

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL –  
PROPUR

**LUCIANA FRACASSO MORAES**

**CAPITAL SOCIAL, NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO E OS PLANOS  
DIRETORES PARTICIPATIVOS:  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDP DE ARAUCÁRIA-PR**

Porto Alegre – RS

Março/2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL –  
PROPUR

**LUCIANA FRACASSO MORAES**

**CAPITAL SOCIAL, NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO E OS PLANOS  
DIRETORES PARTICIPATIVOS:  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDP DE ARAUCÁRIA-PR**

Dissertação de Mestrado apresentada  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de Mestre em Planejamento  
Urbano e Regional, pela Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, na Linha  
de Pesquisa Cidade, Cultura e Política.

ORIENTADOR: DR. EBER PIRES MARZULO

Porto Alegre – RS

Março/2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL –  
PROPUR

**LUCIANA FRACASSO MORAES**

**CAPITAL SOCIAL, NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO E OS PLANOS  
DIRETORES PARTICIPATIVOS:  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDP DE ARAUCÁRIA-PR**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na Linha de Pesquisa Cidade, Cultura e Política. Integrantes da Banca Examinadora, que aprovaram a dissertação, defendida em 24 de março de 2008:

Professora Doutora Marly Namur  
(Examinadora Externa - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP)

Professor Doutor Cesar Marcelo Baquero Jacome  
(Examinador Externo – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UFRGS)

Professor Doutor João Farias Rovati  
(Examinador Interno – PROPUR/UFRGS)

Orientador e Presidente da Banca:  
Professor Doutor Eber Pires Marzulo  
(PROPUR/UFRGS)

## **DEDICATÓRIA**

A meus pais, Sergio e Lucy, minha irmã Gabriela e meu cunhado, Alexandre, cujo apoio garantiu minha dedicação e minha sanidade mental e emocional para concluir esta dissertação.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Eber Pires Marzulo, pela amizade, paciência, conselhos, confiança, rigidez e constante presença, mesmo na distância física.

Aos professores do PROPUR, em especial João Farias Rovati e Maria Alice Lahorge, cujas aulas e observações impulsionaram e aguçaram meu interesse e meu foco no tema deste trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado, em especial Ana Lúcia, Geisa, Karla, Maria Etelvina (Teli) e Regina, cuja hospitalidade e convivência facilitaram minha distância de casa e cujas conversas iluminaram meus estudos e minha dissertação.

À CAPES, que permitiu a minha dedicação integral à elaboração desta dissertação.

Aos moradores de Araucária que se dispuseram a ser entrevistados e questionados, tornando possível a realização desta pesquisa.

Aos professores Gislene de Fátima Pereira, Maria Luiza Marques Dias e Luis Henrique Cavalcanti Fragomeni, da UFPR, por despertarem meu interesse às questões de planejamento urbano e regional, ainda na graduação, e por incentivarem a continuidade de meus estudos.

Aos meus pais, Sergio Herrero Moraes e Lucy Terezinha Fracasso Moraes, pelo incentivo, confiança e apoio incondicionais.

À minha irmã, Gabriela Fracasso Moraes, pelo apoio, conselhos e revisão deste trabalho.

Ao meu cunhado, Alexandre de Pádua Domakowski, por mostrar que há sempre um lado mais alegre das coisas.

Ao meu namorado, Valmir Vojcik Junior, pelo companheirismo e incentivo.

## RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo investigar as relações entre capital social, níveis participativos e a participação da população num Plano Diretor Municipal. Destaca-se que a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, a inclusão da população na elaboração de Planos Diretores Municipais passou a ser obrigatória para garantir a sua validade. Para estudo de caso, utilizou-se o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Araucária, município da Região Metropolitana de Curitiba, leste do Paraná. Foi verificado o estoque de capital social existente no município antes da elaboração do Plano e qual o capital social produzido a partir da participação no Plano. Foram analisados os diferentes níveis de participação das instâncias participativas e dos participantes do Plano. A análise foi realizada com base em fonte documental (dados populacionais e sócio-econômicos) e dados de campo (entrevistas e questionários). A pesquisa revelou que há mais utilização de estoque do que produção de capital social e que a produção de capital social é tanto maior quanto maior for o seu estoque original. Os níveis participativos também variam em função do capital social pré-existente, ou seja, quanto maior o estoque de capital social, maior a sua produção e mais efetiva a participação. A pesquisa também mostrou que as diferentes instâncias participativas (audiências públicas, reuniões locais e regionais, Comissão de Acompanhamento, Conselho do Plano Diretor) permitem diferentes níveis de participação. A relação entre capital social e níveis participativos fica mais evidente quando se percebe que é mais comum que cheguem às instâncias de maior participação os participantes provenientes de um maior estoque de capital social.

Palavras-chave: Araucária, Estatuto da Cidade, capital social, nível participativo, Plano Diretor Municipal.

## ABSTRACT

This master thesis had as main objective to investigate the relations between social capital, participatory levels and participation of the population in a Municipal Master Plan. It is important to highlight that from the City Statute on, Federal Law 10.257/2001, it has become mandatory to include the population in the elaboration of Municipal Master Plans to ensure its validity. As case study, it was used the Araucaria's Participatory Master Plan, a city in the Metropolitan Region of Curitiba, on the East of Paraná. Both the social capital stock, previous to the elaboration of the Plan, and the production, from the participation in the Plan, of were assessed. The different levels of participation have been analyzed for the participatory authority organisms and the participants of the Plan. The analysis was based on documental source (population and socio-economic) and field data (interviews and questionnaires). This research has revealed that there is larger usage of social capital stock than production of social capital and that the bigger the original stock is, the bigger the production. The participatory level vary according to the pre-existent social capital, therefore, the bigger the stock of social capital is, the bigger its production and the more effective the participation is. The research has also showed that different participatory authority organisms (public hearings, local and regional meetings, Monitoring Commission, Master Plan Council) allow different levels of participation. The relation between social capital and participatory levels becomes more evident once it is realized that it is more common to reach a higher level of participation if the participant already comes from a bigger social capital stock.

Key-words: Araucária, City Statute, social capital, participatory level, Municipal Master Plan.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Localização da RMC, com destaque para Curitiba e Araucária. ...	24
FIGURA 2	Participação dos municípios da RMC no PIB regional, em 2001 e 2002. ....	25
FIGURA 3	Esquema de relações de ajuda, cooperação e retribuições. ....	27
FIGURA 4	Figura comparativa entre das escalas de participação. ....	64
FIGURA 5	Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), com destaque para Curitiba e Araucária. ....	68
FIGURA 6	Mapa da regionalização do município de Araucária, mostrando as regionais e as locais, bem como as duas principais vias de acesso ao município (BR-476 e PR-423) e os municípios do entorno. ....	71
FIGURA 7	Síntese da análise do estoque e produção do capital social no processo de elaboração do PDPA, em relação aos níveis participativos (dos participantes e das instâncias participativas).....	103

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Número de delegados, membros da CAPDM e membros do Conselho do Plano Diretor (CPD), de acordo com as Regionais do PDPA. ...	73
TABELA 2	Distribuição dos delegados questionados e membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados, de acordo com o número total de representantes de cada Regional do PDPA. ....	78
TABELA 3	Comparação entre número de habitantes e número de representantes em delegados e membros da CAPDM e/ou do CPD por habitante para cada regional, com destaque sublinhado para as maiores e menores representatividades.....	82
TABELA 4	Distribuição de filiação, militância, direção, ex-candidatura e simpatia entre os partidos, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD .....	87



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Proporção de delegados questionados.....	78
GRÁFICO 2	Proporção de membros da CAPDM e/ou do Conselho do Plano Diretor entrevistados .....	78
GRÁFICO 3	Estado civil dos participantes questionados e entrevistados.....	80
GRÁFICO 4	Total de homens e mulheres entre os participantes da elaboração do PDPA e proporção de homens e mulheres no município de Araucária ....	80
GRÁFICO 5	Escolaridade dos entrevistados da CAPDM e/ou do CPD.....	81
GRÁFICO 6	Distribuição da população conforme as regionais do PDPA (IBGE/2000) .....	82
GRÁFICO 7	Representatividade das diferentes regionais, através de delegados e membros da CAPDM e/ou CPD .....	82
GRÁFICO 8	Proporção de municípios de origem entre os membros entrevistados da CAPDM e/ou do CPD.....	84
GRÁFICO 9	Religião, frequência em cerimônias ou cultos e participação em Diretoria de Associação Religiosa da Igreja (considerou-se atuante quem participa no mínimo 2 vezes ao mês) .....	86
GRÁFICO 10	Proporção de filiação e interesse em partidos políticos, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD.....	87
GRÁFICO 11	Distribuição entre os diferentes Conselhos Gestores ou APM, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD .....	88
GRÁFICO 12	Filiação a entidades profissionais, pelos membros entrevistados da CAPDM e/ou do CPD.....	89
GRÁFICO 13	Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que fazem parte de Associação de Moradores ou de Bairro .....	90
GRÁFICO 14	Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que fazem parte de clube esportivo ou time de futebol .....	93
GRÁFICO 15	Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que participaram dos antecedentes do PDPA.....	94

GRÁFICO 16 Procura pelos membros da CAPDM e/ou do CPD para se informar sobre o PDPA.....	94
GRÁFICO 17 Satisfação dos membros da CAPDM e/ou do CPD quanto à participação da população.....	95
GRÁFICO 18 Membros da CAPDM e/ou do CPD que gostaram de participar do PDPA, têm interesse em participar de futuras discussões e alterações e que participaram da eleição do CPD .....	96
GRÁFICO 19 Número de participantes em cada uma das Audiências Públicas do PDPA .....	98

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIAA	Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Araucária
APM	Associação de Pais e Mestres
CAPDM	Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor Municipal (de Araucária)
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CORECON	Conselho Regional de Economia
CPD	Conselho do Plano Diretor
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
ETA	Euzkadi Ta Askatana (Pátria Basca e Liberdade, na língua basca)
EUA	Estados Unidos da América
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GTM	Grupo Técnico Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRA	Irish Republican Army (Exército Republicano Irlandês, em inglês)
NPPU	Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano (de Araucária)
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
PDM	Plano Diretor Municipal

PDPA	Plano Diretor Participativo de Araucária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
REPAR	Refinaria Presidente Getúlio Vargas
RM	Região Metropolitana
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
RMF	Região Menos Favorecida
UNAMAR	União das Associações de Moradores de Araucária

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE E A INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
2.1 CAPITAL SOCIAL E CIVISMO.....	26
2.1.1 Capital Social .....	26
2.1.2 Confiança e Cooperação.....	35
2.2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO.....	42
2.2.1 Pertencimento e Associativismo .....	42
2.2.2 Envolvimento Participativo no Brasil .....	47
<b>3. ESCOLHA DO MÉTODO E ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>59</b>
3.1 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	59
3.1.1 Roteiro de Entrevista .....	65
3.1.2 Questionário .....	67
3.2 ARAUCÁRIA E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ARAUCÁRIA .	67
3.2.1 Regionais, Delegados, CAPDM e CPD .....	73
<b>4. A PRÁTICA DO PROCESSO PARTICIPATIVO DE UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL: O CASO DE ARAUCÁRIA-PR.....</b>	<b>77</b>
4.1 O PERFIL FAMILIAR E SÓCIO-ECONÔMICO.....	79

4.2	REPRESENTATIVIDADE E DISTRIBUIÇÃO NO TERRITÓRIO .....	81
4.3	O ASSOCIATIVISMO .....	85
4.4	AS MOTIVAÇÕES E OS ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO .....	93
4.5	OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO .....	97
<b>5.</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PDM E SUA RELAÇÃO COM OS NÍVEIS PARTICIPATIVOS E A PRODUÇÃO E O ESTOQUE DE CAPITAL SOCIAL NO MUNICÍPIO .....</b>	<b>104</b>
5.1	O ESTOQUE E A PRODUÇÃO DE CAPITAL SOCIAL .....	106
5.2	OS NÍVEIS PARTICIPATIVOS.....	114
5.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	121
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>123</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>128</b>
	ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	128
	ANEXO B - QUESTIONÁRIO .....	130

## **1. PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE E A INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO**

Esta dissertação propõe-se a contribuir para os estudos sobre capital social, com a análise da relação entre este e o processo participativo de elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) no Brasil. Ao compreender essa relação, será possível entender melhor as bases de cooperação nas quais a participação da comunidade no PDM está apoiada e os laços comunitários daí gerados.

O tema central desta dissertação é a relação entre o capital social, entendido como cooperação e confiança cívicas, e a participação da população no processo de elaboração do PDM. O capital social é visto tanto em seu uso de estoque como em sua produção. Entende-se estoque de capital social como o capital social pré-existente à elaboração do PDM, através da participação dos moradores em associações, organizações, sindicatos, associações de pais e mestres, atividades da igreja, conselhos, mutirões e projetos comunitários. A produção de capital social é a ampliação da rede de relacionamentos de confiança e cooperação cívicas decorrentes da participação na elaboração do PDM.

São objetivos desta dissertação verificar se houve utilização de estoque de capital social pré-existente no município e se houve produção de capital social, pelo desenvolvimento de cooperação e confiança mútuas, em função da experiência de participação no processo participativo de elaboração do PDM. Para tal, é determinado se os participantes ativos na elaboração do PDM já possuíam outras formas de participação e de construção coletiva de capital social (associação, organização, sindicato, conselho, igreja, clube, ...), bem como a relevância deste estoque de capital social existente para a participação da comunidade na elaboração do PDM. Verificou-se se houve a formação de novos vínculos sociais, fomentados pela participação e/ou pelos participantes

no processo de elaboração do PDM, ou mesmo do incentivo da participação de moradores provenientes de um baixo estoque de capital social, quebrando seu círculo vicioso de não-participação. Além de estabelecidos estoque e produção de capital social, foram hierarquizados os diferentes níveis de participação dos atores envolvidos na participação popular no processo participativo de elaboração de planos territoriais, definindo a relação entre nível participativo e estoque de capital social, dentro do processo participativo de elaboração do PDM. Níveis de participação entendidos aqui como uma escala de participação, que varia da não-participação, à pseudoparticipação e à participação efetiva. Esses níveis auxiliam a determinar se há diferenciação na participação quando ela é proveniente de um estoque de capital social ou não.

Ao compreender a relação capital social/participação da população, será possível melhor analisar e planejar a participação popular no processo de elaboração de PDMs, entendendo sua conexão com o estoque de capital social existente (e melhor aproveitando-o) e sua relação com a produção de capital social para os municípios e comunidades. Há duas perguntas principais que nortearam esta dissertação:

- a) Será que a participação da população no PDM depende de um estoque de capital social local?
- b) Será que a participação da população no PDM gera capital social na comunidade?

Através da participação da população na elaboração do PDM pode ser criado um elo de cooperação cívica e confiança mútua, ampliando o estoque de capital social nos municípios brasileiros. Pela recente inclusão da participação da população no planejamento territorial no Brasil, é importante analisar como tem sido realizada essa participação, bem como levantar as bases de capital social em que se apóia.

Para responder estas perguntas, são essenciais os conceitos de capital social e de participação da população. O conceito de capital social foi inicialmente tratado por BOURDIEU (1996 [1980]) e COLEMAN (1990). Entretanto, ganhou maior divulgação com o trabalho de PUTNAM (2005

[1993]), no início da década de 1990, sobre a relação entre capital social e desempenho institucional nas regiões italianas. Para o autor, o acúmulo de capital social está diretamente vinculado às origens históricas da comunidade, que entra em círculo virtuoso, para as de alto capital social, e em círculo vicioso, para as de baixo capital social. Entretanto, EVANS (1995, 1997) mostra que é possível, através da intervenção pública, gerar capital social na sociedade, especialmente em países de terceiro mundo, com pouca propensão histórica a grandes estoques de capital social.

As conclusões de PUTNAM (2001,2005), ao serem transpostas para o Brasil, que possui um passado colonial e escravista, indicam, a princípio, poucas chances de um grande estoque de capital social. No Brasil, falta um histórico forte de participação da comunidade em ações governamentais, mas, ao transpormos as análises de EVANS (1997) sobre intervenção pública, o quadro brasileiro pode ser contornável.

Com base nos estudos de PUTNAM (2005) sobre capital social, pode-se dizer que seu estoque pode ser uma boa base para a participação da comunidade, cuja população já possui uma tradição associativa e participativa. Tal sociedade já desenvolveu os sentimentos de cooperação mútua e confiança cívica, pois "... quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões." (p. 104). Na falta desse estoque, segundo EVANS (1997), uma iniciativa institucional (supondo, no caso brasileiro, o PDM) pode incutir o sentimento de confiança e participação cívica, aumentando (ou até mesmo gerando) capital social na comunidade: "Norms of cooperation and networks of civic engagement among ordinary citizens can be promoted by public agencies..."<sup>1</sup> (p. 178). Para ARNSTEIN (1969), pode haver diferentes níveis de participação num mesmo processo: não-participação (coerção e manipulação), pseudoparticipação

---

<sup>1</sup> "Normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidas por agências públicas..." (tradução livre)



(informação, consulta e cooptação) e participação efetiva (parceria e delegação de poder).

Os processos participativos analisados pelos três autores são muito diversos do que ocorre na elaboração do PDM no Brasil. Ainda não há uma análise simultânea do capital social em seu uso e produção no processo de elaboração do PDM brasileiro, assim como sua vinculação aos níveis participativos. Para fazer essa análise da relação entre capital social e participação da população, essa dissertação baseia-se nos autores sobre capital social, participação da população, níveis participativos, experiências participativas no Brasil (tradição participativa), tradição associativista, planos territoriais, PDMs, Estatuto da Cidade e processo de elaboração de Planos Diretores Participativos no Brasil.

O Planejamento Urbano e Regional no Brasil vive um momento importante, com a recente aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que torna obrigatória a elaboração de PDM para muitas cidades brasileiras. A elaboração do PDM deve dar-se de forma participativa, incluindo a população nas suas diversas etapas, através, principalmente, de audiências públicas.

Esta obrigatoriedade de participação da população nos PDMs vem mudar o histórico tecnocrata do planejamento urbano e regional, presente na maioria das cidades brasileiras<sup>2</sup>. No Brasil não há uma forte tradição de participação da população, podendo ser considerado um país de tradição autoritária, dificultando os diferentes interesses sociais de virem à tona (MARICATO, 2001). Só passou a ocorrer maior participação com a aprovação do Estatuto da Cidade que, segundo DE GRAZIA (2003), recoloca o Plano Diretor como peça central do planejamento urbano, recuperando o planejamento

---

<sup>2</sup> A posição de que o Estatuto da Cidade mudará o histórico tecnocrata do planejamento urbano e regional brasileiro não é um consenso. Tanto no que diz respeito à existência de um histórico tecnocrata, quanto à perspectiva de que a obrigatoriedade de participação exigida pelo Estatuto da Cidade venha de fato produzir um planejamento mais participativo e inclusivo.

“... como instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população.” (DE GRAZIA, 2003, p. 65)

A inclusão da obrigatoriedade da participação no PDM é o resultado da luta do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O FNRU articula várias organizações, sindicatos e movimentos sociais urbanos, atuando desde 1987, quando conseguiu a inclusão dos artigos 182 e 183 sobre política urbana, na Constituição Federal de 1988. Desde então, o FNRU vem lutando pela aprovação do Estatuto da Cidade, conseguida em 2001, e vários direitos do cidadão, como saneamento, habitação e transporte.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, algumas cidades (com mais de vinte mil habitantes, pertencentes a região metropolitana, com especial interesse turístico ou com algum empreendimento de significativo impacto ambiental) possuem obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor Municipal, tendo, para isso, cinco anos de prazo após a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 (que encerrou em outubro de 2006). Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, foi criado o Ministério das Cidades, em 2003, que deu um novo impulso e apoio à elaboração de Planos Diretores Participativos no país. Nesse mesmo ano, iniciaram-se as Conferências das Cidades (bianuais, nas esferas municipal, regional, estadual e nacional), com o objetivo de discutir os problemas das cidades e construir referenciais para uma política nacional de desenvolvimento urbano.

A gestão das cidades brasileiras começou a se dar de forma mais democrática e participativa antes da aprovação do Estatuto, desde a década de 1980, quando alguns municípios implantaram o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos Gestores. O OP não é obrigatório, mas é um processo cada vez mais difundido entre os municípios com maior comprometimento participativo. Os Conselhos Gestores, assim como o OP, atuam na gestão municipal de forma participativa, mas, em sua maioria, também não são obrigatórios, embora sejam mais comuns.

Segundo CARVALHO (1998), há mais conselheiros que vereadores na maioria dos municípios brasileiros, mas a autora coloca a dificuldade técnica e política que alguns conselheiros têm para discutir programas, além da dependência da “boa vontade” do governo em repassar informações. Tanto CARVALHO (1998) como DAGNINO (2002) demonstram que nos Conselhos há maior chance de esvaziamento e de implementação de práticas clientelistas do que no OP, embora este também não seja ideal. Para DAGNINO (2002) são vários os mecanismos bloqueadores de uma efetiva participação, como burocratização do Estado brasileiro, falta de recursos, instabilidade de parcerias e falta de preparo técnico e político da sociedade civil, que também impede uma participação mais igualitária. Para a autora,

“... o poder deliberativo previsto para os Conselhos Gestores com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes. (...) as decisões do OP estariam circunscritas a ‘questões materiais.’” (pp. 282-3)

Para FEDOZZI (2001), o perfil sócio-econômico dos participantes do OP, constituído principalmente de pessoas de baixa renda e baixo nível de instrução, revela o aspecto redistributivo do OP. Apesar de algumas imperfeições, FEDOZZI (2001) afirma que o OP é um ótimo sistema de ampliação da cidadania, uma vez que proporciona

“... a inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os setores sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam integrados como sujeitos ativos do processo decisório da gestão.” (p. 100).

O autor ainda coloca que, ao se instituir um processo transparente de gestão pública, criam-se obstáculos tanto para utilização pessoal/privada dos recursos, como para a tradicional troca de favores que caracteriza o clientelismo no Brasil. Embora otimista com o processo participativo do OP, o autor coloca que ele não basta por si só, precisando de outras formas de

gestão urbana democrática agregadas, como Concessão do Direito Real de Uso, Áreas Especiais de Interesse Social, entre outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Quanto à criação de Conselhos Gestores no Brasil, “o discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados*.” (TATAGIBA, 2002, p. 47 – grifos da autora). Para a autora, a expectativa era de reverter o padrão de planejamento e execução de políticas públicas atualmente em prática no Brasil, tornando as agências estatais mais transparentes, responsáveis e suscetíveis ao controle da sociedade. TATAGIBA (2002) chama a atenção para a representatividade dos Conselhos, afirmando que, segundo alguns estudos de caso, há um vínculo muito frágil entre os conselheiros governamentais e seus órgãos de origem, sendo que “... tendem a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas” (p. 63).

A autora ainda defende que o desafio agora, uma vez instituído esse canal de participação, é diminuir as desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, para permitir a construção de acordos mais igualitários. Há, também, um longo caminho a percorrer contra a recusa do Estado em dividir poderes de decisão, bem como a não-capacitação dos conselheiros, também como forma de controle estatal.

A experiência de participação, para RIBEIRO e CARDOSO (2003), que tenha como centro a identificação dos interesses sociais e a elaboração de um pacto territorial, levará “... à superação das reivindicações “a varejo” e suas virtuais implicações nocivas: a cooptação e o clientelismo” (2003, p. 112). No livro do Ministério das Cidades, *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos* (2003), dá-se ênfase ao caráter educativo do processo participativo, sendo possível efetivá-lo através de três instrumentos: Conselhos de Desenvolvimento Urbano; Conferências de Política Urbana; e Debates e Audiências Públicas. É importante notar uma série de alertas que são colocados, para que haja

“... garantia de uma participação de fato, e não da simulação de processos de participação. (...) linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. (...) É importante que eles conheçam o que é um orçamento, uma regulação urbanística, o funcionamento da Câmara. **Esse conhecimento significa também um aumento do poder dos cidadãos.**” (p. 196 – grifos meus)

Com a falta de entrosamento entre elite e classes populares, as administrações municipais muitas vezes criam espaços separados para cada uma dessas camadas. Segundo MARICATO (2001), é comum a criação de Conselhos de Desenvolvimento para as elites e OP para as camadas populares. Com isso, protege-se a elite de confrontos e amplia-se a cidadania das classes populares a uma segunda categoria, nas quais é permitido que tomem decisões sobre uma parcela do orçamento. Para a autora, deveria haver um espaço de convivência e administração, para possibilitar a discussão dos problemas da cidade através de um debate público, não para diminuir as contradições, mas para discuti-las com cidadania. A distância entre as classes também é vista como um empecilho à construção democrática da cidade por RIBEIRO (2003):

“... as tendências à auto-segregação das camadas superiores vêm afirmando um modelo de organização sócio-espacial das nossas cidades que incentiva a sua **des-responsabilização quanto à busca de saídas coletivas para os problemas**. A difusão na sociedade dos valores igualitaristas e de uma cultura do medo vem servindo de justificativa para um comportamento de **secessão urbana**, bloqueando fortemente a construção de uma relação de alteridade entre ela e as camadas populares, sem o que é impossível a construção de um projeto de futuro para as nossas cidades.” (p. 24 – grifos meus)

Além do Estatuto da Cidade, VILLAÇA (2004 [1999]) considera como frentes importantes para a futura credibilidade dos planos diretores, os movimentos populares setoriais e os PDMs em si. O autor aposta na participação vinda de movimentos populares com interesses específicos, como

terra urbana, habitação ou transporte, mas considera que, no geral, "... as camadas populares não têm demonstrado grande interesse em participar de debates sobre planos diretores..." (p. 240).

Para verificar as hipóteses de uso de estoque de capital social, produção de capital social e diferenças de níveis participativos no processo de elaboração do PDM, esta dissertação apoiou-se em um estudo empírico, através da análise da participação na elaboração de um PDM no Brasil, pós-aprovação do Estatuto da Cidade. Optou-se por um município de região metropolitana, dada sua importância, sua representatividade e seu crescimento no Brasil.

A escolha do estudo de caso levou em conta a importância das Regiões Metropolitanas (RMs) no contexto nacional, pois há um grande número de municípios em RMs no Brasil. O país possui 26 RMs reconhecidas por lei, que possuem 34% da população brasileira e 84% da população urbana do Brasil. As primeiras RMs foram criadas a partir da Lei Complementar Federal nº14, de setembro de 1973, nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. O objetivo das RMs era de integrar planejamento e serviços metropolitanos, como desenvolvimento econômico e social, uso do solo, saneamento básico, transporte e sistema viário, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Para ROLNIK e SOMEKH (2000), as RMs não receberam o tratamento que mereciam, pois

"A Constituição Federal de 1988 foi elaborada num contexto de federalismo e descentralização (...) Neste contexto a gestão metropolitana não era prioridade até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, este assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, delegando para as Constituições Estaduais a responsabilidade de definições e atribuições." (p. 86)

As autoras afirmam que há outras formas de associação intermunicipal, como os Consórcios temáticos (lixo, saúde, transporte), mas colocam que,

embora estes sejam um importante passo para a construção de uma cooperação horizontal intermunicipal, "... seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da comunidade, os tornam limitados enquanto alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática." (p. 84).

Criada em 1973 (Lei Complementar Federal nº14), com apenas 14 municípios, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) abrange hoje 26 municípios, com a inclusão mais recente da Lapa, em 2002 (COMEC/2006). Atualmente, a RMC (FIGURA 1) tem como limites Santa Catarina ao sul, São Paulo ao norte, a Serra do Mar a leste e o segundo planalto paranaense, a oeste, com uma população de mais de 3 milhões de habitantes (IBGE/2006). Em 1974 foi criada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), ligada à Secretaria Estadual de Planejamento, para promover e coordenar a integração entre os municípios da RMC. Em 1978, foi elaborado o primeiro PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC.

Escolheu-se, como estudo de caso, o processo de elaboração do PDM de Araucária<sup>3</sup>, na Região Metropolitana de Curitiba, Paraná, sul do Brasil (FIGURA 1). Araucária foi selecionada como estudo de caso em virtude da participação na elaboração do PDPA, com diversos níveis e escalas de organização, contando com um grande apoio do governo municipal. O estudo de caso foi realizado com base em dados do IBGE, Prefeitura Municipal de Araucária, questionários e entrevistas com a população e relatórios do processo de elaboração do PDM. Tendo como objeto empírico a participação da população no processo de elaboração do PDPA, torna-se necessário conhecer também o *locus*, o município de Araucária, além do processo de elaboração do PDPA.

O município de Araucária faz parte da RMC desde 1973 (criação da RMC), sendo o 5º município mais populoso da RMC. Araucária encontra-se no núcleo da RMC (municípios que fazem limite com Curitiba), sendo inteiramente rodeado por municípios da RMC (FIGURA 1). Os municípios que fazem limite com Araucária são: Campo Largo, ao Norte; Contenda e Quitandinha, ao Sul;

---

<sup>3</sup> O Plano Diretor Municipal de Araucária foi denominado Plano Diretor Participativo de Araucária (PDPA).

Curitiba, Mandirituba e Fazenda Rio Grande, a leste; e Campo Largo, Contenda e Balsa Nova, a oeste.

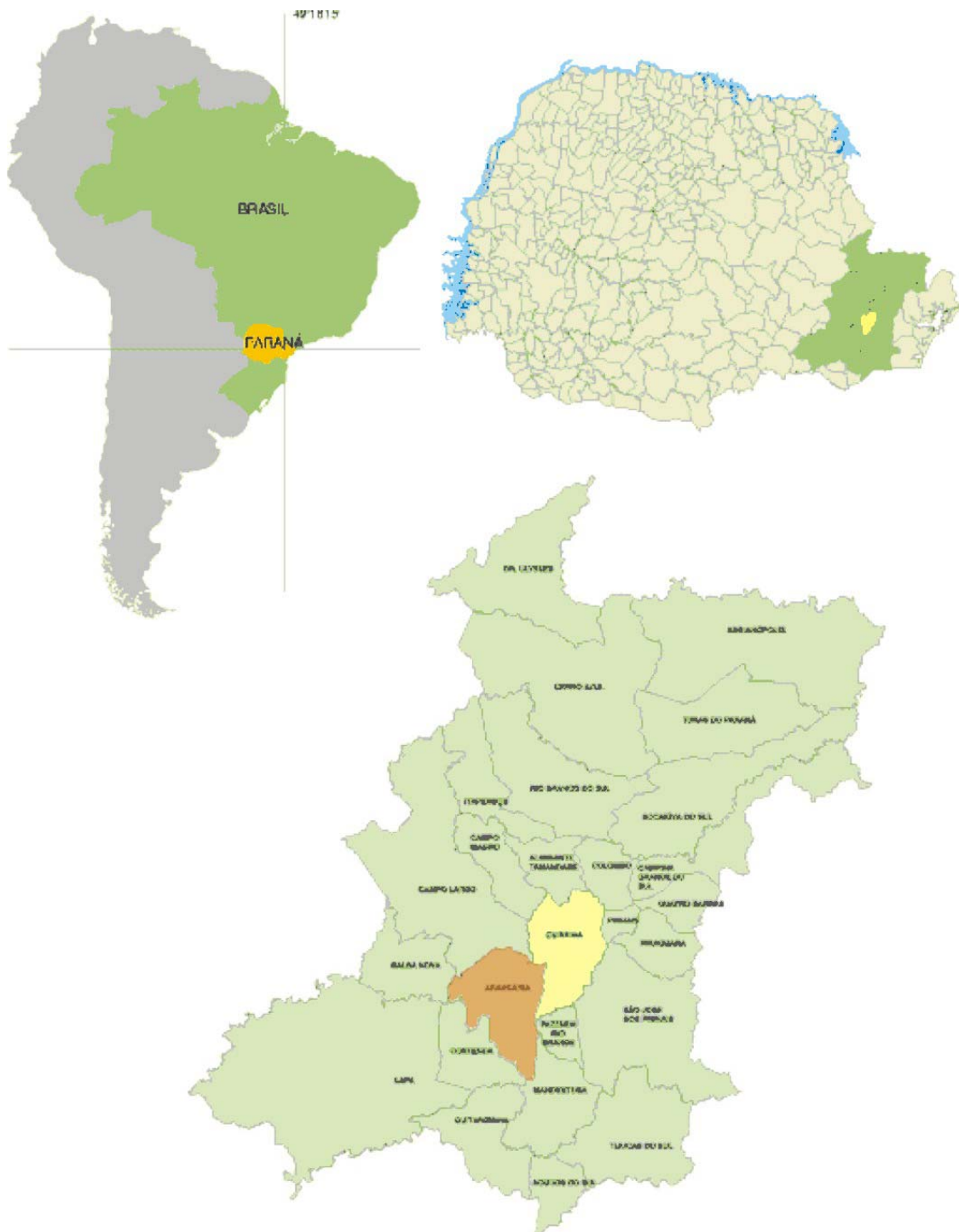


FIGURA 1 Localização da RMC, com destaque para Curitiba e Araucária.  
Fonte: COMEC/2006.

