

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES

JOSÉ ANACLETO DE FARIA

GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DE MURIAÉ (MG)

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
NOVEMBRO DE 2006

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES

José Anacleto de Faria

GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DE MURIAÉ (MG)

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos (RJ), para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientadora: Prof^a Elzira Lúcia de Oliveira, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Novembro de 2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 014/2006

Faria, José Anacleto de.

Gestão democrática: o caso de Muriaé (MG) / José Anacleto de Faria. – 2006.

142 f.

Orientador(a): Elzira Lúcia de Oliveira

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2006.

Bibliografia: f. 118-123

1. Administração municipal – Muriaé (MG) 2. Democratização I. Universidade Candido Mendes – Campos. II Título.

CDU – 352(815.1)

José Anacleto de Faria

GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DE MURIAÉ (MG)

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos (RJ), para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 28 de novembro de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Elzira Lúcia de Oliveira - Orientadora
Universidade Candido Mendes

Prof^a Dr^a Patrícia Silveira Farias
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a Dr^a Adélia Maria Miglievich Ribeiro
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Campos dos Goytacazes,

2006

DEDICATÓRIA

À minha irmã,
Conceição Therezinha de Faria.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, pelo irrestrito e constante apoio.

À professora Elzira Lúcia de Oliveira, pela competente, criteriosa e dedicada orientação, muitas vezes fora do seu horário normal de trabalho.

À professora Patrícia Farias, pelas orientações relativas à fundamentação teórica.

Ao professor Júlio, por suas oportunas observações por ocasião da qualificação.

Ao professor Ciro Andrade e aos alunos do Curso de Serviço Social da FAMINAS – Adriana da S. Filgueiras, Davylane V. da Silva, Eliane de A. C. Cordeiro, Luciano M. Felipe e Lucimara de C. Alves, pela decisiva participação nos trabalhos de campo.

A todos os professores do curso, pela significativa contribuição para o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos colegas que, com carinho, sempre compreenderam “minhas viagens” nas diversas exposições dos trabalhos em sala de aula.

Ao colega Fabrício Borelli, que, após o primeiro dia de aula, me desafiou a prosseguir.

Ao Banco do Brasil que, por quase três décadas, me permitiu compreender a importância da disciplina, da organização e do rigor dos trabalhos técnicos e científicos.

RESUMO

GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DE MURIAÉ (MG)

O presente trabalho procurou conhecer a comunidade muriaeense em termos de participação, associativismo, democracia e capital social, tendo em vista o processo de gestão democrática inaugurado pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Como estratégia metodológica, optou-se pela realização de um *survey*. A amostra de 200 pessoas foi selecionada aleatoriamente da população urbana de 33.787 residentes (chefes de família e cônjuges, com idade entre 18 e 60 anos). Predominaram na amostra pessoas do sexo feminino (54,5%), católicas (68,3%), com idade entre 23 e 52 anos (78,6%), da cor branca (70,3%), com menos de onze anos de estudo (59,5%), e sem rendimento ou com renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos (87,3%). Participação: Atualmente, 9,0% dos entrevistados participam de conselhos ou colegiados; 63,0% nunca participaram de conferência, debates, consultas ou audiências públicas; apenas 29,5% dos pesquisados sabem o que é Plano Diretor; metade entende que a principal função de um Vereador é “buscar soluções para os problemas da comunidade junto ao Poder Executivo”. Para 102 respondentes, existe uma divisão política em Muriaé entre “puaias” e “goteiras”, sendo que 91,2% deles concordam que tal divisão dificulta as relações do povo com o governo local. Associativismo: A maioria dos pesquisados (76,5%) concorda que as associações auxiliam as pessoas a formar hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Entretanto, somente 6,0% dos entrevistados são filiados a partidos políticos; 14,1% são sindicalizados ou associados a órgãos de classe; 30,8% acham-se vinculados a grupos religiosos, e apenas 6,6% se declararam filiados à associação de moradores de bairro. Capital Social: A confiança dos entrevistados acha-se depositada em parentes (39,8%), na Igreja (25,2%) e nos amigos (20,7%). Expressiva parcela discordou das afirmativas de que se pode confiar na maioria das pessoas que moram nesta cidade (76,5%), e de que a maioria das pessoas desta cidade está disposta a ajudar caso você precise (66,0%). Quanto às regras de reciprocidade, 46,5% concordaram que se deve retribuir uma gentileza recebida. Democracia: Para 67,5% dos entrevistados, as decisões tomadas pela prefeitura e líderes locais afetam a vida de todas as pessoas da cidade, entretanto, metade deles não se interessa ou tem pouco interesse por política. Além disso, os assuntos políticos praticamente não são discutidos pelos entrevistados; os que nunca discutiram somados aos que discutiram algumas vezes representam a maioria (78,5%). Para apenas 37,0%, a democracia é a melhor forma de governo, e 33,5% acham que o governo funciona mal no sistema democrático. Tanto os indicadores de participação e associativismo, quanto os relativos à democracia e ao capital social, indicam que há um longo caminho a ser percorrido até se tornar realidade a filosofia de gestão pública estatuída pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática, Participação, Associativismo, Democracia, Capital social

