com as deficiências que o nosso tem, elas se vêm de tal forma envolvidas com as necessidades de curto e médio prazo que elas pouco fazem para as necessidades de longo prazo (. . .) as necessidades políticas de sucesso das administrações também estão dentro desse período de 4 anos. E tu não consegues fazer com que o Município mude substancialmente a sua vida neste período. Raramente vais ver um Prefeito que plante uma figueira. Vais ter muitos que plantem um pé de milho, porque um pé de milho em 3 ou 4 meses tem resultado (. . .)” (ESP8, p.7)

Análise administrações Santo Antônio desde 1989 p/ políticos	%
Tiveram uma atuação positiva	50
Boas intenções, mas sem êxito	16,67
Falta de planeamento a longo prazo	16,67
Sem preocupação com o desenvolvimento	8,33
Deveriam ter unido os partidos	8,33

O maior número de indicações dos políticos entrevistados, sobre a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal, apontou como segmento da

comunidade organizada que mais dialogam e reivindicam junto à administração, as associações de moradores. Houveram poucas menções aos espaços institucionalizados de participação, que dividiram-se entre os conselhos municipais e a própria câmara de vereadores.

Segmentos que mais reivindicam e mais dialogam c/ executivo	%
Associações de moradores	46,67
Associação comercial	13,33
Clubes de serviço	13,33
Sindicatos	13,33
EMATER	6,67
Movimentos de igreja	6,67

Nas respostas referentes a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal retornam os comentários sobre a polaridade, os antagonismos e o radicalismo político-partidário presentes em Santo Antônio:

“(. . .) uma questão cultural em que existe uma rivalidade política muito grande. Somos um Município tradicional (. . .) se é de um partido, de um segmento, alguns elos da comunidade passam a não ajudar (. . .) talvez seja a questão mais negativa do nosso Município a questão política-partidária, que as pessoas vêem como um inimigo, um adversário, torcem contra para que as coisas não dêem certo (. . .) temos (. . .) disputar a eleição só daqui a 4 anos (. . .)” (ESP1, p.4)

“Quando a gente chama para decidir sobre o (. . .) o destino do hospital, precisamos dos sindicatos, da associação comercial, que as forças vivas da sociedade participem, elas não vem. Muitos não participam porque são contrários ao atual governo, em períodos anteriores outro grupo não iria, porque também era contrário ao governo. Então a gente fica com certa inveja, por exemplo, Osório na hora de reivindicar e pedir as coisas para o Município vai todo mundo independentemente de religião, clube futebolístico, as pessoas têm uma outra mentalidade, elas querem as coisas para o seu bem-estar, as coisas que desenvolverem no Município (. . .) Aqui as coisas não acontecem. Dizer que o poder municipal (. . .) não abre as portas, como é que é?” (ESP7, p.7)

Observações ainda relevantes sobre a distância entre a participação enquanto ato livre, espontâneo, crítico, e as práticas particulares, pessoais, alimentadas, normalmente, em sistemas clientelistas. A democracia possui espaços para fiscalização e acompanhamento que na maioria das vezes não são bem aproveitados, e em Santo Antônio não é diferente:

“Santo Antônio, não sei por que, se por administrações anteriores, criou um vício no nosso povo de pedir. Eles vêm na Prefeitura e pedem muito, pedem muitas coisas que talvez eles mesmos pudessem fazer, mas eles pegaram o costume de pedir (. . .) o pessoal não está muito acostumado a caminhar pelas próprias pernas.” (ESP6, p.3)

“Santo Antônio é um Município pequeno (. . .) Muitas vezes as pessoas não precisam chegar ao Prefeito de forma indireta, por algum grupo, alguma associação, vão diretamente levar sua ansiedade. Isso é uma dificuldade administrativa, a pessoa vê as suas necessidades e não da sua comunidade (. . .) o eleitor também vai buscar o favor pessoal junto aos legisladores, a um vereador, entendendo (. . .) deveria dar uma passagem para ir a Porto Alegre, dar uma consulta no médico, dar um par de sapato, retribuição pelo voto (. . .) não se preocupam em assistir as sessões para ver o que realmente os vereadores estão fazendo, se estão votando com o Executivo, se os projetos que o Executivo está encaminhando são efetivamente de interesse da comunidade (. . .) As sessões estão vazias.” (ESP9, p.7)

“A Prefeitura há dois dias atrás fez a apresentação do orçamento para o ano que vem na Câmara de Vereadores. A peça mais importante da administração do ano (. . .) em uma audiência pública (. . .) somadas todas as pessoas lá conta-se nas mãos. A maioria delas tinham obrigação de estar lá (. . .) As pessoas estão muito voltadas para suas necessidades em particular. A questão da consciência geral só quando há interesse particular afetado (. . .)” (ESP8, p.8)

Assim, os resultados sobre a participação e a relação da comunidade com a administração, refletem as reflexões feitas até aqui:

Avaliação da relação da comunidade c/ a administração	%
Pouquíssima participação	55,56
Rivalidade política dificulta participação	22,22
As cobranças são pessoais (levadas diretamente ao prefeito)	22,22

Perguntados se os quatro governos municipais analisados têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns em relação à outros, um percentual maior de respostas, 38%, apontou que não têm existido distinção. No entanto, as observações feitas a partir desta proposição, revelam mais alguns aspectos, ou, pelo menos, algumas percepções sobre os modos de se fazer política em Santo Antônio:

“(. . .) o administrador numa cidade como a nossa se ele for de um partido político e atender bem um cidadão de outro partido, vão dizer que ele está comprando o cidadão de outro partido (. . .) nunca vi nada que eu pudesse dizer isto aqui é uma discriminação (. . .)” (ESP13, p.8)

“(. . .) em todos os governos há isso, não foi feito um determinado serviço em uma estrada tal, uma rua tal, o conserto de um esgoto a céu aberto, porque um (. . .) adversário que pediu. Existe este ranço, que é o pior de todos (. . .) Aqui não, se fosse guerra não seria nem pelo poder econômico, nem por cunho religioso, cultural, seria problema político. Ele não votou comigo não vai levar, não vai ter atendimento à sua solicitação.” (ESP7, p.8)

“(. . .) por exemplo, o Lyons tem mais de um partido que de outro, se o presidente é de um partido ou de outro, existe uma atenção maior para aquele Prefeito (. . .) se a pessoa que está em certo cargo tem um nome ou sobrenome de ‘marca’ tradicional na cidade, tem um valor, se ele não tem sobrenome tão importante, o valor é menor. Isso tem essa divisão. Se chega um partido ao poder, e a pessoa tem um nome comum, vamos supor o “Socorro” que veio lá do interior, tinha um tratamento de repulsa por um lado mesmo do partido dele as pessoas viam ele como uma pessoa humilde e não davam o mesmo tratamento porque ele não tinha um grande sobrenome. Isso a gente vê a ótica. Isso é um fato normal.” (ESP1, p.6)

Há distinção na relação da administração c/ diferentes grupos	%
Sim	30,77
Não	38,46
em parte	15,38
não respondeu claramente	15,38

Entre os *afiliados*, representantes de grupos horizontalmente organizados, o maior percentual de indicações relativas aos problemas do município de Santo Antônio referiu-se a incompetência administrativa, seguida da falta de incentivo ao setor primário e da polarização política. Apesar deste percentual crítico com relação ao desempenho dos administradores municipais, os afiliados fazem também a apreciação da comunidade, apontando como outro importante problema do município, do mesmo modo que os políticos entrevistados, o ‘comodismo como herança cultural’.

“O principal é essa divisão, essas duas facções que comandam a cidade. Quando uma está no poder, a outra se retira e faz tudo para que não aconteça. Isso para mim é o maior problema (. . .) Depois o comodismo (. . .) Hoje se aposta em turismo (. . .) nos fins de semana os restaurantes fecham todos. Primeiro temos que conscientizar as pessoas (. . .) se puder empurrar para as costas de um que resolva o problema, fico de fora, vou ficar na minha vidinha e pronto.” (ESA, p.12)

“(. . .) pena que isso, como diz, eu não diria incompetência, porque é mais como um acomodamento de toda uma sociedade, porque para mim a competência é a partir do que a sociedade cobra também. Aqui ninguém cobra de ninguém, um ou outro que cobra. (ESA2, p.14)

Principais problemas de Santo Antônio segundo afiliados	%
Incompetência administrativa	25,00
Falta incentivo p/ setor primário	16,67
Polarização política	16,67
Comodismo como herança cultural	8,33
Déficit habitacional	8,33
Desqualificação da mão-de-obra	8,33
Desemprego	8,33
Saúde	8,33

Os afiliados de Santo Antônio citaram basicamente os mesmos bairros citados pelos políticos, exceção do bairro Bom Princípio, não mencionado aqui, e da zona rural, que não aparece nas entrevistas anteriores.

Bairros com maiores problemas em Santo Antônio p/ afiliados	%
Assis Brasil	18,75
Cohab	18,75
Vila Rica	18,75
Vila Tripa	18,75
Saibreira	12,5
Área rural	6,25
Madre Teresa	6,25

Para os afiliados aos grupos organizados, como para os políticos, emprego, saneamento e saúde são os principais anseios da população do município.

Anseios da população de Santo Antônio segundo afiliados	%
Emprego	30
Saneamento	20
Saúde	20
Estradas	10
Lazer	10
Plano diretor	10

Sobre quais deveriam ser as prioridades da administração municipal, os representantes das associações e sindicatos entrevistados dividem suas indicações entre quatro áreas, sem nenhum destaque, mas novamente fica patente a preocupação com desenvolvimento e emprego pelas indicações de qualificação da mão-de-obra, geração de empregos e atração e incentivo à empresas não poluentes e agrobusiness, que somariam mais de 35%.

Prioridades p/ administração de Santo Antônio p/ afiliados	%
Educação	18,18
Estradas	18,18
Qualificação da mão-de-obra	18,18
Saúde	18,18
Geração de empregos	9,09
Habitação	9,09
Atração/incentivo a indústrias não poluentes e ao agrobusiness	9,09

Para o maior número de afiliados entrevistados o principal obstáculo a ser enfrentado pelas administrações de Santo Antônio é, não simplesmente a falta de recursos, mas a dificuldade na captação de recursos e cobrança de impostos, como já havia sido colocado pelos políticos. A polarização ou rivalidade política, que entre os políticos tinha um percentual de cerca de 5%, aparece com quase 23% das indicações dos afiliados. A falta de preparo do administrador não havia sido mencionada pelos políticos.

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/afiliados	%
Dificuldades na captação de recursos e cobrança de impostos	33,33
Polarização política	22,22
Despreparo do administrador	11,11
Falta estrutura da administração	11,11
Falta de mobilização (cultura)	11,11
Faltam projetos e planejamento	11,11

A maioria dos representantes dos grupos horizontalmente organizados avaliaram as quatro últimas administrações de um modo positivo, observando que as intenções foram boas. Entretanto, as críticas quanto a falta de um projeto capaz de ultrapassar a boa intenção e obter um bom resultado apareceram:

“Em Santo Antônio uma continua o que a outra fez, não fazendo nada. Só vão empurrando os problemas com a barriga. Não existe um projeto nada que tenha continuidade. Existe só um curativo que vão colocando em cima do buraquinho que apareceu, e amanhã outro entra, e o curativo tem que trocar de novo e não se entra na raiz do problema em nada, nem na educação, saúde, nada.” (ESA1, p.19)

“Muitas vezes a administração fica muito na mão de uma ou duas pessoas, desconsiderando que existe toda uma população que poderia ajudar (. . .) queres te perpetuar no poder (. . .) abafas as lideranças novas que surgem. É uma maneira de se perpetuar.” (ESA2, p.18)

Sobre a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal, os afiliados a grupos horizontalmente organizados apontaram como segmento da comunidade organizada que mais dialoga e reivindica junto à administração as associações de moradores. Quanto aos espaços institucionalizados de participação, os conselhos municipais foram os únicos citados. Sobre a mesma pergunta, um terço dos entrevistados afirmou que falta consciência para a participação, havendo, na maioria das vezes um encaminhamento individual das questões junto ao executivo municipal, e, até mesmo, a atuação das associações foi questionada:

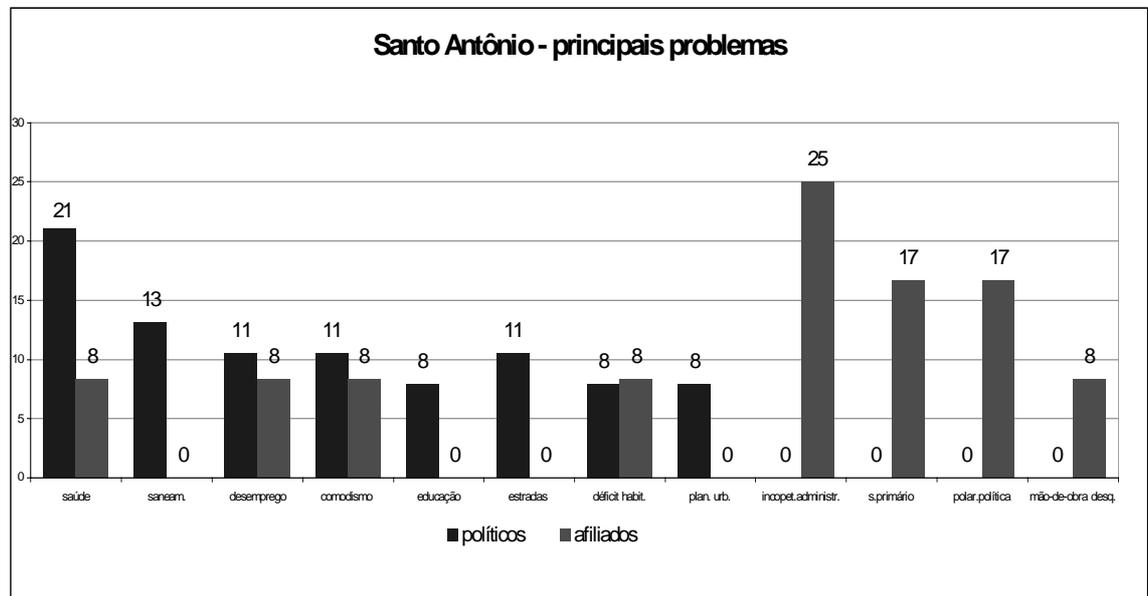
“Difícilmente vê-se no jornal o Prefeito esteve reunido com a comunidade. Eu acho que é fundamental, tem que existir este relacionamento, mas até hoje existe muito pouco (. . .) as associações poderiam colaborar muito mais desta maneira estariam comprometendo o Poder Executivo, Legislativo com aquela localidade (. . .) tem muitas pessoas que entram para as associações para se promover (. . .) têm um interesse político em ser um vereador (. . .)”(ESA3, p.9)

Perguntados se os últimos quatro governos municipais têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns em relação à outros, o percentual de representantes dos grupos organizados que apontaram que têm existido distinção é idêntico àquele dos que afirmaram que não têm existido, ou seja, cerca de um terço. Os demais entrevistados não responderam claramente.