Araucária possui mais de 110 mil habitantes (IBGE/2006) e tem grande influência sobre a capital paranaense e a RMC. A produção rural de Araucária é



importante abastecedora da região, bem como sua zona industrial, que desde a década de 1970 concentra importantes indústrias da RMC e do Paraná, como demonstra a FIGURA 2, na qual se destacam Curitiba, São José dos Pinhais e Araucária.

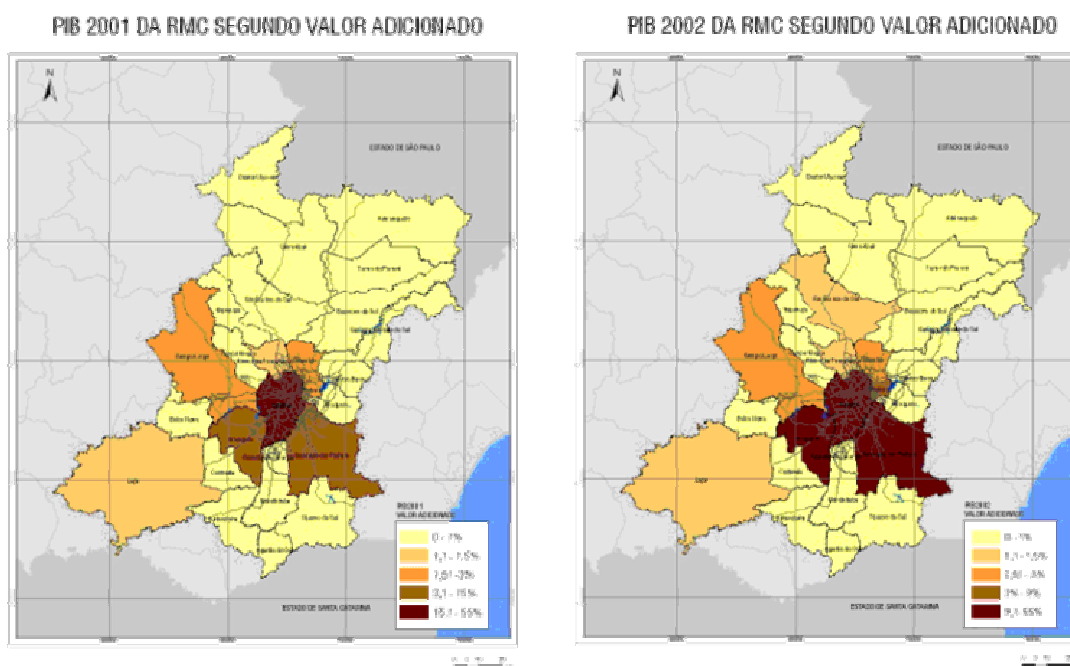


FIGURA 2 Participação dos municípios da RMC no PIB regional, em 2001 e 2002.  
Fonte: COMEC/2006.

Contando com uma população estimada de 118.313 habitantes (IBGE/2006), Araucária é um pólo industrial na região, onde se localiza uma Refinaria da Petrobrás desde a década de 1970. O município possuía um Plano Diretor de 1978, cuja lei de uso do solo foi alterada em 1981. Araucária possui obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, por três motivos: mais de 20.000 habitantes (94.258 habitantes, censo IBGE/2000), integrante de Região Metropolitana (Região Metropolitana de Curitiba) e possui um grande empreendimento de impacto ambiental (REPAR: Refinaria Presidente Getúlio Vargas, refinaria de petróleo da Petrobrás, instalada no município desde 1972). A adequação do PDM de Araucária ao Estatuto da Cidade, com a elaboração do PDPA, teve início em 2005 e finalização em outubro de 2006, de acordo com o prazo estipulado na Lei Federal 10.257/2001.

## 2. CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO

### 2.1 CAPITAL SOCIAL E CIVISMO

#### 2.1.1 Capital Social

Capital Social pode ser entendido como uma rede de relacionamentos de confiança e cooperação que dá *empowerment*<sup>4</sup> a um grupo de indivíduos a realizarem ações que, sem essa rede, não seriam possíveis ou seriam mais difíceis. Esse capital social pode interferir tanto nas relações interpessoais como no desenvolvimento econômico e político de uma região.

As discussões sobre capital social iniciaram-se na década de 1980, especialmente com a publicação de "Razões Práticas", de Pierre BOURDIEU (1996 [1980]) e de "Foundations of Social Theory", de James COLEMAN (1990). O capital social é gerado por várias relações sociais – tanto formais (contratuais ou legais), como informais (sem registro, mas reconhecidas): expectativas e obrigações; normas, sanções e prêmios; autoridade; informação. Um aspecto importante sempre presente nas definições de capital social é que onde existe capital social, há também confiança mútua (pré-existente e/ou gerada) entre os indivíduos. A participação em uma ação conjunta fica marcada na trajetória pessoal e essa pessoa passa a ser mais confiável e também a confiar mais. As relações sociais que constituem o capital social tornam-se mais permanentes quando são continuamente ativadas, assim como desvanecem se não forem utilizadas.

De acordo com BOURDIEU (1996 [1980]), o capital social está vinculado a uma rede durável de relacionamentos, formalizados ou não. O capital social é infinitamente reproduzido através de trocas que reafirmam os limites do grupo, nas quais são reconhecidos os valores que produzem esse capital social nesse grupo. Quando um novo membro é introduzido na rede de relacionamentos que está embebida por esse capital social, a rede, bem como o capital social nela

---

<sup>4</sup> Empoderamento (tradução livre)

existente, está sujeita a alterações e redefinições. Segundo o autor, as disputas internas para liderança do grupo também podem abalar o capital social acumulado e os membros do grupo devem regular quem pode ser líder e quem pode se intitular como membro daquele grupo e desfrutar do capital social gerado por ele.

Uma das obras principais sobre o capital social, já citada, é de COLEMAN (1990), na qual ele define que o capital social, bem como outras formas de capital, é um recurso para atingir objetivos individuais, afetando a habilidade de ação do indivíduo e sua qualidade de vida, envolvendo relações de confiança, autoridade e normas. É destacado, pelo autor, o aspecto da confiança e rede de cooperação, que gera obrigações e reciprocidades não verbais e não formalizadas. Por exemplo, A ajuda B, sem esperar nada em troca e quando C precisar de ajuda, B vai lembrar que A o ajudou voluntariamente, e vai ajudar C. Esse sistema funciona como se B estivesse retribuindo a ajuda de A, para C, num ciclo de ajuda e cooperação. Talvez ninguém precise da ajuda de B, e talvez A ajude mais do que é ajudado, mas não há necessidade dessa cooperação ser uma balança perfeita (FIGURA 3).

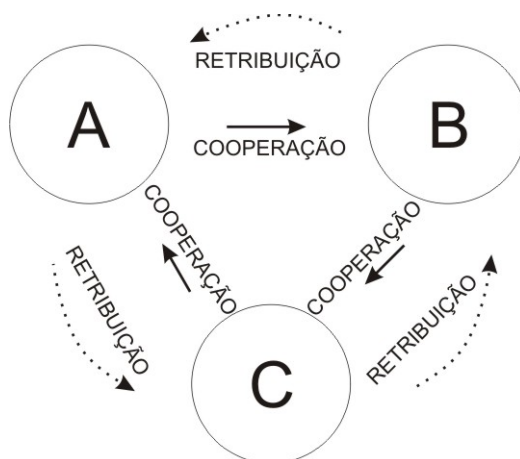


FIGURA 3 Esquema de relações de ajuda, cooperação e retribuições.  
Fonte: elaborada pela autora, com base em COLEMAN (1990).

A informação é um bem potencializado pelo capital social, na medida em que as pessoas que fazem parte daquela rede de relacionamentos possuem acesso a determinadas informações que, de outra forma, talvez não tivessem.

Dentro das redes de capital social, são criadas normas e sanções, muitas vezes não formalizadas ou não verbalizadas, que ditam as regras de comportamento esperadas para a boa convivência e para manter e ampliar o capital social envolvido. Por vezes, é até mesmo criado um sistema de hierarquia e autoridade, para manter o sistema unificado e funcionando. Todas essas manifestações de capital social não necessariamente ocorrem ao mesmo tempo, ficando evidenciado um aspecto ou outro, conforme a necessidade da comunidade. O capital social informal é o produzido pela convivência diária entre pessoas que moram na mesma rua, pegam o mesmo ônibus, estudam na mesma escola ou trabalham no mesmo prédio, por exemplo. Já o capital social formal é o corporificado através de associações e organizações, sejam elas comunitárias ou ligadas ao Estado.<sup>5</sup>

Para o autor, o nível de confiança e a obrigação de manter a palavra são elementos importantes do capital social, apesar do capital social não pertencer ao indivíduo. “As an attribute of the social structure in which the person is embedded, social capital is not the private property of any of the persons who benefit from it.”<sup>6</sup> (p. 315) Um exemplo que COLEMAN (1990) dá de capital social é a rede de confiança entre vizinhos ou até mesmo entre pessoas que passam por uma mesma área – a pessoa cuida/protege os demais e é por eles protegida. Ainda na década de 1960, JACOBS (2000 [1961]) chamou essa relação de vizinhança e confiança de “olhos da rua”. Apesar disso, o capital social apoiado e/ou gerado por organizações é mais estável que aquele baseado apenas na estrutura social.

“Disruptions of social organization can be highly destructive to social capital. The social invention of organizations having positions rather than persons as elements of the structure has provided one form of

---

<sup>5</sup> O capital social formal pode ser também chamado de estrutural, e o capital social informal, de cognitivo (MARTELETO; DE OLIVEIRA E SILVA, 2004). Existe uma outra linha de pesquisa que considera o capital social formal como aquele institucional ligado ao Estado e o informal, aquele produzido pela sociedade. Aqui, será utilizada a abordagem de que o capital social formal ou estrutural é o formado por associações e organizações, enquanto o informal ou cognitivo é o produzido no cotidiano, sem nenhuma instituição (governamental ou não) de apoio, apenas baseado em cooperação e confiança recíprocas.

<sup>6</sup> “Como um atributo da estrutura social em que a pessoa está inserida, o capital social não é propriedade privada de nenhuma das pessoas que se beneficiam dele” (tradução livre)

social capital that can maintain stability in the face of instability of individuals.”<sup>7</sup> (COLEMAN, 1990, p. 320).

A produção de capital social pode ser feita, também, em função de uma ideologia, no sentido de que o indivíduo se sente na obrigação de agir para defender os interesses de uma comunidade ou de um ideal. COLEMAN (1990) coloca como principal exemplo de capital social criado por ideologia as associações religiosas. Entretanto, o autor ressalta que, em alguns casos, a ideologia pode incentivar negativamente o capital social, como por exemplo, ideologias que destacam o individualismo e o isolacionismo.

Os conceitos de COLEMAN (1990) sobre capital social tornaram-se mais populares através da ampla divulgação do trabalho de PUTNAM (2005 [1993]) sobre capital social, regionalização italiana e desempenho institucional, no início da década de 1990. Segundo PUTNAM (2005 [1993]), apesar de outros usos anteriores, foi COLEMAN (1990) quem firmou o termo “capital social” academicamente.

O primeiro trabalho de Robert Putnam que abordou a questão do capital social foi “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna” (PUTNAM, 2005 [1993]) sobre a relação entre capital social e desempenho institucional. Posteriormente, o autor analisou o capital social estadunidense com o livro “Bowling Alone: the collapse and revival of America’s community” (PUTNAM, 2000) e o artigo “Social Capital: Measurement and Consequences” (PUTNAM, 2001), abordando, além da relação do capital social com o desempenho institucional, as relações com países de origem dos imigrantes e o modo de vida do país, especialmente da vida comunitária. Nessas duas obras, o autor analisa e compara o capital social dos diferentes estados dos EUA em diferentes épocas, levantando hipóteses para as discrepâncias encontradas em sua pesquisa.

---

<sup>7</sup> “Transtornos na organização social podem ser altamente destrutivos para o capital social. A invenção social de organizações com posições ao invés de pessoas como elementos da estrutura forneceu uma forma de capital social que pode manter a estabilidade em contraposição à instabilidade dos indivíduos.” (tradução livre)

Para PUTNAM (2005 [1993]), as instituições moldam a política e são moldadas pela história, sendo que o desempenho prático dessas instituições é fruto do seu contexto social. O autor desenvolve uma análise das instituições regionais italianas, estabelecendo dois tipos de círculo de civismo: o círculo virtuoso, no qual a confiança e a cooperação cívicas são alimentadas pela confiança e cooperação pré-existentes; e o círculo vicioso, no qual a falta de cooperação e confiança impede a formação de vínculos de cooperação e confiança mútuas.

O capital social é visto como um facilitador da cooperação espontânea, sendo, ao mesmo tempo, alimentador dessa cooperação e por ela ampliado. Uma das principais manifestações do capital social são as associações de mútua assistência (no caso do Brasil, poderiam ser associações de moradores e de classe e sindicatos). Para o autor,

“A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. (...) organizações locais “implantadas” de fora apresentam elevado índice de fracasso.” (p. 104)

No livro sobre a ascensão e declínio da comunidade americana, PUTNAM (2000) destaca a diferença entre ser membro de uma associação e efetivamente participar da associação. Além de usar dados de pesquisas para comparar o número de associações e de membros ao longo dos anos, nos EUA, foi observado também o número de reuniões realizadas e o número de membros presentes nas reuniões, pois ser membro sem participar não gera capital social.

Para PUTNAM (2000), uma associação ou um movimento social só cria e/ou usa capital social na medida em que se apóia em laços de solidariedade. Muitas organizações contemporâneas possuem membros que se cadastram via

internet e colaboram apenas financeiramente, não gerando capital social na comunidade. Segundo o autor, o capital social gerado é maior em organizações menores, com maior envolvimento emocional, como grupos de leitura, de apoio e de auto-ajuda, sendo, para muitas pessoas, o único meio de acesso ao capital social: "... support groups serve an important range of needs for many people who might otherwise lack access to social capital.<sup>8</sup>" (p. 150). PUTNAM (2000) destaca ainda o importante papel das associações religiosas, que seguem sendo associações presenciais, grandes geradoras de capital social.

Segundo PUTNAM (2005 [1993]), numa comunidade cívica há mais participação cívica, com maior interesse e maior devoção da população a assuntos públicos e de interesse coletivo: "... as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público." (p. 103). Para o autor, membros de associações têm mais consciência e participação política, confiança social e competência cívica subjetiva. O associativismo é um campo fértil para estudo de estoque de capital social, pois é uma de suas principais corporificações, sendo um dos quatro indicadores de civismo de PUTNAM (2005 [1993]): voto preferencial, comparecimento a referendo, leitura de jornais e associativismo (associações desportivas e culturais). Não se pode fazer uma transferência direta de indicadores, pois os dois primeiros já não funcionariam no Brasil, onde o voto e o referendo são obrigatórios, mas as características associativistas, menos dependentes de sistema político e mais diretamente relacionadas à formação da comunidade, podem ser transferidas sem perdas. A participação cívica é considerada um importante aspecto formador de uma comunidade cívica.

Posteriormente, PUTNAM (2001) investiga os índices de capital social dos diferentes estados dos EUA, chegando a alguns indicadores do capital social estadunidense: possuem maior capital social os estados mais próximos ao Canadá; possuem menor capital social os estados com forte passado escravista; o capital social dos estados varia conforme o capital social dos países de origem

---

<sup>8</sup> "... grupos de apoio fornecem uma variedade de necessidades a muitas pessoas que provavelmente, de outra forma, não teriam acesso ao capital social." (tradução livre)

dos imigrantes. O autor também ressalta a heterogeneidade do capital social: "Some forms of social capital are good for some things and not for others."<sup>9</sup> (p. 41)

Ao comparar os índices de capital social a vários fatores econômicos e sociais, o autor encontra uma relação praticamente direta ou exatamente inversa com muitos deles. Nos estados em que o capital social é maior, são também maiores: nível de rendimento escolar; bem-estar infantil; tolerância; saúde (a expectativa de vida é maior se você é membro de alguma associação); respeito à lei; igualdade cívica; e igualdade econômica. Ainda nos estados em que o capital social é maior, são menores: sonegação de impostos; violência; quantidade de TV que as crianças assistem; e crimes violentos (assassinatos). Com essas conclusões, o autor salienta a importância e a relevância do estudo do capital social, seus índices e relações com outros indicadores.

Quanto às origens da comunidade cívica, tendo como estudo de caso a Itália, PUTNAM (2005 [1993]) defende que o contexto histórico é fundamental na moldagem das instituições, bem como da comunidade. Para o autor, quanto mais cívica uma região, mais transparente seu sistema político.

"Nas regiões menos cívicas (...) a política se caracteriza por relações verticais de autoridade e dependência, tal como corporificadas no sistema clientelista. A política nessas regiões é fundamentalmente elitista. As relações de autoridade na esfera política espelham fielmente as relações autoritárias num contexto social mais amplo." (p. 115)

Entretanto, ABU-EL-HAJ (1999) critica essa teoria de PUTNAM (2005 [1993]), acusando-a de determinismo cultural, uma vez que PUTNAM (2005 [1993]) sugere que não há como uma região de baixo capital social aumentá-lo, visto que está fadada historicamente a ser assim: "O culturalismo da obra [de Putnam] indiretamente condena civilizações inteiras às oligarquias e ao atraso econômico permanente" (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 71). O autor contrapõe o determinismo cultural de PUTNAM (2005 [1993]) ao determinismo institucional

---

<sup>9</sup> "Algumas formas de capital social são boas para algumas coisas e não para outras." (tradução livre)



de EVANS (1995), para quem o Estado é a fonte da dinâmica social, resumindo desta forma os dois trabalhos:

“Por um lado [Putnam], a confiança interna em associações provocaria um intenso engajamento cívico. Por outro [Evans], a normalização do espaço público reproduziria e intensificaria a generalização das iniciativas coletivas” (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 71)

Na década de 1990, EVANS, no livro “Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation” (1995), começa a relacionar desenvolvimento regional, fomento estatal e capital social, mas foi em seu artigo “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy” (EVANS, 1997) que o autor passou a trabalhar mais o conceito de sinergia entre Estado e sociedade como catalisador de desenvolvimento. Para EVANS (1997), a sinergia entre Estado e sociedade pode ser um grande catalisador de desenvolvimento: “Norms of cooperation and networks of civic engagement among ordinary citizens can be promoted by public agencies and used for developmental ends”<sup>10</sup> (p. 178). Entretanto, muitas vezes as ações estatais refletem e reforçam as disparidades sociais de poder, servindo como instrumento de dominação dos privilegiados. Ao analisar os diferentes papéis do Estado, EVANS (1995) destaca que um dos principais é “... fostering economic transformation and guaranteeing minimal levels of welfare...”<sup>11</sup> (p. 5).

Para EVANS (1997), é possível desenvolver capital social numa sociedade, especialmente em países de terceiro mundo, que não têm como base um estoque de capital social. Muitas vezes, sem uma intervenção estatal, esses países recaem no círculo vicioso de não-cooperação, da teoria de PUTNAM (2005 [1993]), a qual EVANS (1997) considera pessimista. O contexto social é importante, mas não imutável e a falta de estoque de capital social inicial não é, para o autor, uma barreira ao desenvolvimento, segundo o qual, o Estado não age diretamente na construção desse capital, mas pode agir como

---

<sup>10</sup> “Normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidas por agências públicas e usadas para fins de desenvolvimento” (tradução livre)

<sup>11</sup> “... fomentar transformação econômica e garantir níveis mínimos de bem-estar...” (tradução livre)

base de confiança, criando um ambiente mais favorável à sua produção. Exemplos disso são a diminuição da burocracia, maior organização e melhor atendimento dos setores públicos à sociedade e também a consulta aos saberes locais<sup>12</sup> para serviços e investimentos públicos. A construção de capital social funciona bem quando alguém ou algum órgão do governo é inserido na comunidade, tornando-se parte de seu dia-a-dia e aumentando a confiança sociedade-governo e, conseqüentemente, sociedade-sociedade, funcionando como um elo em comum. A contribuição do governo para o capital social é distante e em geral, ele apenas fornece o ambiente apropriado. "Complementarity is given a new dimension when social capital is included along with goods and services as a desired outcome of public-private cooperation."<sup>13</sup> (EVANS, 1997, p. 180)

A produção de capital social, segundo EVANS (1997), pode se dar através da inserção de pessoas do governo na sociedade. Assim, criam-se vínculos de confiança sociedade-governo, que podem ser transferidos posteriormente para sociedade-sociedade. Para o autor, não é o baixo estoque de capital social que impede o desenvolvimento regional, mas sim, as dificuldades de ampliar esse estoque e gerar outros laços de solidariedade e ação social que sejam eficazes política e socialmente. Assim, sugere-se, com base em algumas experiências, que essa ampliação do estoque seja feita através de instituições públicas, com políticas de geração de confiança e cooperação. Entretanto, o autor destaca a desmotivação de muitos funcionários públicos em fazer essa ponte de confiança sociedade-governo, "(...) many public bureaucracies give public sector workers little reason to pay attention to the people they are serving."<sup>14</sup> (p. 196) Deve ser levada em conta também a diferente relação Estado-sociedade e Estado-elite, para evitar que a aproximação público-privado recaia em corrupção e clientelismo. A vantagem

---

<sup>12</sup> Conhecimento que a população local tem sobre a sua própria comunidade

<sup>13</sup> "Complementaridade ganha uma nova dimensão quando o capital social é incluído junto com produtos e serviços como um produto desejado da cooperação público-privada." (tradução livre)

<sup>14</sup> "... muitas burocracias públicas dão ao trabalhador do setor público pouco motivo para dar atenção às pessoas que estão servindo" (tradução livre)

da mobilização da sociedade como um todo é que ela auxilia no controle da integridade da ação público-privada, elevando a produção de capital social.

O papel do Estado, enfatizado por EVANS (1995, 1997), é também visto como essencial também para MORGAN e NAUWELAERS (2002), que destacam sua importância em intervenções para desenvolver as Regiões Menos Favorecidas (RMFs), inclusive apoiadas pelo Banco Mundial no fim da década de 1990. Esse papel essencial do Estado dá-se através de mais autonomia regional e maior descentralização de tomada de decisões. Em RMFs, através de políticas públicas, empresas particulares e empresas privadas podem interagir localmente e, juntas, explorar soluções para problemas comuns, especialmente "... where firms see themselves in atomistic terms and where, consequently, there are low levels of social capital (e.g. norms of trust and reciprocity),..."<sup>15</sup> (p. 3)

### 2.1.2 Confiança e Cooperação

Para PUTNAM (2000), pessoas que confiam mais são mais honestas e também mais confiáveis. Honestidade, engajamento cívico e confiança social reforçam-se mutuamente, sendo indicadores um do outro. O autor também ressalta que quanto maior a cidade ou a comunidade menores são esses três fatores, pois maior a indiferença e o isolamento entre as pessoas. PUTNAM (2000) conclui que a diminuição no capital social estadunidense é também geracional, uma vez que as pessoas hoje têm maior mobilidade, maior formalidade e menores conexões com o lugar onde vivem do que na década de 1960. Para o autor, os principais competidores do capital social são a televisão e também a internet, que competem por tempo livre, causam isolamento cívico e estimulam a passividade.

---

<sup>15</sup> "... onde empresas vêem-se de forma atomizada (fragmentada) e onde, conseqüentemente, há baixos níveis de capital social (por exemplo, normas de confiança e reciprocidade),..." (tradução livre)

Em seu estudo sobre a comunidade cívica italiana, PUTNAM (2005 [1993]) conclui que as regiões mais cívicas são também as mais propícias e mais simpáticas à idéia de participação da comunidade nas políticas e intervenções públicas, em contraposição a uma região menos cívica, na qual "... há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maiorais [políticos], são feitas para ser desobedecidas." (p. 124). Para o autor, nas regiões mais cívicas, todos cumprem as leis, na expectativa de que os demais também irão cumpri-las (círculo virtuoso), ao contrário das regiões com menor capital social, nas quais as leis não são obedecidas porque parece tolice segui-las, já que não se espera que ninguém as siga de qualquer forma (círculo vicioso):

"Contrariamente ao que sucede na comunidade cívica mais igualitária e cooperativa, a vida numa comunidade verticalmente estruturada e horizontalmente segmentada oferece a todo instante uma justificativa para os sentimentos de exploração, dependência e frustração, sobretudo na extremidade inferior da escala social, mas também em níveis um pouco mais elevados" (PUTNAM, 2005 [1993], p. 123)

Essa mesma desconfiança está presente nos estudos de HOGGART (2006 [1957]) e GANS (1965), nas décadas de 1950 e 1960, sobre classes trabalhadoras na Inglaterra e nos EUA, respectivamente. No estudo de GANS (1965) sobre uma comunidade de imigrantes italianos no bairro de West End em Boston, nos EUA, é possível perceber a forte dependência que os membros da comunidade possuíam em relação aos demais membros. Inversamente, todos que não faziam parte daquela rede de relacionamentos eram mal vistos. Até mesmo os integrantes da rede que não buscavam estabilidade e pareciam querer mudar (ou melhorar) de vida, eram isolados do grupo. Para os membros da rede, trabalha-se e ganha-se dinheiro para sobreviver, pois o importante para a classe trabalhadora é a família e os amigos, o que reforça a não-competitividade existente entre trabalhadores de uma mesma empresa ou de uma mesma profissão. Todos que não seguem esses princípios, como as

classes média e alta, são vistos com desconfiança, bem como o governo, cujo funcionamento é de difícil compreensão.

“... difficulty in comprehending the nature of administrative procedure, and the bureaucratic government. He [West-Ender] can explain these only by concepts based on individual motivation and morality, for example, by honesty, selfishness, and greed. Thus, he personalizes all of what are in part, at least, impersonal relationships (...) feel themselves to be exploited or even persecuted by government (...) [low-income populations] have been exposed to sufficient exploitation by more powerful groups in the city to justify some of their suspicions.”<sup>16</sup> (p. 95)

Na Inglaterra, na década de 1950, HOGGART (2006 [1957]) realizou um estudo sobre o uso de expressões com palavras como nós e eles para caracterizar identificação de classe. Essa distinção é usada pelas classes trabalhadoras especialmente quando confrontadas com autoridades, como patrão, polícia e governo. A sensação de desvantagem é bastante comum, além da idéia de que a lei está sempre do lado dos outros (eles) e é mais dura com a classe trabalhadora (nós). Há também a sensação de que essa classe mais rica (eles) usa uma linguagem mais elaborada, para dificultar a compreensão e humilhar os da classe trabalhadora (nós).

Tanto no estudo de GANS (1965) como no de HOGGART (2006 [1957]), percebe-se uma forte distinção de classe, reforçada pela desconfiança recíproca. Apesar do grande estoque de capital social gerado dentro de cada grupo, há vários efeitos externos negativos que impedem a interação e a geração de desenvolvimento local e/ou regional.

Ao analisar Regiões Menos Favorecidas (RMFs), MORGAN e NAUWELAERS (2002) afirmam que estas precisam compensar o seu baixo, ou às vezes, nulo, estoque de capital social e procurar outros meios de

---

<sup>16</sup> “... dificuldade em compreender a natureza do procedimento administrativo, e do governo burocrático. Ele [morador do West End] pode explicar esses conceitos apenas baseado em motivação e moralidade individuais, por exemplo, pela honestidade, egoísmo e ganância. Portanto, ele personaliza tudo o que em parte, ao menos, são relações impessoais (...) sentem-se explorados ou mesmo perseguidos pelo governo (...) [populações de baixa renda] foram expostas a exploração suficiente pelos grupos mais poderosos da cidade para justificar parte de suas suspeitas.” (tradução livre)

potencializar seu avanço. Os autores acreditam que as RMFs não possuem redes de relacionamento que favoreçam a aprendizagem e a inovação, apesar de possuírem redes de relacionamento, mas apenas interessadas em refletir e proteger o *status quo*. Nesse ponto, discordam de PUTNAM (2005 [1993]) quanto ao associativismo, pois defendem que ele pode ser prejudicial e clientelista, enquanto PUTNAM (2005 [1993]) vê o associativismo sempre como benéfico. Pela argumentação de PUTNAM (2005 [1993]), associações como a Máfia italiana (organização criminosa de base clientelista), o IRA<sup>17</sup> (grupo separatista irlandês) e o ETA<sup>18</sup> (grupo separatista basco) deveriam ser benéficas para a sociedade e desenvolver a região.

“... we have to make a distinction between **social and unsocial capital**, between networks which promote development, be it political or economic, and networks which manifestly do not<sup>19</sup>.” (MORGAN; NAUWELAERS, 2002, p. 11 – grifos meus).

Para os autores, as instituições coletivas são parte do problema do subdesenvolvimento das RMFs, na medida em que são baseadas em redes de relacionamento nas quais o *status* leva privilégio sobre o conhecimento. Eles defendem a importância de estoque de capital social para o desenvolvimento dessas regiões e vêem as políticas de desenvolvimento regional das décadas anteriores como focalizadas, apenas, na construção de infra-estrutura. Destacam, também, que a escala regional é mais propícia para criação de capital social do que a escala nacional, pois na região há interações pessoais e os níveis de confiança podem ser mantidos ao longo do tempo.

Para BAQUERO (2003), que analisa o contexto brasileiro principalmente no sul do país, quanto mais uma pessoa participa de associações, maior sua tendência de solidificar um civismo público e ajudar na consolidação da democracia. Entretanto,

---

<sup>17</sup> IRA - Irish Republican Army, que significa Exército Republicano Irlandês, em inglês

<sup>18</sup> ETA - Euzkadi Ta Askatana, que significa Pátria Basca e Liberdade, na língua basca.