ABSTRACT

DEMOCRATIC MANAGEMENT: THE MURIAÉ CASE (MG)

The purpose of this work was to gather information on the community of the city of Muriaé in terms of participation, association engagement, democracy and social capital, viewing the process of democratic management introduced by Law number 10257/01 (Statute of the City). As methodological strategy, the accomplishment of one survey was chosen. The sample of 200 people was randomly selected from the urban population of 33.787 residents (heads of family and spouses, with age between 18 and 60 years). In the sample predominated females (54.5%), Catholics (68.3%), with age between 23 and 52 years (78.6%), of the white color (70.3%), with less than eleven years of study (59.5%), and without income or with familiar income equal or inferior to five minimum wages (87.3%). Participation: Currently, 9.0% of the interviewed are engaged in college or counseling groups; 63.0% had never taken part in conferences, debates, consultations or public audiences; only 29.5% of the people who were surveyed know what Managing Plan is; half understands that the main function of a Councilman is "searching for solutions to the problems of the community together with the Executive". For 102 respondents, there is a political division between "puaias" and "goteiras" in Muriaé, and 91.2% of them agree that such division makes the relationship between the people and the local government difficult. Association engagement: Most of the interviewed (76.5%) agree that associations help people form habits of cooperation, solidarity and public spirit. However, only 6.0% of the interviewed are affiliated to political parties; 14.1% are unionized or associated to organs of class; 30.8% find themselves linked to religious groups, and only 6.6% declared being affiliated to the neighborhood homeowner's association. Social capital: The confidence of the interviewed is found deposited in relatives (39.8%), in Church (25.2%) and in friends (20.7%). An expressive percentage disagreed to the statements that it is possible to trust the majority of people who live in this city (76.5%), and that most of the people from this city are willing to help in case you need (66.0%). Regarding reciprocity rules, 46.5% agreed that a received act of generosity should be reciprocated. Democracy: For 67.5% of the interviewed, the decisions taken by the city hall and local leaders affect the life of all the people in the city. However, half of those has no to little interest in politics. Furthermore, political issues are barely discussed by the interviewed; those who never discussed plus those who discussed sometimes represent the majority (78.5%). Only 37.0% think democracy is the best form of government, and 33.5% think that the government works badly in the democratic system. Either the participation and association engagement indicators, or the ones related to democracy and social capital indicate that there is a long way to be covered until the philosophy of public management legislated by Law number 10257/01 (Statute of the City) turn into reality.

KEY WORDS: Democratic management, Participation, Association engagement, Democracy, Social Capital

Lista de Quadros e Tabelas

Continua

TABELA 1:	População por situação do domicílio, segundo sexo. Muriaé, Minas Gerais. 2000	20
TABELA 2:	População segundo cor ou raça. Muriaé, Minas Gerais. 2000	20
TABELA 3:	População segundo religião. Muriaé, Minas Gerais. 2000	21
TABELA 4:	Famílias residentes segundo classes de rendimentos. Muriaé, Minas Gerais. 2000	22
TABELA 5:	População de 5 anos ou mais de idade, segundo anos de estudo. Muriaé, Minas Gerais. 2000	23
TABELA 6:	Entrevistados segundo local de residência. Muriaé, Minas Gerais. 2006	71
TABELA 7:	Entrevistados segundo sexo. Muriaé, Minas Gerais. 2006	71
TABELA 8:	Entrevistados segundo faixa etária. Muriaé, Minas Gerais. 2006	72
TABELA 9:	Entrevistados segundo cor ou raça. Muriaé, Minas Gerais. 2006	72
TABELA 10:	Entrevistados segundo escolaridade. Muriaé, Minas Gerais. 2006	73
TABELA 11:	Entrevistados segundo renda familiar. Muriaé, Minas Gerais. 2006	73
TABELA 12:	Entrevistados segundo ocupação. Muriaé, Minas Gerais. 2006	74
TABELA 13:	Entrevistados segundo religião. Muriaé, Minas Gerais. 2006	74
TABELA 14:	Entrevistados segundo posição no domicílio. Muriaé, Minas Gerais. 2006	75
TABELA 15:	Entrevistados por participação em conferências, debates, audiências e consultas públicas segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	77
TABELA 16:	Ações participativas diversas realizadas pelos entrevistados. Muriaé, Minas Gerais. 2006	78
TABELA 17:	Total de entrevistados e de ações participativas diversas segundo quantidade de ocorrências por entrevistado. Muriaé, Minas Gerais. 2006	79
TABELA 18:	Entrevistados que sabem o que é plano diretor, segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	81
TABELA 19:	Entrevistados por conseqüências da divisão política nas relações com o poder público, segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	83