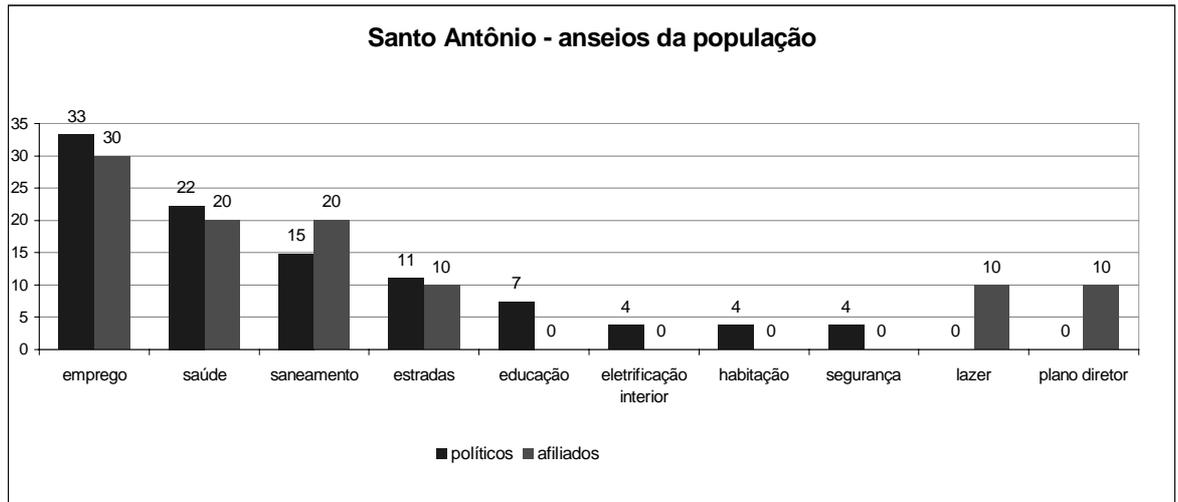
“(. . .) tem grupos que têm mais privilégios. Sabes que a política é uma coisa muito complicada. Geralmente um vereador tem um comprometimento com alguém, Prefeito sempre tem comprometimento com algumas pessoas determinadas (. . .) Sempre tem alguns que são mais privilegiados, tem o empresário que investiu 20.000 na campanha do vereador para se eleger, mas aquele vereador vai ter que trabalhar

na área da agricultura para ele, conseguir mais incentivo para ele. O Prefeito vai ter que priorizar este tipo de coisa.” (ESA3, p.11)

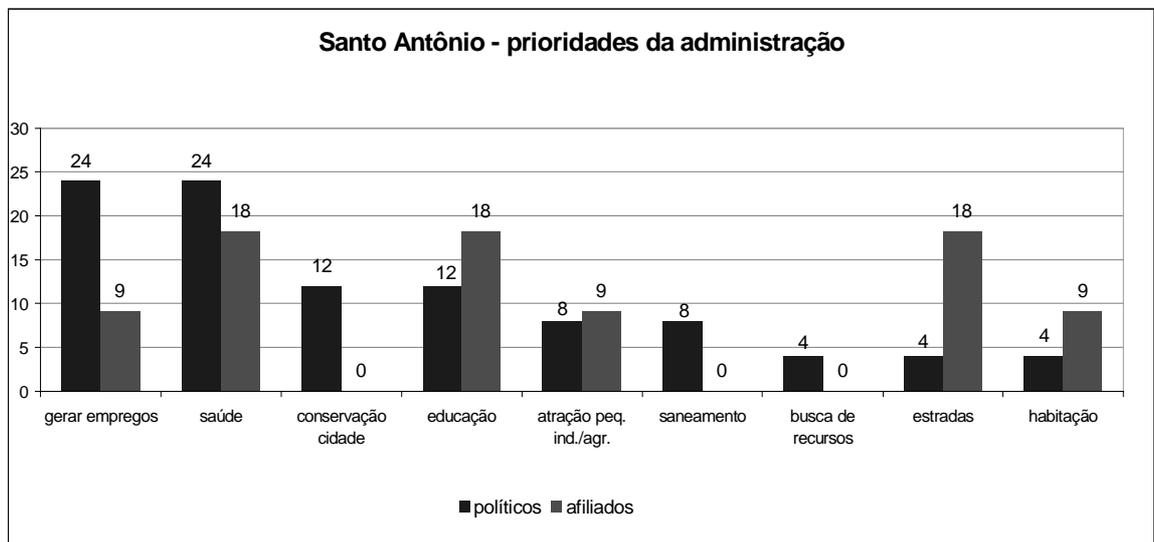
Comparando os resultados das entrevistas realizadas com representantes políticos dos últimos quatro mandatos e com representantes dos grupos organizados de Santo Antônio observa-se uma desproporção, uma dissensão nas respostas relativas aos principais problemas do município: cerca de 60% das indicações dos afiliados referem-se a problemas que não foram sequer citados pelos políticos. Vários dos problemas apontados pelos políticos também não foram mencionados pelos afiliados, refletindo uma leitura diferente da mesma realidade, ou perspectivas divergentes.



A comparação das respostas referentes aos anseios da população de Santo Antônio mitiga essa discordância, os resultados apresentam-se menos dispersos, e tanto políticos quanto afiliados avaliam que emprego, saúde, saneamento e estradas sejam os maiores anseios da população do município.



Quanto as prioridades da administração municipal, reaparecem as dissonâncias entre os dois grupos de entrevistados. Assim a maior parte das indicações dos políticos recaiu sobre a geração de empregos e a saúde, enquanto as indicações dos afiliados dividiram-se entre saúde, educação e estradas. Uma série de indicações dos políticos não foram citadas nenhuma vez pelos afiliados como prioridades para a administração municipal, como conservação da cidade, saneamento e busca de recursos.

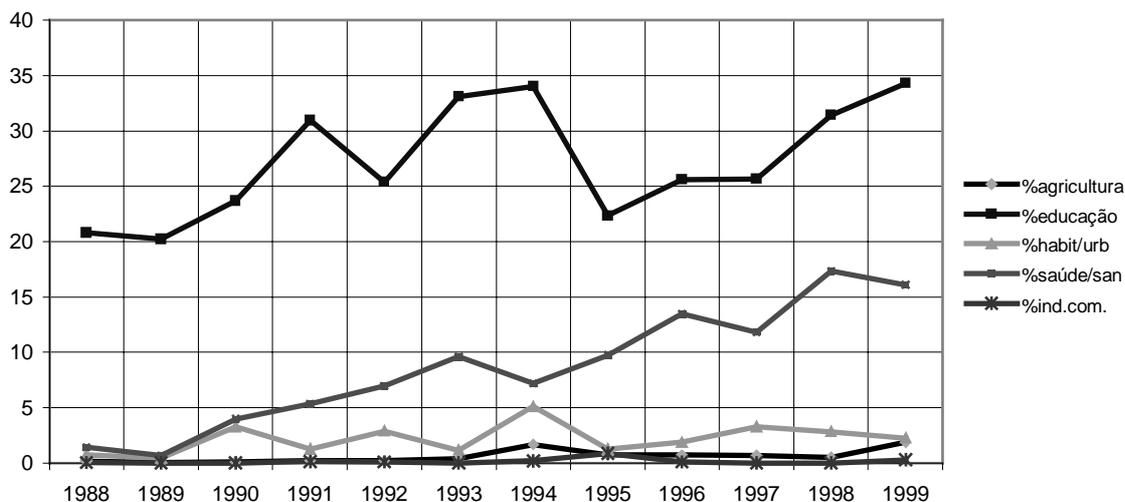


Partindo da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ em Osório entre os anos de 1988 e 1999, através dos dados do Tribunal de Contas do Estado (vide ANEXO 6), foi possível traçar a evolução dos gastos realizados, comparando-os as prioridades apontadas pelos representantes das administrações municipais entrevistados.

A maior parte das indicações de prioridades dos representantes da administração 1989/1992 referiram-se a geração de emprego. Os representantes da administração 1993/1996 entrevistados apontaram, na maior parte, habitação e estradas como prioridade. Os entrevistados da administração 1997/2000 elegeram saúde e incentivos à empresas não poluentes, enquanto os representantes da administração 2001/2004 destacaram a conservação da cidade como prioridade.

Na administração 1989/1992, onde a prioridade seria a geração de empregos, houve uma ampliação do percentual de gastos em todas as áreas analisadas, sem apresentar, contudo, nenhum dos maiores percentuais sobre gastos totais em todo o período analisado. Durante a administração 1993/1996, onde habitação foi apontada como uma prioridade, realmente ampliaram-se os gastos em habitação/urbanização, mas também em educação. Neste mesmo período começam a aparecer gastos nas áreas da agricultura e da indústria/comércio. Na administração 1997/2000, onde saúde e incentivos à indústrias eram prioridades, destacaram-se justamente os gastos com saúde/saneamento, além dos gastos com educação - os maiores gastos nestas áreas durante todo o período analisado, juntamente com agricultura. O ano de 1994 apresentou o maior percentual de gastos em habitação de todo o período analisado.

Desenvolvimento do percentual de gastos por função em Santo Antônio



Os dados apresentam uma congruência entre as indicações dos representantes das administrações entrevistados e os gastos realizados pelas mesmas. Apesar de não terem sido entrevistados todos os componentes destas administrações, aparentemente os ‘discursos’ estão em harmonia com os investimentos das administrações analisadas.

Também a partir da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ é possível a comparação com as prioridades apontadas pelos representantes dos grupos horizontalmente organizados. O percentual de indicações destes representantes para saúde alcança 18%; somados os índices referentes à estradas, ou, urbanização, e habitação, chegam a 27%; considerando ainda como da mesma área de investimento, os percentuais relativos à educação e a qualificação da mão-de-obra, estes alcançam 36%. Teríamos, portanto, de acordo com esta disposição de investimentos, educação como prioridade primeira, seguida de habitação/urbanização e de saúde/saneamento.

A análise do gráfico acima revela que, apesar de um período em baixa entre 1995 e 1997, os gastos em educação, considerada pelos afiliados como prioritária, reagiram voltando a figurar com mais de 30% dos gastos realizados. Já os gastos em habitação/urbanização alcançaram um percentual maior dos gastos totais em 1994, atingindo cerca de 5%. Anteriormente os gastos nesta área eram praticamente inexistentes e, nos últimos anos tem voltado a cair, chegando em 1999 com 2,2% dos gastos totais. Saúde/saneamento é a área que aponta um crescimento sempre positivo no período analisado. Assim, a grande prioridade apontada pelos representantes dos grupos organizados de Santo Antônio, educação, tem sido contemplada com um percentual significativo de recursos, com alguns períodos de queda. Habitação/urbanização, no entanto, nunca recebeu um percentual significativo, e tem recebido, percentualmente, cada vez menos recursos durante os anos analisados.

6.2.1.2. TRAMANDAÍ

Os representantes das administrações e do legislativo entrevistados indicaram entre os principais problemas do município o desemprego, a migração, os problemas de saneamento e a sazonalidade. A economia sazonal, aquecida durante o veraneio, dificulta o planejamento de uma série de atividades da administração: a estrutura fixa da administração não está apta a atender o aumento de demanda, levando à contratações emergenciais; muitas pessoas, atraídas pelos empregos informais gerados, se dirigem para o município e acabam se fixando nas áreas de proteção ou de marinha, em loteamentos irregulares, que geram toda uma série de externalidades, dentre as quais o aumento do desemprego. O município, como outros da faixa litorânea ao norte do Estado, apresenta um índice de crescimento populacional cerca de dezesseis vezes superior ao da Capital, o que já deveria ter desencadeado estudos mais aprofundados.

“O primeiro problema de Tramandaí são as invasões que geram um problema social intenso. Houve uma época que parece que Tramandaí era o local que recebia e solucionava os problemas sociais e teve uma migração muito, muito grande desordenada, sem saneamento básico, sem água, sem luz, sem moradia. (. . .) É um problema que o litoral enfrentava isto aí (. . .)”(ETP1, p.1)

“(. . .) um problema social muito grave é a questão do déficit habitacional, muita invasão, crescimento da periferia muito desordenado (. . .) Elas vem para trabalhar no verão e acabam ficando por aqui no inverno e criando todos os problemas sociais como saúde, educação, habitação, saneamento básico. (. . .)”(ETP14, p. 2)

“(. . .) onde está a incidência de gente carente (. . .) a maioria nem é de Tramandaí, porque eles olham de longe e o mar dá o peixe, o morro dá a banana, todo mundo se joga para cá (. . .) quando chega aqui vê que a realidade não é esta. A Prefeitura não pode dar tudo.”(ETP 10, p.1)

A Prefeitura não tem o poder de dar tudo, com certeza, mas é para ela que muitas destas pessoas acabam por se dirigir na esperança de sanar suas dificuldades imediatas. Existe uma relação direta entre o *assistencialismo* e a situação social destas pessoas: posturas complementares que se retroalimentam.

*“Depois de um tempo se criam hábitos que deveriam ser mudados e não é fácil, e, digamos assim, algumas coisas se tornam **assistenciais apenas**, e me preocupa o que se pode fazer para resolver o problema na raiz e*

não apenas superficialmente, implica em mudanças de mentalidade, de consciência, de estrutura (. . .)” (ETP4, transcrição livre)

*“O povo não tem moradia digna, acesso aos meios mais simples de serviços públicos (. . .) Este problema é mais complexo no sentido de que este povo é usado como **massa de manobra** nas campanhas eleitorais. São pessoas que os políticos compram com cesta básica (. . .) Tem o problema que a gente chama de clientelismo e do fisiologismo. Os governos chegam na Prefeitura (. . .) primeiro trabalham para os amigos deles (. . .) Depois para aqueles que ajudaram eles na campanha.”(ETP 12, p.1)*

Principais problemas de Tramandaí segundo políticos	%
Desemprego	22,22
Migração, ocupações e seus custos sociais	15,56
Problemas de saneamento	13,33
Sazonalidade	11,11
Falta de um projeto de desenvolvimento econômico	6,67
Educação	6,67
Saúde	6,67
Falta de um plano diretor	4,44
Segurança	4,44
Especulação imobiliária	2,22
Desqualificação da mão-de-obra	2,22
Falta de identidade/cultura	2,22
Fisiologismo/clientelismo	2,22

Questionados sobre as áreas ou bairros onde estes problemas se concentram, a maior parte dos políticos entrevistados apontaram São Francisco I e II e Aqual, bairros próximos, com a origem também em ocupações irregulares e que não param de crescer.

“(. . .) tínhamos notícias que esta população que estava crescendo em Tramandaí e na região, eram catarinenses. (. . .) a nossa população vinha aumentando a cada ano e assustadoramente (. . .) para surpresa minha a nossa população foi aumentada com pessoas da grande Porto Alegre, da região metropolitana (. . .) também muita gente da fronteira, Itaqui, Uruguaina, Santana do Livramento, Bagé.”(ETP2, p.2)

“(. . .) a miséria vai fugindo. A própria pessoa que invade um terreno hoje, ela amanhã dá uma ajeitadinha através da Prefeitura e arruma, vende e vai para outro lugar. Eu chamo de os corretores da miséria. Eles vendem lá, colocam 4 postes, um fio de arame e vende-se. Quanto é o terreno? Trezentos pila. Eu não tenho. O que tens? Tenho uma bicicleta, uma carroça, te dou 50 e uma televisão. Aí o cara passa um papelzinho de pão: o documento da casa (. . .)” (ETP10, p.2)

Bairros com maiores problemas em Tramandaí	%
São Francisco I e II	32,35
Agual	20,59
Farol	8,82
Litoral	8,82
ponta da Barra	5,88
Centro-Lagoa	2,94
Higienópolis	2,94
Humaitá	2,94
Mutirão	2,94
próximo as lagoas e rios	2,94
Recanto da Lagoa	2,94
Sindicato da Borracha	2,94
Tiroleza	2,94

Quatro das onze indicações dos políticos quanto ao maior anseio da população de Tramandaí tem alguma relação com a solução do problema do desemprego. Além da indicação do emprego como maior anseio da população, citaram ainda: o incremento do turismo, o desenvolvimento e a conclusão dos molhes da barra.

*“A população se socorre hoje da Prefeitura (. . .) mas a gente sente que apesar da humildade eles têm um constrangimento muito grande dentro de si (. . .) o que eles querem mesmo é **emprego**” (ETP5, transcrição livre)*

*“(. . .) hoje existem programas sociais que ao invés de promover a auto-sustentação do cidadão, na realidade, praticam o assistencialismo, como se o cidadão não tivesse condições de se sustentar. Acho que recuperar a auto-estima do povo (. . .) alguns projetos onde a população se sinta útil (. . .) para através do **trabalho** se auto-sustentar.” (ETP12, p.2)*

Anseios da população de Tramandaí segundo os políticos	%
Emprego	34,21
Incremento do turismo	15,79
Saúde	13,16
Educação(universidade)	10,53
Cidade limpa e planejada	5,26
Desenvolvimento (c/proteção ambiental)	5,26
Habitação	5,26
Dignidade p/ sobreviver	2,63
Infraestrutura	2,63
Molhes da barra	2,63
Segurança	2,63

Definidos os principais problemas, os políticos entrevistados responderam sobre quais deveriam ser as prioridades da administração municipal, tendo indicado, novamente, a criação de postos de trabalho como prioridade. E mesmo quando a prioridade apontada não era essa diretamente, a preocupação com este aspecto era evidente.

“(. . .) valorização do que é nosso, da nossa cultura, da história (. . .) ir agregando a história, a cultura com o turismo. Eu não vejo como nós prosperarmos em Tramandaí, e na região, se nós não buscarmos essas riquezas do passado como um atrativo turístico e fazer com que a cidade se movimente o ano inteiro.” (ETP2, p.5)

“(. . .) uma conscientização, porque uma pessoa que fica muito tempo sem trabalho e dependendo de uma ajuda, essa pessoa não tem muita perspectiva, não tem muito conhecimento do que uma cidade turística (. . .)” (ETP8, transcrição livre)

Prioridades apontadas p/ administração de Tramandaí	%
Geração de emprego	21,21
Ações p/ incrementar o turismo	18,18
Desenvolvimento econômico	15,15
Resolução de problemas urbanos	12,12
Valorizar participação comunidade	6,06
Educação	6,06
Recuperação dos molhes	6,06
Valorização da cultura/história	6,06
Estancar a migração	3,03
Qualificação da mão-de obra	3,03
Saúde	3,03

De acordo com a maior parte dos entrevistados os obstáculos a serem enfrentados na busca dos objetivos propostos são, além da escassez de recursos, a inércia e/ou acomodação da comunidade, o despreparo dos administradores, e, em estreita relação com os dois primeiros, as questões culturais.