<sup>19</sup> “... é preciso fazer uma distinção entre **capital social e capital não-social**, entre redes que promovem o desenvolvimento, tanto político quanto econômico, e redes que manifestadamente não o promovem.” (tradução livre – grifos meus)

“... tolerância e cooperação, somente geram confiança generalizada quando se orientam para a comunidade como um todo, o que não é o caso de bandos, a máfia, ou grupos fanáticos que podem produzir capital social personalizado, mas não produzem **capital social público** que é o que conta para o amadurecimento democrático de um país.” (p. 100 – grifos meus)

Em sua análise sobre o capital social nos EUA, PUTNAM (2000) faz uma observação sobre os efeitos negativos (externalidades) das densas redes de capital social, reconhecendo que nem sempre são benéficas: “Networks and the associated norms of reciprocity are generally good for those inside the network, but the external effects of social capital are by no means always positive”<sup>20</sup> (p. 21). O autor cita a tríade de ideais da Revolução Francesa (Liberdade, Igualdade e Fraternidade), comparando o capital social à fraternidade. Com isso, compara o peso de cada um dos elementos da tríade, chegando à conclusão de que quando é dada muita ênfase em um deles, o conjunto fica desequilibrado. Numa comunidade, isso pode se refletir em isolamento e intolerância com os que não fazem parte das redes de relacionamento, os que estão fora do estoque de capital social existente no local. Esse isolamento pode levar a uma forte segregação social, mantendo fora os que estão fora da rede, e oprimindo a liberdade dos que estão dentro da rede, tornando-os conformados e confinados aos pensamentos do grupo, para não correrem o risco de serem, também, isolados.

Para o autor, há duas formas principais de capital social, que podem se manifestar juntas ou separadas: *bridging* (inclusivo) e *bonding* (exclusivo)<sup>21</sup>. O primeiro seria o capital social inclusivo, que é um capital social mais abrangente, no qual nem sempre se conhece pessoalmente ou intimamente as pessoas que fazem parte dele. Já o capital social exclusivo, é restrito a grupos menores, que auxiliam nos problemas mais cotidianos e com os quais se

---

<sup>20</sup> “Redes e normas associadas de reciprocidade podem geralmente ser boas para quem está dentro da rede, mas os efeitos externos do capital social não são necessariamente positivos” (tradução livre)

<sup>21</sup> O capital social inclusivo é também chamado de “capital social de ponte” e o capital social exclusivo é também chamado de “capital social de ligação” (MARTELETO; DE OLIVEIRA E SILVA, 2004)

convive diariamente e mais intensamente. É esse capital social exclusivo (*bonding*) que pode gerar externalidades negativas, como o isolamento e a segregação social. Apesar desse aspecto negativo do capital social, ainda são mais participativos na comunidade e mais ativos em associações, os que se inserem numa rede repleta de capital social. Assim como os estados dos EUA em que há maior capital social, tanto inclusivo como exclusivo, há também maior tolerância, mais igualdade cívica e melhor distribuição de renda.

Os efeitos negativos das redes densas podem ser bem observados na pesquisa de ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]) sobre uma comunidade com fortes normas de conduta e redes de relacionamento. Apesar dos autores não usarem o conceito de capital social, percebe-se que estas normas reforçam as conexões internas através do isolamento de quem é externo à rede e ao estoque de capital social produzido. Nesse caso, dentro de um mesmo bairro, os moradores mais antigos, os estabelecidos, discriminavam os moradores mais recentes, os *outsiders*. Os estabelecidos estigmatizavam os novos moradores através de apelidos, fofocas e estereótipos, em que os bons exemplos dos estabelecidos e os maus exemplos dos *outsiders* eram explorados para reforçar esses preconceitos. Assim como na pesquisa de HOGGART (2006 [1957]), o uso do vocabulário e da linguagem também diferenciava esses grupos com palavras de coletivo como nós e eles.

Pode-se dizer que o grupo coeso formado pelos estabelecidos criava uma rede repleta de capital social, pois gerava muitas relações de confiança e cooperação internas. Apesar disso, os efeitos externos negativos eram implacáveis com os *outsiders*, que haviam recém mudado para uma comunidade que, além de não os aceitar, fazia com que a imagem que os estabelecidos tinham dos *outsiders* fosse a imagem que os próprios *outsiders* tinham de si mesmos, ou ao menos de seus vizinhos. Com isso, os *outsiders* não se relacionavam entre si, o que, segundo ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]), reforçava a estigmatização e fazia com que não juntassem forças para uma contra-estigmatização.



O poder e, por outro lado, o isolamento dos estabelecidos eram reforçados pela constante alimentação da estigmatização e das fofocas. Em contrapartida, para permanecer no grupo forte, os membros deviam se submeter às suas regras de conduta, por vezes, sacrificando sua satisfação pessoal: "A participação na superioridade de um grupo e em seu carisma grupal singular é, por assim dizer, a recompensa pela submissão às normas específicas do grupo." (ELIAS; SCOTSON, 2000 [1965], p. 26)

O conceito de capital social como uma rede de relações de confiança e cooperação mútuas é fundamental, podendo ser aplicado de diferentes maneiras, como os círculos virtuoso e vicioso de PUTNAM (2001, 2005 [1993]), a intervenção estatal de EVANS (1995, 1997) e a inovação de MORGAN e NAUWELAERS (2002). A confiança e a cooperação manifestam-se dentro das redes de capital social, podendo também revelar-se com efeitos negativos externos, desconfiança e isolamento, como visto em HOGGART (2006 [1957]), GANS (1965) e ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]), apesar dessas três obras tratarem mais diretamente da relação entre classe trabalhadora e território e não diretamente do capital social. Tanto os autores que tratam diretamente do capital social como os que abordam suas características, sem o tratar diretamente, reconhecem os efeitos positivos internos, assim como os efeitos negativos externos do acúmulo de capital social. BAQUERO (2003) faz uma aproximação para o caso brasileiro e a importância do associativismo na construção de capital social e na ampliação da democracia. Agora, serão vistos, mais especificamente, a participação da população, seus canais participativos, sua desconfiança, seu associativismo, suas manifestações e seus níveis participativos.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO

### 2.2.1 Pertencimento e Associativismo

Como já demonstrado nos estudos de comunidades de baixa renda na Inglaterra e nos EUA, HOGGART (2006 [1957]) e GANS (1965), respectivamente, havia muita desconfiança desses grupos em relação ao governo e sua estrutura burocrática, cujo funcionamento é considerado complexo e de difícil entendimento. Muitos acreditavam que toda pessoa envolvida em política era ladrão e mau-caráter. Esse tipo de pensamento perdura até hoje em muitas sociedades, dificultando o processo participativo, pela falta de confiança. HOGGART (2006 [1957]) também mostrou que, muitas vezes, as pessoas optam por não participar, simplesmente, porque não querem colaborar com quem não está do seu lado (nós *versus* eles).

ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]), ao tratar da organização de uma comunidade e de suas divisões em grupos fechados, mostraram que os grupos estabelecidos excluem os *outsiders* não só de representação, como também de participação na maioria dos processos participativos, como decisões na escola, na igreja, nos clubes e associações. Para os autores, o isolamento de parte da população é feito não só no sentido público x privado, mas também no interior de cada bairro e comunidade, em que se formam os grupos de estabelecidos e os desagrupados *outsiders*, que ficam de fora também das organizações, associações e, conseqüentemente, das participações.

“Eles cerraram fileiras contra os intrusos. Esnobaram-nos. Excluíram-nos de todos os postos de poder social, fosse na política local, nas associações beneficentes ou em qualquer outra organização local em que sua influência fosse predominante.” (ELIAS; SCOTSON, 2000 [1965], p. 65)

Para os autores, a força de um grupo estabelecido pode intimidar e impedir a participação de outros grupos ou indivíduos desagrupados em

organizações do próprio local, escola ou associações. É possível comparar o caso visto por ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]), um bloqueio ou exclusão por parte das associações estabelecidas pode impedir os *outsiders* de participar, ao PDM no Brasil, no qual muitas pessoas participam do planejamento municipal também através de associações e organizações. O associativismo, apesar de, às vezes, isolar os que ficam de fora dele, pode gerar hábitos de participação nos associados. Para BAQUERO (2003), que analisa o contexto brasileiro de participação da população, o associativismo é uma boa escola de aprendizado de processos participativos e de pensamento em interesses coletivos, ampliando as chances de maiores níveis participativos governo-sociedade, criando um ambiente estimulante para a participação política. O autor também enfatiza que as associações podem ampliar o capital social, destacando que há valorização do cidadão quando há *empowerment*<sup>22</sup> e ele participa de atividades coletivas com benefícios de amplo espectro. Quando há pouca escolaridade para desenvolver a capacidade cognitiva do cidadão, o associativismo pode agir como catalisador da participação.

“A menos que os cidadãos tenham fé nessas instituições [instituições democráticas] e envolvam-se em atividades de auto-governança, a democracia enquanto conceito e enquanto prática pode tornar-se algo destituído de significado, usado para legitimar práticas autoritárias e de corrupção institucionalizada, pois a cidadania social não se faz presente.” (p. 84)

O melhor caminho para reverter a atual crise da democracia representativa, segundo BAQUERO (2003), é agir localmente, através de pequenas associações, uma vez que a descentralização das ações é mais eficiente que a democracia representativa, pois elimina parte dos vícios clientelistas do Estado. Ao comparar associações a partidos políticos, o autor afirma que o capital social gerado através de partidos políticos é praticamente

---

<sup>22</sup> Empoderamento (tradução livre)

irrelevante no Brasil, mas que as associações podem promover e facilitar o engajamento político.

“... a democracia resultante de um processo de descentralização transcende a democracia representativa, pois implica que o processo de tomadas de decisões resulte da negociação estabelecida diretamente...” (p. 89).

A construção de capital social através da participação da população é também analisada por SINTOMER e DE MAILLARD (2004), no contexto francês. Os autores realizaram uma pesquisa sobre a nova política urbana francesa (*politique de la ville*), que procurou descentralizar as decisões e dar mais autonomia aos bairros, em especial aos mais necessitados. Essa política francesa teve início nos anos 1970, mas tornou-se obrigatória apenas a partir de 2002, com uma lei que instituiu a obrigatoriedade de Conselhos de Vizinhança em cidades com mais de 80 mil habitantes. Na *politique de la ville*, a idéia de que a inclusão das associações no processo decisório e na implementação das políticas públicas fortalecerá as associações e, conseqüentemente, aperfeiçoará a cultura cívica e facilitará o desenvolvimento de novas sociabilidades tem, segundo os autores, se espalhado enormemente. As práticas, entretanto, têm sido mais ambivalentes. Primeiramente, os recursos principais têm sido repassados a ONGs<sup>23</sup> nacionais e regionais, ao invés de repassados a moradores das comunidades mais carentes. As ações sobre essas comunidades não têm sido feitas por elas mesmas, mas continuam a vir de fora, antes pelo governo, agora pelas ONGs (na maioria, externas ao bairro ou à comunidade).

“Associative leaders devote more and more time to the contacts with bureaucrats and develop actions only if they are backed by institutions. (...) Associations, although not completely dependent, are

---

<sup>23</sup> ONGs: Organizações Não-Governamentais

no more autonomous and act as intermediaries rather than counter-powers in their relation with institutions.”<sup>24</sup> (p. 21)

Para os autores, o estigma social das classes populares também caracteriza as relações entre associações de bairro e autoridades, marcando uma forte distância e hierarquia. Conclui-se que aqueles que participam não são estatisticamente representativos, visto que alguns grupos estão sempre ausentes das discussões e com representação limitada, como estrangeiros, jovens, segunda geração de imigrantes e pessoas das classes mais carentes. Além disso, quando estes grupos de fato participam, eles tendem a ser marginalizados nos debates: “In poor neighborhoods, speech tends to be monopolized by a small number of people, most of all politicians and associations leaders.”<sup>25</sup> (SINTOMER; DE MAILLARD, 2004, p. 16).

São três os objetivos da *politique de la ville*: funcional (aumentar eficiência administrativa), social (desenvolver ou construir coesão social) e político (expandir cultura cívica, através da participação). Na França, muitas associações são consultadas em decisões e participam de comitês, sendo muitas vezes responsabilizadas pela implantação de ações e políticas públicas.

“But even an evaluation conducted according to the criteria of social cohesion can assert that the participative dimension of the new urban policy has had ambivalent effects: it has not automatically produced a development of associative networks that could represent the skeleton of a new sociability and it has lacked social openness.”<sup>26</sup> (SINTOMER; DE MAILLARD, 2004, p. 14)

---

<sup>24</sup> “Líderes associativos devotam mais e mais tempo em contatos com burocratas e desenvolvem ações apenas quando apoiados por instituições. (...) Associações, apesar de não completamente dependentes, não são mais autônomas, e atuam mais como intermediárias que como contra-poder em sua relação com instituições.” (tradução livre)

<sup>25</sup> “Nos bairros pobres, o discurso tende a ser monopolizado por um pequeno número de pessoas, em sua maioria, políticos e líderes de associações” (tradução livre).

<sup>26</sup> “Mas mesmo uma avaliação conduzida de acordo com o critério de coesão social pode confirmar que a dimensão participativa da nova política urbana teve efeitos ambivalentes: não produziu automaticamente redes associativas que pudessem representar o esqueleto da nova sociabilidade e careceu de abertura social.” (tradução livre).

Deve-se ressaltar a diferença de escala espacial de participação brasileira e francesa. No caso francês, a participação da população refere-se a projetos específicos e programas de governo a nível local, normalmente abrangendo uma vizinhança ou um bairro. Já no Brasil, a participação refere-se principalmente ao planejamento municipal, ou às vezes à gestão municipal, como no caso do OP e dos Conselhos Gestores, mas sempre remetendo à cidade como um todo.

No Brasil, tanto na gestão como no planejamento participativos da cidade, a população normalmente relaciona-se com o poder público através dos grupos estabelecidos dentro da sociedade, como conselhos profissionais, organizações e associações. Dentro desses grupos, o importante papel das ONGs nos movimentos e participações populares é destacado por CARVALHO (1998), que as considera um segmento com capacitação técnica e/ou política para intervir nos processos administrativos e nas instâncias de participação. Porém, para SANTOS (2005), uma parcela da população recusa-se a participar da gestão e do planejamento públicos e tem grande desconfiança do governo.

“... há um estranhamento do cidadão para com o envolvimento político, visto como coisa da elite e para a elite. Quando o Estado não executa suas tarefas, ou ainda quando explodem denúncias de corrupção, aos olhos da população tais fenômenos seriam vistos como sendo apenas “defeitos de caráter” do governante de plantão, já que “todo mundo é igual mesmo” e que a participação individual pouco mudaria o estado de coisas.” (p. 1)

Apesar desse distanciamento, segundo RIBEIRO (2003), cabe às classes trabalhadoras a construção de um projeto de cidade capaz de produzir um modelo de desenvolvimento justo e sustentável. Por outro lado, DAGNINO (2002) considera perigosa a super expectativa e uma conseqüente constatação de fracasso do modelo de participação idealizado. RIBEIRO (2003) ainda afirma que não será um caminho fácil ou rápido, pois

“... é de se esperar dificuldades para a difusão na sociedade de uma consciência crítica às mudanças em curso no sistema de gestão da

cidade. Ao contrário, em muitos casos é possível se perceber a aprovação das iniciativas de entrega dos serviços públicos ao grande capital..." (RIBEIRO, 2003, pp.23-24)

Assim como visto em SANTOS (2005), a população muitas vezes prefere não se envolver com o governo e deixar tudo por conta das instituições públicas. Entretanto, BAQUERO (2003) enfatizou a importância da democracia deixar de ser apenas representativa (através das eleições) e passar a ser participativa, com a inclusão da população nos processos decisórios. Ao incluir a população na gestão e no planejamento municipal, pode-se perceber que ocorrem as mesmas tensões dos grupos analisados por ELIAS e SCOTSON (2000 [1965]). Os autores demonstraram que não é tão fácil incluir a população nos processos de planejamento e tomada de decisões e que muitas vezes há, além do isolamento sociedade civil-poder público, um isolamento e estigma social entre os grupos da sociedade e entre cidadãos associados e não-associados, deixando alguns segmentos da sociedade sempre ausentes nas discussões. Há inúmeras formas de incluir a população, associada ou não, nos debates e planejamentos municipais, dependendo da escala e do objetivo de cada projeto.

### 2.2.2 Envolvimento Participativo no Brasil

A gestão da cidade, no Brasil, passou a ser mais democrática e participativa a partir da década de 1980, quando alguns municípios implantaram o Orçamento Participativo, o OP, e alguns criaram os Conselhos Gestores (ou Conselhos Setoriais). Ambos atuam na gestão municipal de forma participativa, quer alterando e/ou definindo orçamentos, quer participando da construção de políticas públicas setoriais (como saúde, educação e segurança).

Faz-se aqui, desde o princípio, uma ressalva de SOUZA (2006), de que não se deve atribuir aos instrumentos, técnicas e rotinas a responsabilidade de instaurar, simplesmente por existirem, uma maior justiça social. É importante

diferenciar também a democracia representativa da delegação, bastante usada em instrumentos participativos. Para o autor, a representação significa passar o direito de decisão a terceiros, que decidem livremente em nome da coletividade que o elegeu. Já na delegação, uma pessoa é eleita para levar o que foi discutido para uma instância superior de decisão e, depois, deve retornar as respostas à população. O delegado atua como um porta-voz, que recebe instruções da coletividade, normalmente, de mandato curto.

A inclusão da sociedade civil na gestão pública, segundo MILANI (2006), pode ter muitos nomes: participação dos cidadãos, participação democrática, participação social e participação comunitária. Às vezes, a mesma prática possui mais de um nome e outras vezes, práticas de mesmo nome são bastante diferentes no seu funcionamento. Além dos diferentes nomes, o autor também destaca a diferença geográfica das experiências democráticas, que tendem a se concentrar no sul e no sudeste do país. Em cada lugar onde são implantados, os Conselhos e OPs têm um funcionamento diferente, mas a inclusão de uma prática participativa já é um caminho para a ampliação da democracia.

“Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas” (MILANI, 2006, p. 182)

Há diversos prós e contras da participação da população na gestão e no planejamento da cidade, de acordo com SOUZA (2006). Os principais defensores da participação sustentam que ela ajuda a formar melhores cidadãos, facilita o seu *empowerment*<sup>27</sup>, o controle dos cidadãos sobre o governo, a promoção de cooperação entre grupos sociais diversos e aumenta o senso de responsabilidade a obras públicas de interesse comum. As ressalvas da participação seriam que o foco é quase exclusivamente (micro) local e que a

---

<sup>27</sup> Empoderamento (tradução livre)



participação não chega a influenciar aquilo que é mais importante, havendo efeitos indesejáveis devido a problemas de comunicação e ignorância dos técnicos sobre relações de poder locais e tutela benevolente dos técnicos sobre os pobres. O autor complementa que, apesar de não ser perfeita, "... quanto mais ampla e profunda for a participação, maior será a probabilidade de ela poder contribuir para minimizar certas fontes de distorção." (p. 190), diminuindo a corrupção, o desperdício de tempo e recursos e erros de avaliação.

A população pode ser incluída de diferentes maneiras no planejamento (elaboração do Plano Diretor Municipal, o PDM) e na gestão municipais (através de Conselhos Setoriais ou do OP), para o desenvolvimento de políticas públicas e a definição de orçamentos e prioridades. Alguns participam através de suas associações, outros apenas informam-se sobre o assunto e alguns engajam-se verdadeiramente nos processos participativos. Em 2003, no Brasil, foi criado o Ministério das Cidades, que deu maior apoio às ações de planejamento e gestão municipais participativas, criando políticas nacionais de desenvolvimento, elaborando materiais de apoio e incentivando as Conferências das Cidades como espaços de debate.

De acordo com o Ministério das Cidades, a participação dos cidadãos nas políticas públicas pode se dar de três formas: Conselhos de Desenvolvimento Urbano; Conferências de Política Urbana; e Debates e Audiências Públicas. Especialmente em relação ao Plano Diretor, há sempre a orientação de que a linguagem seja acessível, pois segundo o Ministério, o Plano Diretor deve ser "... um conjunto de regras simples, que todos entendam." (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 19). O Ministério das Cidades também destaca que o processo de planejamento não se encerra com a entrega e aprovação do Plano Diretor, incentivando a criação de Conselhos da Cidade como instrumento permanente de discussão e gestão da cidade.

Para BAQUERO (2003), participar da esfera pública, na construção de políticas e propostas, não é muito simples, pois exige uma compreensão do seu funcionamento. Para o autor, a capacidade de fiscalização da população deve

ser precedida de um processo de capacitação das pessoas e de educação política. CARVALHO (1998) também destaca a dificuldade técnica e política que alguns conselheiros têm para discutir políticas públicas e programas. Apesar disso, há atualmente mais conselheiros que vereadores na maioria dos municípios brasileiros e os vereadores também não passam por capacitação (ao menos não uma capacitação oficial) para discutirem políticas e programas. Em muitos casos, são mais desinformados que muitos conselheiros, mas, por serem os responsáveis pela aprovação da legislação municipal, dispõem de mais auxílio técnico.

A educação política e a capacitação técnica tantos dos conselheiros como da sociedade civil em geral seria fundamental para uma participação igualitária e mais efetiva. Para DAGNINO (2002), essa falta de preparo da população pode reduzir sua participação a uma função consultiva e legitimadora de decisões já tomadas pelo poder público, além de desmotivar a participação e reduzir sua representatividade. A autora acredita que as ONGs possuem uma grande importância e grande tarefa de capacitar a população ou, ao menos, de atuar como parte da sociedade civil técnica e politicamente capacitada para discussões. Outra solução é dada para ampliar a participação, com "... a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios." (p. 287)

Entretanto, SOUZA (2002 [2001]) afirma que há muito exagero e distorção ao se tratar da incapacidade intelectual dos cidadãos comuns, além da indisponibilidade dos técnicos para um diálogo mais aberto. O autor defende que a população não precisa ter conhecimento técnico profundo e proficiente, mas apenas ser honestamente informada, para que possa tomar decisões a respeito dos fins e dos objetivos. De qualquer maneira, "... técnicos e cientistas são insubstituíveis *enquanto tais*, devendo atuar na qualidade de *consultores* ou *assessores* dos cidadãos, prestando esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomada de decisão" (SOUZA, 2002 [2001], p. 330 – grifos do autor). Em trabalho posterior, SOUZA (2006) acrescenta que ao contrário da opinião geral entre os técnicos, o conhecimento que eles possuem, por mais útil

que seja, não os autoriza a indicar melhor que o restante da população o que consideram mais adequado para o bem comum ou o interesse público.

Há um agravante quanto ao acesso a informações, decorrente da idéia de que as pesquisas e documentos produzidos na ou para a Prefeitura são altamente confidenciais. Esse é um hábito antigo dos setores públicos brasileiros que, infelizmente, permanece até hoje. Isso pode ser percebido mesmo em planos diretores recentes, como o da cidade de São Paulo, no qual a participação foi sub-dividida e acompanhada pelas sub-prefeituras de cada região.

TEIXEIRA e TATAGIBA (2005) realizaram um estudo sobre essa regionalização da participação na elaboração do PDM de São Paulo. Segundo a população entrevistada pelas autoras, a falta de informação (muitas vezes distribuída de forma desigual, para evitar acesso a documentos que poderiam gerar conflitos de interesses) foi um dos principais limitadores do acesso da população aos canais participativos, bem como a complexidade e a falta de conhecimento do funcionamento desses espaços participativos: "... em várias entrevistas, foi comum a compreensão de que os espaços participativos são espaços para homologação de decisões já tomadas em outro lugar..." (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 69). A regionalização das discussões dentro das sub-prefeituras, ainda não amplamente difundida e aplicada, é altamente recomendada pelas autoras, principalmente com base nas respostas da população, pois consegue-se concentrar em problemas mais locais, dos quais a população tem maior conhecimento. Consegue-se também diminuir o tamanho dos grupos de discussão e viabilizar uma maior participação efetiva. Entretanto, as autoras alertam para o fato de que, em alguns locais, essa aproximação maior de setores da sociedade com o governo público gerou um "... fortalecimento dos vínculos de natureza pessoal entre governo e comunidades" (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 88).

As experiências de participação da população na gestão da cidade são principalmente os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (OP). Muitos municípios implantaram, já desde a década de 1980, o OP como forma

de compartilhar a responsabilidade de priorização de parte dos gastos públicos com a população, incluindo a população na gestão municipal. Para FEDOZZI (2001), o OP é um ótimo sistema de ampliação da cidadania, através da co-gestão (poder público/sociedade civil) do fundo público municipal. Segundo o autor, essa inversão de prioridades, de cunho redistributivo, com a instituição de um processo participativo nas camadas populares, ocasionou um aumento do capital social acumulado pelas ações de redemocratização, com a ampliação quantitativa e qualitativa do associativismo comunitário e a formação de uma cultura cívica crítica. O autor ainda coloca que o estoque de capital social é importante, mas não obrigatório, para efetivar a participação da população na gestão da cidade, através do OP.

“A existência prévia de organização comunitária não é condição *sine qua non* para a criação e implantação de OPs, mas talvez explique, em parte, as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre.” (FEDOZZI, 2001, p. 103)

Ao analisar as experiências de OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte, AVRITZER (2002) conclui que a força dos movimentos populares é de grande influência para o sucesso do OP. Apesar de aceitar a importância dos movimentos populares e associações comunitárias, o autor argumenta que a existência de tradição associativa anterior ao OP é apenas um dos fatores de sucesso e destaca que a importância do formato público do OP é também bastante relevante.

Os Conselhos Gestores (ou Setoriais) difundiram-se mais que o OP na gestão pública brasileira, pela sua maior constância, pois em alguns municípios em que o OP foi implantado, dependendo da sucessão dos governos, ele não acontecia todos os anos ou em todas as gestões. Já os Conselhos Gestores, depois de implantados, tendem a permanecerem em funcionamento. Através desses Conselhos, TATAGIBA (2002) coloca que havia uma expectativa de, ao ampliar a participação da população, tornar as agências estatais “... mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade.”

(p. 47). Segundo a autora, há três tipos de Conselhos: de Programas, de Políticas e Temáticos, sendo que a legislação impõe a paridade governo/sociedade em todos os tipos de Conselhos. Apesar de otimista com a própria existência dos Conselhos já há mais de dez anos, a autora afirma que eles têm encontrado dificuldades para reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição de políticas e prioridades sociais. TATAGIBA (2002) destaca a fragilidade do vínculo entre conselheiros e suas entidades de origem, ocasionando uma falsa representatividade dos conselheiros, que muitas vezes não defendem suas instituições, mas sim seus próprios interesses.

A falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto da sociedade civil é, para TATAGIBA (2002), um dos grandes entraves dos Conselhos. A autora alerta para a necessidade de programas de capacitação, cujo conteúdo deve ser discutido com os próprios conselheiros. Destaca também que, apesar da inovação e do avanço democrático dos Conselhos, eles não podem solucionar todos os problemas, pois não possuem um funcionamento autônomo: “A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem inevitavelmente à frustração” (p. 100)

Segundo SANTOS JR. (2005), há uma experiência rica e diversificada de participação, mas mergulhada num contexto de alienação e indiferença da população em geral. Para o autor, é necessário transformar participação comunitária em participação política, superando a divisão entre política econômica e política social, bem como articular os níveis de governo, de forma a possibilitar a

“... ampliação da participação popular, sustentando e aprofundando a articulação entre democracia representativa e democracia participativa, de forma a **gerar o capital social e a cultura cívica requeridos pela dinâmica democrática...**” (p. 45 – grifos meus)

A participação, quando restrita a poucos segmentos sociais (associações, sindicatos e ONGs), reforça o círculo vicioso de produção e reprodução de

desigualdades, pela crescente dificuldade de organização de grupos sociais menos favorecidos. Apenas 27% da população das regiões metropolitanas, onde se concentra a maior parte da população brasileira, é vinculada a alguma associação. O autor acredita que o associativismo não está acessível a todos, sendo necessários outros meios de acesso à participação. Corroborando a teoria de PUTNAM (2005 [1993]), o autor demonstra que os níveis de associativismo são maiores quanto maiores os níveis de renda e instrução, bem como a frequência de leitura de jornais e revistas (fontes de informação política).

O fenômeno associativo tende a ocorrer mais nas regiões mais urbanizadas e mais ricas do país. A maioria das associações no Brasil são pequenas organizações: 76% não possui empregados e apenas 1,85% tem mais de 5 empregados (REZENDE; TAFNER, 2005). Ao comparar Conselhos Gestores e OP, os autores destacam o caráter mais permanente dos Conselhos, uma vez que, em muitos municípios em que o OP foi iniciado, houve diversas interrupções e paralisações. Por outro lado, o OP é mais abrangente e atinge mais as classes mais populares da sociedade, enquanto o Conselho é mais restrito a associados e tem um número muitas vezes limitado de participantes.

Participar, para SOUZA (2002 [2001]), é exercer a autonomia, considerando a participação como a alma do planejamento, ou ao menos, de um que se possa chamar de democrático. Por isso, é necessário vencer as barreiras da desconfiança que a população em geral tem do poder público. O autor também atribui muito da falta de participação à própria população, que muitas vezes é desinteressada e acomodada, pois considera mais fácil deixar as decisões políticas para a "classe política", mesmo não confiando na mesma, "... sem fazer idéia do quão funcional esse comportamento é para o sistema de dominação..." (p. 335).

Segundo o autor, há três problemas que atuam como obstáculos à participação no planejamento: implementação, cooptação e desigualdade. Os problemas de implementação referem-se a problemas de recursos, divulgação, ideologia política, incompetência gerencial e resistência corporativista e tecnocrática. O problema da cooptação diz respeito à deformação do esquema

participativo da sociedade civil por forças políticas do poder público, no sentido de eliminar forças de oposição. Para o autor, "Um compromisso autêntico com a participação é indissociável de um respeito à autonomia da sociedade civil." (p. 388) O problema da desigualdade diz respeito, principalmente, às diferenças de classe, pois as classes mais pobres dispõem de menos recursos (tempo, dinheiro para locomoção, conhecimento técnico, desembaraço e autoconfiança) para participar do que as classes mais abastadas.

Esses obstáculos à efetiva participação ocorrem em alguns casos e dependendo do nível de participação em que a população, ou cada parte dela, se insere no processo participativo de gestão e de planejamento municipais. As diferentes escalas de participação popular, indo de um grau de não-participação até um grau de participação autêntica foram definidas por ARNSTEIN (1969), que explicita que participar não é somente ouvir, pois sem redistribuição de poder, a participação é um processo vazio e frustrante. A autora define três níveis principais de participação: não-participação (*non-participation: 1-2*), participação simbólica ou pseudoparticipação (*tokenism: 3-5*) e poder do cidadão (*citizen power: 6-8*). Dentro de cada uma dessas categorias há subdivisões, totalizando oito subcategorias na escala (ou *escada*, como chama a autora) de participação, sendo eles, em ordem de menor para maior participação: 1-manipulação (*manipulation*), 2-terapia (*therapy*); 3-informação (*information*); 4-consulta (*consultation*); 5-pacificação ou apaziguamento (*placation*); 6-parceria de poder (*power partnership*); 7-delegação de poder (*delegated power*); 8-controle cidadão (*citizen control*).

ARNSTEIN (1969) enfatiza que essa classificação não significa que quanto mais alto na escala de participação, melhor. Para cada problema ou intervenção, há um melhor método de abordagem. Entretanto, o ideal seria que toda a relação governo-população se mantivesse na categoria de poder do cidadão (6-8). A autora alerta, ainda, que nem todo processo participativo possui esses oito graus definidos e a sua classificação deve ser tomada apenas como base, não como modelo de análise participativa. Um processo pode ter

apenas cinco diferentes níveis, enquanto outro pode chegar a ter mais de cinquenta.

A divisão de ARNSTEIN (1969) foi modificada e adaptada por SOUZA (2002 [2001]), que propõe uma redefinição dos nomes e algumas inversões de categorias para: 1-coerção; 2-manipulação; 3-informação; 4-consulta; 5-cooptação; 6-parceria; 7-delegação de poder; 8-autogestão, sendo as macro-divisões: não participação (1-2); pseudoparticipação (3-5); participação autêntica (6-8). O autor retirou a categoria de terapia, incluindo-a na manipulação, mas acrescentando a categoria de coerção. Outra modificação sua foi a alteração de apaziguamento para cooptação, considerando um nome mais coerente com a descrição da própria ARNSTEIN (1969). Segue uma definição dos conceitos que funde a visão de ambos os autores<sup>28</sup>:

a) Não-Participação: Coerção (1) é um processo no qual a população é reunida para aprender “os valores da sociedade”, normalmente funcionando como distração para que a sociedade não se concentre nos reais problemas. Manipulação/Terapia (2) ocorre quando a população é induzida a aceitar alguma intervenção por propaganda, intervenções pontuais e políticas públicas compensatórias.

b) Pseudo-Participação: Informação (3) é disponibilizada de acordo com os interesses políticos, de forma mais ou menos completa, mas sem um espaço para que a população realmente essas informações para o poder público. Consulta (4) é feita com razoável frequência, mas não é dada garantia alguma à população de que suas opiniões serão incorporadas. Pode funcionar como um bom passo à real participação, mas apenas quando há continuidade no processo. Cooptação/Pacificação/Apaziguamento (5) ocorre em especial de forma individualizada, através do convite, por parte do poder público, para que ativistas ou líderes comunitários integrem postos na administração. Dessa forma, são criados canais permanentes de vinculação da população com o

---

<sup>28</sup> No Capítulo 3 há uma outra definição, adaptada para a análise do estudo de caso. Essas definições dadas aqui são para uma noção geral das categorias.



poder público, funcionando como uma consulta permanente, mas em menor número que outros grupos de interesse ou sem poder de voto.

c) Participação Efetiva (Autêntica): Parceria (6) é o nível onde começa a haver maior redistribuição de poder, ocorrendo através do trabalho conjunto do Estado e da sociedade civil, para implementação de políticas públicas ou viabilização de intervenções. Delegação de Poder (7) é mais participativa que a parceria, uma vez que o Estado abdica de atribuições, passando a administração de algumas questões diretamente para a população, como o caso do Orçamento Participativo. Auto-Gestão/Controle do Cidadão (8) seria a completa autonomia da sociedade para gerir a cidade ou, de forma mais pontual, autonomia em alguns setores da administração. Pode funcionar como corporação ou conselho de vizinhança no qual não haja intermediários entre as discussões da população e os recursos para implementação das propostas.

Além dos diferentes graus de participação, há a necessidade de uma mínima compreensão da cidade, leitura de mapas e entendimento de gráficos. Soma-se a isso a linguagem e o jargão técnico utilizado em documentos e audiências, que constituem obstáculos à participação efetiva. Além da abertura e capacitação da população à participação, outro fator que influi diretamente no nível de participação é a capacidade cognitiva dos diferentes atores. Segundo PIAGET (1983), há uma ordem de sucessão das etapas de aprendizagem, que é constante, não sendo possível atingir certo estágio sem ter passado por todos os estágios anteriores. Logo, em virtude da escolaridade, conhecimento e raciocínio lógico, as pessoas participam de diferentes maneiras, compreendendo de forma diferente o processo.

Quanto ao envolvimento pessoal dos atores nos processos participativos, SOUZA (2006) propõe uma classificação em: oportunistas, que são os políticos sem um compromisso autêntico com a participação da população, mas que a utilizam para fins político-eleitorais; aperfeiçoadores, que são gestores e analistas que acreditam que a participação da população é o caminho para aprimorar a democracia representativa; e subversores, que acreditam que as técnicas participativas podem funcionar como uma escola de cidadania,

gerando, futuramente, uma sociedade mais justa. O autor ressalta que ainda há os inimigos declarados da participação, porque não acreditam que funcione, ou porque não acham que interessa para o poder público.

Para cada experiência participativa, há diferentes graus de participação em que cada um dos atores envolvidos recebe ou procura abertura para envolver-se e participar. Esse nível participativo depende do grau de abertura do poder público, de suas intenções (desde envolver, de fato, a população no processo participativo ou apenas formalizar decisões já tomadas em gabinete) e de seu engajamento (reuniões em horário e locais acessíveis, bem como a produção de informações de fácil entendimento para que a população possa compreender e envolver-se melhor no processo), assim como do envolvimento da própria população, sua capacidade de acompanhar o processo de planejamento, seu interesse em procurar informações e capacitação e sua dedicação em tempo e deslocamento para estar presente nas discussões. Como já foi visto, tanto a abertura do poder público como o envolvimento da população podem ser fomentados e/ou gradativamente conquistados através do OP, de Conselhos Gestores, de capacitação (do poder público e da população), de tradição e experiências associativas e participativas, bem como o próprio interesse e envolvimento do cidadão no seu município, seu planejamento e seu desenvolvimento.

Essa participação pode se apoiar e utilizar o estoque de capital social já existente no município ou na comunidade, bem como criar capital social, fomentado a partir da participação conjunta em um projeto ou planejamento. Podem-se utilizar ambos, com o apoio nos que já possuem hábitos participativos, e a inclusão de outros, que o desenvolvem no projeto, ampliando a confiança e a cooperação mútuas.

### 3. ESCOLHA DO MÉTODO E ESTUDO DE CASO

#### 3.1 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Inicialmente, buscou-se definir os conceitos de capital social, níveis participativos, formas de participação da população e PDM a serem utilizados no trabalho, bem como analisar outros trabalhos sobre os temas abordados, de forma a inserir esta pesquisa no campo do conhecimento ao qual ela se refere e distanciar-se de pré-noções e do conhecimento comum. Na busca de um método de pesquisa, buscou-se não adotar um método que engessasse a pesquisa, uma vez que era uma investigação empírica, de cunho social.

A flexibilidade do método, bem como dos instrumentos de pesquisa, não significa que não houve método, mas frisa a importância das decisões *ad hoc* (BECKER, 1999 [1992]). Para BOURDIEU et. al. (1987 [1973]), os procedimentos que instauram o rigor da pesquisa originam-se como respostas que não podem ser formuladas *a priori* e "... toda operación, no importa cuán rutinaria y repetida sea, debe repensarse a sí misma y en función del caso particular"<sup>29</sup> (p. 16).

Para fazer um levantamento do estoque utilizado e da produção de capital social através da participação no processo de elaboração do PDM, bem como dos níveis participativos de cada sujeito, optou-se por realizar questionários e entrevistas. Ambos possuíam, inicialmente, perguntas relacionadas a estrutura familiar, escolaridade, se nasceu ou não no município e em que região do município habita atualmente.

"Quando a investigação pretende maior profundidade ou se trata de explorar assuntos complexos, os questionários contêm mais perguntas abertas e exigem do pesquisador um papel mais ativo para facilitar a verbalização do respondente. Quando o assunto é muito aberto, o

---

<sup>29</sup> "... toda operação, não importa quão rotineira e repetida seja, deve repensar-se a si mesma e em função do caso particular" (tradução livre)

questionário é substituído por um simples roteiro de entrevista...”  
(THIOLLENT, 1987, P. 33)

Os questionários foram estruturados em duas partes, a primeira sobre estoque de capital social e a segunda, sobre a participação na elaboração do PDM e a produção de capital social posterior. A maioria das perguntas possuía opções de respostas, com algumas perguntas mais abertas. Já as entrevistas, além dos dados básicos similares ao questionário, para viabilizar comparação dos dados, eram estruturadas na forma de roteiro de entrevista, organizados na mesma seqüência que os questionários, primeiramente uma investigação sobre o estoque de capital social, seguido por uma investigação sobre a participação na elaboração do PDM e a produção de capital social posterior a esta participação. Em virtude das questões abertas nos questionários e da estruturação por roteiro das entrevistas, todos os questionários e entrevistas foram aplicados pela própria pesquisadora.

A opção por usar questionários e entrevistas deve-se a estrutura de elaboração do PDM utilizado como estudo de caso, que será visto mais detalhadamente no Capítulo 3.2. Sua estrutura apresentava representantes eleitos com diferentes graus de envolvimento, em diferentes etapas do processo: delegados (etapa inicial, com menor envolvimento) e membros da Comissão de Acompanhamento do PDM (a CAPDM, com menor número de membros e maior envolvimento no processo). Posterior à aprovação do PDM, foi eleito um Conselho do Plano Diretor (CPD), cujo grau de envolvimento foi semelhante ao dos membros da CAPDM (formado, em sua maioria, por membros da CAPDM). Logo, optou-se por utilizar questionários com alguns delegados, para se ter um panorama geral da participação de menor envolvimento, e entrevistas com os membros da CAPDM e do CPD, com perguntas mais abertas.

As listagens dos delegados, membros da CAPDM e membros do CPD foram conseguidas na Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Araucária, mas com dados incompletos. Algumas pessoas não constavam com nome completo, endereço e telefone. Em virtude dessa dificuldade de

localização de muitos delegados e membros da CAPDM e/ou CPD, optou-se por realizar os questionários e entrevistas conforme fosse possível localizar as pessoas. Os questionários e entrevistas foram realizados de forma proporcional em relação ao número de representantes de cada divisão regional do PDPA.

Na pesquisa de campo, não bastou escutar os sujeitos e registrar suas palavras, para explicar sua conduta e justificar suas proposições, pois

“... al hacer esto, corre el riesgo de sustituir lisa e llanamente a sus propias prenociones por las prenociones de quienes estudia o por una mezcla falsamente científica y falsamente objetiva de la sociología espontánea del “científico” y de la sociología espontánea de su objeto”<sup>30</sup> (BOURDIEU et. al., 1987 [1973], p. 57)

Outra armadilha do empirismo, na qual se buscou não incorrer, é a generalização, pois um fato empírico explica um caso particular, podendo servir de base para outros estudos, mas essa transferência não pode ser direta e impensada: “Nada prejudicou tanto o progresso do conhecimento científico quanto a falsa doutrina do *geral*” (BACHELARD, 1996 [1938], p. 69 – grifo do autor).

Tomou-se, também, cuidado com a neutralidade científica, ou a falsa neutralidade científica. Para BOURDIEU et. al. (1987 [1973]), tanto o registro utilizado como a formulação e o tipo de perguntas feitas refletem as pré-noções do pesquisador, suas hipóteses e seu julgamento do sujeito pesquisado. Quanto mais consciência o pesquisador tiver de sua escolha de palavras, melhor ele contornará esse problema. BECKER (1999 [1992]) também adverte que muitas vezes os entrevistados alteram seu comportamento, na tentativa de confirmar a hipótese do experimentador. “... os sujeitos reagem a pistas muito leves, que não apenas não têm a intenção de provocar efeito algum, mas que nunca se imaginou que pudessem vir a fazê-lo.” (pp. 72-3) Além disso, os entrevistados

---

<sup>30</sup> “... ao fazer isto, corre o risco de substituir pura e simplesmente suas próprias pré-noções pelas pré-noções de quem se estuda ou por uma mescla falsamente científica e falsamente objetiva da sociologia espontânea do “científico” e da sociologia espontânea de seu objeto” (tradução livre)

reagem mais, quanto mais importante algo lhes parecer. Logo, se o pesquisador se mostra inofensivo e sem poder de ação sobre o futuro do sujeito, ele se mostrará menos propenso a montar um show e será mais sincero. Além disso, se o sujeito é informado de que outras pessoas de seu grupo foram ou serão entrevistadas, entra em ação o “princípio da civilidade cotidiana”, que é a “... falta de disposição das pessoas para mentir ou dissimular quando há perigo de serem descobertas.” (BECKER, 1999 [1992], p. 87).

O pesquisador, para BOURDIEU (1997 [1993]), atribui à entrevista seus objetivos e seus hábitos, gerando um desequilíbrio e uma dissimetria entre entrevistador e entrevistado. “Esta dissimetria é redobrada por uma dissimetria social todas as vezes que o pesquisador ocupa uma posição superior ao pesquisado na hierarquia das diferentes espécies de capital, especialmente do capital cultural” (p. 695). Muitas vezes a pesquisa envolve perguntas sobre as quais o entrevistado nunca havia parado para pensar e analisar, podendo formular sua opinião no decorrer da própria entrevista. Dessa forma, o entrevistador acaba

“Oferecendo-lhe [ao entrevistado] uma situação de comunicação completamente excepcional, livre dos constrangimentos, principalmente temporais, que pesam sobre a maior parte das trocas cotidianas, abrindo-lhe alternativas que o incitam ou o autorizam a exprimir mal-estares, faltas ou necessidades que ele descobre exprimindo-os, o pesquisador contribui para criar as condições de aparecimento de um discurso extraordinário, que poderia nunca ter tido e que, todavia, já estava lá, esperando suas condições de atualização.” (BOURDIEU, 1997 [1993], p. 704)

Para BACHELARD (1996 [1938]), a opinião e os pressupostos são grandes obstáculos à produção de conhecimento científico, e coloca que “Diante do real, aquilo que cremos saber com clareza ofusca o que deveríamos saber” (p. 18). De qualquer forma, isso não quer dizer que o pesquisador vá a campo sem expectativa ou tendência alguma, pois a formulação de hipóteses *a*

*priori* ajuda muito o início da pesquisa. BECKER (1999 [1992]) reforça que a formulação de hipóteses ajuda a organizar os dados, vinculando várias sub-hipóteses umas às outras, considerando uma boa hipótese "... aquela que não entra em choque com quaisquer dos fatos que temos à disposição." (p. 46).

A formulação das hipóteses tem como objetivo balizar a pesquisa, tanto em leitura de base como em coleta de dados e entrevistas. As hipóteses desta pesquisa são em número de três, sendo duas referentes ao capital social, sua produção e seu uso, e uma vinculada aos níveis participativos:

- a) O processo de participação popular na elaboração do Plano Diretor Municipal utiliza como base participativa o estoque de capital social acumulado através de associações, sindicatos, conselhos e ONGs.
- b) Há construção de capital social criado por ampliação da confiança mútua e da cooperação cívica, no processo participativo de elaboração do Plano Diretor Municipal.
- c) Os níveis de participação da população no processo de elaboração do PDM são diferentes conforme a tradição participativa e/ou associativa dos participantes.

Essas hipóteses também balizaram a análise (Capítulo 4), na qual elas foram aferidas, com base na pesquisa de campo. Para a análise, além dos conceitos de capital social e participação da população, foi necessário definir os níveis participativos, com uma classificação apropriada para o estudo de caso. Além das diferenças de nível participativo que ocorrem internamente numa mesma experiência participativa (PDM, OP, Conselho Gestor), deve ser feita uma hierarquização específica de análise para cada uma dessas experiências. Para a análise participativa de PDM, no caso desta pesquisa, foi construída uma escala de níveis de participação, com base nas escalas de ARNSTEIN (1969) e SOUZA (2002 [2001]), apresentadas no Capítulo 2.2.2.

A escala de participação de ARNSTEIN (1969) possui três macro-níveis, subdivididos em oito níveis participativos. Para esta pesquisa, não foram considerados os oito níveis porque nem todos seriam possíveis num caso de participação em elaboração de PDM. Logo, foi criada uma categorização da

participação para o caso do PDM, com cinco níveis participativos, mantendo-se os três macro-níveis de ARNSTEIN (1969). Na escala utilizada para o estudo da participação no PDPA, os cinco níveis utilizados distribuem-se como segue:

- a) não participação: coerção (1);
- b) pseudo-participação: informação (2), consulta (3) e cooptação (4);
- c) participação efetiva: parceria (5).

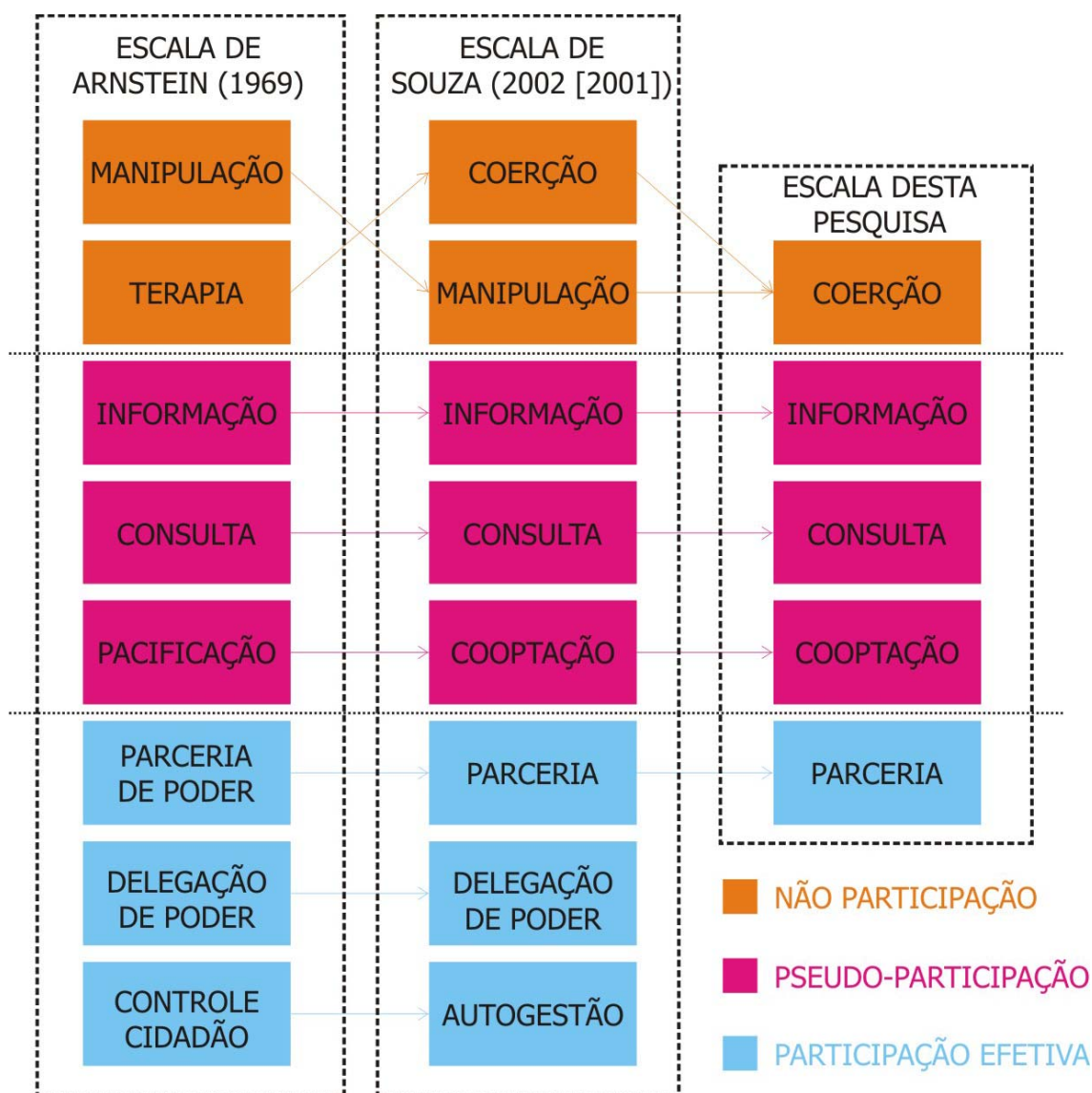


FIGURA 4 Figura comparativa entre das escalas de participação.  
 Fonte: elaborada pela autora.

Na FIGURA 4, acima, pode-se perceber as diferenças entre as escalas tomadas como base (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2002 [2001]) e a utilizada para



análise de um PDM, nesta dissertação. Essa categorização simplifica as escalas tomadas como base, passando de oito para cinco níveis de análise. Se fossem mantidos os oito níveis, alguns deles não teriam sido realizados num PDM e utilizando-se apenas os macro-níveis, a pseudo-participação ficaria generalizada demais. Os macro-níveis não participação e participação efetiva foram reduzidos para um nível participativo cada, enquanto o macro-nível pseudo-participação foi mantido com três níveis de divisão, conforme as categorizações de ARNSTEIN (1969) e SOUZA (2002 [2001]). No macro-nível não participação considerou-se um único nível de coerção, englobando a terapia e a manipulação<sup>31</sup>. No macro-nível participação efetiva, adotou-se apenas a parceria como nível, uma vez que a delegação de poder e a autogestão<sup>32</sup> não seriam possíveis na elaboração de um PDM, visto a necessidade de trabalhar em conjunto com o poder público para o planejamento do município como um todo. Com isso, foram adotados cinco níveis participativos para a análise da participação da população no PDM: coerção, informação, consulta, cooptação e parceria.

### 3.1.1 Roteiro de Entrevista

Para as entrevistas com os membros da CAPDM e do Conselho do Plano Diretor, optou-se por utilizar um roteiro de entrevista (na íntegra, no ANEXO A). Esse roteiro foi precedido por perguntas sobre o perfil sócio-econômico do entrevistado, como idade, estado civil, se possui filhos, nível educacional e profissão. Também foi perguntado se nasceu no município, há quanto tempo mora nele e em que bairro. Essas perguntas serviram para traçar um perfil dos

---

<sup>31</sup> No Capítulo 2.2.2 foi apresentado que ARNSTEIN (1969) divide o macro-nível não participação em dois níveis: manipulação e terapia. SOUZA (2002 [2001]) divide o macro-nível não participação em dois níveis: coerção e manipulação.

<sup>32</sup> No Capítulo 2.2.2 foi apresentado que ARNSTEIN (1969) divide o macro-nível participação efetiva em três níveis: parceria de poder, delegação de poder e controle cidadão. SOUZA (2002 [2001]) divide o macro-nível participação efetiva em três níveis: parceria, delegação de poder e autogestão.

participantes, sua relação com o município e para comparar com as perguntas da segunda parte da entrevista, mais relacionadas ao capital social.

Uma segunda parte diz respeito ao estoque de capital social, com perguntas sobre participação em associação profissional, sindicato, ONG, associação de moradores, clube, Conselho Municipal, Associação de Pais e Mestres (APM), partido político e igreja. Esses temas permitiram fazer um panorama do estoque de capital social em que cada um dos participantes estava inserido, em relação ao associativismo e inserção na comunidade.

Parte do estoque de capital social utilizado na elaboração de um PDM pode vir de seus antecedentes, no caso do PDPA, a Agenda 21 e Conferência das Cidades. Portanto, seguiram-se às perguntas de associativismo, algumas perguntas sobre a participação no PDM, como ficou sabendo, porque participou, porque se tornou representante da comunidade, se teve acesso às informações que considerava importantes, se houve muita alteração de rotina para poder participar e se precisou abrir mão de alguma outra atividade para poder se envolver com o PDM. Nesta e na última parte da entrevista, através de perguntas sobre impressões do PDM e da participação, número de reuniões em que participou, motivações e expectativas, pôde-se averiguar qual o nível de participação em que a pessoa se inseriu no processo.

Seguiram-se algumas perguntas quanto às impressões pessoais a respeito da própria participação e a da população em geral, expectativas sobre a aplicação do PDM por parte da Prefeitura, sua fiscalização pelo Conselho do Plano Diretor e planos quanto à própria participação na fase de aplicação do PDM. Por último, foram realizadas perguntas sobre a produção de capital social posterior ao PDM, através da participação em outras associações, clubes, partidos e outras formas de associativismo. Essa última parte da entrevista diz respeito à produção de capital social, para averiguar se, além do engajamento no próprio PDM, houve mais participação em outras associações.

### 3.1.2 Questionário

Para os delegados dos bairros e regionais, que não eram membros da CAPDM e do Conselho do Plano Diretor, optou-se por utilizar um questionário (na íntegra, no ANEXO B). A estrutura do questionário segue a do roteiro de entrevistas (perfil sócio-econômico, ligação ao município, estoque de capital social, participação no PDM e produção de capital social), mas com perguntas mais diretas e, em sua maioria, fechadas. As perguntas iniciais foram feitas para traçar um perfil do delegado, tanto social, quanto econômico-cultural. As perguntas sobre associativismo serviram para averiguar o estoque de capital social em que estes participantes estavam inseridos.

Algumas perguntas sobre motivações, impressões, expectativas e interesses foram abertas, por terem respostas mais pessoais. Essas perguntas foram feitas no intuito de determinar qual o nível participativo do delegado. Foram realizadas perguntas sobre novas filiações ou adesões a associações, conselhos e outras formas de associativismo, para verificar se houve produção de capital social. Ao final do questionário, deixou-se em aberto uma pergunta sobre outras informações que o entrevistado considerava importantes e que, porventura, não haviam sido perguntadas.

## 3.2 ARAUCÁRIA E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ARAUCÁRIA

Para a realização da pesquisa, optou-se por fazer um estudo de caso sobre o processo de elaboração do PDM em um município cujo processo tivesse ocorrido pós-aprovação do Estatuto da Cidade, ou seja, após o ano de 2001. O município escolhido para estudo de caso foi Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), no Estado do Paraná, região sul do Brasil. Optou-se por um município cujas características fossem comuns a vários outros e que se tivesse facilidade de acesso aos dados. Tendo como objeto empírico a participação popular no processo de elaboração do PDPA, torna-se necessário conhecer

também o *locus*, o município de Araucária, além do processo de elaboração do PDPA.

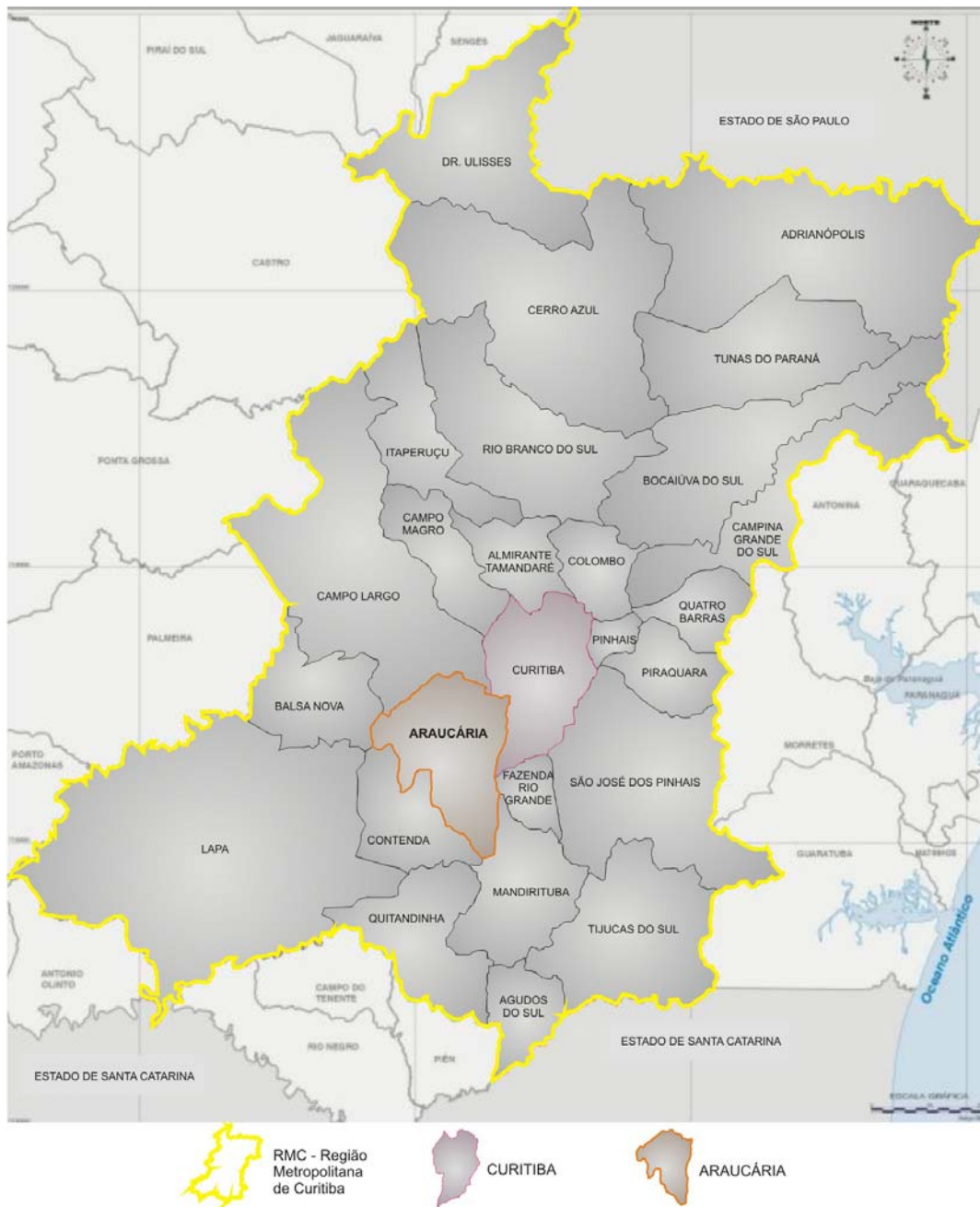


FIGURA 5 Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), com destaque para Curitiba e Araucária.  
Fonte: COMEC/2002.

Araucária é um município de população estimada em 118.313 habitantes (IBGE, 2006) e já possuía um Plano Diretor de 1978, cuja lei de uso do solo foi alterada em 1981. A elaboração do novo Plano Diretor de Araucária teve início em 2005 e finalização em outubro de 2006, de acordo com o prazo estipulado

no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Araucária possuía obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, por três motivos: mais de 20.000 habitantes (estimada em 118.313 habitantes, IBGE/2006), integrante de Região Metropolitana (Região Metropolitana de Curitiba) e possui um grande empreendimento de impacto ambiental (REPAR: Refinaria Presidente Getúlio Vargas, refinaria de petróleo da Petrobrás, instalada no município desde 1972).

O município de Araucária faz parte da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) desde 1973 (criação da RMC), sendo o 5º município em montante populacional. A RMC (FIGURA 5) situa-se no leste do Paraná, ao redor da capital, Curitiba, e conta com 26 municípios no seu total, limitando-se ao norte pelo Estado de São Paulo, e ao sul, pelo Estado de Santa Catarina. Araucária encontra-se no núcleo da RMC e faz divisa com Campo Largo, Contenda, Quitandinha, Curitiba, Mandirituba, Fazenda Rio Grande e Balsa Nova (todos municípios da RMC).

Araucária ocupa 5,35% da RMC, com área total de 460,85 km<sup>2</sup>, dos quais 84 km<sup>2</sup> (18,23%) são urbanos e 376,85 km<sup>2</sup> (81,77%), rurais. Em 1970, 68,02% (IBGE/2000) da população de Araucária era rural, sendo que em 2000, essa porcentagem diminuiu para 8,64% (IBGE/2000). A população do município é bastante jovem, com 59,5% da população abaixo dos 30 anos, 33,9% entre 30 e 59 anos e apenas 6,6% acima dos 60 anos de idade (IBGE/2000).