“O primeiro é que algumas pessoas com mais idade já estão tão acostumadas a esta mesmice que teria que começar pela grande mobilização desta conscientização (. . .)” (ETP1, p.3)

“As pessoas (. . .) Como tu pode imaginar que uma pessoa que (. . .) em fevereiro, início de março, diz assim: porque que essa gente não vai embora de uma vez, chega eles já incomodaram demais aqui em Tramandaí, agora o inverno é nosso, nós estamos cansados deles. Imagina!” (ETP2, p.5)

“(. . .) a cultura que já se tem, que já existe estabelecida em uma camada da população de que cabe ao município resolver tudo. As famílias são numerosas e os problemas são repassados ao município (. . .) o filho precisa estudar, precisa de remédios, precisa de comida, vem pegar um rancho (. . .) mudar a mentalidade, a nossa cultura, isso tem que partir do jovem, da criança (. . .)” (ETP4, transcrição livre)

“(. . .) gabinetes administrados por tecnocratas (. . .) Não têm interesse em agilizar este processo (. . .) não conseguem avaliar a situação premente destas pessoas (. . .)” (ETP5, transcrição livre)

“Despreparo dos administradores e dos políticos e também uma total falta de cultura para as pessoas que têm um potencial de alavancarem esse crescimento (. . .) Nós não temos (. . .) raízes (. . .) temos um jogo de interesses de pessoas que na sua maioria vieram tentar a sorte no litoral (. . .) mas não tem aquilo ali com o amor devido que deveriam ter (. . .)”(ETP16, p.2)

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/políticos	%
Inércia/acomodação	19,23
Falta de recursos	19,23
Despreparo administradores	15,38
Questões culturais	15,38
Receio dos investidores	11,54
Sazonalidade	11,54
Questões macroeconômicas	3,85
Lei de responsabilidade fiscal	3,85

A análise das últimas quatro administrações feita pelos políticos entrevistados foi dual, mas com uma tendência à avaliação negativa, pois, somando-se o percentual de respostas que avaliaram que estas administrações não fizeram o fundamental (aqui no sentido de que fizeram apenas o indispensável) e o percentual de respostas que avaliaram que estas administrações falharam, chega-se a mais de 57%.

*“(. . .) houve um avanço mas superficial (. . .) minimizaram, mas **não solucionaram** os problemas (. . .) não se preocuparam em dar emprego, se preocuparam em dar leite, em dar rancho (. . .) a ação social atende hoje 4500 pessoas (. . .)” (ETP5, transcrição livre)*

*“não tem sido suficiente (. . .) tu tem que planejar e eu acho que dentro deste planejamento deveria já estar incluída uma **coisa maior** (. . .) eu acho que fica muito assim restrito aquela coisa do dia-a-dia, os gastos normais da administração, o feijão-com-arroz, aquelas coisas que estão sendo feitas ano após ano (. . .)” (ETP8, transcrição livre)*

Algumas das entrevistas atentaram para as questões políticas que envolvem estas administrações, destacando-se a tentativa de explicação para a verdadeira ‘dança de partidos’ de alguns políticos que integraram as mesmas:

“o eleito é eleito pela vontade do povo, nem sempre ele é o eleito capacitado para resolver os problemas do povo (. . .) o povo achou que ele era (. . .) quem entra no poder quer resolver (. . .) mas os entraves da administração, os entraves políticos, os entraves partidários,(. . .) faz

com que ele acabe não realizando o que gostaria de realizar (. . .)” (ETP3, transcrição livre)

“(. . .) o Rapaki, que era PDT, foi candidato pelo PMDB, onde houve um embate, o Osmani, vice do Rapaki, PFL, contra a Custódia, PDT. Ganhou o Rapaki apoiado pelo Padilha. Depois veio o governo do Osmani, que era vice do Rapaki. Veio já como PDT(. . .)”(ETP12, p.6)

Análise das administrações de Tramandaí desde 1989	%
Não fizeram o fundamental (-)	21,05
Cada um fez sua parte(+)	21,05
Em geral boas(+)	21,05
Falharam(-)	36,84

Quanto as relações entre poder executivo municipal e comunidade, os políticos entrevistados apontaram que os segmentos da comunidade organizada que mais dialogam e reivindicam junto à administração são as associações de moradores e os empresários, estes descritos como os mais exigentes. Foram citados como espaços institucionalizados de participação os Conselhos Municipais e a Câmara de Vereadores. Houveram referências ao poder que detém a Prefeitura por ser o maior empregador do município, com o qual se deve, portanto, manter boas relações e, no mesmo sentido, referências aos vínculos políticos das associações de moradores e mesmo dos conselhos municipais.

“a prefeitura é o grande empregador do município (. . .) é um relacionamento até de necessidade, a população acaba sendo obrigada a ter um relacionamento bom com a administração pública porque depende da administração pública (. . .) ele depende do ranchinho, ele depende da assistência médica, depende na área da saúde, na área da educação (. . .) e ele só vai levar a partir do momento em que ele tem um bom relacionamento (. . .)” (ETP3, transcrição livre)

“Existe o espaço (. . .) só que infelizmente quem é o maior empregador em Tramandaí (. . .)? Prefeitura municipal (. . .) Então, existe um atrelamento e uma interdependência negativa da cidade à Prefeitura, ao Prefeito (. . .) O problema é que o cidadão apoia tal candidato a Prefeito porque prometeu emprego para um familiar (. . .) A Prefeitura ainda detém um poder não só político, mas econômico muito grande (. . .)”(ETP16, p.6)

“Não temos nenhum tipo de entidade que trabalhe forte, não temos nenhuma universidade. Movimentos sociais e populares são quase que inexistentes (. . .) fazem cooptação eleitoral, vem o líder do bairro, começa a frequentar os gabinetes, acha que tem poder de influir no governo e acaba fazendo parte da aliança desse governo como forma de apoio (. . .)”(ETP12, p.8)

“Hoje as associações de bairros predominam mais sob influências políticas. Isso não traz muito benefício em função disso. Eu acho que ainda falta, que os bairros tem que se dissociar da área política e ter uma associação forte em função dos problemas do bairro.” (ETP9, p.6)

“Existem os conselhos. Tem conselhos para tudo hoje (. . .) Conselho é o que mais tem, mas agora funcionam? Alguns até funcionam, mas a maioria é para bater palma, conselho de amigos. Não é aquilo que tem que cobrar, tem que propor (. . .) A maioria pensa pelo fisiologismo (. . .)” (ETP10, p.6)

“(. . .) a comunidade é sempre mais passiva, e o Executivo não provoca. Deveria ter uma mexida nas duas pontas. Há uma certa acomodação(. . .)”(ETP13, p.2)

Segmentos que mais reivindicam e mais dialogam c/ executivo	%
Associações de moradores	31,25
Empresários (os mais exigentes)	25,00
Litoral Agência Desenvolvimento	12,50
Sindicatos	9,38
Associações comerciais	6,25
Moradores de baixa renda	6,25
Clubes de serviço	3,13
Maçonaria	3,13
UAMTRA	3,13

Perguntados se os quatro governos municipais analisados têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns em relação à outros, quase 70% dos políticos entrevistados afirmaram que têm existido distinção.

“(. . .) a política ainda hoje é muito de **favorecimento de determinados grupos de pessoas**. (. . .) é fruto da própria população, porque a população se deixa corromper (. . .) e o próprio político também. Já está mudando(. . .) mas ainda, falta muita coisa para chegarmos lá e que essas pessoas sejam tratadas da mesma maneira de todos os segmentos.”(ETP9, p.7)

“(. . .) a política infelizmente é **defesa de interesse de grupo**. Deveria ser o interesse do social, do todo, mas, infelizmente, na maioria das vezes não é, na maioria das vezes existe um sectarismo e isto é decorrente talvez da própria cultura das pessoas em não buscar esse princípio da igualdade. O igual existe antes de eu chegar ao poder, depois que estou no poder a questão de avaliação é outra, porque agora eu sou a pessoa, o mandatário.”(ETP16, p.9)

Na relação com os diferentes grupos sociais, há distinção?	%
Sim	69,23
Não	23,08

relação mais intensa c/ periferia	7,69
-----------------------------------	------

Os *afiliados* entrevistados, representantes de grupos horizontalmente organizados, como associações e sindicatos, indicaram como principais problemas do município de Tramandaí, em primeiro lugar, a falta de estrutura e incentivo que permita o desenvolvimento do turismo, seguido da falta de saneamento básico e do desemprego. Desemprego, migração e sazonalidade aparecem com menor ênfase do que junto aos políticos entrevistados. Existem posições curiosas, algumas relacionadas com uma total satisfação com o presente, outras de um grande apego ao passado:

“Eu acho que estão sendo resolvidos muito bem por nossos governantes, graças a Deus.” (ETA5, p.6)

“(. . .) tínhamos um Prefeito aqui que era o Sessim. Como se diz: ele roubou, mas fez.”(ETA12, p.8)

Principais problemas de Tramandaí segundo afiliados	%
Falta incentivo e estrutura p/ o turismo	19,05
Problemas de saneamento	14,29
Desemprego	14,29
Migração, ocupações e seus custos sociais	14,29
Saúde	9,52
Segurança	9,52
Arrecadação	4,76
Educação	4,76
Habitação	4,76
Sazonalidade	4,76

Sobre as áreas ou bairros onde estes problemas se concentram em Tramandaí, os afiliados citaram em sua maioria, como os políticos, os bairros São Francisco I e II e o bairro Agual, seguidos do Sindicato da Borracha, que é uma espécie de continuidade destes e recém-surgido:

“(. . .) aqui há pouco tempo, ali atrás naquela vila, era só campo, aí agora vês barraquinha em cima de barraquinha, está virando uma favela. No verão eles vêm para cá, tem milhões de pessoas, no inverno ficam batendo lata.”(ETA11, p.5)

Bairros com maiores problemas em Tramandaí p/ os afiliados	%
São Francisco I e II	38,89
Agual	16,67
Sindicato da Borracha	11,11
Barra da Lagoa	5,56
Divinéia	5,56
Farol	5,56
Litoral	5,56
Parque Emboaba	5,56
Vila Cruzeiro	5,56

Os afiliados a grupos organizados de Tramandaí também consideraram o emprego como um dos grandes anseios da população do município, mas o índice, que entre os políticos era de 34%, pula para cerca de 61%. Os afiliados foram por sua vez mais concisos em suas respostas, apresentando menor número de indicações.

“Se conseguíssemos abaixar um pouquinho mais o desemprego. Hoje (. . .) toda a população de Tramandaí vive da Prefeitura, porque ou é funcionário ou presta serviço para o Município.”(ETA2, p.4)

Anseios da população de Tramandaí segundo os afiliados	%
Emprego	61,54
Educação	15,38
Universidade	15,38
Saúde	7,69

Para os representantes de associações e sindicatos entrevistados deveriam ser consideradas prioridades da administração municipal geração de emprego, saúde e saneamento básico.

Prioridades apontadas p/ administração de Tramandaí	%
Geração de emprego e renda	33,33
Saúde	26,67
Saneamento básico	13,33
Melhorar a beira da praia	6,67
Educação	6,67
Habitação	6,67
Planejar ações p/ bairros	6,67

Mais de 36% das indicações feitas pelos afiliados entrevistados apontam que os maiores obstáculos a serem enfrentados pelas administrações de Tramandaí, relacionam-se à questões políticas. No entanto, 27% das indicações apontam a Lei de Responsabilidade Fiscal como um grande obstáculo: segundo alguns muitas das reivindicações feitas junto à administração deixam de ser atendidas sob a alegação de ferir a dita lei. Os afiliados ainda apontaram como obstáculos a falta de solidariedade e o despreparo dos administradores.

“Política. O nosso problema todo é político. Se formos trazer uma indústria para cá, vão cortar, porque vai gerar emprego e no ano que vem vou ser um candidato muito forte contra ele.”(ETA7, p.13)

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/afiliados	%
Questões políticas	36,36
Lei de responsabilidade fiscal	27,27
Falta de solidariedade	18,18
Despreparo administradores	9,09
Falta de recursos	9,09

Os representantes das associações e sindicatos de Tramandaí avaliaram as quatro últimas administrações de um modo positivo, mas, em algumas entrevistas percebe-se claramente as preferências políticas que, muitas vezes, podem dificultar uma avaliação crítica:

“Acho que eles têm feito o possível e o impossível para dar para gente o melhor, se eles não tem conseguido não foi por não quererem, boa vontade eles têm. Eu acho que os nossos últimos administradores são muito bons. Estou falando dos meus.”(ETA6, p.10)

“(. . .) mas Prefeito bom mesmo que a gente tinha era o Sessim, porque tinha o pãozinho para a população pobre, a vaquinha mecânica, nem isso não têm mais.”(ETA12, p.10)

Análise das administrações de Tramandaí desde 1989	%
Cada um fez sua parte(+)	37,50
Em geral boas(+)	25,00
Não fizeram o fundamental(-)	25,00
Falharam(-)	12,50

Sobre a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal, os afiliados a grupos horizontalmente organizados apontaram como segmentos da comunidade organizada que mais dialogam e reivindicam junto à administração os empresários através de suas associações e clubes. Não foram citados espaços de participação: muitos afirmaram se dirigir diretamente ao prefeito.

“Olha, quem participa mais são os empresários. São mais ou melhor atendidos. Infelizmente é, estou falando com sinceridade (. . .) O empresário quando chega na época de política investe na campanha.”(ETA7, p.15)

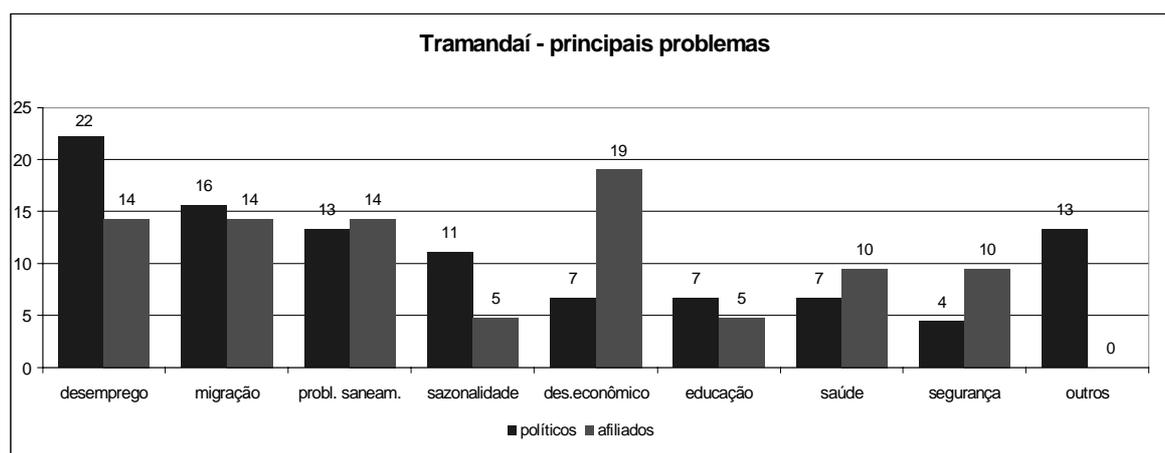
“A comunidade aqui é meio a desejar, não estão batalhando por aquilo que precisam (. . .) tem que fazer um cursinho de associação (. . .) eles não sabem a força que eles têm (. . .) Eles têm o povo, os associados atrás deles. Eles não podem colocar na cabeça que são um João Ninguém. Eles não são João Ninguém. Eu também pensava que eu era (. . .) Fui perceber isso há pouco tempo atrás, que sou forte. Se eu for reivindicar um troço lá não sou eu que vou reivindicar, mas a associação, isto que eles têm que colocar na cabeça.” (ETA11, p.8 e 9)

Segmentos que mais reivindicam e mais dialogam c/ executivo	%
Empresários (os mais exigentes)	40
Associações de moradores	20
Litoral Agência Desenvolvimento	10
Moradores de baixa renda	10
Sind. dos professores	10

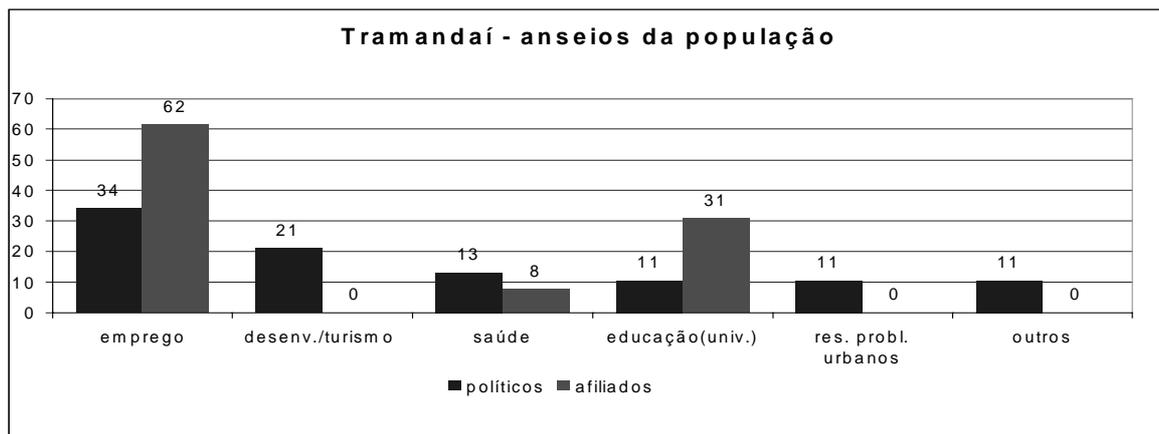
Questionados se os últimos quatro governos municipais têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns em relação à outros, a maioria dos representantes dos grupos organizados entrevistados respondeu que não há distinção entre diferentes grupos, um percentual próximo ao dos políticos que apontaram que, pelo contrário, tem existido distinção.