Quanto à elaboração do atual PDPA, o processo teve início formal no final de 2005, com a licitação e a contratação de uma consultoria. Porém, houve uma preparação inicial, anterior a esse processo, com a 1ª Conferência das Cidades em 2003, a elaboração da Agenda 21 Municipal em 2004 e a 2ª Conferência das Cidades, no 1º semestre de 2005. Houve, também em 2005, uma série de atividades, coordenadas pelo NPPU (Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano)<sup>33</sup> para capacitação dos técnicos da Prefeitura, dos Conselheiros Escolares, de líderes comunitários e de segmentos organizados da comunidade, sobre o Plano Diretor e sua elaboração.

---

<sup>33</sup> O NPPU é vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento.

Em setembro de 2005, foi realizada a licitação para a contratação de uma empresa de consultoria para a elaboração do PDPA. Nesse momento, houve uma reestruturação do NPPU e a formação do GTM (Grupo Técnico Municipal), bem como a formação da CAPDM (Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor Municipal). O NPPU é órgão vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, o GTM é formado por técnicos de diferentes secretarias municipais e a CAPDM é formada por representantes da sociedade civil.

Para a estrutura da participação, bem como para as leituras técnicas e comunitárias, foi feita uma regionalização do município, em duas escalas: local e regional (FIGURA 6). Apenas as audiências públicas eram realizadas abrangendo todo o município simultaneamente. A primeira escala compreende as *locais*, que são num total de 22, sendo 4 rurais e 18 urbanas (que correspondem aos bairros). Numa segunda escala, há as *regionais*, num total de 7, sendo 6 urbanas e uma que engloba toda a área rural. Nas regionais foram eleitos vários delegados (em torno de 120 delegados), que posteriormente formaram uma nova CAPDM, composta por aproximadamente 40 representantes (a 1ª CAPDM havia sido eleita logo após a 1ª Audiência Pública, em dezembro de 2005, anterior às reuniões locais e regionais). A CAPDM tinha reuniões semanais com o GTM e o NPPU, da Prefeitura, para discutir e avaliar documentos e projetos. As aprovações eram realizadas em audiências públicas, abertas à toda a população.

Os delegados foram eleitos nas reuniões locais e regionais pelos membros da comunidade presentes nas reuniões. A CAPDM foi eleita através de convites do NPPU e do GTM para que diversas entidades (Sindicatos e Associações Profissionais, Conselhos Gestores, Câmara de Vereadores, Associações de Moradores e ONGs) e representantes da comunidade (delegados) compusessem uma Comissão para acompanhar semanalmente a elaboração do PDPA. Nem todos os delegados foram convidados e não houve nem eleição nem posse oficial da CAPDM, mas teoricamente, qualquer membro da comunidade poderia integrá-la.

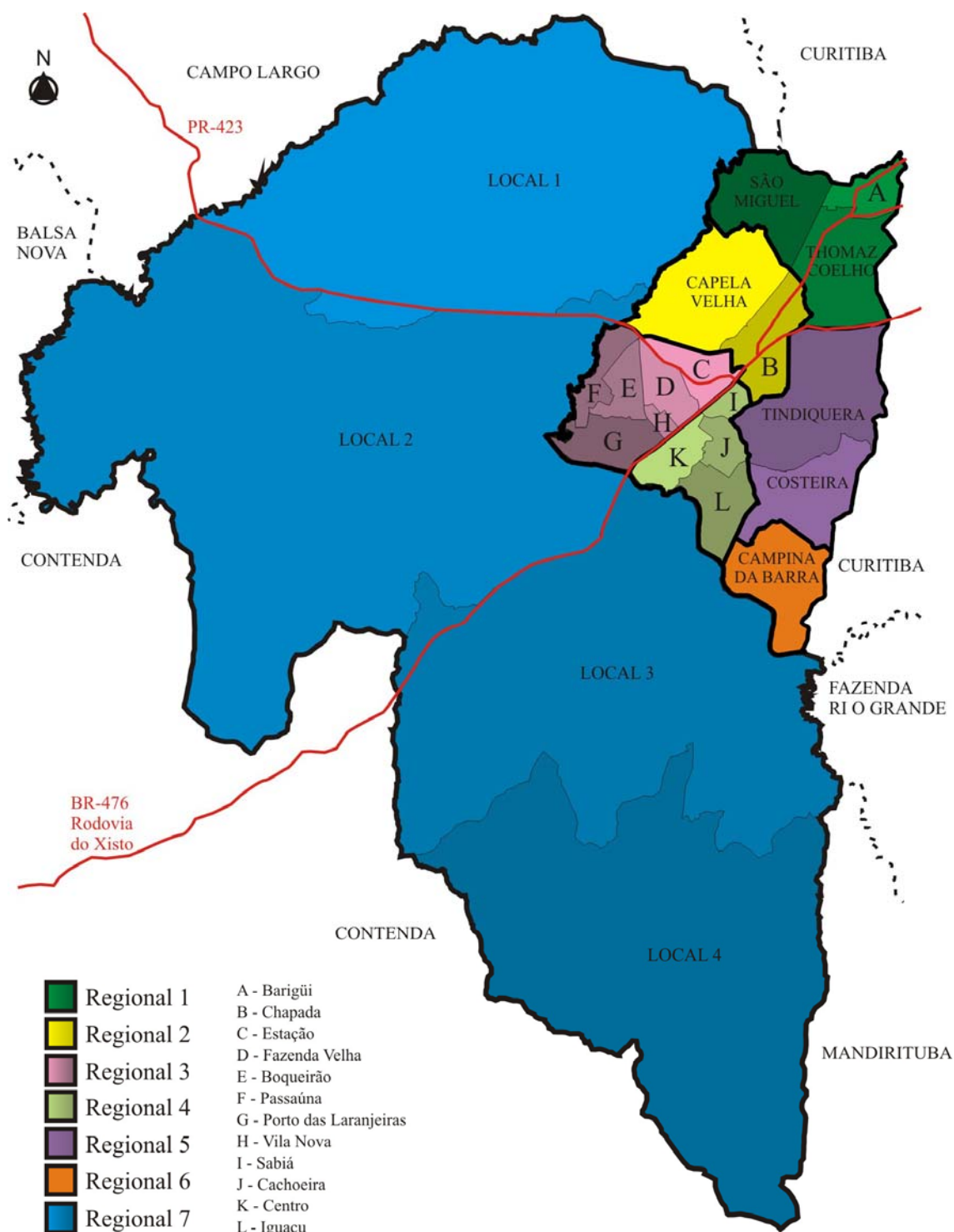


FIGURA 6 Mapa da regionalização do município de Araucária, mostrando as *regionais* e as *locais*, bem como as duas principais vias de acesso ao município (BR-476 e PR-423) e os municípios do entorno.

Fonte: VERTRAG/2006. Elaboração da autora.

Quanto à escala do município todo, houve três audiências públicas em: 14 de dezembro de 2005 (cerca de 200 pessoas), em 02 de maio de 2006

(cerca de 450 pessoas) e em 09 de setembro de 2006 (cerca de 150 pessoas). Na 1ª Audiência Pública houve uma apresentação do plano de trabalho, bem como uma explicação do que é um PDM e quais seus objetivos. As reuniões locais ocorreram em março de 2006 e as reuniões regionais tiveram início em abril de 2006, para a Leitura Comunitária, que usou a metodologia de Deficiências e Potencialidades. No total, foram realizadas 34 reuniões locais e 14 reuniões regionais (FIGURA 6), além de algumas reuniões especiais com Escolas, Secretarias e Associações Comerciais e de Moradores. Essa Leitura Comunitária foi compatibilizada com a Leitura Técnica realizada pela consultoria, pelo GTM e pelo NPPU, formando a Leitura Técnico-Comunitária, que foi apresentada na 2ª Audiência Pública. Na 3ª audiência, em setembro de 2006, foram apresentadas as diretrizes do PDPA e a definição da aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

Uma vez aprovado o Plano Diretor, para que houvesse fiscalização e acompanhamento da gestão do PDPA por parte da população, foi eleito o Conselho do Plano Diretor, que tomou posse em janeiro de 2007. O Conselho do Plano Diretor conta com 18 membros (e 18 suplentes, com 36 membros no total), dos quais 9 são do Poder Executivo Municipal e 9 da sociedade civil, assim distribuídos:

- Poder Executivo Municipal:

- a) Secretário de Planejamento do Município ou agente público responsável pelo setor de planejamento municipal;
- b) 01 representante do órgão gestor do Plano Diretor;
- c) 01 representante da Secretaria de Obras e Urbanismo;
- d) 01 representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- e) 01 representante da Secretaria Municipal de Agricultura;
- f) 01 representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- g) 01 representante da Secretaria Municipal de Finanças;
- h) 01 representante da Secretaria Municipal de Educação;
- i) 01 representante da Companhia de Desenvolvimento de Araucária – CODAR;



- Sociedade Civil:

- a) 01 representante das associações de bairro;
- b) 03 representantes das associações de classe, sendo obrigatória uma vaga para representantes da Indústria e Comércio;
- c) 01 representante das ONGs;
- d) 01 representante dos Conselhos Municipais;
- e) 01 representante dos delegados das regionais rurais;
- f) 01 representante dos delegados das regionais urbanas;
- g) 01 representante do Ministério Público.

Dentre os Conselheiros do poder público, deu-se preferência, quando possível, a quem havia participado do NPPU ou do GTM. Na sociedade civil, também houve preferência para Conselheiros que haviam sido membros da CAPDM, delegados ou membros de associações que haviam participado ativamente da elaboração do PDPA. Consta como exceção o representante do Ministério Público, que é indicado pelo próprio Ministério, não sendo eleito pela população, nem indicado pela Prefeitura Municipal.

### 3.2.1 Regionais, Delegados, CAPDM e CPD

Tendo como objeto empírico de análise o Plano Diretor Participativo de Araucária, tomaram-se como unidades de análise os bairros/locais e regionais definidos no PDPA (TABELA 1).

TABELA 1 Número de delegados, membros da CAPDM e membros do Conselho do Plano Diretor (CPD), de acordo com as Regionais do PDPA.

<b>Regional/ Institucional</b>	<b>Bairros / Locais</b>	<b>Dele- gados*</b>	<b>CAPDM**</b>	<b>CPD **</b>
Regional 1	São Miguel, Thomaz Coelho, Barigüi	11	3	1
Regional 2	Capela Velha e Chapada	25	-	-
Regional 3	Estação, Fazenda Velha, Boqueirão, Passaúna, Porto das Laranjeiras e Vila Nova	17	1	2
Regional 4	Sabiá, Cachoeira, Centro e Iguaçu	5	5	2
Regional 5	Tindiquera e Costeira	13	2	1

<b>Regional/ Institucional</b>	<b>Bairros / Locais</b>	<b>Dele- gados*</b>	<b>CAPDM**</b>	<b>CPD **</b>
Regional 6	Campina da Barra	11	2	-
Regional 7 (rural)	Local 1 (Faxinal do Tanque, Roça Nova, Roça Velha, Rio Verde Acima, Colônia Cristina, Colônia Melado, Lagoa Suja, Taquarova); Local 2 (Rio Verde Abaixo, Formigueiro, General Lúcio, Ipiranga, Campestre, Guajuvira, Rio Abaixo, Camundá, Campina das Pedras, Rio Abaixozinho, Boa Vista, Botiatuva, Bela Vista); Local 3 (Palmital, Guajuvira de Cima, Campo Redondo, Mato Branco, São Sebastião, Campo Tomaz, Fazendinha, Lavra); Local 4 (Lagoa Grande, Ponzal, Campina das Palmeiras, Espigão Alto, Capinzal, Fundo do Campo, Faxinal, Capoeira Grande, Campina Martins, Tietê, Mato Dentro, Onças)	19	15	2
Institucional	AECIAR, Conselhos, ACIAA, ONGs, Ministério Público, Associações de Classe	-	6	8
TOTAL	-	101	34	18

Fonte: VERTRAG/2006. Elaboração da autora.

\* No número de delegados, foram retirados os que também fazem parte da CAPDM ou do CPD (por exemplo, na Regional 7, havia 34 delegados no total, mas apenas 15 passaram adiante no processo participativo, fazendo parte da CAPDM).

\*\* As pessoas que foram da CAPDM e depois formaram o CPD foram contadas duas vezes, pois nem sempre quem foi do Conselho era da CAPDM e vice-versa. A CAPDM e o CPD aparecem com o número total verdadeiro.

Foram também analisados dados sócio-econômicos do IBGE, Prefeitura Municipal de Araucária, relatórios técnicos produzidos durante o processo (VERTRAG, 2006) e listagens de delegados, membros da CAPDM e do CPD. Também foram recolhidos dados mais específicos de quem participou ativamente do PDPA através de questionários (delegados) e entrevistas (membros da CAPDM e/ou do CPD), bem como dados quantitativos e qualitativos de sua participação no Plano e de seu estoque / produção de capital social. A análise tem forte relação com os níveis participativos e o envolvimento participativo. Uma importante unidade de análise é a de categorias de participação do próprio plano: delegado, membro da CAPDM e membro do CPD.

Esta pesquisa foi realizada empiricamente através de dados de campo, retirados das entrevistas e questionários, e documentais, sobre o município e o processo de elaboração do PDPA. Todos os dados foram analisados em relação ao município como um todo e, sempre que possível, em relação à regionalização do PDPA (FIGURA 6). O conjunto de informações produziu dados qualitativos e quantitativos, de informações sócio-econômicas, informações da elaboração do PDPA e informações fornecidas nas entrevistas e nos questionários, analisados comparativamente dos pesquisados entre si, dos pesquisados em relação ao conjunto de participantes e de ambos em relação ao total da população, separados ou não pelas regionais da elaboração do PDPA.

Optou-se por trabalhar com entrevistas e questionários, de acordo com o sujeito pesquisado. Os questionários fornecem um panorama geral do estoque / produção de capital social dos delegados, indicando também as motivações de participação e os níveis participativos. Nas entrevistas, foi possível identificar porque algumas pessoas participam mais ativamente (membros da CAPDM e/ou do CPD), quais suas motivações, níveis participativos, estoque de capital social em que estão inseridas e produção de capital social que geram na sociedade.

Tanto os questionários como as entrevistas foram aplicados segundo o critério de THIOLENT (1987), no qual "Após aplicação do questionário, ou no seu decorrer, são realizadas outras entrevistas com indivíduos privilegiados para esclarecer ou aprofundar certas respostas, ou certos quadros de referência de respostas" (p. 33). A consciência dos quadros de referência amplia a comparabilidade das respostas de diferentes entrevistados. O questionário tem a vantagem de ser mais acessível para um maior número de pessoas, enquanto a entrevista semi-estruturada ou não-diretiva possui maior abertura nas perguntas e permite um maior aprofundamento do tema. Para THIOLENT (1987), a profundidade da entrevista não-diretiva: "... é neste contexto freqüentemente associada à captação de informação de caráter mais afetivo do que cognitivo." (p. 33) e é também "... ligada à sua capacidade de 'facilitar a produção de significações fortemente carregadas de afetividade...'" (p. 85).

Foram entrevistados alguns membros da comunidade, segundo o critério de maior envolvimento no processo de elaboração do PDPA: preferencialmente os membros do Conselho do Plano Diretor (CPD), que fazem parte da sociedade civil (9 da sociedade e 9 suplentes) e membros da CAPDM (em torno de 30 pessoas). Quanto aos demais delegados que não fazem parte da CAPDM (em torno de 100), foram aplicados questionários sobre tradição participativa e sobre participação na elaboração do PDPA. As entrevistas, de forma mais aprofundada e pessoal, e os questionários tiveram como objetivo averiguar a tradição participativa e associativista da comunidade participante (estoque de capital social), bem como as motivações que os levaram a participar mais ativamente, sua participação e suas expectativas em relação ao PDPA (níveis participativos) e a participação e associativismo pós-PDPA na sociedade (produção de capital social).

Quanto aos níveis participativos, estes foram analisados com base documental e de pesquisa de campo. A análise documental foi realizada através das atas e listas de presença das audiências públicas, reuniões regionais, da CAPDM e do CPD e a análise da pesquisa de campo, com base nas entrevistas e nos questionários. A hierarquização participativa permitiu a comparação dos níveis de participação com a utilização dos estoques e a produção de capital social, através das biografias participativas, anteriores e posteriores à participação na elaboração do PDPA. Os níveis participativos foram analisados tanto em relação aos participantes (participante da audiência, participante da reunião regional, delegados, membros da CAPDM e membros do CPD) quanto em relação às instâncias participativas (audiências públicas e reuniões regionais, da CAPDM e do CPD).

#### **4. A PRÁTICA DO PROCESSO PARTICIPATIVO DE UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL: O CASO DE ARAUCÁRIA-PR**

Para esta análise, conforme apresentado no Capítulo 3, foram utilizados questionários e entrevistas (dados de campo) com a população participante do Plano Diretor Participativo de Araucária, o PDPA, além de dados da população e da elaboração do PDPA (fonte documental). Através destes dados qualitativos e quantitativos, foram estabelecidos quais e quantos participantes já possuíam um estoque de capital social e quais e quantos produziram capital social após sua participação no PDPA, através do capital social formal, corporificado no associativismo. O capital social foi também analisado em relação aos níveis participativos e à distribuição da população e dos participantes no território do município.

Para os dados de campo, foram aplicadas entrevistas com os membros da CAPDM (Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor Municipal) e/ou do CPD (Conselho do Plano Diretor) e com os delegados, foram realizados questionários. Para a fonte documental, foram utilizados relatórios técnicos, listagens de delegados, CAPDM e CPD e materiais produzidos na elaboração do PDPA, bem como dados do município como um todo, como dados do IBGE e da Prefeitura Municipal de Araucária.

Foram entrevistados 27 dos 44 membros da CAPDM e/ou membros do CPD (61%), e 25 dos 101 delegados (25%) (GRÁFICOS 1 e 2). Destaca-se que muitos membros do CPD eram também da CAPDM e que alguns membros tanto do CPD quanto da CAPDM não foram delegados nas regionais, pois estavam representando instituições. Para não haver duplicidade de dados, considerou-se como delegados aqueles que foram exclusivamente delegados, sem participar da CAPDM e/ou do CPD. Para que os delegados não fossem contabilizados duas vezes, 101 é o número de pessoas que foram delegados, mas não foram da CAPDM ou do CPD. Procurou-se equilibrar a distribuição dos representantes

questionados e entrevistados de acordo com o número de representantes em cada regional (TABELA 2).

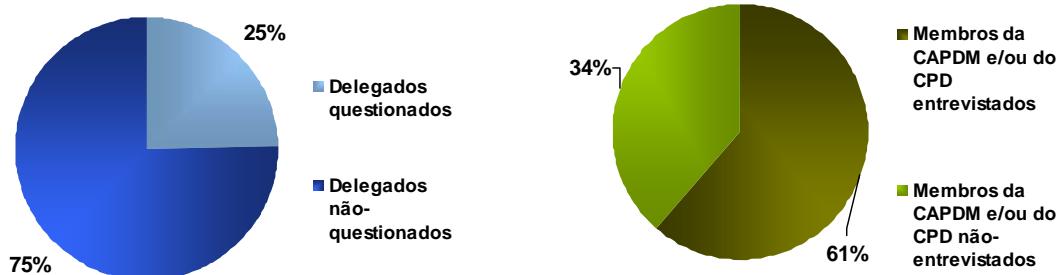


GRÁFICO 1 Proporção de delegados questionados.

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

GRÁFICO 2 Proporção de membros da CAPDM e/ou do Conselho do Plano Diretor entrevistados.

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

TABELA 2 Distribuição dos delegados questionados e membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados, de acordo com o número total de representantes de cada Regional do PDPA.

REGIONAL	Total de Delegados	Delegados questionados	Total de membros da CAPDM e/ou do CPD	Membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados
Regional 1	11	1	4	4
Regional 2	25	7	0	0
Regional 3	17	3	3	3
Regional 4	5	3	5	4
Regional 5	13	2	2	1
Regional 6	11	1	2	1
Regional 7	19	7	15	7
Institucional	0	0	12	7

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária e dados da pesquisa. Elaboração da autora.

No Capítulo 3, na apresentação do método, sugeriu-se que fossem realizados mais questionários que entrevistas. Durante a realização da pesquisa, no entanto, observou-se dificuldade de acesso aos delegados, visto que o NPPU, órgão responsável pela organização das reuniões do PDPA, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento de Araucária, não possuía cadastro atualizado e completo de todos os delegados, muitas vezes, nem

mesmo o nome completo. Por outro lado, os membros da CAPDM e/ou do CPD eram de mais fácil localização e acesso. Vale notar também que alguns delegados, quando contatados por telefone para agendar o questionário, negaram conhecimento sobre o PDPA e que preferiram não responder como delegados. Por esses motivos, optou-se por entrevistar mais membros da CAPDM e/ou do CPD, com perguntas mais abertas sobre a participação, utilizando os questionários com os delegados como um panorama geral de fundo.

Na maioria das vezes, foram utilizados apenas os dados das entrevistas para as análises, apoiando-se nos questionários na presença de alguma peculiaridade. Especialmente quanto aos dados de perfil familiar e sócio-econômico, foi possível comparar os entrevistados ao total da população do município.

#### 4.1 O PERFIL FAMILIAR E SÓCIO-ECONÔMICO

O perfil familiar e sócio-econômico é dado em relação aos membros da CAPDM e/ou do CPD que foram entrevistados, destacando algumas informações interessantes em relação aos delegados questionados e ao total da população araucariense. A grande maioria dos participantes eram casados e com filhos, tanto entre os delegados questionados quanto entre os membros da CAPDM e/ou do CPD que foram entrevistados (GRÁFICO 3). A média de filhos entre os delegados questionados é de 2,64 (variando entre um e quatro filhos) e entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, a média é de 2,44 (variando entre um e cinco filhos). O único entrevistado que disse não ter filhos é um homossexual, pois todos os demais entrevistados (tanto entrevistados quanto questionados) possuem pelo menos um filho.

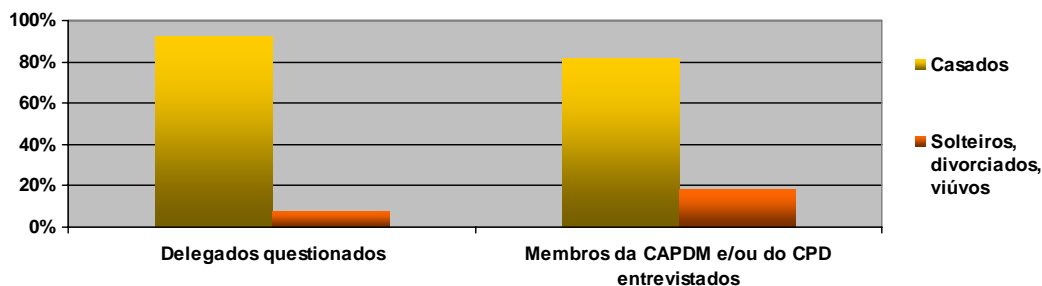


GRÁFICO 3 Estado civil dos participantes questionados e entrevistados

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Em relação à idade, os delegados e membros da CAPDM e/ou CPD tiveram representação dos 31 aos 71 anos de idade, com média de idade entre os entrevistados de 47,44 anos. Uma diferença marcante entre delegados e membros da CAPDM e/ou do CPD é a proporção de gênero. No total da população do município, há 50,4% de mulheres e 49,6% de homens (IBGE/2000). Com base nas listas de delegados e membros da CAPDM e/ou do CPD, contata-se que entre os delegados, 60% eram homens, mas entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, havia uma proporção de 84% de homens em relação às mulheres (GRÁFICO 4). Entre as mulheres delegadas que foram questionadas, muitas disseram que gostariam de ter feito parte da CAPDM, mas foram impedidas por obrigações domésticas e maternas (três delegadas ficaram grávidas durante o processo). As reuniões da CAPDM e, posteriormente, do CPD ocorreram no período noturno o que, para muitas, dificultava o acesso, pois consideravam perigoso ficarem andando sozinhas à noite.

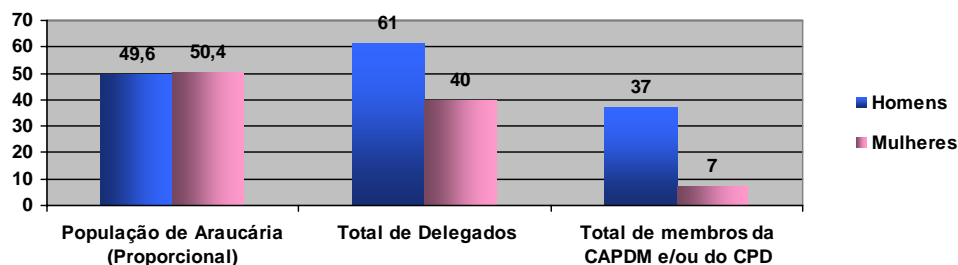


GRÁFICO 4 Total de homens e mulheres entre os participantes da elaboração do PDPA e proporção de homens e mulheres no município de Araucária

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Entre os membros da CAPDM havia um vereador, três membros de ONGs, um representante do Ministério Público, agricultores, comerciantes e



funcionários liberais. A escolaridade dos participantes variou de 1º grau (ensino fundamental) incompleto até 3º grau (ensino superior) completo com pós-graduação, com 70% dos entrevistados da CAPDM e/ou CPD com, no mínimo, 2º grau (ensino médio) completo (GRÁFICO 5).

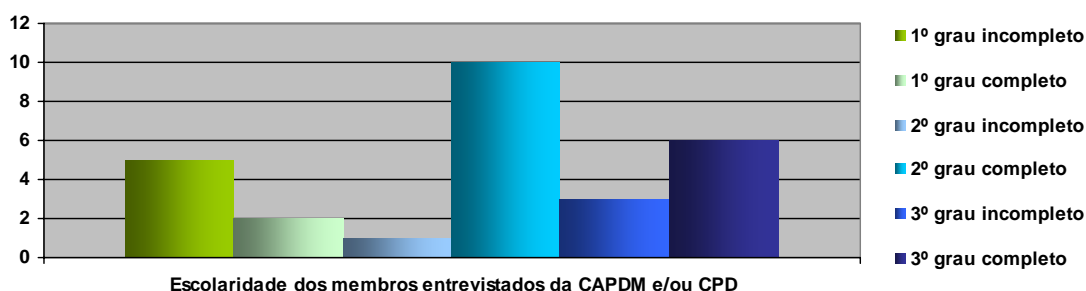


GRÁFICO 5 Escolaridade dos entrevistados da CAPDM e/ou do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

## 4.2 REPRESENTATIVIDADE E DISTRIBUIÇÃO NO TERRITÓRIO

O número de representantes da população na elaboração do PDPA não foi sempre proporcional ao número de habitantes de cada regional (TABELA 3). A Regional 1, apesar de possuir a menor população dentre as regionais (GRÁFICO 6), foi a 5ª em número de delegados e a 3ª em número de membros da CAPDM e/ou do CPD (GRÁFICO 7). Essa regional é formada por três bairros (São Miguel, Barigüi e Thomaz Coelho), dos quais dois, apesar de estarem no perímetro urbano, possuem características rurais (o que justifica o seu baixo número de habitantes e sua baixa densidade demográfica). Grande parte do bairro São Miguel e parte do bairro Barigüi estão na APP (Área de Preservação Permanente) do Passaúna (represa). De acordo com as entrevistas, os moradores dessa localidade, assim como os moradores da área rural, viram no PDPA uma oportunidade de solicitar infra-estrutura e equipamentos urbanos para suas comunidades. Os demais bairros da área urbana são melhor providos de infra-estrutura, o que justificaria, em parte, seu menor interesse em participar do PDPA.

TABELA 3 Comparação entre número de habitantes e número de representantes em delegados e membros da CAPDM e/ou do CPD por habitante para cada regional, com destaque sublinhado para as maiores e menores representatividades

Regional	População (nº de habitantes / IBGE, 2000)	Nº de delegados	Nº de delegados por habitante	Nº de membros da CAPDM e/ou do CPD	Nº de membros da CAPDM e/ou do CPD por habitante
1	5.279	14	1 / 378 hab	4	1 / 1.320 hab
2	17.464	25	1 / 699 hab	0	<u>0 / 17.464 hab</u>
3	18.939	18	1 / 1.052 hab	3	1 / 6.313 hab
4	20.251	10	<u>1 / 2.025 hab</u>	5	1 / 4.051 hab
5	12.849	15	1 / 857 hab	2	1 / 6.425 hab
6	9.761	13	1 / 751 hab	2	1 / 4.881 hab
7	9.445	34	<u>1 / 278 hab</u>	15	<u>1 / 630 hab</u>

Fonte: VERTRAG/2006. Elaboração da autora.

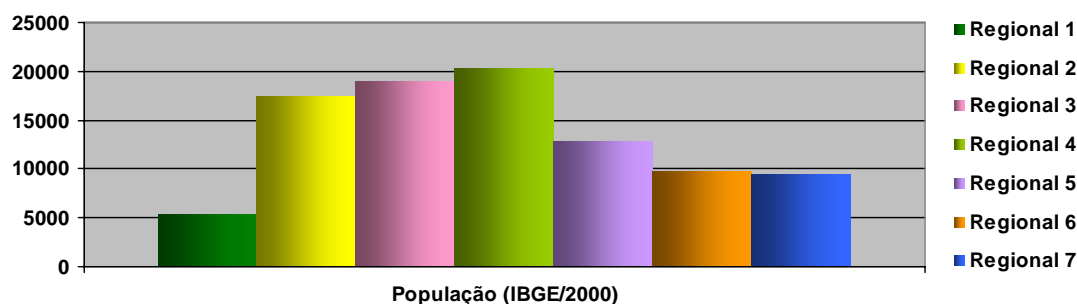


GRÁFICO 6 Distribuição da população conforme as regionais do PDPA

Fonte: IBGE/2000.

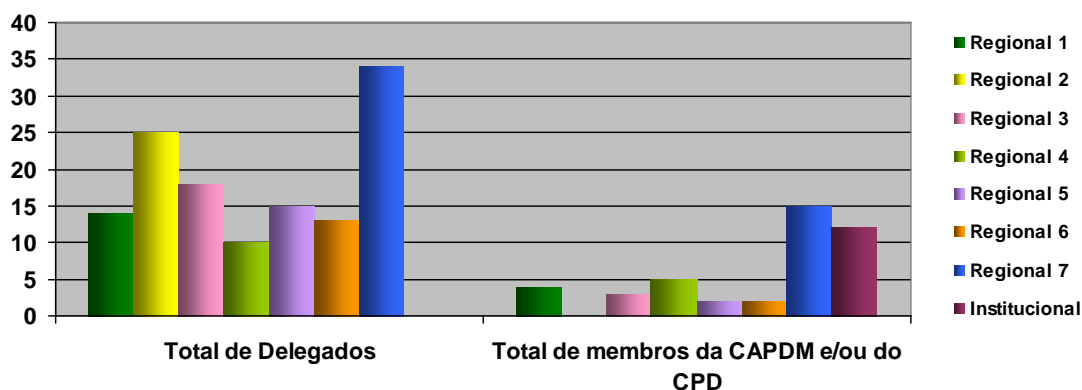


GRÁFICO 7 Representatividade das diferentes regionais, através de delegados<sup>34</sup> e membros da CAPDM e/ou CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

<sup>34</sup> Neste gráfico, o total de delegados é superior a 101, pois estão incluídos os delegados que também foram, posteriormente, da CAPDM e/ou do CPD.

É interessante destacar a alteração de representatividade da Regional 2, que é a 3ª em número de habitantes (GRÁFICO 6) teve com o maior número de delegados entre as regionais urbanas (GRÁFICO 7), entretanto, nenhum deles tornou-se membro da CAPDM ou do CPD. Nesta Regional, as Associações de Moradores são bastante numerosas e grande parte da diretoria da UNAMAR (União das Associações de Moradores de Araucária) é da Regional 2. As Regionais 2, 3 e 5 tinham muitos delegados que eram da diretoria das Associações de Moradores e alguns deles disseram, nos questionários, que não continuaram na elaboração do PDPA e não fizeram parte da CAPDM porque já conseguiam atendimento a muitas solicitações de suas comunidades diretamente nas Secretarias da Prefeitura.

Em contraste, a Regional 4, formada pelos bairros Centro, Sabiá, Cachoeira e Iguaçu, não possui muitas Associações de Moradores, mas é nessa Regional que se encontra a maior população do município (GRÁFICO 6), bem como a maior densidade demográfica. Apesar de possuir o menor número de delegados, apenas dez, sua representatividade na CAPDM só foi inferior à da Regional 7 (rural) e do setor institucional (GRÁFICO 7), elegendo dois representantes para o CPD.

Durante a fase de delegados, houve uma proporção de representação quase equivalente à distribuição da população no município, com relação à população urbana e rural, com 81% de delegados urbanos e 19% rurais, comparando-se à população do município com 91,4% urbanos e 8,6% rurais (GRÁFICO 6). Essa proporção distanciou-se ainda mais da proporção da população do município quando foi formada a CAPDM e eleito o CPD (GRÁFICO 7). Percebeu-se um grande comprometimento da população rural, que apesar da distância e da dificuldade de acesso às reuniões (sempre na área urbana) atingiu 34% de representação em membros na CAPDM e/ou no CPD.

Esse maior comprometimento da população rural pode ser explicado pela sua maior ligação, principalmente afetiva, ao lugar. Muitas famílias rurais moram no município há três ou quatro gerações, desde que os avós ou bisavós migraram da Polônia para Araucária. Dentre os membros entrevistados da

CAPDM e ou do CPD, 11 são naturais de Araucária (41%), dos quais 9 são moradores da área rural. Durante as entrevistas, muitos moradores da área rural disseram ver no PDPA uma oportunidade para levar planejamento e infraestrutura a essa região, preservando a cultura agrícola, para que seus filhos pudessem permanecer no local, mas com melhor qualidade de vida. Entre os 16 entrevistados da CAPDM e/ou do CPD que não são naturais de Araucária, 7 são de Curitiba ou outro município da RMC (26%) e 9 são de municípios mais afastados (33%). No total, 18 dos 27 (67%) membros da CAPDM e/ou do CPD que foram entrevistados são naturais de Araucária ou de município vizinhos, principalmente Curitiba e Mandirituba (GRÁFICO 8).

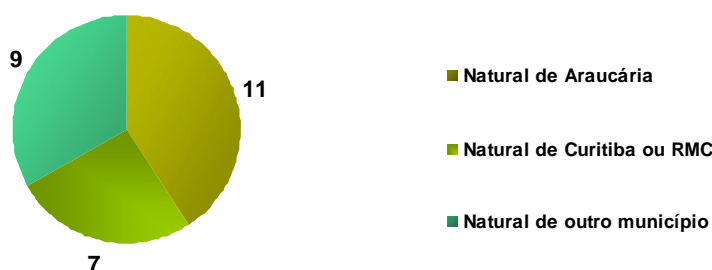


GRÁFICO 8 Proporção de municípios de origem entre os membros entrevistados da CAPDM e/ou do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Destaca-se que a categoria Institucional não existe na fase de delegados, pois são representantes de Sindicatos e Associações Profissionais, que não necessariamente participaram nem foram eleitos nas reuniões dos seus bairros e regionais, pois representam sua categoria profissional. Todos os demais membros da CAPDM e/ou CPD foram eleitos num sistema de representação em que a população presente nas reuniões indicou delegados e esses delegados decidiram entre si quais iriam participar da CAPDM e do CPD (a eleição do CPD ficou condicionada ao seu formato, já visto no Capítulo 3).

### 4.3 O ASSOCIATIVISMO

Grande parte da participação da população no PDPA apoiou-se no associativismo existente no município, através do qual houve a divulgação das reuniões nos bairros e regionais. Quase todos os participantes faziam parte de alguma associação e, na maioria das vezes, foi através dela que se inseriram na elaboração do PDPA. Houve também aqueles que se obtiveram informações sobre o PDPA na Conferência das Cidades<sup>35</sup>.

As Igrejas e Associações de Moradores ou de Bairro desempenharam papel fundamental na divulgação das reuniões. Os membros de Conselhos Gestores, além de participar como moradores, também foram moderadores, fazendo uma capacitação anterior e ajudando na organização das reuniões. As Associações, Sindicatos e Conselhos Profissionais fizeram-se presentes a partir da etapa em que foi formada a CAPDM. As ONGs tiveram uma participação inicial importante, apesar do pequeno número de participantes.

#### 4.3.1 A Igreja

A religião atua como um aglutinador da comunidade, especialmente nas menores. A maioria da população araucariense é católica, com 78% dos membros da CAPDM e/ou do CPD católicos e os demais espíritas ou evangélicos (GRÁFICO 9). Mais da metade afirmou ser atuante, ou seja, participar ao menos duas vezes ao mês dos cultos ou cerimônias de sua religião. Entre os católicos, nenhum disse não participar de nenhuma atividade, como no caso dos evangélicos e espíritas não participantes, pois mesmo os católicos que não vão à missa toda semana, participam de missas de datas festivas e outros eventos da comunidade que ocorrem na Igreja. Entre os declarados católicos atuantes (ou praticantes), há bastante participação nas atividades da igreja, seja através da diretoria da Capela ou como ministro de eucaristia e catequista.

---

<sup>35</sup> A Conferência das Cidades será vista em mais detalhes no Capítulo 4.4.

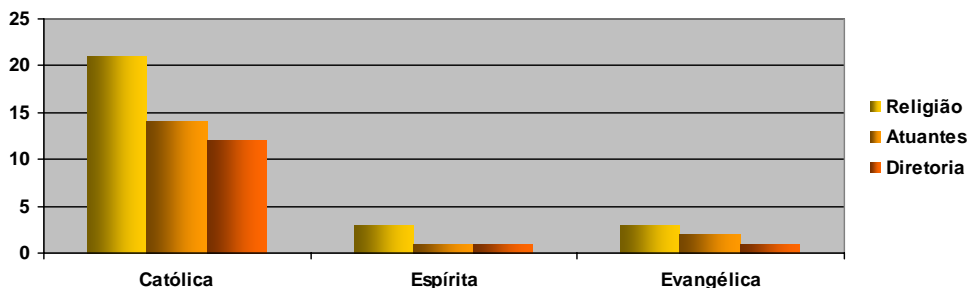


GRÁFICO 9 Religião, frequência em cerimônias ou cultos e participação em Diretoria de Associação Religiosa da Igreja (considerou-se atuante quem participa no mínimo 2 vezes ao mês)

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Especialmente nas comunidades rurais, as reuniões do PDPA ocorreram nos barracões das Igrejas, pois há poucas Associações de Moradores e quando há, muitas vezes não possuem uma sede. Apesar da grande participação de membros das Associações Religiosas e de sua importância física para viabilizar as reuniões, apenas dois membros da CAPDM e/ou do CPD declararam que foram informados das reuniões do PDPA através da Igreja.

#### 4.3.2 O Partido Político

O atual prefeito de Araucária (gestão 2005/2008) foi eleito pelo PSDB e depois alterou sua filiação para o PMDB. Na época da eleição, sua principal concorrente ao cargo era do PV, que, em 2006, foi eleita deputada estadual. Dentre os 27 membros da CAPDM e/ou do CPD que foram entrevistados, quinze afirmaram ser filiados a partidos políticos (56%). Os partidos com maior destaque entre os participantes do PDPA são o PL, PMDB, PT e PV (TABELA 4).

TABELA 4 Distribuição de filiação, militância, direção, ex-candidatura e simpatia entre os partidos, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD<sup>36</sup>

Partido Político	Total de Filiados	Militantes	Membros de Direção	Ex-Candidatos	Simpatizantes
PDT	2	0	0	0	0
PFL <sup>37</sup>	0	0	0	0	1
PL	2	2	1	1	0
PMDB	4	1	0	0	0
PSB	1	1	0	0	0
PSDB	1	0	0	0	0
PT	3	3	2	1	1
PV	2	2	1	1	2
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Entre os filiados, quatro fazem parte da direção do partido (dois são presidentes), dois foram candidatos a vereador, um foi candidato a vice-prefeito, dois são militantes e seis são apenas filiados. Nenhum deles afirmou estar representando o partido no PDPA e nem souberam das reuniões através de seus partidos. Quanto aos simpatizantes (15% dos entrevistados), dois simpatizam com o PV, um com o PT e um com o PFL<sup>37</sup>. Oito dos entrevistados (29%) afirmaram não serem filiados, nem simpatizantes e nem se interessarem por política ou por políticos (GRÁFICO 10).

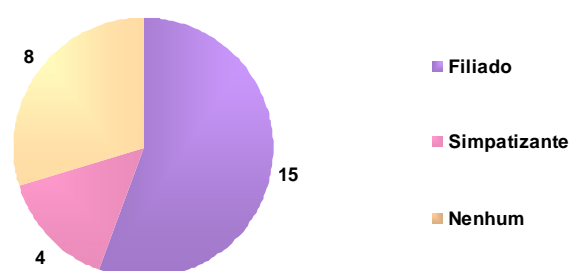


GRÁFICO 10 Proporção de filiação e interesse em partidos políticos, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

<sup>36</sup> Há sobreposição de dados, pois há membros de direção que foram candidatos e são militantes, por exemplo. Apenas as colunas de Filiados e de Simpatizantes contemplam números totais (15 Filiados, 4 Simpatizantes e 8 que não se interessam por política somam os 27 entrevistados)

<sup>37</sup> O PFL foi um partido político brasileiro fundado em 1985 e extinto em 2007, surgindo, em seu lugar a agremiação chamada Democratas.

#### 4.3.3 Os Conselhos Gestores e a Associação de Pais e Mestres

Os Conselhos Gestores e a APM (Associação de Pais e Mestres) foram bases importantes da participação da população na elaboração do PDPA. Muitos moderadores das reuniões da elaboração do PDPA foram recrutados através desses Conselhos e grande parte da divulgação foi feita através deles e das APMs, pois na área urbana, muitas reuniões foram realizadas nas escolas. Apenas três membros da CAPDM e/ou do CPD não faziam parte de Conselho algum (11%), mas os que fazem parte de algum Conselho, dificilmente se atêm a somente um (GRÁFICO 11).

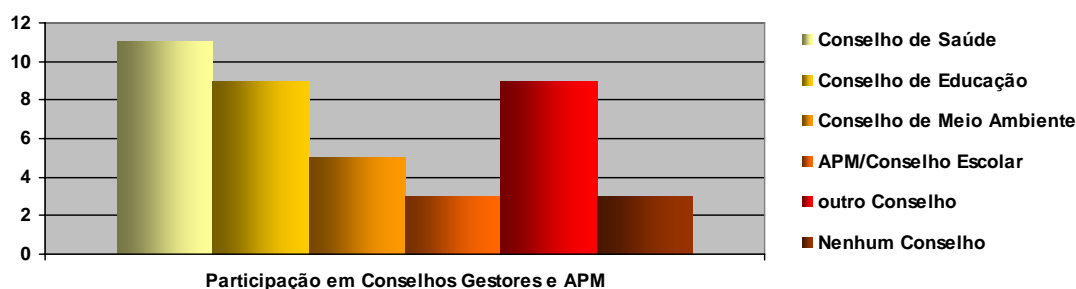


GRÁFICO 11 Distribuição entre os diferentes Conselhos Gestores ou APM, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Há quatro membros da CAPDM que disseram já ter feito parte da APM, quando seus filhos estavam em idade escolar. Destaca-se a maior participação do Conselho da Saúde (41%), Conselho de Educação (33%) e da APM ou Conselho Escolar (33%). Entre os delegados questionados, a participação na APM foi maior que nos Conselhos, com 11 delegados que faziam parte de algum Conselho (44%) e 13 da APM (52%) ou 15 (60%), somando-se dois que já foram da APM quando os filhos estavam em idade escolar, sobrando apenas quatro delegados questionados que não faziam parte nem de Conselhos nem da APM (16%).



#### 4.3.4 As Associações, Conselhos e Sindicatos Profissionais

As Associações, Conselhos e Sindicatos Profissionais não estiveram muito presentes na fase em que foram eleitos os delegados, mas tiveram maior destaque na CAPDM (GRÁFICO 12), pois seus representantes não foram eleitos através das regionais e das reuniões com a população. Os Conselhos Profissionais que foram citados nas entrevistas são o CREA, CORECON e CRC<sup>38</sup>, que são de filiação obrigatória para exercício da profissão, nenhum participante fez ou faz parte da diretoria e apenas um dos quatro membros da CAPDM e/ou do CPD disse freqüentar reuniões do CREA de duas a três vezes ao ano.

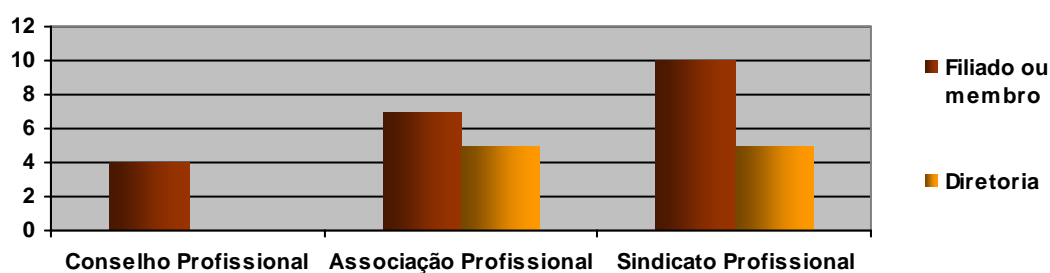


GRÁFICO 12 Filiação a entidades profissionais, pelos membros entrevistados da CAPDM e/ou do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Os Sindicatos Profissionais estavam mais representados que as Associações Profissionais, com 37% dos entrevistados, enquanto as Associações Profissionais estavam com 26% dos entrevistados. Assim como no caso dos Conselhos Gestores, há sobreposições de entrevistados que fazem parte de ambos os Sindicatos e as Associações Profissionais.

As Associações Profissionais mencionadas nas entrevistas são ACIAA<sup>39</sup>, Associação da Classe dos Serventuários, Associação dos Agrônomos e Associação dos Produtores Rurais, totalizando sete membros da CAPDM e/ou do CPD que são associados. Dos membros que participam de Associação Profissional (26%), cinco faziam parte da diretoria de sua Associação, com os

<sup>38</sup> CREA: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; CORECON: Conselho Regional de Economia; CRC: Conselho Regional de Contabilidade.

<sup>39</sup> ACIAA: Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Araucária.

presidentes da ACIAA e da Associação de Produtores Rurais, além de outros membros da diretoria da ACIAA.

Dos membros da CAPDM e/ou do CPD, dez dos entrevistados disseram não fazer parte de nenhuma entidade profissional, mas três que são aposentados foram filiados a sindicatos de suas categorias profissionais, mas hoje estão desligados. Dos que são atualmente ligados a Sindicatos (37%), o mais citado foi o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (cinco membros), seguido pelo SISMMAR (dois membros) e outros que possuem apenas um representante na CAPDM e/ou no CPD (Sindicato dos Empregadores Rurais, Sindicato dos Empresários e Prestadores de Serviço em Montagem e Manutenção Industrial e Sindicato dos Engenheiros).

#### 4.3.5 As Associações de Moradores

As Associações de Moradores de Araucária formaram, em 2002, a União de Associações de Moradores de Araucária, a UNAMAR, que auxilia e dá suporte às Associações. Dos 27 entrevistados da CAPDM e/ou do CPD, 14 faziam parte de diretoria de Associação de Moradores (52%), dos quais sete eram presidentes (26%). Desses 14 entrevistados de diretoria de Associação de Moradores, apenas dois faziam parte da diretoria da UNAMAR (7%), que foi eleita como delegados, na sua quase totalidade, mas apenas dois seguiram para a CAPDM e/ou CPD (GRÁFICO 13).

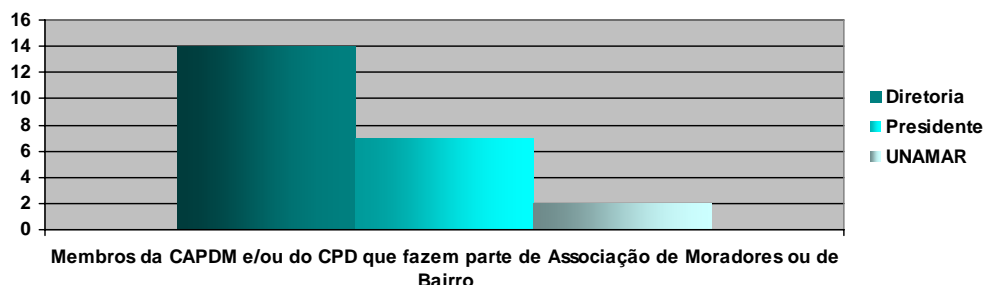


GRÁFICO 13 Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que fazem parte de Associação de Moradores ou de Bairro

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

A maioria das Associações de Moradores ou de Bairro reúne-se uma vez ao mês, algumas (em especial na área rural), reúnem-se uma vez a cada dois ou três meses. Entre os 25 delegados entrevistados (de um total de 101 delegados), 19 faziam parte de Associação de Moradores, quase todos como parte da diretoria<sup>40</sup> (76%). Na localidade do Tietê, uma das áreas rurais mais afastadas da sede do município, três delegados informaram que ainda não há uma Associação de Moradores do Tietê, mas que, através da convivência nas reuniões de elaboração do PDPA, surgiu a idéia de criar uma Associação no local.

#### 4.3.6 As Organizações Não-Governamentais

Tanto entre os delegados como entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, apenas três ONGs participaram da elaboração do PDPA, cada uma representada por um membro (11% dos entrevistados). Duas ONGs fizeram parte da CAPDM e duas do CPD, como titular e suplente de representantes de ONGs, conforme estrutura do CPD. Ambas as ONGs que fizeram parte da CAPDM são ONGs de proteção ambiental, a Atmosphaera e a AMAR. Já no CPD, uma permaneceu com um titular (Atmosphaera) e o suplente é de uma ONG voltada à saúde da família (Somos Saúde). Vale destacar que o vice-presidente do CPD, que também era presidente da CAPDM, é o titular dos representantes de ONGs no CPD.

A ONG AMAR é a mais antiga do município e foi fundada em 1983. A atual presidente fez parte da diretoria da ONG desde a sua fundação e assumiu a sua presidência há alguns anos. A presidente da ONG, que a representou na CAPDM, faz também parte de três Conselhos Gestores e, por excesso de compromisso, não se candidatou ao CPD. A ONG Atmosphaera existe em Araucária desde 2003, quando seu fundador e presidente mudou-se para o

---

<sup>40</sup> Para confirmar essa incidência maior de delegados que fazem parte de Diretoria de Associação de Moradores seria necessário aplicar o questionário a um número maior de delegados. Entre os delegados questionados, esse dado pode ser um desvio de pesquisa, pela facilidade maior de entrar em contato com os delegados que fazem parte de Diretoria de Associação de Moradores do que com os demais.

município. O engenheiro agrônomo diz ter fundado a ONG porque, ao mudar-se para Araucária procurando um local calmo e em contato com a natureza, deparou-se com muita agressão à natureza. Desde 2005, é também vice-presidente da Associação de Moradores de sua localidade, fundada durante uma luta para evitar a instalação de um aterro da RMC no local (área rural). Uma outra ONG do município, que tem seu representante como suplente das ONGs no CPD não estava presente na CAPDM. A ONG Somos Saúde, fundada em 2001, tem como presidente um de seus fundadores, que faz parte de vários Conselhos Setoriais e Comitês, em sua maioria, voltados à saúde, além de ser presidente da Associação de Moradores do bairro onde mora e membro da diretoria da UNAMAR. Ele declarou ter-se candidatado para ser delegado de sua regional, mas não foi eleito e, ao ser indagado sobre sua não-participação na CAPDM, disse não ter sido convidado. Apesar de não ter feito parte da CAPDM, acompanhou as audiências públicas e foi convidado a representar as ONGs no CPD, na condição de suplente.

É importante destacar que a ONG Atmosphaera, apoiada pela ONG AMAR, deu início à elaboração do PDPA. De acordo com os representantes das ONGs, foi através da 2ª Conferência das Cidades, em 2004, que souberam da importância e da necessidade de elaboração de um PDM. Após a Conferência, procuraram o Secretário de Planejamento e solicitaram a elaboração de um PDM. No final de 2004, foi realizada a contratação de uma empresa de consultoria, que deu início à elaboração do PDPA.

#### 4.3.7 Associações, times e clubes esportivos ou culturais

As Associações Esportivas e Culturais não tiveram muita participação no PDPA. Entre os entrevistados, apenas três afirmaram serem associados a clubes esportivos, porém, nenhum dos clubes é em Araucária, mas sim em Curitiba. Ainda sobre esportes, apenas dois membros da CAPDM e/ou do CPD jogam em times de futebol do município (GRÁFICO 14). Entre os delegados questionados, havia dois que já jogaram em time de futebol, dois que fazem parte de diretoria

de time de futebol e um árbitro da Liga de Futebol de Araucária. Nenhuma Associação ou Clube Cultural foi mencionado nas entrevistas ou questionários.

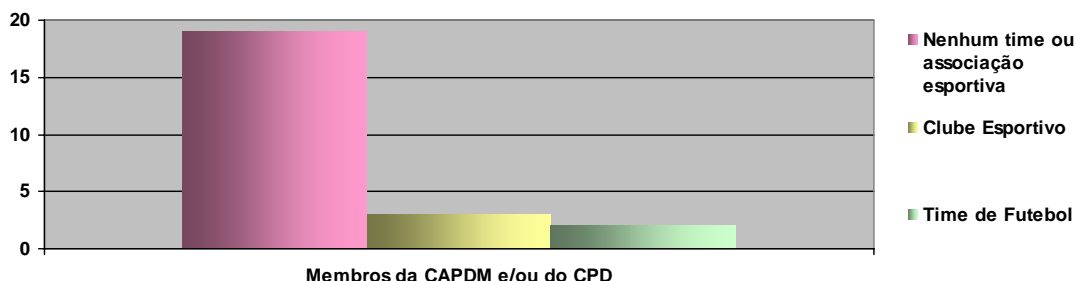


GRÁFICO 14 Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que fazem parte de clube esportivo ou time de futebol

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

#### 4.4 AS MOTIVAÇÕES E OS ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO

Os delegados e membros da CAPDM e do CPD participaram da elaboração do PDPA por diferentes motivos, viram o processo de diferentes maneiras e engajaram-se de diferentes formas. Alguns só souberam do PDPA e o que era um Plano Diretor quando o processo estava começando, outros participaram de antecedentes do PDPA, como a Agenda 21 Municipal, em 2004 e a 2ª Conferência das Cidades, em 2005. Dos 27 membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados, 17 participaram da Agenda 21 Municipal (63% dos entrevistados) e 15 (56% dos entrevistados), da 2ª Conferência das Cidades. Apesar dessa participação, apenas seis membros da CAPDM e/ou do CPD afirmaram que souberam da elaboração do PDPA através da Conferência (GRÁFICO 15).

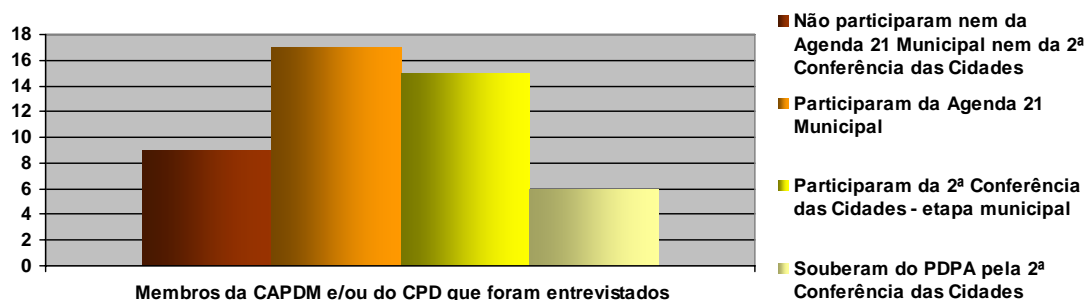


GRÁFICO 15 Entrevistados, entre os membros da CAPDM e/ou do CPD, que participaram dos antecedentes do PDPA

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Como fator motivacional para participação no PDPA, foram encontrados: a maioria achou que o PDPA seria interessante; alguns estavam representando sua categoria profissional ou bairro; outros queriam compreender melhor a cidade; fazer parte da história; ou fazer um município melhor para seus filhos. Ao serem questionados quanto às motivações para participarem da CAPDM ou de serem membros do CPD, quatro disseram terem sido convidados, dez terem sido indicados pela comunidade e os demais, por interesse próprio em participar do PDPA.

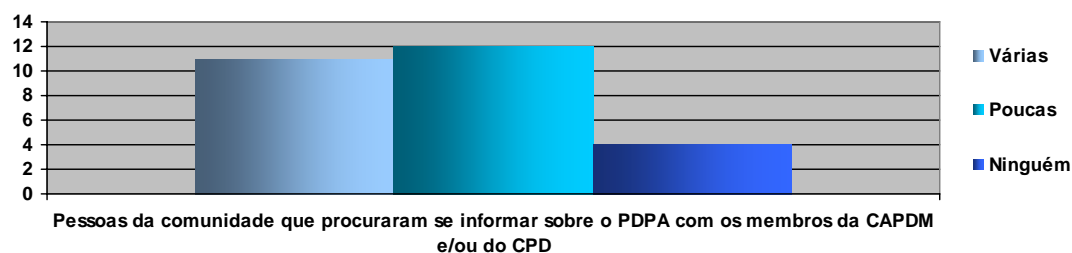


GRÁFICO 16 Procura pelos membros da CAPDM e/ou do CPD para se informar sobre o PDPA

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Entre os 27 entrevistados da CAPDM e/ou do CPD, a maioria afirmou ter sido fonte de informações para a comunidade que queria se informar sobre o PDPA (GRÁFICO 16). Mesmo com essa procura da comunidade, apenas 12 dos 27 entrevistados (44%) disseram ter ficado muito satisfeitos com a participação da população, pois a maioria relatou falta de participação, mas que os poucos que participaram estavam bastante interessados (GRÁFICO 17). Muitos

afirmaram que não houve tempo suficiente de divulgação e que, por isso, a população não compreendeu a importância de um Plano Diretor para o município e por isso não participou.

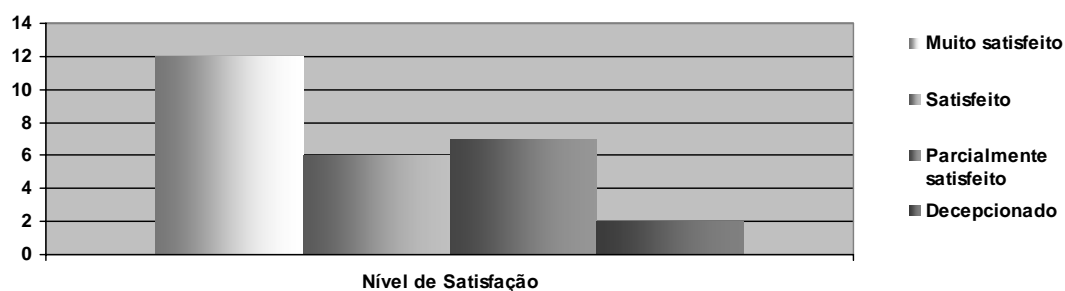


GRÁFICO 17 Satisfação dos membros da CAPDM e/ou do CPD quanto à participação da população

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Quanto ao comprometimento e satisfação pessoal, 23 dos 27 membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados (85%) disseram estarem satisfeitos ou muito satisfeitos com sua participação pessoal na elaboração do PDPA, apenas quatro afirmaram estarem parcialmente satisfeitos e nenhum disse ter ficado decepcionado com a própria participação. Quando perguntados sobre rotina e alterações que precisaram fazer para poder atender às reuniões, houve um equilíbrio de respostas, nove (33,33%) disseram que não precisaram fazer nenhuma alteração, que era somente preciso encaixar mais uma reunião na programação semanal, nove (33,33%) disseram que precisaram fazer alguns ajustes e nove (33,33%) disseram que a rotina mudou bastante, pois foi preciso abrir mão de horários de lazer e tempo com a família.

Alguns dos delegados questionados disseram que optaram por sair da elaboração do PDPA porque ficaram decepcionados. Tinham a expectativa de que haveria união da população em favor do município, mas durante a elaboração do PDPA, acharam que muitos participantes estavam interessados somente em fortalecer relações com membros da Prefeitura Municipal, para conseguir cargos de confiança. Coincidência ou não, cinco membros da CAPDM e três delegados que, antes do PDPA não trabalhavam na Prefeitura, foram contratados em cargos de confiança durante os anos de 2005 e 2006.

Apesar de todos os entrevistados terem dito que gostaram de ter participado, 8 dos 27 entrevistados (30%) não participaram da eleição do CPD e 4 (15%) disseram não ter interesse em participar de futuras discussões e alterações do PDPA (GRÁFICO 18). Os entrevistados que não querem participar do PDPA no futuro têm diferentes motivos: acreditam na alternância do poder e acham que outras pessoas devem participar numa próxima vez; perderam muitas reuniões e se distanciou do processo; acham que a comunidade rural já está bem representada no CPD; e um disse ter desistido de participar no futuro porque achou a elaboração do PDPA um processo frustrante.

Todos os entrevistados afirmaram ter gostado de participar da elaboração do PDPA (GRÁFICO 18), mas ao justificarem o porquê, as respostas variaram bastante. Seis pessoas (22%) disseram que gostaram de participar para aproveitar a abertura que foi dada e para exercer a sua cidadania, sete (26%) disseram que gostaram de ajudar o município, ser útil e compartilhar idéias. Dez pessoas (37%) afirmaram que gostaram de participar porque foi um grande aprendizado e ganho pessoal, pois após o plano conhecem melhor o município, conhecem mais pessoas e aprenderam bastante. Dois participantes (7%) afirmaram que, apesar do ganho pessoal, acharam que não valeu a pena participar, pois muitas propostas da população foram excluídas, deixando o Plano muito político e as propostas, muito vagas, sentindo que sua participação não foi levada em consideração.

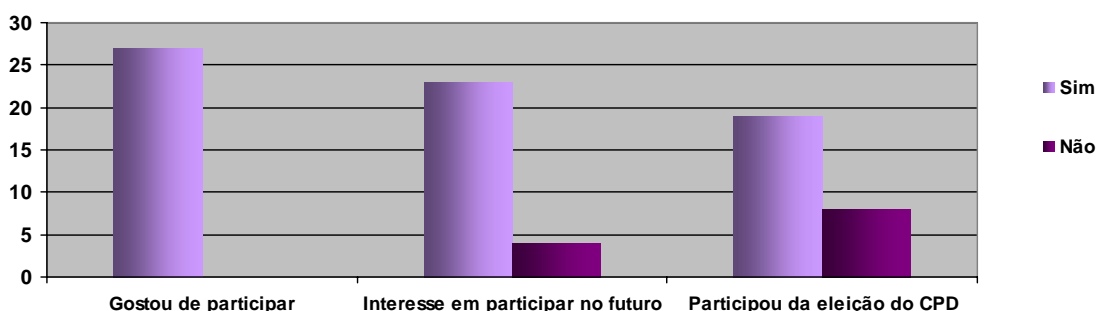


GRÁFICO 18 Membros da CAPDM e/ou do CPD que gostaram de participar do PDPA, têm interesse em participar de futuras discussões e alterações e que participaram da eleição do CPD

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.