Na relação com os diferentes grupos sociais, há distinção?	%
Não	62,5
Sim	25
Não respondeu claramente	12,5

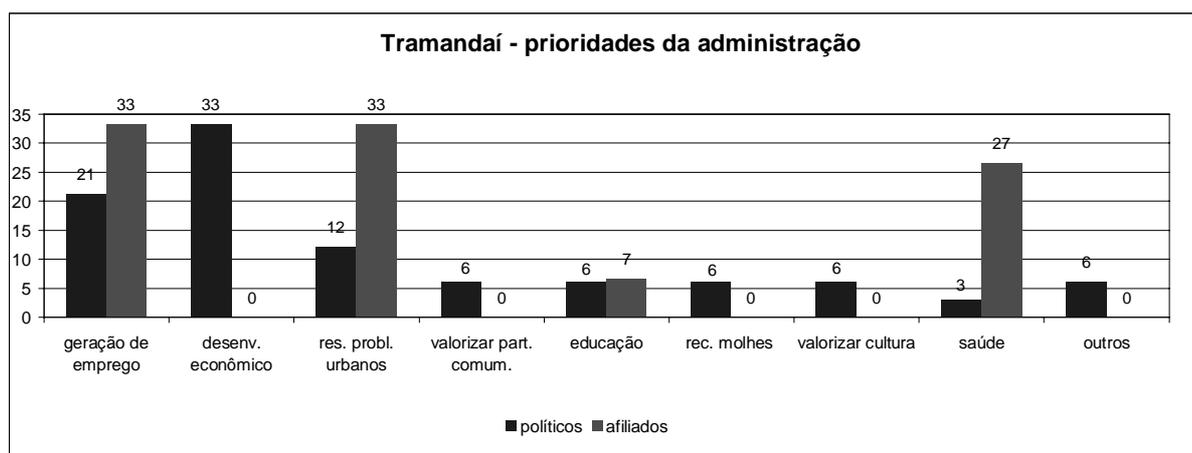
Comparando os resultados das entrevistas realizadas com representantes dos últimos quatro mandatos e com representantes dos grupos organizados de Tramandaí, observa-se alguma correspondência nas respostas relativas aos principais problemas do município, no entanto, para a maioria dos políticos o principal problema é o desemprego e para a maioria dos afiliados o principal problema é a falta de desenvolvimento econômico. Estes dois problemas apontados pela maioria dos entrevistados de ambos os grupos, políticos e afiliados, estão intimamente relacionados, mas pode-se afirmar que os afiliados tiveram uma visão mais estrutural que os próprios políticos.



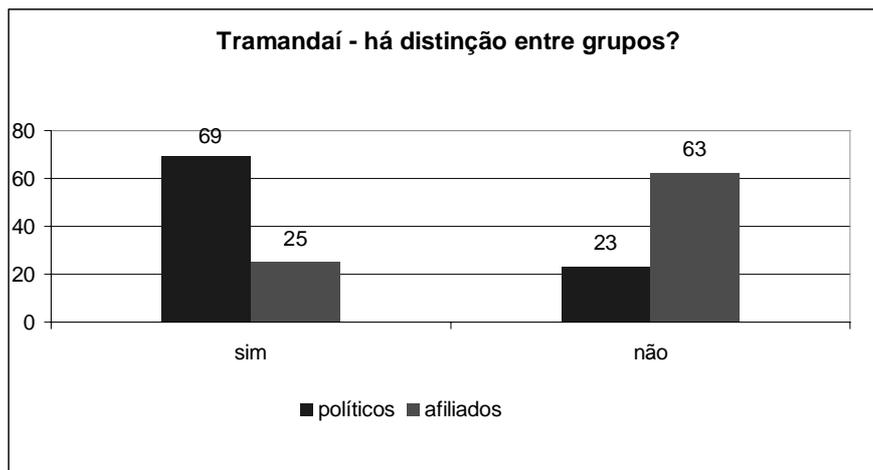
O confronto das respostas referentes aos anseios da população de Tramandaí permite visualizar uma dissonância entre a avaliação dos grupos organizados e dos políticos de Tramandaí. Os afiliados concentraram suas respostas em torno de emprego e educação, enquanto os políticos entrevistados dispersaram suas respostas.



No que se refere as prioridades da administração municipal, as respostas, de políticos e afiliados não encontram nenhuma sincronia. Os representantes dos grupos organizados concentram suas indicações em três áreas – geração de emprego, resolução de problemas urbanos e saúde – enquanto a maioria dos políticos, além de muitas outras indicações, apontam desenvolvimento econômico e geração de empregos.



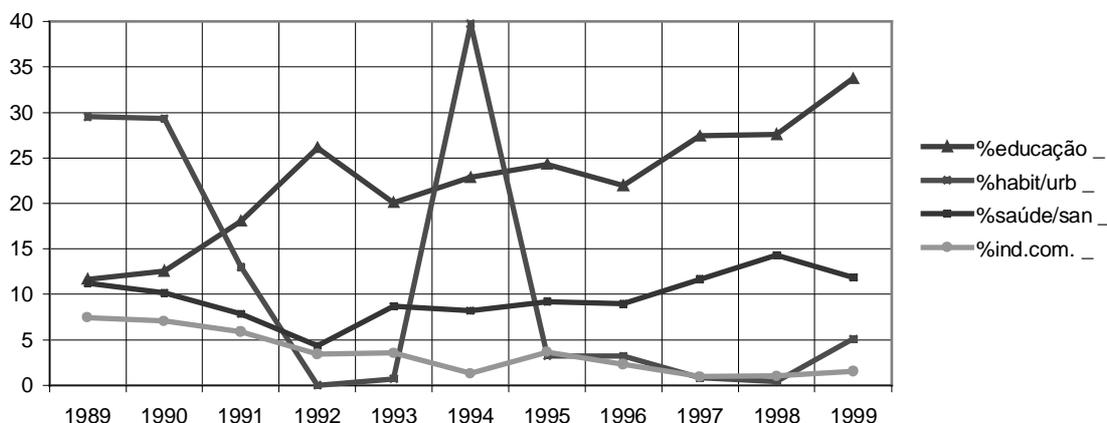
No que se refere ao que chamamos de equidade na relação da administração com os diferentes grupos sociais, analisadas as quatro últimas administrações, a divergência de pontos-de-vista entre políticos e afiliados fica patente. Os gráficos, e, portanto, a percepção dos dois grupos, é diametralmente opostos: mais de 60% dos políticos apontam que há distinção no tratamento dos diferentes grupos e um percentual semelhante de afiliados aponto que não existe esta distinção.



Partindo da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ em Tramandaí, entre os anos de 1988 e 1999, através dos dados do Tribunal de Contas do Estado, foi possível traçar a evolução das aplicações realizadas, comparando-as às prioridades apontadas pelos representantes das administrações entrevistados.

A maior parte das indicações de prioridades dos representantes da administração 1989/1992 foram na área de desenvolvimento/emprego, seguidas de indicações na área de obras/saneamento. Os representantes da administração 1993/1996 entrevistados, apontaram majoritariamente desenvolvimento/emprego como prioridades. Os entrevistados da administração 1997/2000 também elegeram em primeiro lugar desenvolvimento/emprego, seguido de obras/saneamento e de valorização dos aspectos histórico-culturais. Para os representantes da administração 2001/2004, as prioridades seriam obras/saneamento.

Desenvolvimento do percentual de gastos por função tramandaí



O que é possível observar na administração 1989/1992, onde as prioridades seriam nas áreas de desenvolvimento/emprego e obras/saneamento, destacaram-se os gastos com habitação/urbanização, que apresentaram aí um dos maiores percentuais sobre gastos totais em todo o período analisado, chegando a 29%. Durante a administração 1993/1996, onde desenvolvimento/emprego foram apontados como prioridade, os maiores gastos realizados, percentualmente, foram, novamente, com habitação/urbanização, que alcançou 39% dos gastos totais em 1994. Na administração 1997/2000, onde eram prioridades desenvolvimento/emprego, obras/saneamento e a valorização dos aspectos histórico-culturais., destacaram-se os gastos com educação e saúde/saneamento, os maiores nestas áreas durante todo o período analisado, tendo alcançado 33% sobre os gastos totais na área de educação e 14% na área de saúde/saneamento. Não tendo sido entrevistados todos os componentes destas administrações e estando alterada a realidade do próprio município, não se pode apontar as divergências entre discurso e investimentos como uma falta de coerência destes governos, mas fica claro não existe uma continuidade de projeto e os investimentos são, muitas vezes, realizados em função de necessidades prementes, desvinculados de análises estratégicas ou propostas gerais de desenvolvimento e superação dos problemas existentes.

Da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ é possível a comparação com as prioridades apontadas pelos representantes dos grupos horizontalmente organizados. Somados os percentuais de indicações destes representantes para saúde e saneamento estes alcançam 39%; emprego tem um índice de

33%; somados os índices de conservação da cidade, ou melhor, urbanização, e habitação, chegam a 21%; educação, entre os afiliados tem 7% das indicações. A análise do gráfico acima revela que os gastos em saúde/saneamento, considerada pelos afiliados como prioritária, tem se ampliado, mas lentamente, tendo atingido um percentual mínimo em 1992, com 4%, e máximo em 1998, com 14% dos gastos totais. Já os gastos em habitação/urbanização alcançaram um percentual maior dos gastos totais em 1994, atingindo cerca de 39%, apresentando picos de investimento, mas, normalmente, ficando abaixo da linha de 5%.

6.2.1.3. OSÓRIO

Para os políticos entrevistados, representantes das administrações e do legislativo, os principais problemas do município, estando interrelacionados, em muitas falas: o desemprego, a falta de um projeto de desenvolvimento econômico (por muitos dito como ‘vocação’ do município) e a desqualifica o da mão-de-obra. Observa-se ainda a compreensão de uma situa o que extrapola os limites do município, configurando-se como conjuntural, que, no entanto, deve ser enfrentada pela administra o municipal.

*“O problema que tem Osório, que também   do restante do país,   **emprego**. (. . .) a resolu o deste problema   conjuntural (. . .) O Município tem a participa o menor, nesse processo de reorganiza o econômica (. . .)   uma questão macro.” (EOP1, p.1)*

Também vinculados, e com grande ênfase nas entrevistas (aproximadamente 35%), falta de saneamento e degrada o ambiental: muitos políticos reconhecem a fragilidade e complexidade do ecossistema das lagoas e serras, reservas da Biosfera e da Mata Atlântica, comprometidas pela falta de tratamento de esgotos.

*“De certa forma, o Município tem um entorno que são **ecossistemas** bem vulneráveis. Se vai para o lado do morro, tem Mata Atlântica que não podes destruir,   uma riqueza enorme; vais para o outro lado, tem lagoas; do outro lado tem banhados, um pouquinho mais longe tens a praia (. . .) O Município tinha que ter um plano diretor, que eu digo um plano de diretrizes bem concebida (. . .) para orientar a expansão urbana, os empreendimentos, enfim, mas sem afetar, sem destruir esses ecossistemas, que no futuro, como já são hoje, vão ser muito importantes (. . .) Esse   um patrim nio enorme que realmente ao longo do tempo não foi cuidado e   drasticamente afetado por esta questão do **esgoto** da cidade.” (EOP3, p.5 a 6)*

Principais problemas de Osório para os políticos	%
Desemprego	27,59
Problemas de saneamento	24,14
Degrada�o ambiental (lagoas)	10,34
Falta projeto desenvolvimento econômico	13,79
Déficit habitacional	6,90
Falta planejamento urbano	3,45
Exclusão social	3,45
Saúde	3,45
Desqualifica�o da mão-de-obra	3,45
Apatia	3,45

Questionados sobre as áreas ou bairros onde estes problemas se concentram, a maior parte dos políticos apontaram que Osório não reúne em áreas

específicas seus problemas, como a própria natureza dos problemas indicados já havia sugerido.

Bairros com maiores problemas em Osório	%
Nenhum/são gerais	34,78
Albatroz	13,04
Caravagio	8,70
Lagoa do Marcelino	8,70
Medianeira	8,70
Primavera	8,70
Outros (Glória/Laranjeiras/Mutirão/Popular)	17,39

O emprego é apontado pela maioria dos políticos como o maior anseio da população de Osório.

Anseios da população de Osório segundo políticos	%
Emprego	52,38
Desenvolvimento social	9,52
Saneamento	9,52
Saúde	9,52
Educação	4,76
Lazer	4,76
Segurança	4,76
Serviços públicos	4,76

Definidos os principais problemas, os entrevistados responderam sobre quais deveriam ser as prioridades da administração municipal, tendo indicado, novamente, a criação de postos de trabalho como prioridade primeira. Em algumas falas fica patente a preocupação de um desenvolvimento que não ameace a qualidade de vida:

“(. . .) seria saúde e o problema do desemprego (. . .) Apesar de que não sou favorável à cidade industrializada, porque vejo nas cidades industrializadas um maior índice de criminalidade. Parece que elas caminham juntas (. . .) onde há mais progresso, Gravataí, Cachoeirinha, Glorinha, me parece que os ilícitos penais também aumentam consideravelmente. Não acho tão importante industrializar e industrializar.” (EOP13, p.2)

“(. . .) geramos 293 empregos no Município de Osório (. . .) com mais 87 pequenos empreendimentos (. . .) O planejamento da expansão urbana e da ocupação do solo para mim tem muito a ver com esta questão. A cidade fazia um distrito industrial a dois quilômetros da cidade levava os empreendedores para lá, os empregos para lá e todo dia tinha que transportar as pessoas (. . .)” (EOP3, p.2 e 3)

Prioridades apontadas p/ administração de Osório p/ políticos	%
Geração de emprego	20
Saneamento	16
Educação	12
Conservação da cidade	8
Inclusão social	8

Qualificação profissional	8
Saúde	8
Desenvolvimento do turismo	8
Outros (desenvolvimento/habitação/participação)	12

De acordo com a maior parte dos entrevistados os obstáculos a serem enfrentados na busca dos objetivos traçados são a escassez de recursos, a falta de consenso e mobilização, além da conjuntura nacional. Chama atenção o número de obstáculos não materiais apontados: questões culturais, falta de criatividade, de consenso e de mobilização.

“Falta de criatividade, a gente não pode ficar aí só se queixando, se lamuriando, tem que procurar soluções, contratar pessoal técnico, parar de contratar só CC, CC, CC – cargo em comissão, contratar a “cupinxada”. O Prefeito ganha a eleição, a primeira coisa é botar toda a “cupinxada” lá para dentro, não indaga se o cara é competente ou incompetente, só olham a competência partidária. É do Partido é santo, não é do Partido é diabo.” (EOP6, p.3)

*“As dificuldades são as (. . .) financeiras, embora eu tenha dito no início que em Osório é um município que tenha uma certa estabilidade, tem, se pegar a dívida de Osório não é exagerada, se pegares os nossos administradores eles não cometem os maiores deslizes, não estão nas manchetes dos jornais (. . .) Osório tem cento e tantos anos, isso pesa. Comparando com Santo Antônio, Santo Antônio até é mais velho que nós, só que Osório tem uma coisa: **não tem uma casta tão conservadora**, Santo Antônio é mais conservador que nós. Então conseguimos alguma coisinha. Não temos problemas crassos assim.” (EOP7, p.3)*

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/ políticos	%
Falta de recursos	37,5
Falta de mobilização/consenso	25
Conjuntura nacional	12,5
Cultura	6,25
Mão-de-obra desqualificada	6,25
Falta de criatividade	6,25
Falta de planejamento	6,25

A análise das últimas quatro administrações feita pelos políticos entrevistados foi preponderantemente positiva, havendo um reconhecimento de um trabalho continuado e efetivo, mesmo quando com ênfases em uma ou outra área de atuação.

Análise das administrações de Osório desde 1989	%
Tiveram uma atuação positiva	66,67
Não buscaram recursos externos	8,33
Não descobriram a vocação do município	8,33
Aumentaram o número de cargos de confiança	8,33

Utilizaram práticas clientelistas	8,33
-----------------------------------	------

Sobre a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal, os representantes dos diferentes mandatos revelaram como segmentos da comunidade organizada que mais dialogam e reivindicam junto à administração as associações de moradores, os partidos políticos e os clubes de serviço. Quanto aos espaços institucionalizados de participação a maioria das indicações referiram-se a Consulta Popular, que permite a comunidade, através de reuniões nos bairros, apontar as prioridades da localidade.

Segmentos que mais reivindicam e mais dialogam c/ executivo	%
Associação de moradores	36,36
Partidos	27,27
Clubes de serviço	18,18
Sindicatos	9,09
OAB	9,09

Espaços institucionalizados de participação	%
Consulta popular	50
Conselhos municipais	20
Câmara de vereadores	20
Audiências públicas	10

Segundo alguns entrevistados, a imprensa local exerce um papel importante, configurando-se em importante espaço para reivindicações à administração, muitas das quais levadas diretamente ao Prefeito. Ainda sobre a relação entre administração municipal e comunidade, as entrevistas revelaram críticas à Consulta Popular, instrumento de priorização dos investimentos:

“Nos mecanismos que hoje se vê, embora todo ele festejado, me parecem muito mais organismos políticos que servem de propaganda institucional do que propriamente um mecanismo que estabeleça, vamos dizer assim, uma autonomia na deliberação das necessidades e das prioridades (. . .) deliberam de acordo com a pressão política da hora (. . .)” (EOP5, p.9)

“Tem sido aquém da expectativa. A participação popular não é tão grande. Seria falta de chamamento? Não, acredito que não (. . .) a participação em relação à população é diminuta (. . .) o simples convite da população vai quem quer, vai terminar indo meia dúzia (. . .) Vejo como temerário um exagerado poder a esses órgãos em detrimento dessas instituições já consagradas.” (EOP7, p.5)

“(. . .) é um embrião do que se preconiza de participação comunitária, mas é uma coisa que estamos trabalhando (. . .) sempre digo que idéia não tem Partido.” (EOP11, p.11)

Perguntados se os quatro governos municipais analisados têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns em relação à outros, um percentual maior de respostas apontaram que têm existido distinção.