Quanto à expectativa, três dos entrevistados disseram achar que o PDPA não será implantado, ou apenas parte dele será implantada, pelo alto envolvimento político nas questões públicas. Apenas um dos participantes disse acreditar que o PDPA será implantado integralmente. Por outro lado, os demais (vinte e dois) entrevistados acreditam que o PDPA será implantado mediante forte fiscalização do CPD e caso não haja corrupção entre os membros do CPD.

#### 4.5 OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

Conforme apresentado no Capítulo 3, foi criada uma hierarquização baseada nos estudos de ARNSTEIN (1969) e de SOUZA (2002 [2001]) sobre escalas de participação, para, com base nela, comparar os níveis de participação com os estoques e produções de capital social deste estudo de caso. Para esta análise, foram utilizados cinco níveis de participação: 1-coerção, 2-informação, 3-consulta, 4-cooptação e 5-parceria; que podem ser agrupados em três macroníveis de não participação (1), pseudo-participação (2-4) e participação efetiva (5). Essa hierarquização mantém as definições de cada nível, mas os diminui em número, por considerar que alguns são inexistentes no caso do PDM. Na escala participativa usada, agrupou-se coerção e manipulação num só nível de não-participação, e foi adotada apenas a parceria como categoria de participação efetiva, uma vez que a delegação total de poder e a autogestão também não são possíveis num PDM, visto a necessidade de trabalhar em conjunto com o poder público para a sua elaboração.

Há também uma diferenciação de análise entre o nível participativo do participante e da instância participativa. Cada instância, como a audiência pública e a CAPDM, permitem um nível participativo mínimo e máximo. Porém, cada participante, como delegado e membro da CAPDM, engaja-se de forma distinta, podendo participar em níveis diferentes, mesmo dentro de uma mesma instância participativa.

A coerção (1), forma do macro-nível não participação adotada na escala de avaliação seria um processo no qual a população é reunida para aprender “os valores da sociedade”, normalmente funcionando como distração para que a sociedade não se concentre nos reais problemas. Destaca-se que a não participação não é a ausência total de participação, mas sim uma falsa participação, um processo chamado participativo, mas que não dá suficiente abertura ou no qual não há suficiente engajamento da população, apenas o nome, a imagem ou a sensação de participação. No processo de elaboração do PDPA, enquadram-se nesse nível participativo as pessoas que foram somente em uma das audiências públicas. Houve três audiências públicas durante o processo de elaboração do PDPA (GRÁFICO 19). Em cada uma delas foram feitas rápidas explicações sobre os seguintes temas:

- a) 1ª Audiência Pública (dezembro/2005): o que é um PDM e como seria realizado o PDPA;
- b) 2ª Audiência Pública (maio/2006): os resultados das leituras técnica e comunitária;
- c) 3ª Audiência Pública (setembro/2006): as propostas de leis e diretrizes.

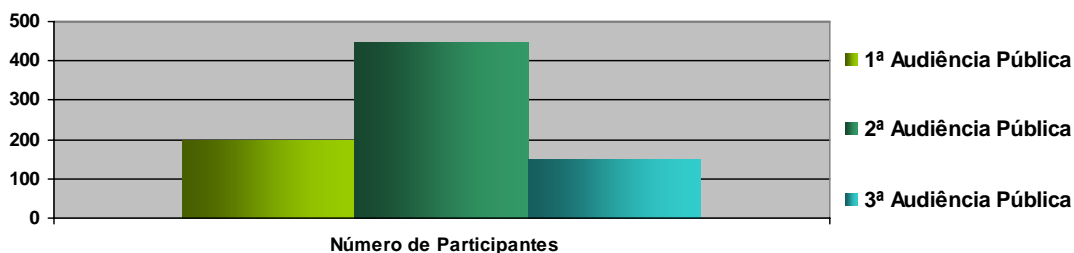


GRÁFICO 19 Número de participantes em cada uma das Audiências Públicas do PDPA

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Durante essas audiências, as explicações foram resumidas e caso a pessoa não houvesse participado das reuniões regionalizadas (março e abril/2006), que antecederam a 2ª Audiência Pública, ela não conseguiria acompanhar o conteúdo das reuniões. Além disso, as audiências públicas foram mais um ato solene e político que um ato participativo. O morador que não participou do processo através das reuniões regionalizadas, mas apenas esteve

presente em uma das audiências públicas, não pôde compreender o processo todo de elaboração do PDPA, nem teve oportunidade para questionar e opinar. Quem participou das três audiências pôde compreender melhor o PDPA, mas também não teve oportunidade de se manifestar, tendo uma participação passiva, enquadrada no nível informação (2), visto a seguir.

O macro-nível pseudo-participação, na classificação em uso nesta análise, possui as divisões: (2) informação, (3) consulta e (4) cooptação. Informação (2) é a forma participativa em que a informação é disponibilizada de acordo com interesses políticos, de uma região ou de outra, de forma mais ou menos completa, mas sem um espaço para que a população realmente essas informações para o poder público. No caso do PDPA, o nível informação (2), ocorreu juntamente com a coerção, durante as audiências públicas, em que apenas algumas informações eram passadas para a população e sem espaço para participação. A instância participativa da audiência pública permite esses dois níveis participativos: coerção (1), do macro-nível não participação, e informação (2), do macro-nível pseudo-participação. A diferença de nível dos participantes foi a quantidade de audiências em que as pessoas participaram: se apenas uma, coerção; se mais de uma, informação. Se uma pessoa participa de mais de uma das audiências públicas, ela consegue, ao menos, ter noção da continuidade do processo e pode, até mesmo, comparar informações dadas em cada uma de suas participações.

O nível consulta (3), forma do macro-nível pseudo-participação, foi constatado nas reuniões locais e regionais, nas quais a população recebeu algumas informações, formou grupos de discussões e elegeu delegados. Nestas ocasiões, houve oportunidade de fazer perguntas, discutir os temas do PDPA e fazer propostas. Entretanto, não foi dada nenhuma garantia à população de que suas opiniões seriam incorporadas ao PDPA. A população, então, ficou dependendo dos seus delegados e representantes na CAPDM para dar continuidade ao processo. Entre reuniões locais, regionais e algumas reuniões especiais com Escolas, Secretarias e Associações Comerciais e de Moradores, foram realizadas pouco mais de 50 reuniões durante dois meses.

É interessante notar que entre o nível de consulta e os níveis de informação e coerção há uma diferença grande no número de participantes. Nas audiências públicas, instância na qual ocorrem os níveis de coerção (1) e informação (2), participaram, em média, 300 pessoas. Porém, no nível participativo de consulta (3), cada uma das mais de 50 reuniões agregaram mais de 50 pessoas cada, totalizando mais de 2000 participantes. Como será visto a seguir, a partir desse nível de consulta, quanto maior o nível participativo, menor o número de participantes. Da consulta (3), com mais de 2000 participantes, o número cai drasticamente, para menos de 50 participantes a partir do nível de cooptação (4).

Outro dado interessante (GRÁFICO 19) é que a audiência pública com maior número de participantes foi a 2ª Audiência Pública, que ocorreu logo após as reuniões locais e regionais. Entre os delegados que foram questionados, muitos afirmaram terem participado apenas de uma ou duas reuniões locais e/ou regionais e de uma audiência pública. Os delegados, como já mencionado, foram eleitos durante as reuniões locais e regionais e, logo, deveriam representar a população nas audiências públicas e demais reuniões sobre o PDPA, repassando informações para os moradores de suas regiões. A 2ª Audiência Pública ocorreu logo após a eleição dos delegados e a participação da população nas reuniões locais e regionais, o que justifica seu maior número de participantes. Como muitos delegados não fizeram parte da CAPDM e, assim como grande parte dos demais participantes, acabaram desligando-se da elaboração do PDPA após as reuniões locais e regionais (abril e maio/2006) e a 2ª Audiência Pública (maio/2006). A 3ª e última Audiência Pública (setembro/2006), que ocorreu 4 meses depois, foi a que teve menor comparecimento, apenas 150 presentes.

Ainda inserido no macro-nível pseudo-participação, após os níveis informação (2) e consulta (3), está o nível cooptação (4). O nível cooptação (4) ocorre de forma individualizada, através do convite, por parte do poder público, para que ativistas ou líderes comunitários integrem postos na administração pública. Dessa forma, são criados canais permanentes de vinculação da

população com o poder público, funcionando como uma consulta permanente, mas em menor número que outros grupos de interesse ou sem poder de voto. Durante a elaboração do PDPA, diversos líderes da comunidade, que haviam sido eleitos delegados e/ou membros da CAPDM, foram contratados pela Prefeitura Municipal em cargos de confiança. Quando um membro da comunidade torna-se funcionário público, seus interesses podem entrar em conflito e a comunidade pode perder representação, pois o líder passa a proteger seu cargo e seu emprego, evitando conflitos com o poder público.

O nível parceria (5), do macro-nível de participação efetiva, é onde começa a haver maior redistribuição de poder, com trabalho conjunto do Estado e da sociedade civil, para implementação de políticas públicas ou viabilização de intervenções. Durante a elaboração do PDPA, a CAPDM (da sociedade civil) e o GTM (do poder público) se reuniam semanalmente para analisar e discutir o PDPA. Esse trabalho conjunto resultou no PDPA, que foi construído pela sociedade civil e pelo poder público unidos. Porém, a sociedade civil encontrava-se representada por menos de 50 pessoas (CAPDM), ou seja, menos de 0,05% da população de Araucária. Parte da CAPDM e outros membros da sociedade civil formaram o CPD, que possui 36 membros, sendo 18 do poder público e 18 da sociedade civil (9 titulares e 9 suplentes cada), formando um grupo ainda mais restrito, mas de constante participação.

Quanto ao número de participantes em cada nível, os níveis coerção e informação agregam aproximadamente o mesmo número de participantes, mas para o nível consulta há uma grande diferença. O nível consulta, inserido no macro-nível pseudo-participação, foi o que mais aglomerou participantes, em sua maioria, moradores que não foram eleitos representantes e, também, moradores que depois se tornaram delegados. Em contraste às três audiências públicas, foram realizadas 34 reuniões locais, 14 reuniões regionais e algumas reuniões especiais em Escolas, Sindicatos e Associações. Percebe-se que o nível em que a participação foi mais abundante numericamente, foi o nível no qual as reuniões foram mais distribuídas no território, facilitando a participação e o acesso às reuniões. No nível consulta, as reuniões, por serem em maior

número, abrigavam menos pessoas por reunião e, normalmente, pessoas da própria localidade, as quais já se conheciam, facilitando a confiança e a cooperação (capital social, formal ou informal).

Os níveis cooptação e parceria tiveram uma participação, em número, menor que o nível consulta, mas em engajamento, muito maior, pois havia reuniões semanais para discussão do PDPA, durante aproximadamente 9 meses. As pessoas que formaram a CAPDM passaram a se conhecer melhor, confiando e cooperando umas com as outras. De acordo com as entrevistas, nesse nível, havia maior estoque de capital social formal, pois todos os membros já participavam, não raro, de várias Associações, Sindicatos e Conselhos. A partir desse nível, houve a formação de capital social tanto formal quanto informal. O capital social informal, como já colocado anteriormente, é bastante difícil de ser medido, mas o capital social formal tem como seu maior exemplo o CPD. O CPD, um Conselho permanente de discussão e gestão do PDPA em parceria com o poder público, foi formado, em grande parte, por ex-membros da CAPDM. A partir de sua formação, em janeiro de 2007, o CPD passou a ter reuniões mensais e sua composição permanecerá a mesma por, no mínimo, dois anos, quando haverá nova eleição dos Conselheiros.

Apesar do pequeno número de pessoas que chega aos níveis mais participativos da escala, destaca-se que a maioria dos participantes alcança o nível intermediário de consulta, no macro-nível pseudo-participação. Nos níveis coerção e informação praticamente não há formação de capital social, sendo difícil medir o estoque e mesmo saber ao certo quem são os participantes, pela incompletude das listas de presença. Nos níveis cooptação e parceria, ao contrário, é possível saber quem participa perguntando a um dos participantes, que, normalmente, possui uma lista de contatos de cada um dos demais participantes daquele nível. Na FIGURA 7, abaixo, é possível ver as relações entre nível participativo, participante e instância participativa e destes, com a produção e o estoque de capital social.

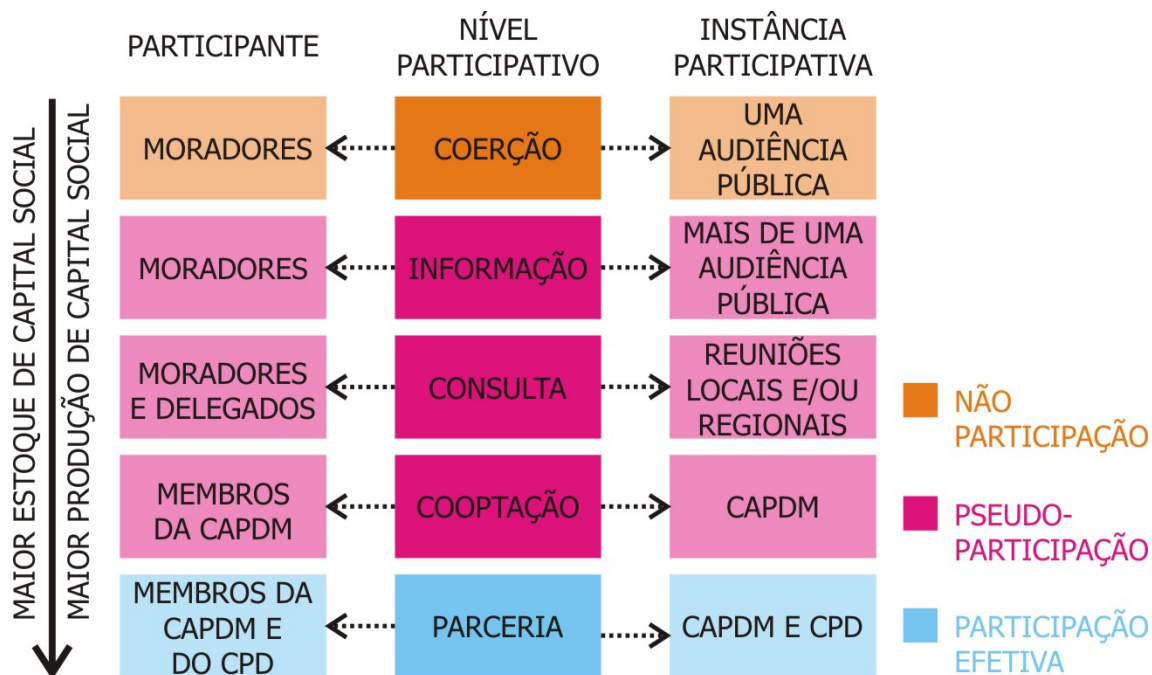


FIGURA 7 Síntese da análise do estoque e produção do capital social no processo de elaboração do PDP, em relação aos níveis participativos (dos participantes e das instâncias participativas).

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora.

## **5. A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PDM E SUA RELAÇÃO COM OS NÍVEIS PARTICIPATIVOS E A PRODUÇÃO E O ESTOQUE DE CAPITAL SOCIAL NO MUNICÍPIO**

Este trabalho, cujo tema central é a relação entre capital social, níveis participativos e a participação da população na elaboração do PDM, teve como principais hipóteses:

- a) O processo de participação popular na elaboração do Plano Diretor Municipal utiliza como base participativa o estoque de capital social acumulado através de associações, sindicatos, conselhos e ONGs.
- b) Há construção de capital social, criado por ampliação da confiança mútua e da cooperação cívica, no processo participativo de elaboração do Plano Diretor Municipal.
- c) Os níveis de participação da população no processo de elaboração do PDM são diferentes conforme a tradição participativa e/ou associativa dos participantes.

O capital social é visto como confiança e cooperação mútuas, manifestado informal ou formalmente (BOURDIEU, 1996 [1980]). As manifestações informais do capital social são dadas no cotidiano, como ajudar um colega de trabalho, emprestar uma xícara de açúcar, regar as plantas de uma amiga que está viajando ou cuidar dos filhos da vizinha enquanto ela tem um compromisso. O capital social informal é difícil de ser mensurado, pois ele se manifesta nas trivialidades do dia-a-dia. Por outro lado, o capital social formal pode ser visto através de organizações coletivas de assistência, como sindicato e associação profissional, associação de moradores, conselho e igreja. O foco desta pesquisa foi o capital social formalizado através de instituições, pois como visto por COLEMAN (1990), o capital social gerado por organizações é mais estável que aquele baseado apenas na estrutura social (informal).



Foi elaborada uma hierarquização dos níveis participativos e foram analisadas as suas relações com o processo participativo e o capital social. Os níveis participativos do processo de elaboração do PDPA foram analisados em relação às instâncias participativas e em relação aos próprios participantes. Quanto ao capital social, foi analisada a diferença (ou não) no nível participativo para quem é oriundo de um estoque de capital social e para quem produz capital social através do processo de elaboração de um PDM. A hierarquização dos níveis permite a análise dos participantes e das instâncias participativas possibilitando, dessa forma, a averiguação da influência do capital social sobre o nível participativo e também a abertura para a participação permitida por cada instância participativa.

Com um total de três macro-níveis, a escala de participação varia do macro-nível de não-participação (1), à pseudo-participação (2-4) e à participação efetiva (5). Dentro de cada macro-nível destes há diversas subdivisões, que variam de acordo com cada caso. Como já visto em capítulos anteriores, foi tomada, para a análise do PDM, a seguinte hierarquização (do menor para o maior nível de participação): coerção (1), informação (2), consulta (3), cooptação (4) e parceria (5)<sup>41</sup>.

Como a análise do capital social e dos níveis participativos foi feita num estudo de caso de um PDM, o contexto brasileiro do planejamento urbano foi fundamental para esta dissertação, uma vez que o Brasil encontra-se em fase de consolidação de uma política urbana criada a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que institui a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor Municipal (PDM) para muitos municípios brasileiros. Esse PDM deve, necessariamente, para sua validação, ser acompanhado de um processo participativo de inclusão da população na sua elaboração.

Essa dissertação investigou, através do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Araucária (PDPA), de que maneira essa inclusão da população no processo de elaboração do PDPA apoiou-se no capital social pré-

---

<sup>41</sup> No Capítulo 3.1 é possível perceber, na FIGURA 4, a comparação entre as escalas de participação tomadas como base e a utilizada para análise nesta dissertação.

existente do município e de que forma ela produziu capital social, baseada na confiança e cooperação geradas no processo participativo do próprio PDPA. Escolheu-se, para análise, o processo de elaboração do PDPA, pois o município possui mais de 20.000 habitantes (estimado em 118.113 habitantes, IBGE/2006), faz parte de RM (Região Metropolitana de Curitiba, RMC) e possui um empreendimento de grande impacto ambiental (REPAR, refinaria de petróleo da Petrobrás, desde 1972).

A participação no PDPA foi regionalizada e com a eleição de representantes. Numa primeira fase, foram eleitos em torno de 120 delegados, que posteriormente formaram a Comissão de Acompanhamento do PDM (CAPDM), com 30 representantes (alguns delegados e alguns representantes institucionais). Após a aprovação do PDPA, foi eleito o Conselho do Plano Diretor (CPD), formado por 9 membros do Poder Executivo Municipal e 9 membros da sociedade civil (e seus respectivos suplentes). Foram realizadas entrevistas (Capítulo 3.1.1) com membros da CAPDM e/ou do CPD, a fim de averiguar seu perfil sócio-econômico, perfil associativo e motivações, impressões e relacionamentos pessoais relativos ao PDPA. Com alguns delegados, foi realizado um questionário (Capítulo 3.1.2) para se obter um panorama geral e um perfil básico dos participantes das primeiras etapas de elaboração do PDPA.

## 5.1 O ESTOQUE E A PRODUÇÃO DE CAPITAL SOCIAL

O capital social, conforme visto no Capítulo 2, é reproduzido quando continuamente ativado, e desvanece se não utilizado. Nesta dissertação foi verificada tanto a utilização do capital social pré-existente, como a sua produção, ou seja, verificou-se:

- a) se (e como) o capital social pré-existente foi utilizado na participação da população durante a elaboração de um PDM;

b) se (e como) a participação da população durante a elaboração de um PDM gerou capital social no município.

No estudo de caso, em Araucária, o PDM (neste caso específico, PDPA) foi, desde o início de sua elaboração, apoiado nas instituições e organizações do município. Para a divulgação do PDPA, assim como para a escolha de moderadores para as reuniões, a Secretaria de Planejamento do município procurou Associações, Conselhos e Sindicatos.

Na eleição dos delegados e, principalmente, na escolha dos membros da Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor Municipal (CAPDM) e/ou do Conselho do Plano Diretor (CPD), foram numerosos os representantes de instituições, muitas vezes de suas diretorias. É interessante perceber que todos os entrevistados tinham estoque de capital social (formal), através de associativismo. Apenas três dos entrevistados não faziam parte de Conselho Gestor<sup>42</sup> ou da APM<sup>43</sup>, mas faziam parte de Sindicato, Associação Profissional ou Associação de Moradores.

Com base nas entrevistas realizadas, pode-se afirmar que o perfil do participante do PDPA é um homem casado, com filhos (média de 2,5 filhos), média de 47 anos de idade e 2º grau (ensino médio) completo. Quanto mais freqüentes as reuniões (principalmente à noite), maior o número de homens em relação às mulheres, ou seja, quanto maior o nível participativo da instância, maior a proporção de homens (no CPD é maior a proporção de homens que na CAPDM, cuja proporção de homens é também maior que entre os delegados). Em termos de capital social, os participantes mais engajados na elaboração do PDPA, fazendo parte da CAPDM e/ou do CPD, são aqueles que já faziam parte de Associações, Conselhos e/ou Sindicatos.

Embora a população de Araucária seja 91,4% urbana, o território do município é 81,77% rural. Porém, esse pequeno percentual da população rural foi quem, proporcionalmente, mais participou do PDPA. Entre os delegados, havia 81% de representantes da área urbana e entre os membros da CAPDM

---

<sup>42</sup> Conselhos Gestores como: Conselho Municipal (ou Local) de Educação, de Saúde, de Meio Ambiente, entre outros.

<sup>43</sup> APM: Associação de Pais e Mestres.

e/ou do CPD, apenas 66% eram da área urbana. Comparando-se à distribuição da população, essa diferença é notável.

Entre as sete regionais do PDPA, tanto em números absolutos como em relação à população do local, a regional rural foi sempre a com maior número de representantes (tanto na fase de delegados como na fase da CAPDM e/ou do CPD). Um dos motivos é a ligação ao lugar, pois dos 11 entrevistados (de um total de 27) que são naturais de Araucária, 9 são da área rural. A regional urbana que, proporcionalmente à sua população, mais teve representatividade, foi a Regional 1, tanto em número de delegados como de membros da CAPDM e/ou do CPD. Grande parte dessa regional fica numa APP (Área de Preservação Permanente), mantendo uma densidade baixa, com características rurais. Nessas regionais, há muitas famílias que já estão na 3ª geração de imigrantes e há um forte sentimento de conexão ao lugar. Assim, o PDPA foi visto como uma oportunidade de planejar o desenvolvimento da área rural, bem como do município que foi lar de suas gerações ascendentes e, provavelmente, será lar de seus descendentes. Já na área urbana, ao serem questionados das motivações para participar, foi mais incomum um entrevistado responder que participou do PDPA porque queria um lugar melhor para seus filhos morarem, pois, assim como eles mesmos mudaram de cidade, não sabem se seus filhos vão morar em Araucária quando mais velhos.

No caso da elaboração do PDPA, pode-se dizer que um dos motivos de maior engajamento foi a ligação ao lugar, ou seja, o tempo que a família mora na região e a perspectiva de seus descendentes continuarem na mesma região. Essa conexão ao lugar pode ser considerada como um capital social informal, pois as famílias e vizinhos se conhecem há várias gerações e estabeleceram vínculos duradouros de confiança e cooperação. Além dessa ligação, os entrevistados da área rural também faziam parte de Associação de Moradores, Conselhos Gestores, Sindicatos e Associações Religiosas, ou seja, possuíam capital social formal, através do associativismo. Destaca-se que não era objetivo desta dissertação analisar o capital social informal, mas constatou-se sua presença marcante na área rural, além do estoque de capital social formal.

Numa maioria de católicos (78% dos entrevistados), as Associações Religiosas estiveram presentes no PDPA, com 14 dos 27 entrevistados que fazem parte de diretoria da Associação ou da Capela. Muitos também participam da vida religiosa como Ministros da Eucaristia ou Catequistas.

Por outro lado, os Partidos Políticos, que têm bastante destaque na obra de PUTNAM (2005 [1993]), não se sobressaíram na participação da população no PDPA. Apenas 4 dos 27 entrevistados fazem parte de direção de partido, embora houvesse 15 filiados, dos quais 9 eram militantes. Os membros de direção de partido faziam parte também de outras Associações ou Sindicatos e não se consideravam representantes do partido no PDPA.

Também com fraca representação na CAPDM e/ou no CPD, os Conselhos Profissionais estiveram presentes com 4 entrevistados (de um total de 27), mas nenhum membro de diretoria e/ou representando seu Conselho Profissional no PDPA. Contudo, havia 7 membros de Associações Profissionais, sendo 5 da diretoria e 10 membros de Sindicato Profissional, com também 5 da diretoria. Alguns entrevistados disseram terem sido informados sobre a elaboração do PDPA através de sua Associação ou Sindicato Profissional.

Apesar da participação pouco numerosa, as 3 ONGs, com um representante cada, foram de grande importância para a elaboração do PDPA. Como já visto no Capítulo 4, foram duas ONGs do município que, através da Conferência das Cidades de 2004, souberam da necessidade da elaboração de um PDM e procuraram a Secretaria de Planejamento de Araucária. O presidente da CAPDM era o presidente de uma das ONGs e, posteriormente, foi eleito vice-presidente do CPD.

Muitas Associações de Moradores participaram do PDPA, tanto na fase de delegados como na fase da CAPDM e do CPD. Entre os 27 entrevistados, 14 eram membros de diretoria de Associação de Moradores, dos quais 7 eram presidentes. Na CAPDM já havia vários representantes e no CPD havia uma vaga (e um suplente) para representante de Associação de Moradores. Muitos desses representantes faziam parte de Conselhos Gestores ou da APM também.

Como visto no Capítulo 4, a representação de clubes, times e associações esportivas ou culturais foi insignificante. Apesar de alguns membros da CAPDM e/ou do CPD serem associados, não representavam suas associações, clubes ou times.

Houve também uma participação institucional na CAPDM e no CPD, desvinculada das regionais. Essa participação foi decorrente de convites da Secretaria de Planejamento a Associações Comerciais e Sindicatos Profissionais para se integrarem à elaboração do PDPA.

No total, na CAPDM e/ou no CPD, havia membros de Associação de Moradores, ONG, APM, Conselho Gestor (Educação, Saúde, Meio Ambiente), Associação Comercial, Sindicato Profissional, Associação Religiosa, Partido Político e Time de Futebol. Esse capital social pré-existente, corporificado no associativismo (capital social formal) foi largamente utilizado como base da participação no PDPA. Esse apoio no estoque de capital social confirmaria a afirmação de PUTNAM (2005 [1993]) de que o capital social é infinitamente reproduzido quando ativado, ou seja, quanto mais estoque de capital social, mais fácil a sua produção e sua manutenção.

Ao apoiar-se e utilizar-se do capital social pré-existente no município, o PDPA pode ter bloqueado a produção de capital social para os que anteriormente, não tinham. Para MORGAN e NAUWELAERS (2002), quando não há redes de relacionamento que favoreçam a aprendizagem e a inovação, o apoio em redes pré-existentes pode apenas reproduzir a até proteger o *status quo*. Os autores consideram que em Regiões Menos Favorecidas (RMFs), as instituições são parte do problema de subdesenvolvimento, similar ao círculo vicioso de PUTNAM (2005 [1993]).

Para EVANS (1997), essa sinergia gerada entre Estado e sociedade pode ser um catalisador de desenvolvimento local. Esse tipo de intervenção estatal que, segundo o autor, pode quebrar os círculos viciosos (PUTNAM, 2005 [1993]) de não-cooperação e não-participação. No caso da participação no PDPA, contata-se que todos os participantes da CAPDM e/ou do CPD já possuíam um estoque de capital social formal, mas sem o PDPA, possivelmente

nunca se conheceriam ou trabalhariam juntos na elaboração de um projeto em comum ou em parceria com o poder público. Mesmo havendo pouca produção de capital social, houve produção e, principalmente, houve utilização do estoque de capital social que, caso não fosse usado, poderia ser perdido.

A participação na CAPDM e na fase de delegados produziu capital social, tanto formal como informal. Formal, através da formação de organizações e associações, e informal, através de vínculos de confiança e cooperação. Na localidade rural do Tietê, uma das mais afastadas da área urbana, três delegados informaram que não se tornaram membros da CAPDM pela dificuldade de acesso às reuniões semanais, mas participavam das reuniões sempre que possível. A partir da convivência gerada pelo PDPA e pelo interesse que os três compartilhavam em ver a região se desenvolver, surgiu a idéia de criar uma Associação de Moradores do Tietê, que não existia anteriormente. Os três já faziam parte de Conselhos, Sindicatos e APM, ou seja, já possuíam um estoque de capital social e, impulsionados pela participação no PDPA, produziram mais capital social formal (criação de uma nova associação).

A criação do CPD, mesmo estipulada por lei, pode ser considerada como produção de capital social. As pessoas que formam esse Conselho só se uniram em virtude do processo participativo de elaboração do PDPA. A grande maioria dos entrevistados tem uma forte expectativa em relação ao CPD, inclusive seus próprios membros. Ao serem questionados sobre o futuro do PDPA, quase todos responderam que apostam no CPD para fiscalização e viabilização da implantação do PDPA.

Entre os entrevistados, três responderam que acreditam que o PDPA não será implantado ou será apenas parcialmente. Após sua participação, esses entrevistados disseram acreditar que o PDPA foi apenas uma falsa participação, para disponibilizar verbas estaduais e federais ao município. Também afirmaram que não quiseram fazer parte do CPD pois sua participação junto ao governo foi desmotivante e em vão.

Retoma-se aqui o capital social informal que, apesar de ser difícil de ser medido, seu estoque foi de grande importância, especialmente na área rural.

Embora seja difícil de ser medido, além de não ser objetivo desta dissertação, o capital social informal pode ser visto através de laços duradouros de confiança e cooperação, mesmo sem a existência de contratos e formalidades. O capital social informal foi percebido nos participantes naturais de Araucária, cujas famílias eram de imigrantes poloneses, presentes no município há três ou quatro gerações. Esses participantes possuíam também um estoque de capital social formal, com muitos membros de Associações de Moradores, Associações Religiosas, Sindicatos Profissionais e Conselhos Gestores. Porém, acredita-se que a motivação para a participação, proporcionalmente, superior da área rural em relação à área urbana deve-se ao capital social informal e à conexão ao lugar.