“A gente tem (. . .) a necessidade de atender algumas demandas partidárias. Algumas não, quase todas, porque o primeiro raciocínio que vem, que as pessoas têm é: ‘Botou o adversário, privilegiou o adversário. Está dando isso e aquilo. Não tinha vinculação política’.” (EOP5, p.11)

Apesar disto, é interessante o saldo positivo dado à realidade do município quando comparado com os vizinhos:

“Eu diria que Osório é privilegiado nisso aí (. . .) já os municípios litorâneos, da praia, já têm mais dificuldades. É uma questão até de fazer um estudo sociológico: eles têm mais dificuldade. Eles têm problemas com questões administrativas em Cidreira, em Tramandaí (. . .) enquanto que Osório (. . .) somos mais estáveis. O que quero dizer com isto? Quem vem para aqui vem para ficar, enquanto que na praia nem sempre é assim. A praia fica mais assim do ‘oportunizado’: vamos aproveitar o verão, porque vem o veranista e vamos ganhar dinheiro dele; vou para Tramandaí, porque afinal de contas lá trabalho só dois meses por ano e o resto fico na bem boa. Coisas deste estilo assim (. . .) aqui vens para ficar.” (EOP7, p.7 e 8)

Há distinção na relação da administração c/ diferentes grupos	%
Sim	46,15
Não	7,69
Não respondeu claramente	30,77
há, mas menos do que já existiu	15,38

Os *afiliados* entrevistados, representantes de grupos horizontalmente organizados, como associações e sindicatos, indicaram como principais problemas do município de Osório, em primeiro lugar, a falta de saneamento básico e, depois, o desemprego. Aparece aqui com muito mais ênfase do que junto aos políticos entrevistados, a questão da saúde como um aspecto ainda sem resolução. Vários itens indicados pelos políticos entrevistados não apareceram nas entrevistas dos afiliados a grupos organizados, mas o item apontado apenas entre estes é a falta de calçamento, ou pavimentação.

Principais problemas de Osório segundo afiliados	%
Problemas de saneamento	26,32
Desemprego	21,05
Saúde	15,79

Degradação ambiental (lagoas)	15,79
Falta de calçamento	10,53
Falta de projeto de desenvolvimento econômico	5,26
Segurança	5,26

Sobre as áreas ou bairros onde estes problemas se concentram em Osório, os afiliados citaram: Aguapés, Albatroz, Caiu do céu, Caravagio, Encosta da Serra, Glória, Lomba, Porto Lacustre, Santa Luzia, Sulbrasileiro e o Interior. Entre os mais citados estavam, entretanto, os bairros Laranjeiras e Primavera, ambos com 11,76% das indicações.

Os afiliados a grupos organizados, como os políticos de Osório, também consideraram o emprego como um dos grandes anseios da população do município, mas o índice de 23% para a saúde revela um distanciamento entre as percepções dos dois grupos de entrevistados: saúde teve cerca de 9% das indicações entre os políticos.

Maiores anseios da população de Osório segundo os afiliados	%
Emprego	46,15
Saúde	23,08
Educação	7,69
Habitação	7,69
Plano diretor	7,69
Saneamento	7,69

Para os representantes de associações e sindicatos entrevistados deveriam ser consideradas prioridades da administração municipal saúde e geração de empregos. O modo de encarar as prioridades e a própria administração, também é bastante diferente:

“Eu faria, como se diz, o feijão com arroz. Eu penso assim: se eu fosse Prefeito hoje, eu faria assim: resolveria aqueles problemas básicos que fazem com que a pessoa se sinta bem. Primeira coisa seria saúde, lógico, e depois a conservação da cidade. Não faria obras faraônicas, de grandes gastos (. . .)” (EOAI, p.8)

Prioridades da administração de Osório segundo os afiliados	%
Saúde	26,67
Geração de emprego	20,00
Conservação da cidade	13,33
Educação	13,33
Saneamento	13,33
Habitação	6,67
Segurança	6,67

Para metade dos afiliados entrevistados o maior obstáculo a ser enfrentado pelas administrações de Osório é a falta de recursos, seguido da rivalidade política que aparece com quase 17%, aos quais devem somar-se ainda os 8,33% referentes às divergências (políticas) com o governo estadual, que tem o mesmo caráter.

“(. . .) o maior problema que qualquer administração tem e hoje aqui em Osório é a rivalidade política. (. . .) Acho que o maior problema hoje que enfrenta um político, no caso dos administradores é a parte política, os adversários políticos, porque a maioria não trabalha em benefício de todos, trabalham mais em benefício do Partido.” (EOAI, p.8)

Maiores obstáculos a serem enfrentados de acordo c/ afiliados	%
Falta de recursos	50
Rivalidade política	16,67
As novas leis (lei de responsabilidade fiscal)	8,33
Falta de bom senso e de boa vontade	8,33
Divergências com o governo estadual	8,33
Trazer empresas	8,33

Os representantes das associações e sindicatos de Osório avaliaram as quatro últimas administrações de um modo positivo, mas, procurando-se agrupar as respostas, conclui-se que estiveram em um crescendo desde o ponto de vista dos afiliados.

Indicadas como boas administrações por 'x'% dos afiliados	%
admin.89/92	18,18
admin.93/96	22,73
admin.97/00	27,27
admin.01/04	31,82

Sobre a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal, os afiliados a grupos horizontalmente organizados apontaram como segmentos da comunidade organizada que mais dialogam e reivindicam junto à administração as associações de moradores, das quais a maioria participa. Quanto aos espaços institucionalizados de participação houveram poucas indicações, duas das quais relativas à Consulta Popular. Ainda foram anotadas observações de uma relação tranqüila com a administração e a disposição das entidades em ajudar.

Sobre os setores que mais reivindicam e mais participam	%
Associação de moradores	71,43
Clubes de serviço	14,28
Comerciantes	14,28

Perguntados se os últimos quatro governos municipais têm tratado com equidade os diferentes grupos sociais, ou têm existido privilégio no atendimento de uns

em relação à outros, o percentual de representantes dos grupos organizados que apontaram que têm existido distinção é idêntico àquele percentual dos que não responderam claramente. Um quarto dos entrevistados respondeu que não há distinção entre diferentes grupos, um percentual bem maior do que entre os político (cerca de 8%). As explicações dos afiliados para os tratamentos distintos são variadas:

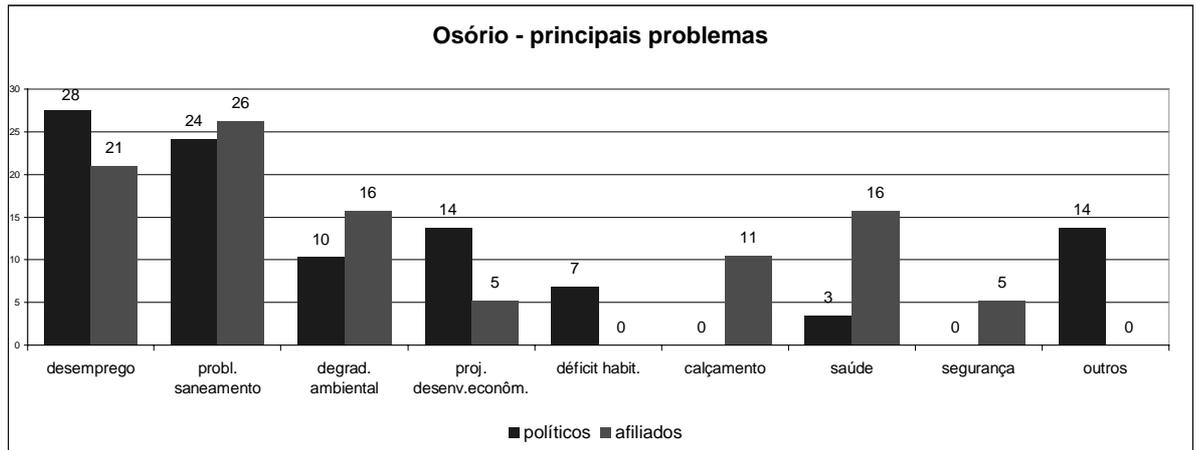
*“Isso é um problema político. Sempre existe o privilégio de quem está no governo. O nosso bairro aqui (. . .) não tivemos problema (. . .), mas a gente sabe que na relação governo e associações aquele que estiver do lado do governo tem um pouquinho mais de paparico. Isso não adianta. Infelizmente é aquilo que a gente fala, estás sempre puxando a brasa para o teu assado. Isso é mentalidade, muda. Na realidade **quem tem que mudar é o povo**, não é o administrador. Provavelmente eu também puxaria a brasa para o meu assado (. . .)” (EOA1, p.10)*

*“Com certeza tem alguns privilegiados (. . .) Porque fulano é rico, é doutor, não, pode ser pobre, pode não ter instrução, mas que esteja assiduamente lá, esteja participando, **seja do conhecimento deles**. Daí acontecem as coisas.” (EOA3, p.7)*

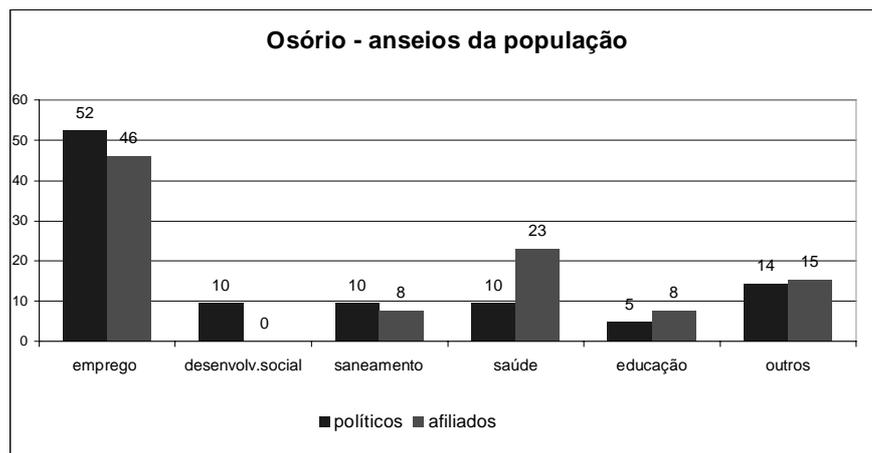
*“(. . .) em alguns lugares dão prioridade, que não sei porque. Não sei se a intenção é que **lá vai dar mais votos**, porque (. . .) alguns bairros não tem como expandir mais, então vão investir em outros lugares que tem condições de crescimento, de expansão, vai aumentar voto, **aumentar IPTU**. Existe essa diferença. Alguns lugares conseguem mais que outros.” (EOA4, p.9)*

Há distinção na relação da administração c/ diferentes grupos	%
Sim	37,5
Não	25
Não respondeu claramente	37,5
Há, mas menos	0

Comparando os resultados das entrevistas realizadas com representantes políticos dos últimos quatro mandatos e com representantes dos grupos organizados de Osório observa-se uma certa conformidade nas respostas relativas aos principais problemas do município: os dois grupos de entrevistados apontam como problemas importantes o desemprego, a falta de saneamento básico e a degradação ambiental. Os pontos mais dissonantes referem-se a relevância atribuída pelos políticos a ausência de um projeto de desenvolvimento econômico e a leitura feita pelos afiliados da situação da saúde no município.

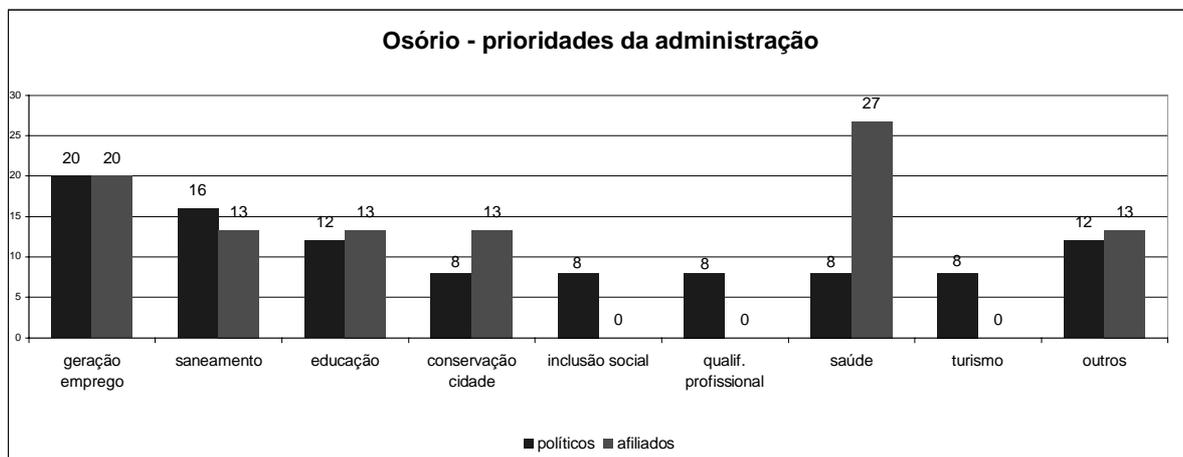


A comparação das respostas referentes aos anseios da população de Osório também permite visualizar esta discordância na avaliação da saúde entre os grupos organizados e os políticos de Osório. Os políticos demonstraram uma preocupação especial com o desenvolvimento social. No entanto, quanto aos demais aspectos apontados pelos próprios entrevistados, as respostas foram mais uma vez proporcionadas.



Quanto as prioridades da administração municipal, em uma seqüência coerente de respostas, as que seriam díspares entre políticos e afiliados referem-se à saúde e à conservação da cidade, prioridades para os afiliados com índices menores para os políticos. Há que se observar, contudo, a diversidade de indicações apontadas

pelos políticos como prioridades e que não foram citadas nenhuma vez pelos afiliados, como é o caso da inclusão social, da qualificação profissional e do desenvolvimento do turismo.



No que se refere ao que chamamos de equidade na relação da administração com os diferentes grupos sociais, analisadas as quatro últimas administrações, o ponto divergente entre as percepções dos dois conjuntos de entrevistados, políticos e representantes de grupos organizados, e pode-se considerar uma grande divergência, está no percentual de entrevistados que consideraram não existir esta distinção: apenas 8% dos políticos e 25% dos afiliados.



A partir das entrevistas, confirmaram-se uma série de expectativas iniciais deste estudo e, sendo relevantes para as conclusões a serem elaboradas, serão reproduzidas.

O primeiro aspecto que chama atenção nas entrevistas realizadas em Osório é um discurso quase uníssono e positivo quanto a cidade, a qualidade de vida e até mesmo quanto aos problemas e os projetos. Há também uma avaliação muito favorável dos governos, mesmo por seus respectivos ‘opositores’:

“Acho que em Osório temos uma sociedade muito boa de se viver respeitando esses aspectos: sentamos na mesa três, quatro partidos juntos, conversamos, dialogamos sem problema nenhum, na hora de escolhermos nossos dirigentes cada um tem o seu Partido, mas fora isso sentamos (. . .) somos fraternos, somos amigos. Isso é muito importante para todos nós.” (EOP4, p.5)

Além destes aspectos, muitos tem clareza das diferenças que existem com relação aos municípios vizinhos, tendo justificativas para elas:

“Eles dizem: ‘Por que (. . .) o comércio de Osório é melhor, é diferenciado, as pessoas, a maneira de se relacionar de Osório é mais gostoso? Por que isso?’, porque em Osório é 99% das pessoas de classe média. Não temos ricos e não temos pobres. O rico vai à padaria junto com o pobre, vai ao mesmo baile, no mesmo restaurante. O mesmo restaurante que eu frequento é o mesmo restaurante que o pedreiro vai; o baile que eu vou é o mesmo que o pedreiro vai; vou tomar cafezinho na padaria, o café do Centro estou lá sentado com advogado, com médico, com pedreiro, com o construtor, com o engenheiro. É uma sociedade que não temos grandes diferenças (. . .) Por que o comércio? Porque gastamos o nosso dinheiro aqui. Não temos tanto dinheiro para nos dar ao luxo de pegarmos o automóvel e dizer: ‘Vou ao shopping em Porto Alegre gastar’ (. . .) Não temos grandes fazendeiros, que temos aqui em municípios vizinhos (. . .) Os fazendeiros estão nos municípios de Palmares, de Santo Antônio. Não temos isso aqui. O que vais ter? Se és o fazendeiro, tens condições financeiras boas, pegas o motorista, a esposa do fazendeiro, os filhos vão comprar roupas onde? Vão a Porto Alegre.” (EOP10, p.5)

“(. . .) os municípios litorâneos, da praia, já têm mais dificuldades. É uma questão até de fazer um estudo sociológico: eles têm mais dificuldade. Eles têm problemas com questões administrativas em Cidreira, em Tramandaí (. . .) enquanto que Osório (. . .) somos mais estáveis. O que quero dizer com isto? Quem vem para aqui vem para ficar, enquanto que na praia nem sempre é assim. A praia fica mais assim do ‘oportunizado’: vamos aproveitar o verão, porque vem o veranista e vamos ganhar dinheiro dele; vou para Tramandaí, porque

afinal de contas lá trabalho só dois meses por ano e o resto fico na bem boa. Coisas deste estilo assim (. . .) aqui vens para ficar.” (EOP7, p.7 e 8)

Osório se vê como agradável, um lugar para ficar, onde não existem distâncias sociais, onde não existem bairros concentradores de pobreza ou de dificuldades, onde as administrações são mais sérias do que as dos demais municípios da região, e os projetos apresentados também demonstram isto:

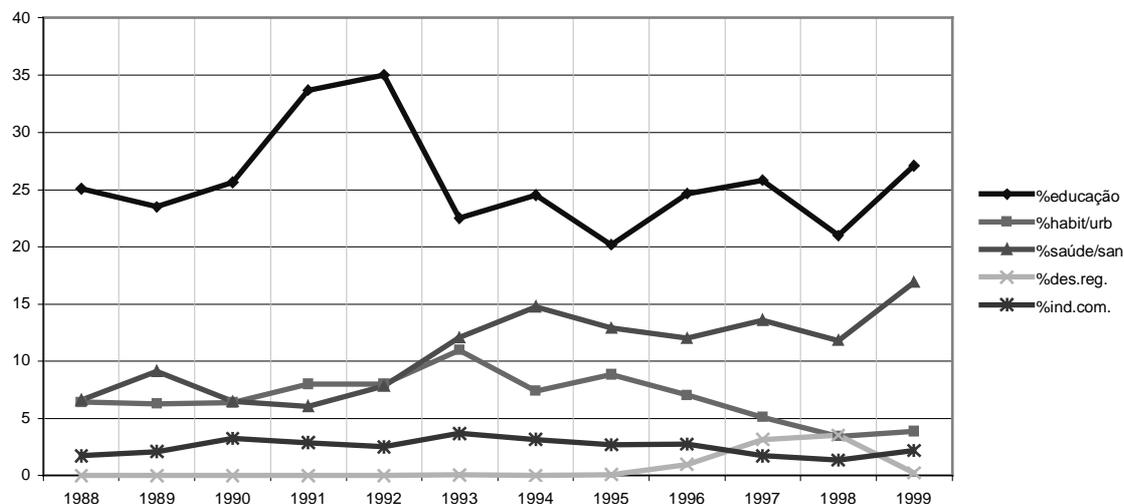
“(. . .) queremos fazer com que a comunidade assuma junto conosco a responsabilidade de fazer a comunidade que eles querem. Não somos eu e o Prefeito que queremos a cidade bonita, tem que a comunidade querer a cidade bonita.”(EOP11, p.2)

“(. . .) porque aquele cidadão, aquela criança que vive na vila tem o mesmo valor da que vive aqui no Centro. Por que ela tem que ficar toda a vida recebendo o pior, sendo colocada em segundo ou terceiro plano no pensamento do administrador público. Temos que administrar Osório como um todo (. . .)” (EOP11, p.3)

A partir da análise das ‘Despesas por Função’ e das ‘Despesas Realizadas’ em Osório entre os anos de 1988 e 1999, através dos dados do Tribunal de Contas do Estado, foi possível traçar a evolução das aplicações realizadas, comparando-as às prioridades apontadas pelos representantes das administrações entrevistados.

A maior parte das indicações de prioridades dos representantes da administração 1989/1992 foram na área de desenvolvimento e emprego, seguidas de obras e saneamento. Já os representantes da administração 1993/1996 entrevistados apontaram, na maior parte, educação como prioridade. Os entrevistados da administração 1997/2000 elegeram inclusão social, também prioridade para os representantes da administração 2001/2004, uma administração reeleita nas urnas.

desenvolvimento do percentual de gastos por função osório



O que se observa na administração 1989/1992, onde as prioridades seriam nas áreas de desenvolvimento/emprego e obras/saneamento, na verdade destacaram-se os gastos com educação, que apresentaram aí os maiores percentuais sobre gastos totais em todo o período analisado, chegando a mais de 35%. Durante a administração 1993/1996 onde educação foi apontada como uma prioridade, os maiores gastos realizados, percentualmente, foram com saúde/saneamento, que alcançou 15%, e habitação/urbanização, com até 11% dos gastos totais no ano de 1993. Na administração 1997/2000, onde inclusão social era prioridade, destacaram-se os gastos com saúde/saneamento e educação, figurando como novidade gastos com desenvolvimento regional, e caindo os gastos com habitação/urbanização. O ano de 1999 apresentou o maior percentual de gastos em saúde/saneamento de todo o período analisado. Claro que não se pode apontar estes dados como uma total incoerência, uma vez que não foram entrevistados todos os componentes destas administrações e anos se passaram, havendo-se alterado a realidade do próprio município. O que se busca aqui talvez seja demonstrar que os investimentos e gastos de uma administração estão, fora as previsões legais, muito mais premidos pelas necessidades momentâneas do que vinculados a uma análise estratégica da realidade local ou mesmo a um projeto ideológico predeterminado.

Também a partir da análise das 'Despesas por Função' e das 'Despesas Realizadas' é possível a comparação com as prioridades apontadas pelos representantes

dos grupos horizontalmente organizados. Somados os percentuais de indicações destes representantes para saúde e saneamento estes alcançam 40%; somados os índices de conservação da cidade, ou melhor, urbanização, e habitação, chegam a 20%. A análise do gráfico acima revela que os gastos em saúde/saneamento, considerada pelos afiliados como prioritária, vêm crescendo a cada ano, tendo atingido um percentual mínimo em 1991, com 6%, e máximo em 1999, com quase 17% dos gastos totais. Já os gastos em habitação/urbanização alcançaram um percentual maior dos gastos totais em 1993, atingindo quase 11%, e, de lá até 1999, tem caído lentamente, chegando ao mínimo em 1999, com 3,85% dos gastos totais. Ou seja, a grande prioridade apontada pelos representantes dos grupos organizados de Osório, saúde/saneamento, tem sido contemplada com um percentual crescente de recursos. Enquanto habitação/urbanização tem obtido cada vez menos recursos ao longo do período analisado.

6.2.2. SOBRE OS GRUPOS HORIZONTALMENTE ORGANIZADOS

6.2.2.1. SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

A partir de listagem apresentada pela Prefeitura Municipal, foram consideradas organizações horizontalmente organizadas **26 entidades**: Associação dos Geradores de resíduos Industriais de SAP; Associação Patruhense de Artesãos; Associação Patruhense de Apicultores; Associação dos Amigos do Museu Caldas Júnior; Associação das Amigas do Hospital Municipal; Associação dos Aposentados e Pensionistas de SAP; Associação dos Arquitetos, Geólogos e Engenheiros de SAP; Associação Comercial e industrial de SAP; Associação dos Amigos do Museu Juca Maciel; Associação dos Caminhoneiros; Associação dos Amigos e Moradores de Portão I; Associação do Bairro Bom Princípio; Associação Comunitária Menino Deus; Associação de Moradores da Vila COHAB; Associação de Moradores da Vila Assis Brasil; Associação dos Amigos e Moradores de Catanduvinha; Associação dos Amigos e Moradores do Bairro Morumbi; Associação dos Amigos e Moradores de Evaristo; Comissão de Apoio à Criança e ao Adolescente; Moenda Associação de Cultura e Arte Nativa; Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de SAP; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de SAP; Sindicato dos Empregadores Rurais de SAP; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Alimentação; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Calçados; Sindicato dos Empregados no Comércio de SAP. Neste e nos demais municípios CTGs, Clubes e Clubes de Serviço não foram considerados.

Além do questionário e das questões referentes as ações e prioridades das administrações, os representantes destas entidades ainda responderam sobre as mesmas (ANEXO 2).

A média de idade das entidades é de 16,7 anos, de acordo com as respostas dos entrevistados em Santo Antônio. Apenas uma das entidades representadas possuía menos de 10 anos de fundação

As peculiaridades das entidades, levaram à distorções no número de ‘associados’, uma variação de 20 (Associação dos Amigos do Museu Juca Maciel) à 3000 sócios (Sindicato dos Trabalhadores Rurais de SAP).

A periodicidade das reuniões varia em função de diferentes fatores, necessidades, disponibilidade da diretoria, número de afiliados, mas a maioria das entidades representadas nas entrevistas apontou de uma a duas reuniões mensais, reuniões estas com pequeno número de pessoas, a maioria parte da diretoria da associação/sindicato.

As eleições, em metade das entidades ouvidas, se realizam de dois em dois anos, sempre organizadas pela própria diretoria. Apesar dos processos contarem, na maior parte das vezes, com apenas uma chapa, uma das entidades afirmou a preocupação com a renovação a cada eleição.

Os entrevistados dividiram-se, quanto aos objetivos, em dois grupos segundo a natureza das entidades entrevistadas. Assim, um grupo apontou como objetivo de suas entidades apoiar ou desenvolver atividades culturais, enquanto outro grupo apontou como objetivo defender os interesses da categoria ou comunidade que representam.

Cerca de 30% dos entrevistados apontaram como principal problema enfrentado a escassez de recursos das entidades, e os demais ressaltaram a falta de reconhecimento do trabalho desenvolvido e a pouca participação, decorrência, segundo eles, de questões culturais:

“(. . .) a gente se obrigou a se organizar às nossas custas, manter as nossas entidades com os nossos custos, nosso suor, depois de estar massacrado, bem massacrado, podes ver a pobreza que é manter o movimento, ele mesmo tem que sustentar a sua entidade para que tenha voz (. . .) Alguma coisa que temos foi tudo conquistado pelo movimento, porque antes não tinha nada disso também. Não tínhamos saúde, previdência, enquanto não foi formada a organização sindical. Tudo isso é conquistado, nunca ganhamos um tostão de ninguém.” (ESA5, p.3)

“Eu acredito que a maior dificuldade é cultural em Santo Antônio (. . .) Eles querem que um lidere, faça tudo. A pouca participação, jogam nas costas de um e de outro, por isso que as pessoas se perpetuam nos cargos de presidente (. . .) isto é muito forte, este acomodamento (. . .) em qualquer tipo de associativismo aqui em Santo Antônio o presidente é um faz tudo, não existe aquela cultura de distribuir, inclusive quando se quer descentralizar, acaba terminando.” (ESA2, p.4)

Em metade das entidades os problemas gerais da comunidade e do município são discutidos e apenas uma das entidades entrevistadas não participa de atividades da comunidade, existindo, na verdade, um forte intercâmbio com a mesma, através de feiras exposições, conselhos municipais e trabalho social, mas alguns vêm com restrição o comportamento político no município:

“(. . .)aquele eterno problema político de Santo Antônio que quando um partido está no poder o outro se afasta, se retira e inclusive em qualquer evento ele não aparece. Quando troca a figurinha a mesma coisa, a gente assiste de fora, até porque ideologicamente a gente não participa das duas.” (ESA2, p.8)

Sobre o fortalecimento de suas entidades, cerca de 33% dos entrevistados responderam que a buscam através de uma melhor divulgação, outros 33% através do desenvolvimento de cursos e atividades que envolvam os associados, e os demais não responderam.

Metade dos entrevistados disseram poder contar mais com os membros de seus próprios grupos/associações, 17% dos entrevistados disseram poder contar mais com os políticos e os demais não responderam. Quanto às questões de caráter pessoal, para todos os entrevistados a entidade desempenha um importante papel em sua vida, para alguns uma atividade gratificante, para outros uma oportunidade de ampliar seus conhecimentos.

“Este espírito faz parte da gente. Eu nunca consegui ser túmulo daquilo que conheço. Se eu conheço tenho que passar para alguém.”(ESA2, p.10)

6.2.2.2. TRAMANDAÍ

A partir de listagem apresentada pela Prefeitura Municipal, foram consideradas organizações horizontalmente organizadas **25 entidades**: Associação Profissional dos Vendedores Ambulantes do Camelódromo de Tramandaí; Associação dos Comunitária dos Produtores Rurais de Estância Velha; Associação Comercial e Industrial de Tramandaí; Associação dos Funcionários da Prefeitura Municipal de Tramandaí; Associação dos Empresários de Tramandaí; Associação das Imobiliárias e Corretores de Imóveis de Tramandaí e Imbé; Sociedade de Engenheiros e Arquitetos de Tramandaí e Imbé; Clube dos Diretores Lojistas; Sindicato dos Pescadores; Agência de Desenvolvimento Litoral; União das Associações de Moradores de Tramandaí (UAMTRA); Associação de Moradores do Parque Emboaba; Associação de Moradores do Cruzeiro do Sul; Associação de Moradores de Indianópolis; Associação de Moradores do Parque Humaitá; Associação de Moradores do Bairro Litoral; Associação de Moradores do Recanto da Lagoa; Associação de Moradores da Tiroleza; Associação de Moradores do São Francisco I; Associação de Moradores do São Francisco II; Associação de Moradores do Jardim Atlântico; Associação de Moradores de Nova Tramandaí; Associação de Moradores da Barra; Associação de Moradores do Bairro Centro-Lagoa; Associação de Moradores do Agual.

Além do questionário e das questões referentes as ações e prioridades das administrações, os representantes destas entidades ainda responderam sobre as mesmas (ANEXO 2).

De acordo com as respostas dos representantes destas entidades entrevistados em Tramandaí, a média de idade das entidades é de 11,4 anos, sendo que 23% das mesmas tem menos de 10 anos de fundação.

O caráter distinto das entidades, levou à grandes distorções quanto ao número de ‘associados’, pois a maioria das associações comunitárias considera a população total do bairro que representa, enquanto as demais entidades, e até mesmo algumas associações comunitárias, possuem sócio efetivos, que contribuem com pagamento de taxas anuais, ou até mesmo mensais, para a entidade. A variação é de 68

moradores (Associação dos Comunitária dos Produtores Rurais de Estância Velha) à 21.000 sócios (Sindicato dos Pescadores).

Na maioria das entidades as eleições se realizam de dois em dois anos, nas associações de moradores elas são organizadas pela União das Associações de Moradores de Tramandaí- UAMTRA. Para a maioria dos processos se inscreve apenas uma chapa, mas, em 30% das entidades, é comum a disputa nas eleições para a diretoria.

A maioria dos entrevistados aponta como objetivos da entidade melhorar as condições de seu bairro, levando as reivindicações da comunidade à administração, ou ainda, melhorar as condições de atendimento de seus sócios/moradores através de algum serviço, como por exemplo, a construção de uma sede. Mas a Associação dos Empresários quer mais, “quer que os interesses dos empresários sejam os interesses do poder público (. . .) Hoje conseguimos colocar um empresário de vereador (. . .) futuramente talvez o Prefeito”.

Cerca de 20% dos entrevistados apontaram a falta de recursos como principal problema enfrentado pela entidade, mas a pouca participação e a falta de união dos associados e/ou moradores também foi citada:

“O pessoal na primeira reunião veio todo, na segunda reunião foi diminuindo e diminuindo.”(ETA4, p.3)

“Eu sinceramente por conhecer associações em bairros de outras cidades, acho que é muito importante, desde que tenha um retorno da comunidade (. . .) A comunidade participa por livre e espontânea vontade. Não tens que estar implorando a participação.”(ETA3, p.8)

A maioria dos representantes entrevistados consideram boas as relações entre a sua entidade e a administração municipal. Nenhuma das entidades, no entanto, discute os problemas da comunidade de um modo geral, ou seja, do município como um todo, em suas reuniões. Uma das respostas relata um pouco da história do surgimento das associações de moradores, ou do resgate destes grupos no município após abertura política, querendo mostrar do quanto já ocuparam espaço significativo junto as administrações:

“Fundaram a primeira associação em Tramandaí em 89 (. . .) criou o sistema de mutirão, que era justamente para atender esses bairros nessas prioridades (. . .) Então eles acampavam com toda a administração nesses bairros, levavam para lá as barracas, bandeiras, lá ficavam acampados simbolicamente a Prefeitura, deixavam o presidente do bairro como presidente, como Prefeito, ali ficava todo maquinário à disposição, tombadeira, para fazer todo o trabalho que era necessário e urgente naquele bairro.”(ETA9, p.4)

Quanto às questões de caráter pessoal, 38% dos entrevistados disseram poder contar mais com os membros de seus próprios grupos/associações do que com os políticos, enquanto 30% afirmaram poder com ambos. Todos os entrevistados têm a entidade como importante em suas vidas, alguns, no entanto, estão desiludidos, outro entrevistado encara seu trabalho como de direção de uma empresa, e outro, ainda a o considera importante na medida em que permite contatos com políticos:

*“O que sinto? Eu acho que a associação é boa, porque assim a gente se reúne, debate coisa do Município, do Estado, do Brasil em geral. Eu acho que é um meio político **da gente estar junto com o pessoal da política**. Para mim associação é assim.”(ETA8, p.2)*

A maioria dos entrevistados sentem a si mesmos e ao seu grupo/associação valorizados pela administração municipal, mas os motivos de toda esta ‘consideração’, para alguns, é político:

“Olha, principalmente em épocas políticas é levado muito em consideração. Agora eu acho que poderiam fazer muito mais (. . .) não só em épocas políticas (. . .)”(ETA7, p.7)

“(. . .) cada administração que entra, uns dão apoio, outros não, uns reconhecem mais o movimento comunitário, outros não. O movimento comunitário é muito explorado pelo meio político para trampolim para que de repente presidentes de bairros sejam candidatos a vereador ou para ajudar candidatos a vereador. Depois que se elegem, as pessoas se esquecem daquele movimento e começam a cuidar de si próprio, a resolver os problemas pelo seu canal e esquecem de utilizar o canal do movimento comunitário (. . .) A gente cobra as coisas, exige que sejam feitas as coisas. Isto não é visto com bons olhos.”(ETA9, p.5)

Apesar de todos os problemas enfrentados pelas associações e sindicatos, alguns exemplos devem ser registrados, como o de um dos bairros mais pobres do município:

“Eu tive 3 anos fazendo sopa na minha casa para o pessoal mais carente e tu precisas ver a participação das mães. Vinham no domingo para descascar as coisas, se revezavam (. . .) e vinha mais de 20 mães trabalhar gratuitamente comigo parelho para dar sopa para as pessoas mais carentes (. . .) contigo parelho.”(ETA5, p.6)

6.2.2.3. OSÓRIO

A partir de listagem apresentada pela Prefeitura Municipal, foram consideradas organizações horizontalmente organizadas **28 entidades**: Associação Comunitária do Parque do Sol; Associação Comunitária de Aguapés; Associação Comunitária do Condomínio Campos de Dentro; Associação de Moradores do Bairro Entroncamento; Associação Comunitária do Bairro Encosta da Serra; Associação Comunitária do Loteamento Serramar, Capão da Areia e Retiro; Associação Comunitária dos Moradores do Distrito de Atlântida Sul; Associação Comunitária Várzea do Padre; Associação Comunitária do Bairro Parque Real; Associação Comunitária da Vila Petrobrás; Associação Comunitária do Bairro Sulbrasileiro; Associação Comunitária do Bairro Caiu do Céu; Associação Comunitária do Bairro Medianeira; Associação Comunitária do Bairro Caravagio; Associação Comunitária do Bairro Laranjeiras; Associação Comunitária do Parque Vila da Serra; Associação Comunitária do Bairro Glória; Associação Comunitária do Bairro Pitangas; Associação Comunitária da Vila Santa Luzia; Associação Comunitária Passinhos; Associação dos Produtores Rurais de Aguapés; Associação dos Artesãos de Osório; Associação Comunitária do Loteamento do Engenho; Associação dos Funcionários Municipais de Osório; Sindicato Rural de Osório; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Associação dos Estudos Culturais; Associação Comercial e Industrial de Osório.