Porém, ao contrário da benéfica utilização do capital social informal, fomentando a participação, a sua produção pode gerar vínculos de cooptação. Como visto no Capítulo 4, houve a contratação, para cargos de confiança na Prefeitura Municipal de Araucária, de três delegados questionados e cinco membros da CAPDM e/ou do CPD entrevistados, após o início da elaboração do PDPA. Esses participantes que foram contratados pela Prefeitura utilizaram os vínculos de cooperação e confiança gerados a partir da participação no PDPA para serem empregados no setor público. Quando participantes são contratados pelo setor público pode haver uma falsa representação da população, pois há conflitos de interesse entre público e privado.

Ao falar sobre círculos virtuosos e viciosos, PUTNAM (2005 [1993]) destaca que é mais fácil adaptar-se às regras do que modificá-las. Apesar de se referir a comunidades em pontos diferentes do território italiano, pode-se afirmar que os círculos virtuosos e viciosos ocorrem também dentro de um mesmo território, como no caso de Araucária. De acordo com o autor, tanto o círculo vicioso como o círculo virtuoso tendem a ser ampliados. Onde há cooperação e confiança, as iniciativas participativas recebem apoio e há uma tendência de aumentar o capital social. Por outro lado, onde não há (ou há pouca) confiança e cooperação, as iniciativas tendem a ser frustradas, ampliando também o círculo vicioso, podendo até mesmo diminuir o pouco



capital social que há. No caso da elaboração do PDPA, em Araucária, os círculos virtuosos se ampliaram, pela produção de capital social e utilização de seu estoque. Quanto aos círculos viciosos, estes parecem ter sido mantidos, pois grande parte da população não participou da elaboração do PDPA. Como já visto, o estoque de capital social foi fundamental para a participação e quem não o possuía, manteve-se sem capital social (ou com capital social baixo), sustentando sua condição de não cooperação e não confiança.

Conclui-se que, a partir dos vínculos de cooperação e confiança gerados a partir da participação no PDPA, foi possível produzir capital social formal no município, através da criação de uma Associação de Moradores, da CAPDM e do CPD. Entretanto, destaca-se que a participação das pessoas no PDPA só foi possível graças ao estoque de capital social que elas já possuíam. Logo, produziu-se capital social, mas somente a partir de um capital social pré-existente. Entre os entrevistados que participaram dos níveis de participação mais efetiva, não havia nenhum que já não estivesse inserido em um estoque de capital social. Apesar de ter produzido capital social também, a inclusão da população no PDPA não produziu capital social para os que não possuíam, mas apenas para os que já tinham capital social pré-existente.

Pode-se dizer, com base na pesquisa com os participantes do PDPA, que quando há pouco estoque de capital social, há uma maior tendência a produzir capital social informal. Por outro lado, quando há muito estoque de capital social, há maior produção de capital social, que tende a ser capital social formal.

Retomando a primeira hipótese desta dissertação, de que o processo de participação popular na elaboração de um PDM utiliza como base participativa o estoque de capital social acumulado através do associativismo (capital social formal), pode-se afirmar que houve grande utilização do capital social pré-existente na elaboração do PDPA. Destaca-se que quanto maior o estoque de capital social, maior o nível de participação, tanto do pessoal quanto da instância participativa alcançada. Nas instâncias de menor nível participativo, os participantes vinham de um menor estoque de capital social.

Além da utilização do estoque, outra hipótese desta dissertação questiona a produção de capital social, por ampliação da confiança mútua e da cooperação cívica, no processo participativo de elaboração do Plano Diretor Municipal. Foi possível constatar, no caso do PDPA, que houve produção de capital social e, quanto maior o estoque de capital social pré-existente, maior essa produção. Nas instâncias de maior nível participativo, onde estão presentes os participantes de maior estoque de capital social, foi onde houve maior produção de capital social, com a formação de Associação de Moradores, CAPDM e CPD. A produção de capital social informal pode ter ocorrido mas, como já visto anteriormente, este é mais difícil de ser mensurado e demora mais tempo para ser consolidado.

No Capítulo 5.2, será vista a análise da terceira hipótese, de que os níveis de participação da população no processo de elaboração do PDM são diferentes conforme a tradição participativa e/ou associativa dos participantes.

## 5.2 OS NÍVEIS PARTICIPATIVOS

No Brasil, a partir da década de 1980, alguns municípios passaram a implantar o Orçamento Participativo (OP) e/ou os Conselhos Gestores, ambos de gestão municipal. Porém, a instauração de um processo participativo por si só não amplia a cidadania nem a justiça social – é o relacionamento entre a sociedade civil e o poder público, assim como a forma como se apropriam do processo que vai determinar seu sucesso e seus níveis participativos.

No planejamento municipal, a população pode participar através da elaboração participativa do PDM, que se tornou obrigatória a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001. O Ministério das Cidades foi criado em 2003, para dar apoio às ações de planejamento e gestão municipais. O Ministério das Cidades também incentiva a criação de Conselhos da Cidade, após a elaboração do PDM, como um canal de constante discussão e gestão da cidade.

Em relação à elaboração participativa do PDM, o Ministério das Cidades determina que o PDM deve ser realizado com uma linguagem acessível, para compreensão de todos. A capacitação da população para participar da esfera pública e da elaboração de políticas públicas, orçamentos, planos e propostas é defendida por diversos autores (BAQUERO, 2003; CARVALHO, 1998; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002), como visto no Capítulo 2. Grande parte da população, inclusive conselheiros dos Conselhos Gestores, tem dificuldades técnicas e políticas para discutir programas e políticas públicas. Segundo SOUZA (2002 [2001]), não é necessário transformar o conselheiro ou outro participante em técnico, mas bastaria a população ser honestamente informada e contar com apoio técnico. Porém, muitos técnicos, segundo o autor, pelo conhecimento que possuem, consideram-se mais indicados para decidir o melhor que o restante da população. A falta de capacitação e apoio técnico, aliada à falta de informações, faz com que a participação da sociedade civil possa ficar reduzida a funções consultivas, informativas e legitimadoras de decisões já tomadas pelo poder público (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005).

Há, ainda, uma fragilidade entre conselheiros e entidades de origem, segunda TATAGIBA (2002), que ocasiona uma falsa representatividade da sociedade civil nos Conselhos Gestores. Essa fragilidade faz com que os conselheiros defendam seus próprios interesses, a invés dos interesses de suas instituições. Apesar disso, a maioria dos Conselhos Gestores, inclusive o CPD de Araucária, usa como base de sua formatação a representação de instituições, com poucas, ou às vezes, nenhuma, vaga para quem não é associado a nenhuma instituição. SOUZA (2002 [2001]) também destaca o problema da desconfiança que a população em geral tem do poder público, que é um dos fatores da pouca participação e do desinteresse da população.

No OP, assim como na maioria dos processos participativos de gestão municipal, a participação ocorre com grande força dos movimentos populares e um forte apoio no associativismo pré-existente, embora não seja condição *sine qua non* para o sucesso do processo (FEDOZZI, 2001; AVRITZER, 2002). Ao analisar os Conselhos Gestores, também de gestão municipal, SANTOS JR.

(2005) afirma que o maior envolvimento de movimentos e associações deve-se ao capital social e à cultura cívica necessárias às dinâmicas participativas. Porém, apenas uma pequena parcela da população brasileira é vinculada a alguma associação.

Cada ator envolvido num processo participativo e cada experiência de participação possuem diferentes níveis participativos. Esse nível depende da abertura do poder público, suas intenções e engajamento, bem como do envolvimento da população, capacitação, apoio técnico, interesse e dedicação. A cada processo participativo, a população e o poder público ganham experiência que pode ser utilizada em processos posteriores. Espera-se, por exemplo, que cidades que possuem uma tradição participativa (OP, Conselhos Gestores, associativismo) tenham mais facilidade para implantar um PDM participativo, pois conquistaram, aos poucos, uma experiência democrática.

No início de um processo participativo, acredita-se ser natural a utilização e o apoio no estoque de capital social existente no município, pois assim aproveitam-se os hábitos participativos já cultivados. Isso não impede a inclusão de atores com menor capital social, para ampliar a confiança e a cooperação mútuas na comunidade.

Com diferentes históricos de participação, espera-se que aqueles já possuidores de capital social e antecedentes participativos participem em diferentes níveis daqueles recém-colocados em contato com os hábitos participativos. Para PIAGET (1983), há uma ordem de sucessão das etapas de aprendizagem, que é constante, não sendo possível atingir certo estágio sem ter passado por todos os estágios anteriores. Entretanto, as etapas cognitivas de aprendizagem podem não coincidir com as etapas cognitivas de participação, mas há uma ordem de sucessão linear de uma etapa para outra. Logo, acredita-se que em virtude da escolaridade, conhecimento e raciocínio lógico, as pessoas participam de diferentes maneiras, compreendendo e se envolvendo no processo participativo de diferentes formas.

Os níveis participativos, como já vistos em capítulos anteriores, são divididos em três macro-níveis: não participação, pseudo-participação e

participação efetiva (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2002 [2001]). Para cada experiência participativa podem existir diferentes subdivisões internas, para melhor caracterizar cada degrau da escala de participação. No estudo de caso desta pesquisa, foi utilizada a seguinte hierarquização:

- a) Não participação: coerção (1);
- b) Pseudo-participação: informação (2), consulta (3) e cooptação (4);
- c) Participação efetiva: parceria (5).

Em comparação com os níveis tomados como base (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2002 [2001]), no macro-nível não-participação retirou-se o nível de manipulação/terapia, pois se acredita que este seria mais adequado em intervenções mais pontuais, com projetos específicos de intervenção. Nesta pesquisa, o único nível utilizado como não participação é a coerção (1), cujo processo (não) participativo apenas distrai a população de seus reais problemas, sem sequer informando-lhe correta ou honestamente.

No macro-nível pseudo-participação foi mantida a divisão de ARNSTEIN (1969) e SOUZA (2002 [2001]) em: informação (2), consulta (3) e cooptação (4). No nível da informação, a população não tem um espaço para se pronunciar e a informação é disponibilizada de acordo com interesses políticos, muitas vezes resumida demais ou com linguagem muito técnica. A consulta é feita para saber a opinião da população, mas sem garantias de atendimento às suas solicitações. A cooptação é uma participação individualizada, que ocorre através de convites do poder público a líderes comunitários, numa forma de tê-los como aliados na aplicação de alguma política pública ou implantação de projeto. Dependendo do comprometimento do líder comunitário com a associação que representa, pode funcionar como um canal permanente de consulta da população.

No macro-nível participação efetiva, foi mantido apenas o nível de parceria, no qual começa a haver maior distribuição de poder, com trabalhos conjuntos do poder público e da sociedade civil. Na escala participativa de base (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2002 [2001]) havia também os níveis de delegação

de poder e de auto-gestão. Na delegação de poder, que não foi utilizada nessa hierarquização, deveria haver maior abdicação de poder e mais autonomia da população e a auto-gestão, também não utilizada nesta análise, seria um nível de completa autonomia, sem intermediários entre população e recursos para implementação de propostas, que também não ocorre no processo participativo de elaboração de um PDM.

Com base nos dados apresentados no Capítulo 4, foi feita a seguinte análise, no caso do PDPA, dos níveis de participação:

- 1) Coerção (não participação): audiências públicas, pois foram em pouca quantidade (apenas três), com grande número de pessoas (mais de 200 pessoas cada audiência) e sem divisões em grupos de discussão, pouco informativas e sem voz para a população, reduzidas a meros atos políticos e solenes;
- 2) Informação (pseudo-participação): audiências públicas, pelos mesmos motivos supracitados. A divisão das audiências públicas em dois níveis participativos, coerção e informação, deve-se ao fato de algumas pessoas terem participado de apenas uma das audiências (coerção) e outras terem, pelo menos, acompanhado as três audiências, pois apesar da informação resumida e sem poder opinar, quem atendeu a todas as audiências pôde ter uma noção da continuidade do PDPA;
- 3) Consulta (pseudo-participação): reuniões regionalizadas, nas quais os participantes puderam ser mais ativos, receberam mais informações, discutiram em grupos e fizeram propostas. Os delegados também participaram nesse nível, pois não houve contatos mais freqüentes ou profundos entre delegados e poder público. A participação da população (e da maioria dos delegados) nesse nível não tinha garantias de continuidade ou de inclusão de suas propostas no PDPA, mas foram mais informados e podiam acompanhar o processo com melhor

capacitação. Alguns participantes estiveram presentes em eventos participativos sobre a cidade, que antecederam o PDPA, como a Agenda 21 (17 dos 27 entrevistados) e a 2ª Conferência das Cidades (15 dos 27 entrevistados). Estes que possuíam uma maior capacitação e uma gama maior de informações e histórico participativo, estavam em condições de participar mais ativa e efetivamente, não se atendo aos níveis de coerção ou de informação;

- 4) Cooptação (pseudo-participação): formação da CAPDM, cujos membros foram escolhidos por alguns delegados e pelo NPPU. A CAPDM era formada, em sua maioria, por líderes comunitários, membros de ONGs, presidentes de Associações e Sindicatos. Formou-se um canal de comunicação intensa (reuniões semanais) entre CAPDM (sociedade civil) e GTM (poder público), cujo foco, para alguns membros foi a elaboração do PDPA (parceria) e, para outros, foi a formação de um vínculo com membros da Prefeitura, visando uma possível contratação (cooptação), que ocorreu para 5 dos 27 entrevistados da CAPDM e 3 dos 25 delegados questionados. Com a formação de outros vínculos do poder público com líderes comunitários, os interesses desses membros da sociedade civil podem entrar em conflito com a vontade de proteger seu cargo e sua representação passa a ser dúbia;
- 5) Parceria (participação efetiva): CAPDM/GTM e CPD, cujas reuniões ocorriam freqüentemente e sempre com representação de ambos o poder público e a sociedade civil. Durante a elaboração do PDPA, a CAPDM (sociedade civil) e o GTM (poder público) faziam reuniões semanais, na quais debatiam em profundidade o PDPA, suas propostas e diretrizes. Como já mencionado no item anterior, os participantes estiveram na Agenda 21 e/ou na 2ª Conferência

das Cidades estavam melhor preparados para acompanhar as discussões e fazer propostas em condições de igualdade com os técnicos da Prefeitura (GTM). O CPD também teve uma formação paritária sociedade civil/poder público, após a aprovação do PDPA, para a sua gestão. A eleição dos membros da sociedade civil do CPD foi realizada poucos meses após a formação do PDPA e, desde então, os membros do CPD têm reuniões mensais para discutir questões relacionadas à aplicação do PDPA.

A parceria foi o único nível considerado de participação efetiva e, como já colocado anteriormente, abrigava um número pequeno de pessoas. A CAPDM era formada por menos de 50 pessoas e o CPD, por 9 titulares e 9 suplentes da sociedade civil. Logo, percebe-se que, quanto maior o nível participativo, menor o número de pessoas nele inseridas. A parceria ocorreu com um grupo bastante pequeno e cada vez mais restrito (o CPD possui 20% da quantidade de membros da CAPDM) de participação. Apesar do pequeno número de participantes, o CPD é um canal participativo constante. É importante destacar que, mesmo em pequenas proporções, a participação efetiva ocorreu na elaboração do PDPA.

Tendo como terceira hipótese que os níveis de participação da população no processo de elaboração do PDM são diferentes conforme a tradição participativa e/ou associativa dos participantes, a pesquisa revelou que quanto maior o estoque de capital social, maior também a sua produção e o seu nível participativo. O nível de participação aumenta em virtude da maior capacitação dos participantes e também porque os que já possuem estoque de capital social têm acesso mais fácil às instâncias participativas de participação mais efetiva<sup>44</sup>. Uma vez inserido nas instâncias mais participativas, fica também mais fácil a produção de capital social. Com a convivência maior, através de um número

---

<sup>44</sup> As relações entre participante, nível de participação e instância participativa pode ser vistas na FIGURA 7 no Capítulo 4.5.



elevado de reuniões com redução significativa de participantes em comparação com os níveis anteriores, aumentam a confiança e a cooperação, potencializando a produção de capital social.

### 5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capital social pré-existente em Araucária foi utilizado como base para a participação da população na elaboração do PDPA, conforme visto. Apesar de utilizar mais que gerar, também houve produção de capital social através da inclusão da população no planejamento municipal. Conforme seu estoque de capital social e seus antecedentes participativos, as pessoas participaram em diferentes níveis. Cada instância participativa do PDPA possibilitou a participação também em diferentes níveis, interagindo com diferente assiduidade e número de pessoas. O estoque de capital social formal foi mais utilizado para a produção de capital social, enquanto o estoque de capital social informal foi utilizado para ampliar a participação e aumentar o nível participativo de alguns participantes.

Pode-se concluir que quanto maior tradição participativa e associativa (estoque de capital social formal) houver no município, maior o nível de participação da população na elaboração de um PDM e/ou maior o número de pessoas que chegarão a níveis de participação mais efetiva. Em um município cujo estoque de capital social seja baixo, a inclusão da população e seu trabalho conjunto com o poder público podem gerar hábitos de cooperação, confiança e participação. Essa produção de capital social informal através do PDM poderá ser utilizada como base para outras participações da população na gestão e no planejamento municipais ou no desenvolvimento da comunidade. Ressalta-se que o capital social informal tem sua produção e sua manifestação mais lentas e de mais difícil mensuração.

O capital social segue a mesma lógica das demais formas de capital (como o econômico e o cultural [BOURDIEU, 1996 {1980}]), pois quem possui

maior estoque de capital, encontra maior facilidade de acumular e produzir mais capital. Por outro lado, quem não possui estoque de capital, pode produzi-lo, mas em menores quantidades e de forma mais lenta e dificultosa. Conclui-se, nesta dissertação, que a inclusão da população na elaboração de um PDM utiliza o estoque de capital social já existente no município, produz capital social e seus níveis participativos variam conforme o estoque de capital social em que se inserem seus participantes.

Acredita-se que um dos limitadores desta pesquisa foi a sua realização pós-aprovação do PDM, pois se a pesquisa de campo fosse realizada durante a elaboração do PDM, seria mais fácil o acesso aos participantes, bem como a realização de entrevistas ou questionários com membros de instâncias participativas de menor nível de participação. Entretanto, ao realizar a pesquisa após a aprovação do PDM, já é possível ter um panorama geral das instâncias participativas e saber quais participantes estão nos níveis de participação mais efetiva.

Para investigações vindouras, acredita-se que a pesquisa sobre o capital social informal, suas diferenciações e relações com o capital social formal e formas de medi-lo seriam temas interessantes. Registram-se aqui instigações para pesquisas sobre as relações entre níveis participativos e capacidade cognitiva, que também merecem futuras investigações. Ambos os assuntos engrandeceriam e complementariam o tema desta dissertação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: Uma Revisão Crítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1. sem. 1999.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

BACHELARD, Gaston. **A Formação do Espírito Científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. (1938)

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BECKER, Howard. **Métodos de Pesquisas em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999. (1992)

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A Miséria do Mundo**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997. (1993) p. 693-732.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1996. (1980)

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **El Oficio del Sociólogo**. México: Siglo Veintiuno, 1987. (1973)

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998. (Polis papers 2)

COLEMAN, James Samuel. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 53-70.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. (1965)

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. In: **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**. University of California International and Area Studies Digital Collection, Research Series #94, 1997. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/uciaspubs/research/94>> Acesso em: 22 nov. 2006.

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

GANS, Herbert. **The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans**. New York: The Free Press, 1965.

HOGGART, Richard. **The Uses of Literacy**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006. (1957)

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (1961)

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MARTELETO, Regina; DE OLIVEIRA E SILVA, Antonio. Redes e Capital Social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**: UFRGS/IFCH, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004.

MORGAN, Kevin; NAUWELAERS, Claire. A regional perspective on innovation: from theory to strategy. In: **Regional Innovation Strategies**: the challenge for less-favoured regions. [S.I.]: Routledge, 2002. p. 1-18. (Regional development and public policy strategies)

PIAGET, Jean. **Problemas de Epistemologia Genética**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone**: the collapse and revival of America's community. New York: Simon and Schuster, 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (1993)

PUTNAM, Robert D. Social Capital: Measurement and Consequences. **ISUMA**, v. 2, n. 1, p. 41-51, Spring-Printemps 2001.

REZENDE, F.; TAFNER, P. (Ed.). Cidadania e Participação. In: **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 113-156.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 103-118.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 83-90, out./dez. 2000. ISSN 0102-8839.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. Dilemas e Desafios da Governança Democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.) **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 41-46.

SANTOS, Agnaldo dos. **A (Difícil) Relação entre Estado e Sociedade Civil**. Instituto Pólis, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=106](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=106)> Acesso em: 20 abr. 2006.

SINTOMER, Yves ; DE MAILLARD, Jacques. The limits of local participation and deliberation in the French "politique de la ville". **European Journal for Political Research**: special issue on Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy-Making: Democratic and Effective? Y. Papadopoulos: Ph. Warin eds, 2004. Disponível em:<[http://www.sintomer.net/publi\\_sc/documents/sint-Art\\_EJPR6.pdf](http://www.sintomer.net/publi_sc/documents/sint-Art_EJPR6.pdf)> Acesso em: 20 out. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. (2001)

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais e Sistema Político:** os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Crítica Metodológica:** investigação social e enquete operária. São Paulo: Instituto Pólis, 1987.

VERTRAG PLANEJAMENTO LTDA. **Relatório Intermediário da Leitura Técnica.** Curitiba: Vertrag, 2006. Relatório Técnico.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** 1 ed. 1 reimpr. São Paulo: USP, 2004. p. 169-243 (1999)

## ANEXOS

### ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Antes das perguntas referentes ao tema, foram feitas perguntas sobre o perfil sócio-econômico do entrevistado, como idade, estado civil, se possui filhos, nível educacional e profissão. Segue o roteiro:

- Você faz parte de alguma associação, sindicato ou ONG? Quais? Há quanto tempo? Com que frequência vocês se reúnem?
- Há ou houve (durante a elaboração do PDM) envolvimento da sua associação com outras do município?
- Como você ficou sabendo da elaboração do PDM?
- Você participou da elaboração da Agenda 21 municipal ou da Conferência da Cidade? Você conhece o Estatuto da Cidade?
- Houve alguma discussão sobre o PDM na sua comunidade, além das reuniões oficiais com a Prefeitura?
- Por que você se tornou Delegado? Você costuma participar de outras reuniões? Bairro? Igreja? Colégio das crianças?
- Em quantas reuniões você foi? Em quantas reuniões você considera que efetivamente participou?
- Você teve acesso às informações sobre a cidade ou o Plano Diretor que considerava importantes?
- Você teve algum tipo de auxílio técnico além das reuniões oficiais para compreender e propor análises e diretrizes à Prefeitura?
- Qual a abertura da Prefeitura e da Consultoria (Vertrag) para as propostas da população?
- Você considera que as propostas da população foram incluídas no PDM? Você considera o resultado final do PDM satisfatório?
- Por que você se tornou membro da CAPDM? Você acha que a atuação da CAPDM foi importante? Houve bastante troca da CAPDM com os demais delegados ou membros da comunidade?



- o Houve muita alteração na sua rotina quando você se tornou delegado? E quando você se tornou membro da CAPDM? Você teve que abrir mão de alguma coisa para poder participar mais ativamente?
- o Quais suas expectativas para a implantação do PDM? Você pretende acompanhar os processos de implantação e gestão do PDM? Qual sua expectativa da atuação do Conselho do Plano Diretor?

## ANEXO B - QUESTIONÁRIO

### QUESTIONÁRIO PARA DELEGADOS DAS REGIONAIS: ARAUCÁRIA-PR 2007

#### Dados básicos

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ anos Estado civil:  Casado  Viúvo  Divorciado  Solteiro  Outro: \_\_\_\_\_

Filhos:  Não  Sim. Quantos? \_\_\_\_\_ Qual idade? \_\_\_\_\_

Mora em Araucária desde: \_\_\_\_\_ Nasceu em Araucária?  Sim  Não. Onde? \_\_\_\_\_

Por que se mudou para Araucária? \_\_\_\_\_

Bairro onde mora: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_

Escolaridade:  1º grau  2º grau  3º grau Última série concluída com aprovação: \_\_\_\_\_

#### Perfil Participativo pré-plano, Participação no PDPA e Perfil Participativo pós-plano

1. Você é filiado a alguma entidade de representação de sua categoria profissional?  
1.  Sim.                      2.  Não.                      3.  Não se aplica
  
2. Se é filiado, você é:  
1.  Sindicalizado      2.  Associado              3.  Ambos
  
3. Qual o principal motivo que levou você a se sindicalizar/associar?  
1.  Assistência médica  
2.  Assistência jurídica  
3.  Outras vantagens de caráter financeiro  
4.  Atividade desportiva, cultural ou lazer  
5.  Atividade política  
6.  Outro motivo: \_\_\_\_\_
  
4. Qual a frequência de participação em reuniões ou assembléias do sindicato/associação nos últimos 12 meses?  
1.  Não freqüentou  
2.  Uma vez  
3.  Duas a três vezes  
4.  Quatro vezes ou mais
  
5. A que tipo de órgão comunitário você é filiado ou associado?  
1.  Não sou filiado ou associado a nenhum. Pule para a questão 8  
2.  Associação de bairro ou moradores  
3.  Associação religiosa  
4.  Associação filantrópica  
5.  Associação esportiva ou cultural  
6.  Outro tipo: \_\_\_\_\_
  
6. Caso seja filiado ou associado, qual a frequência de participação em reuniões ou atividades do órgão comunitário nos últimos 12 meses?

**CAPITAL SOCIAL, NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS:131**  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDP DE ARAUCÁRIA-PR  
LUCIANA FRACASSO MORAES

1.  Não freqüentou
  2.  Uma vez
  3.  Duas a três vezes
  4.  Quatro vezes ou mais
7. Você já foi membro de diretoria ou de comissão de alguma associação, sindicato ou organização (profissional ou não)?
1.  Sim
  2.  Não.
8. Qual o cargo? \_\_\_\_\_
9. Faz parte de algum partido político?
1.  Sim
  2.  Não. Pule para a questão 12
10. Se faz parte, você é:
1.  Filiado
  2.  Militante
  3.  Filiado e Militante
11. Caso não, tem simpatia por algum partido?
1.  Sim
  2.  Não. Pule para a questão 13
12. Qual é o partido? \_\_\_\_\_
13. Qual a sua religião ou culto?
1.  Não tem religião. Pule para a questão 16
  2.  Católica
  3.  Evangélica tradicional
  4.  Evangélica pentecostal
  5.  Espírita kardecista
  6.  Afro-brasileira (Candomblé, Umbanda etc)
  7.  Oriental (Budismo, Hinduísmo etc)
  8.  Judaica ou israelita
  9.  Outra: \_\_\_\_\_
14. Com qual freqüência você participa das atividades, cerimônias ou cultos religiosos?
1.  Não participa
  2.  Atuante/praticante
  3.  Esporadicamente
  4.  Apenas em datas e/ou eventos especiais
15. Participa de algum outro grupo ou movimento social organizado?
1.  Sim
  2.  Não. Pule para a questão 19
16. Qual ou quais? \_\_\_\_\_
17. Já fez parte da diretoria ou comissão de algum grupo ou movimento social organizado?
1.  Sim
  2.  Não. Pule para a questão 1.20
18. Com que freqüência?
1.  Apenas uma vez, há pouco tempo
  2.  Apenas uma vez, há muito tempo
  3.  Duas ou três vezes
  4.  Quatro ou mais vezes

19. Participou da Agenda 21 Municipal?  
1.  Sim                      2.  Não.
20. Participou da Conferência das Cidades Municipal?  
1.  Sim                      2.  Não.
21. Como ficou sabendo das reuniões do Plano Diretor Participativo de Araucária?  
1.  Rádio  
2.  Folder ou folheto de divulgação  
3.  Outdoor ou cartaz  
4.  Divulgação nas reuniões na Associação  
5.  Divulgação nas reuniões na Igreja  
6.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
22. O que o motivou a participar?  
1.  Curiosidade  
2.  Interesse pessoal em participar do Plano  
3.  Tempo livre / Disponibilidade  
4.  Companhia (foi com alguns amigos ou conhecidos)  
5.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
23. Como se tornou delegado da regional?  
1.  Interesse pessoal, achou que a elaboração do Plano seria interessante  
2.  Aclamação, por ser líder no seu bairro, a população o indicou  
3.  Indicação da associação a que pertence  
4.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
24. O que o motivou a ser delegado da regional?  
1.  Curiosidade  
2.  Interesse pessoal em participar do Plano  
3.  Tempo livre / Disponibilidade  
4.  Companhia (outros amigos também seriam delegados)  
5.  Insistência / Aclamação / Indicação da população  
6.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
25. Houve outras discussões da população sobre o Plano, além das organizadas pela Prefeitura?  
1.  Sim, na associação de bairro  
2.  Sim, na Igreja  
3.  Sim, outro lugar: \_\_\_\_\_  
4.  Não
26. As pessoas da sua regional procuraram você para perguntar do Plano, dar sugestões, tirar dúvidas ou saber das notícias?  
1.  Sim, várias                      2.  Sim, mas poucas                      2.  Não
27. Participou da CAPDM?  
1.  Sim                      2.  Não. Pule para item 30
28. Como se tornou membro da CAPDM?  
1.  Interesse pessoal, achou que seria interessante e estava motivado  
2.  Indicação dos demais delegados da regional  
3.  Aclamação da comunidade  
4.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
29. O que o motivou a ser membro da CAPDM?

1.  Curiosidade
  2.  Interesse pessoal em participar do Plano
  3.  Tempo livre / Disponibilidade
  4.  Companhia (outros amigos também seriam membros da CAPDM)
  5.  Insistência / Aclamação / Indicação da população
  6.  Outro. Qual? \_\_\_\_\_
30. Ficou satisfeito com a participação da população na elaboração do Plano?
1.  Muito satisfeito
  2.  Satisfeito
  3.  Satisfeito com algumas coisas, insatisfeito com outras
  4.  Decepcionado
31. Sua rotina mudou muito durante sua participação na elaboração do Plano?
1.  Bastante
  2.  Um pouco
  3.  Não. Pule para a questão 33
32. Quais as principais atividades ou programas de que você precisou abrir mão?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
33. Participou da eleição do Conselho do Plano Diretor?
1.  Sim
  2.  Não
34. Qual sua expectativa para a implantação do Plano Diretor?
1.  Será implantado integralmente
  2.  Será implantado, se houver fiscalização do Conselho do Plano Diretor
  3.  Não será implantado integralmente
  4.  Não será implantado
35. Qual sua satisfação de sua participação na elaboração do Plano Diretor?
1.  Muito satisfeito
  2.  Satisfeito
  3.  Satisfeito com algumas coisas, insatisfeito com outras
  4.  Decepcionado
36. Há interesse seu em participar de futuras alterações do Plano Diretor?
1.  Sim
  2.  Depende do que eu estiver fazendo na época
  3.  Não. Pule para a questão 38
37. Por quê?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
38. Após sua participação na elaboração do Plano, como ficou sua participação nas atividades na sua comunidade?
1.  Participo mais
  2.  Não mudou
  3.  Participo menos
39. Em que área foram as maiores alterações?
1.  Visitas a amigos
  2.  Futebol ou prática de outros esportes
  3.  Participação em associação ou organização
  4.  Freqüência à Igreja

5.  Outros. Quais? \_\_\_\_\_

40. Você gostou de ter participado da elaboração do Plano?

1.  Sim      2.  Não

41. Por quê?

---

---

42. Outras Observações:

---

---

---

---