Além do questionário e das questões referentes as ações e prioridades das administrações, os representantes destas entidades ainda responderam sobre as mesmas (ANEXO 2).

De acordo com as respostas dos representantes destas entidades entrevistados em Osório, a média de idade das entidades é de 12,6 anos, mesmo com 40% das mesmas contando com menos de 10 anos de fundação, o que portanto, deveria diminuir a média calculada.

O caráter distinto das entidades, levou à grandes distorções quanto ao número de ‘associados’, pois a maioria das associações comunitárias considera a população total do bairro que representa, enquanto as demais entidades, e até mesmo algumas associações comunitárias, possuem sócio efetivos, que contribuem com

pagamento de taxas anuais, ou até mesmo mensais, para a entidade. A variação ia de 68 sócios (Associação Comunitária do Parque Real) à 5000 moradores (Associação Comunitária do Bairro Glória).

A periodicidade das reuniões varia em função das necessidades e da disponibilidade dos membros da diretoria, mas a maioria se reúne uma vez por mês, havendo, contudo, caso em que reuniões abertas aos sócios/moradores aconteça uma vez por ano. A frequência, ou a média de participantes, nestas reuniões é de 16 pessoas, incluindo a diretoria, com estrutura normalmente em torno de dez pessoas.

As eleições nestas entidades se realizam de dois em dois anos, sendo organizadas pela própria diretoria. Para a maioria dos processos se inscreve apenas uma chapa, mas, algumas vezes, a diretoria acaba por ser reconduzida por falta de pessoas interessadas em assumir a entidade. Apenas 20% dos entrevistados afirmaram sempre existir disputa nas eleições para a diretoria.

A maioria dos entrevistados aponta como objetivos da entidade melhorar as condições de seu bairro, enquanto mediadora e portadora das reivindicações da comunidade junto à administração, ou ainda, melhorar as condições de atendimento de seus sócios/moradores através de algum serviço, como por exemplo, a construção de uma sede.

Todos os entrevistados apontaram como principal problema enfrentado a pouca participação dos associados e/ou moradores, que se reflete, como já referido, nas eleições, com a formação de uma única chapa ou a mera recondução por falta de pessoas interessadas.

Cerca de 80% dos representantes entrevistados consideram boas as relações entre a sua entidade e a administração municipal. Nenhuma das entidades, no entanto, discute os problemas da comunidade de um modo geral, ou seja, do município como um todo, em suas reuniões. Os 20% insatisfeitos com a relação com a administração, apontam suas razões:

“eles entraram com o calçamento aqui num sábado, a eleição foi no domingo, quando foi segunda-feira eles recolheram as máquinas todas (. . .)” (EOA10, p.3)

*“A **associação comunitária** nasce em determinado local (. . .) Esse grupo de pessoas que defendem algumas melhorias (. . .) procura o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Vai buscar esse atendimento. As pessoas trabalham com muita garra até o primeiro ano. (. . .) no segundo ano esperam o tempo passar já decepcionado (. . .) porque o resultado não foi satisfatório (. . .) quando o líder daquela comunidade não faz parte do partido político de quem está administrando o Município, não faz nada por aquela comunidade, porque acha que aquele líder (. . .) amanhã pode ser um grande adversário político e não ajuda. Aí a comunidade sai prejudicada. (EOP2, p.8)*

Quanto às questões de caráter pessoal: todos os entrevistados têm a entidade como importante em sua vida; 50% dos entrevistados disseram poder contar mais com os políticos do que com os membros de seus próprios grupos/associações; 80% dos entrevistados sentem a si mesmos e ao seu grupo/associação valorizados pela administração municipal.

As entrevistas com representantes destas entidades revelaram que apesar de não serem entidades novas, sem bagagem ou história, apesar da grande maioria manter boas relações com a administração municipal, apesar dos entrevistados valorizarem o seu papel e o de suas entidades, estas não possuem junto aos seus membros grande representatividade, não ocupam o espaço devido em suas vidas, permanecendo como trincheira de poucos e, desta maneira, perdendo grande parte de sua força, de sua capacidade e de seu prestígio. Mas os representantes destas entidades, a maioria delas, com tenacidade, continua acreditando na construção coletiva:

“Tinha a associação só por ter. Agora se criou realmente uma associação na qual todo mundo participa. Vou à casa dos componentes da associação: ‘Hoje tem reunião. Vamos lá. Vamos dar uma mão.’” (EOA10, p.3)

7. CONCLUSÕES

Este trabalho inicialmente procura responder a Moura (1998) o que seriam ‘ambientes mais favoráveis’ ao desenvolvimento de novas relações entre governos locais e comunidade. Assumiu-se o contexto descrito por Putnam como este ‘ambiente mais favorável’. Ou seja, assumiu-se que as regras sociais que fortalecem a confiança e a cooperação, como a reciprocidade, e os sistemas “horizontais”, como a participação, são formas essenciais de capital social e, portanto, sustentam o dinamismo econômico e o bom desempenho governamental. Este capital social caracteriza-se por círculos virtuosos, de criação, e círculos viciosos, de dilapidação. A postura dos cidadãos frente ao Estado ‘neste ambiente mais favorável’ é a de exigir seus direitos, enquanto nos outros contextos é uma postura suplicante.

A partir destes pressupostos iniciais este trabalho se propôs o desafio de relacionar aspectos de difícil mensuração, como desempenho institucional e capital social, mas a metodologia utilizada, proporcionou algumas das respostas pretendidas.

Cada um dos municípios estudados, e cada um dos municípios de um modo geral, surgem, em função de condições históricas e/ou locais, de uma conjugação de forças e vontades normalmente positivas. Uma localidade, uma cidade, nasce de necessidades, sem dúvida, mas nasce também da esperança da superação destas necessidades, surge de uma catarse, uma conjunção, um momento positivo. Deste modo, o capital social inicial, pode-se dizer assim, é um capital social construtivo, afirmativo, ou para usar um termo encontrado em Putnam, o capital inicial pode ser admitido como promotor de um círculo virtuoso. Deve-se reconhecer, deste modo, que em algum lugar da história de cada localidade há uma memória positiva a ser descoberta e despertada.

É importante, no entanto, perceber as singularidades do desenvolvimento econômico, social e político de cada município, pois, estas diferenças no tempo é que produzem um presente com tantas nuances: municípios com estrutura e desenvolvimento econômico, municípios com estrutura e sem desenvolvimento, municípios sem ambos, etc. Este trabalho, como outros, aposta que a superação das dificuldades encontradas por algumas localidades está na sua história, na história de seu povo, na auto-estima e capacidade de auto-organização das pessoas, na capacidade dos indivíduos de ultrapassarem seus interesses individuais e de vislumbrarem na construção coletiva também o seu bem-estar e a satisfação de suas necessidades.

Após a experiência de tantas entrevistas e do contato com distintas realidades, constata-se que, as comunidades, realmente se percebem, se conceituam, se rotulam, e isto pode, como foi registrado, significar uma percepção positiva ou negativa. Esta percepção, mais do que corresponder a realidade, constrói a realidade destes municípios, pois é sobre esta percepção, sobre esta visão que têm de si mesmos enquanto conjunto, que os membros destas comunidades se movem, agem, falam ou calam. É a partir desta auto-análise, a partir deste auto-conhecimento que criam suas expectativas e, é ainda, a partir destas expectativas, com relação ao outro e ao conjunto, que direcionam suas ações e suas vidas.

Os movimentos organizados e as administrações municipais são parte deste imaginário comum. De um modo geral, as administrações representam neste imaginário, e muitas ainda a reforçam, a trajetória patrimonialista do país. Já os grupos organizados, muitos nasceram pelas mãos das administrações municipais, que, após a abertura política, incentivaram a formação de organizações comunitárias, e, a começar daí, verificam-se basicamente duas posturas das lideranças: i) uma que se agrega ao poder constituído, buscando fazer parte dele e desvalorando, desta maneira, os vínculos com a comunidade, por quem acabam por ser considerados “como uma instância de poder mais próxima deles, localizada no próprio bairro, mas sempre um poder exterior” (Alvarenga, 1991, p.106); ii) outra que se coloca basicamente como representante do grupo, mas que sente-se pequeno ou impotente para sanar as necessidades do grupo que ‘representa’.

Apesar de não discordar da representatividade destes líderes comunitários, este trabalho quer crer que, mais do que simples procuradores, os dirigentes destas associações devem ser, ter-se e serem tidos como iniciadores, aqui na visão de Arendt, impulsionando as ações destes grupos, justamente, na superação de suas necessidades. A maioria, contudo, vê-se mais como reivindicador autorizado frente ao poder executivo e legislativo, repassando as demandas do grupo.

Deve-se fazer, todavia, justiça com algumas heróicas representações - heróicas, nem tanto por suas conquistas, como por suas posturas, por seus valores e perspectivas sobre o movimento - existem os que se vêem como propulsores, enxergam o potencial de suas comunidades, valorizam o grupo e apostam na capacidade deste grupo de resolver seus próprios anseios, e mesmo reivindicando o que cabe ao Estado, por que aqui não se quer defender que o Estado não tenha de cumprir seu papel, assume uma postura não suplicante, ciente da força de sua comunidade, e do respeito que esta força deve merecer por parte do poder público. Mas, como afirma Costa (1997), poucos “souberam transformar as reivindicações dos moradores em mote de processos de fortalecimento de sua organização interna, informando e envolvendo a população local (. . .) e permitindo aos moradores revezarem-se, efetivamente, na direção das organizações”.

Muitos destes grupos, na verdade, não existem como grupo, não se descobriram enquanto grupo. E aqui é importante lembrar o papel desempenhado pelas organizações sociais: “(. . .) se a julgamos indispensável, é por causa (. . .) da influência moral (. . .) capaz de conter os egoísmos individuais, de manter no coração dos trabalhadores um sentimento mais vivo de sua solidariedade comum (. . .)” (Durkheim, 1978, p.8). O desaparecimento das associações, para Durkheim, criaria anomalias, pois constituem-se em elos essenciais entre Estado e comunidade suficientemente “próximos dos indivíduos para atraí-los com força à sua esfera de ação e encadeá-los numa torrente geral da vida social”.

Os governos municipais refletem suas comunidades, sofrendo, portanto, dos mesmos males, mas perpassados por dois aspectos característicos: o poder e a política. O que este trabalho demonstrou é que a compreensão da história das relações

de poder se faz extremamente importante para a compreensão dos modos como este poder é exercido no presente.

Em algumas realidades de exacerbada e histórica polaridade política, como Santo Antônio da Patrulha, nem mesmo o sem número de partidos que povoam a política nacional, foi capaz de mitigar as rivalidades enraizadas na comunidade, na memória coletiva. Esta disputa acaba por desconstituir qualquer construção em nome da comunidade, pois qualquer ação tem lado, e, como ensina Bobbio, numa avaliação valorativa, se um é bom, o outro é necessariamente mau. É o peso e o preço da história dos partidos e grupos que representam fortes convicções e interesses. Santo Antônio, é bem verdade, não é palco de oposição entre direita e esquerda, como descreveu Bobbio, mas sim oposição entre direitas comprometidas com grupos econômicos diferentes, com tradições diferentes. O certo é que, tanto reciprocidade/confiança, quanto dependência/exploração, podem manter unida uma sociedade, pois as “regras do jogo” tendem a reforçar-se mesmo quando ineficientes. Segundo Putnam, é mais fácil adaptar-se às regras do que modificá-las, porquanto cultura, costumes e modelos mentais reforçam esta trajetória.

Em outras realidades este peso ideológico não existe e o objetivo de estar no poder tem a ver unicamente com interesses pessoais. Nestas realidades, como em Tramandaí, por exemplo, expressar que os interesses econômicos estão presentes, não é nem mesmo constrangedor, pois estas realidades nasceram, cresceram e perduram na busca pela realização econômica. A disputa pelo poder incorpora a cultura da ambição, não existindo comprometimento ideológico. A ‘corrida do ouro’ em direção ao litoral tem alterado drasticamente a situação social destes municípios. O governo municipal é o provedor, durante os meses de inverno, da massa de desempregados que, tendo ido em busca de oportunidades, agora serve aos interesses do poder. Estamos descrevendo um círculo vicioso. Nesta comunidade, ainda desperta a admiração de muitos um ex-Prefeito condenado a dezesseis anos de prisão, acusado pelos crimes de concussão, corrupção e improbidade administrativa (Jornal Zero Hora, 11/5/2002, p.8).

Os valores da cultura possuem um peso decisivo no desenvolvimento. Para alguns autores (Arizpe, 1998; Kliksberg, 1999) se os valores dominantes em uma sociedade se concentram no individualismo, no consumismo, na indiferença frente ao

outro, na falta de responsabilidade coletiva e na busca do enriquecimento pessoal, os comportamentos decorrentes irão enfraquecer o tecido social, podendo levar até a expansão da corrupção. Os vínculos de clientelismo, por serem relações verticais com obrigações assimétricas, também para Putnam, restringem a participação e inibem as manifestações de solidariedade social. Tramandaí é o exemplo claro do quanto a inexistência de um reconhecimento do grupo como unidade cultural pode bloquear o desenvolvimento. Não existe entre aquelas pessoas nenhuma identificação, não existe uma cultura ou história comum.

Ainda existem outras realidades, felizmente, em que o poder não se mostra com uma face ideológica exacerbada e nem é tido como meio para conquistas pessoais. Existem comunidades onde, apesar de mantidas as claras distinções ideológicas partidárias, o espírito de cooperação e a idéia de que as conquistas da coletividade são de todos e de cada um ao mesmo tempo, possibilitam a construção conjunta e permanente ao longo do tempo, sem que um governo ou grupo político desconstitua as ações dos demais. Nestas realidades, como em Osório, há um reconhecimento das realizações pretéritas e, portanto, parte-se destas para o futuro.

É também patente nesta comunidade o auto-reconhecimento, um 'nós' que é positivo, e, apesar de diagnósticos quanto aos problemas a serem enfrentados, demonstrando um bem-vindo distanciamento crítico, há sempre uma compreensão das possibilidades de superação dos mesmos. Fica evidente em Osório uma sociedade, sem concentração de miséria, que busca a resolução dos problemas por caminhos não assistencialistas, e que não abrigou castas políticas ou econômicas, nem tampouco oportunistas. Há um respeito pelas diferenças e pelos diferentes. As associações neste contexto têm um papel fiscalizador, não se confundem com o poder político e nem se consideram um trampolim para o mesmo, mas apesar disto desempenham um papel ainda muito acanhado, dado o potencial inerente a esta comunidade.

Estas três distintas realidades remetem claramente às considerações do último trabalho de Robert Putnam, onde este propõe quatro possibilidades lógicas de classificação das sociedades, quanto a tolerância e ao capital social. A partir desta construção do autor, e também a partir do que foi descrito até aqui, é possível afirmar que: Tramandaí pode ser identificada como uma comunidade individualista,

apresentando baixo capital social e alta tolerância; Santo Antônio caracteriza-se como uma comunidade sectária, com alto capital social e baixa tolerância, onde ou se está dentro ou fora dos grupos constituídos, havendo alto controle e conservadorismo político e social; Osório, dentro de nossa análise, pode ser considerado, como a comunidade civil descrita pelo autor, com alto capital social e alta tolerância.

Putnam alerta que nem economia serve para prognosticar uma comunidade participativa, nem uma comunidade participativa serve para prognosticar a economia, no entanto, as tradições cívicas do Norte da Itália fizeram-na reagir de modo mais eficaz. Então, como as distinções sócio-políticas se refletem na vida econômica destas comunidades?

As arraigadas disputas ideológicas construíram uma realidade de atraso econômico, com investimentos e projetos sendo feitos e desfeitos, por distintos grupos políticos. A inexistência do espaço do diálogo e do entendimento quanto as necessidades do coletivo, tornaram politicamente inviáveis quaisquer empreendimentos. Nesta realidade a comunidade está oprimida, tendo que assumir o seu lado ou permanecer calada.

Na cidade onde predominam os interesses personalistas, não param de chegar mais pessoas em busca de oportunidades, engrossando o cinturão de miséria e ampliando ainda mais os problemas sociais. Caracterizando-se por uma situação tipicamente patrimonialista, com setores sociais em situações de privação estrutural e um setor político disposto a oferecer os serviços necessários em troca de voto, onde a administração política é tida como questão pessoal, esta comunidade, que não se construiu enquanto coletividade, não cultivou história e valores comuns, hoje se vê sem instrumentos para enfrentar os problemas. Os empreendedores do passado foram substituídos pelos empresários, que, em busca do retorno imediato de seus investimentos, têm uma preocupação ainda menor com a construção de uma identidade. Ao invés de dois grupos em disputa, nós temos aqui uma disputa atomizada pelo poder e pela satisfação dos interesses particulares.

Apesar da pouca participação da comunidade através de espaços institucionalizados, a cidade onde o diálogo entre os distintos grupos é possível e onde a

comunidade tem algum grau de identificação e auto-estima, tem uma economia mais dinâmica, apresentando-se como pólo regional de comércios e serviços.

Este trabalho se dispôs a, partindo das observações efetuadas por Putnam e por outros autores, revalorizar os aspectos histórico-culturais dos municípios e comunidades. A cultura, enquanto conjunto de crenças e valores, é *per se* fator de coesão social, pois permite o reconhecimento mútuo, o crescimento como grupo e desenvolvimento da *auto-estima* coletiva. De acordo com Stiglitz (1998), preservar os valores culturais tem grande importância para o desenvolvimento. Assim, enquanto o desrespeito a identidade de uma comunidade, pode significar a inviabilização de excelentes propostas produtivas, a sua afirmação pode desencadear energias criativas.

Deste modo, este trabalho quer propor como importantes tarefas dos governos municipais, primeiro, o isento reconhecimento destas realidades sócio-político-culturais e, segundo, a incorporação aos objetivos das políticas públicas a elevação da auto-estima coletiva e pessoal das populações através da promoção da cultura.

Igualmente importante para este trabalho é possibilidade de reavaliar projetos e planos regionais ou nacionais, pois cada realidade vai responder de uma maneira a estas intervenções. É necessário que se compreendam as implicações do contexto local na resolução dos problemas, no sucesso da implementação de políticas públicas, na construção de uma sociedade menos desigual. Será sempre um erro o ‘transplante’ de modelos, o apoio a grandes programas nacionais e implementação de modos de gerir que desconsiderem as especificidades locais. Será ainda um erro a construção de soluções locais que não avaliem a capacidade social de *sustentação* das propostas: a superação das dificuldades que estão na base da constituição destas comunidades deve ser incorporada como uma tarefa a mais.

Por último, este estudo quer concordar em alguma medida com Fox (1994,1995,1996), quando considera que, sendo o Estado a arena principal da convergência das demandas sociais, as instituições públicas têm uma imensa responsabilidade quanto aos rumos da ação coletiva, podendo valorizar seu potencial ou aniquilar sua capacidade de ação (Abu-el-haj, 1999, p.71). Acreditando que é possível

valorizar a ação coletiva e, deste modo, mobilizar capital social, desde que as políticas adotadas sejam profundamente arraigadas, orgânicas, e que Estado e sociedade encontrem-se e atuem em consonância.

8. BIBLIOGRAFIA

ARENDRT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1997. 8ª edição.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate entorno da capital social: uma revisão crítica. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 47, 1999.

BENJAMIN, César et alii. A opção brasileira. Rio de Janeiro, Contraponto, 1998.

BARROSO, Vera Lucia Maciel. Açorianos no povoamento do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. In: Presença açoriana. Porto Alegre, Ed. EST, 1993.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política. São Paulo, Editora UNESP, 2001. 2 ed.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília, UNB, 1997/2v.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

CAMINO, Leoncio. Conhecimento do outro e a construção da realidade social: uma análise da percepção e da cognição social. Série Monografias em Psicologia Social. João Pessoa, Editora Universitária – UFPB, 1996.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. Rio de Janeiro, BIB, 1988.

CIDADE, Lúcia Cony. Políticas públicas e gestão urbana no Distrito Federal. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, UFPE, 1997. 3v.

COFRANCESCO. Destra/sinistra. Se cade lo spartiacque. **II Secolo XIX**, 14 de agosto 1990.

COPANS, Rose. Os limites da ação pública local. Anais do 10º Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, UFRJ, 2000.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In: RBSC – Revista Brasileira de Ciências Sociais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 35, outubro de 1997. 12v.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. São Paulo, Polis, 1994.

DURKHEIM, Émile. Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa/Émile Durkheim; seleção de textos de José Arthur Giannotti. Os pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1978.

DURSTON, John. Construendo capital social comunitario. Revista de la Cepal, n. 69, dezembro 1999.

FARR, Robert. Representações sociais: a teoria e a sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. Textos em Representações Sociais. Petrópolis/RJ, Vozes, 1995.

FEDOZZI, Luciano Joel. Do patrimonialismo à cidadania: participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre, UFRGS, 1996. Programa de Pós – graduação em Sociologia.

GARCIA, Rose Marie Reis. Cantos de pixurum ou o-la-rai. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

GOMES, Santino Telmo. O pichurum – reciprocidade no trabalho. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

GUARDA VELHA DE VIAMÃO. Escola Superior de Teologia de São Lourenço do Sul. Porto Alegre, Ed. Sulina, 1975.

HABERMAS, Jürgen. O discurso filosófico da modernidade. Lisboa, Dom Quixote, 1990.

JACOBUS, André Luiz. A guarda velha (Santo Antônio da Patrulha-RS): Um pedágio no século XVIII na América portuguesa In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. Textos em Representações Sociais. Petrópolis/RJ, Vozes, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. Revista de la Cepal, n. 69, dezembro 1999.

KOVARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

KURY, Afonso Penna. Santo Antônio – Uma visão apressada. Porto Alegre, Ed. Pallotti, 1997.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo, Cia das Letras, 1988.

LAPONCE. Left and right. The topography of political perceptions. Toronto, University of Toronto Press, 1998.

LEFEBVRE, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona, Ediciones Peninsula, 1973.

MAPA da exclusão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 set. 1998. Especial A1, p. 8.

MARTINS. O Poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: **GUARESCHI**, Pedrinho e **JOVCHELOVITCH**, Sandra. Textos em Representações Sociais. Petrópolis/RJ, Vozes, 1995.

MOSCOVICI, Serge. In: **GUARESCHI**, Pedrinho e **JOVCHELOVITCH**, Sandra. Textos em Representações Sociais. Petrópolis/RJ, Vozes, 1995.

MOURA, Susana. Limites à participação popular na gestão da cidade: O projeto dos conselhos populares em Porto Alegre. Porto Alegre, UFRGS, 1989. PROPUR.

MOURA, Susana. In: **FACHIN** e **CHANLAT**. Governo municipal na América Latina. Porto Alegre, Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

NEVES, G. Heisler. Descentralização governamental, município e democracia. Textos de Administração Municipal, n. 11. Rio de Janeiro, IBAM, 1993.

PESAVENTO, Sandra. Muito além do espaço: por uma história cultural do urbano. Estudos Históricos, n. 16, 1995.

POPER, Sônia e **SOARES**, Leda Saraiva. Tramandaí: terra e gente. 1986.

PUTNAM, Robert D.. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Edição FGU, 1996.

PUTNAM, Robert D.. Bowling Alone. New York, Touchstone, 2000.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Das desigualdades à exclusão, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. Cadernos IPPUR/UFRJ, n. 1, junho 1993.

RODRIGUES, José Albertino. Durkheim. São Paulo, Editora Ática, 1984.

SALTIEL, Eda Maria Von, **BERETTA**, Berenice dos Reis, **MACHADO**, Noemia Cunha. Os italianos em nosso meio. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

SENNET, Richard. O declínio do homem público. As tiranias da intimidade. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

SILVA, Marina Raymundo. Trajetória do Poder Legislativo Municipal de Osório. Porto Alegre, Ed. Jollo, 1997.

SILVA, Marina Raymundo. Viajando pelo município. Porto Alegre, Ed. Jollo, 1999.

SILVA JR., Adhemar Lourenço. História operária e história local: Notas sobre os Municípios originários de Santo Antônio da Patrulha. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

SOARES, Leda Saraiva. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

TROCHINSKI, Augusto. Imigração polonesa no Caraá. In: Raízes de Santo Antônio da Patrulha e Caraá. Porto Alegre, Ed. EST, 2000.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode fazer o poder local. Anais do 10º Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, UFRJ, 2000.

VAINER, Carlos B. e **SMOLKA**, Martim. Em tempos de liberalismo: Tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana

Clara Torres. Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. Fundação Universitária José Bonifácio, 1991.

VERGES, P. Approche des classes sociales dans analyse localisé. Sociologie du travail.1983.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO BÁSICO:

- Município: _____
 - Grupo: _____
 - Nome: _____
 - Grau de participação (ou cargo): _____
 - Endereço: _____
 - Idade: _____
 - Naturalidade: _____
 - Quantos anos reside no município? _____
 - Motivo pelo qual veio residir no município? _____
 - Possui filiação/simpatia partidária? Qual? _____
 - Grau de escolaridade: _____
 - É afiliado a grupos/associações/sindicatos? Qual/quais? _____
-

QUESTIONÁRIO GERAL: Responda as questões abaixo:

Parte 1:

a. As privatizações de empresas e serviços públicos são enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas e o melhor atendimento dos cidadãos.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente, caso ache necessário: _____

b. O Movimento dos trabalhadores Sem Terra desempenha um importante papel, sendo um movimento social legítimo.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente, caso ache necessário: _____

c. O Brasil deveria adotar um posicionamento mais soberano com relação ao pagamento da dívida externa, suspendendo-o.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

d. A internacionalização de mercados, a volatilização dos capitais e a globalização afetam de modo positivo os países do terceiro mundo.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

e. Em uma realidade complexa como a de nossos dias é absurdo falar em participação do cidadão comum nos negócios de governo.

- concordo inteiramente
- concordo em parte

- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

Parte 2:

f. Nas questões sociais é fundamental que as considerações técnicas sejam mais valorizadas que as considerações políticas.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

g. Chegar a um acordo com o adversário político é perigoso pois pode implicar deslealdade aos princípios partidários.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

h. A lealdade aos concidadãos é mais importante do que a lealdade partidária.

- concordo inteiramente
- concordo em parte
- discordo em parte
- discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

Parte 3:

i. Classifique por ordem de preferência/simpatia:

- PMDB
- PTB
- PPB
- PT
- PDT
- PSDB
- PSB
- _____

ENTREVISTA QUESTÕES ESPECÍFICAS: ações dos governos e prioridades locais

- Fale a respeito dos principais problemas da cidade/do município.
- Você conseguiria espacializar estes problemas, dizendo em quais áreas ou bairros da cidade eles se concentram?
 - Sob outra perspectiva, mas ainda falando de questões de difícil de resolução, quais imagina como os principais anseios/necessidades da população/da comunidade?
 - Quais seriam, a partir daí, uma vez definidos os principais problemas, os principais objetivos a serem perseguidos? O que deve ser considerado prioritário na administração do município (saúde, educação, habitação, saneamento)?
 - Quais as maiores dificuldades, os maiores obstáculos, a serem enfrentados para que estes objetivos possam ser alcançados?
 - Acredita que as administrações municipais têm atendido a estas necessidades ou buscado atingir estes objetivos? Como elas têm enfrentado as dificuldades? Justifique suas afirmações.
 - Considera que os governos municipais têm conseguido cumprir o princípio da equidade (igualdade)?
 - Qual a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal? Como ela se estabelece? Existem espaços institucionalizados de participação? Quais os segmentos da comunidade organizada que dialogam/reivindicam/participam das decisões do executivo?

ANEXO 2

QUESTIONÁRIO BÁSICO (CS1):

- Município: _____
- Grupo: _____
- Nome: _____
- Grau de participação (ou cargo): _____
- Endereço: _____
- Idade: _____
- Naturalidade: _____
- Quantos anos reside no município? _____
- Motivo pelo qual veio residir no município? _____
- Quantos anos pertence ao grupo? _____
- Possui filiação/simpatia partidária? Qual? _____
- Grau de escolaridade: _____
- É afiliado a outros grupos? Quais? _____

QUESTIONÁRIO GERAL (D4): Responda as questões abaixo:**Parte 1:**

a. As privatizações de empresas e serviços públicos são enxugamentos necessários para o saneamento das contas públicas e o melhor atendimento dos cidadãos.

- () concordo inteiramente
- () concordo em parte
- () discordo em parte
- () discordo inteiramente

Comente, caso ache necessário: _____

b. O Movimento dos trabalhadores Sem Terra desempenha um importante papel, sendo um movimento social legítimo.

- () concordo inteiramente
- () concordo em parte
- () discordo em parte
- () discordo inteiramente

Comente, caso ache necessário: _____

c. O Brasil deveria adotar um posicionamento mais soberano com relação ao pagamento da dívida externa, suspendendo-o.

- () concordo inteiramente
- () concordo em parte
- () discordo em parte
- () discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

d. A internacionalização de mercados, a volatilização dos capitais e a globalização afetam de modo positivo os países do terceiro mundo.

- () concordo inteiramente
- () concordo em parte
- () discordo em parte

discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

e. Em uma realidade complexa como a de nossos dias é absurdo falar em participação do cidadão comum nos negócios de governo.

concordo inteiramente

concordo em parte

discordo em parte

discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

Parte 2:

f. Nas questões sociais é fundamental que as considerações técnicas sejam mais valorizadas que as considerações políticas.

concordo inteiramente

concordo em parte

discordo em parte

discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

g. Chegar a um acordo com o adversário político é perigoso pois pode implicar deslealdade aos princípios partidários.

concordo inteiramente

concordo em parte

discordo em parte

discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

h. A lealdade aos concidadãos é mais importante do que a lealdade partidária.

concordo inteiramente

concordo em parte

discordo em parte

discordo inteiramente

Comente caso ache necessário: _____

Parte 3:

i. Classifique por ordem de preferência/simpatia.

PMDB

PTB

PPB

PT

PDT

PSDB

PSB

ENTREVISTA QUESTÕES ESPECÍFICAS: aspectos qualitativos do associativismo (CS1)

- Qual a data de fundação de sua associação?
- Qual o número de associados?
- Com que periodicidade os afiliados se reúnem? Qual a frequência das reuniões (média de participantes)?
 - Como se estrutura a associação?
 - Como se dão, como se organizam os processos eleitorais?
 - Quais principais objetivos da associação?
 - Quais os principais problemas enfrentados no alcance destes objetivos?
 - Quais as interfaces com a comunidade de um modo geral (participação em atividades, em discussões, comemorações, apoio a eventos, etc)?
 - Como são as relações com as diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal) e com o legislativo municipal?
 - Os problemas da comunidade e da cidade são discutidos pela associação?
 - Como é buscado o fortalecimento e a ampliação da associação e de sua atuação?

PESSOAS:

- Qual a importância da associação na sua vida?
- Você possui contatos com membros do executivo ou políticos da região? Que tipo de relação estabelece com eles? São importantes para você? Indo além, você conta mais com eles ou com os membros do seu grupo?
 - Para as pessoas que administram o município o que acontece a você é importante? E o que acontece ao seu grupo, é levado em consideração?

ENTREVISTA ASPECTOS GERAIS: avaliação do governo ou das ações dos governos, relatar expectativas e prioridades (D4).

- Fale a respeito dos principais problemas da cidade/do município.
- Você conseguiria espacializar estes problemas, dizendo em quais áreas ou bairros da cidade eles se concentram?
 - Sob outra perspectiva, mas ainda falando de questões de difícil resolução, quais imagina como os principais anseios/necessidades da população/da comunidade?
 - Quais seriam, a partir daí, uma vez definidos os principais problemas, os principais objetivos a serem perseguidos? O que deve ser considerado prioritário na administração do município (saúde, educação, habitação, saneamento)?
 - Quais as maiores dificuldades, os maiores obstáculos, a serem enfrentados para que estes objetivos possam ser alcançados?
 - Acredita que as administrações municipais têm atendido a estas necessidades ou buscado atingir estes objetivos? Como elas têm enfrentado as dificuldades? Justifique suas afirmações.
 - Considera que os governos municipais têm conseguido cumprir o princípio da equidade (igualdade)?
 - Qual a relação entre a comunidade e o poder executivo municipal? Como ela se estabelece? Existem espaços institucionalizados de participação? Quais os segmentos da comunidade organizada que dialogam/reivindicam/participam das decisões do executivo?