Lista de Quadros e Tabelas

Conclusão

TABELA 20: Associação e filiação a entidades diversas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	87
TABELA 21: Entrevistados por associação e filiação a entidades diversas, segundo quantidade de ocorrências por entrevistado. Muriaé, Minas Gerais. 2006	87
TABELA 22: Entrevistados e motivos que levam as pessoas a não participar das associações dos moradores dos bairros, segundo quantidade de ocorrências por entrevistado. Muriaé, Minas Gerais. 2006	88
TABELA 23: Motivos que levam as pessoas a não participar das associações dos moradores dos bairros. Muriaé, Minas Gerais. 2006	89
TABELA 24: Entrevistados por filiação e associação a entidades diversas, segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	90
TABELA 25: Entrevistados por formação de hábitos, segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	92
TABELA 26: Entrevistados e depositários de confiança, segundo quantidade de ocorrências por entrevistado. Muriaé, Minas Gerais. 2006	93
TABELA 27: Depositários de confiança dos entrevistados. Muriaé, Minas Gerais. 2006	94
TABELA 28: Entrevistados por confiança, segundo características demográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	96
TABELA 29: Entrevistados por reciprocidade, segundo características demográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	100
TABELA 30: Entrevistados segundo forma de governo. Muriaé, Minas Gerais. 2006	103
TABELA 31: Entrevistados por forma de governo segundo características demográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	104
TABELA 32: Entrevistados e fontes de informação, segundo quantidade de ocorrências por entrevistado. Muriaé, Minas Gerais. 2006	105
TABELA 33: Fontes de informação para decidir em quem votar. Muriaé, Minas Gerais. 2006	106
TABELA 34: Entrevistados por capacidade para governar, segundo características sociodemográficas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	108

Lista de Figuras

Continua

FIGURA 1:	População urbana por sexo, segundo faixas etárias. Muriaé, Minas Gerais. 2000	21
FIGURA 2:	Estilos de Liderança.	37
FIGURA 3:	Categorias de Participação Popular e Distribuição do Grau de Controle entre Dirigentes e Membros.	40
FIGURA 4:	Níveis de Importância das Decisões.	41
FIGURA 5:	Entrevistados segundo participação em conferências, debates, audiências e consultas públicas. Muriaé, Minas Gerais. 2006	76
FIGURA 6:	Entrevistados segundo participação em conselhos e colegiados. Muriaé, Minas Gerais. 2006	78
FIGURA 7:	Entrevistados segundo conhecimento do Plano Diretor. Muriaé, Minas Gerais. 2006	80
FIGURA 8:	Entrevistados segundo conhecimento da principal função de um vereador. Muriaé, Minas Gerais. 2006	82
FIGURA 9:	Entrevistados segundo referenciais de participação. Muriaé, Minas Gerais. 2006	85
FIGURA 10:	Entrevistados sindicalizados e associados a órgãos de classe. Muriaé, Minas Gerais. 2006	86
FIGURA 11:	Entrevistados filiados a partidos políticos. Muriaé, Minas Gerais. 2006	86
FIGURA 12:	Entrevistados segundo indicadores de associativismo. Muriaé, Minas Gerais. 2006	91
FIGURA 13:	Entrevistados segundo confiança. Muriaé, Minas Gerais. 2006	95
FIGURA 14:	Entrevistados segundo cooperação e solidariedade. Muriaé, Minas Gerais. 2006	97
FIGURA 15:	Entrevistados segundo trabalho voluntário. Muriaé, Minas Gerais. 2006	97
FIGURA 16:	Entrevistados segundo reciprocidade. Muriaé, Minas Gerais. 2006	98
FIGURA 17:	Entrevistados segundo relacionamento. Muriaé, Minas Gerais. 2006	99
FIGURA 18:	Entrevistados segundo obediência a leis. Muriaé, Minas Gerais. 2006	101

Lista de Figuras

Conclusão

FIGURA 19:	Entrevistados segundo interesse por política. Muriaé, Minas Gerais, 2006.	102
FIGURA 20:	Entrevistados segundo frequência de discussão de assuntos políticos. Muriaé, Minas Gerais. 2006	102
FIGURA 21:	Entrevistados segundo obrigatoriedade do voto nas eleições. Muriaé, Minas Gerais. 2006	105
FIGURA 22:	Entrevistados segundo opção de voto. Muriaé, Minas Gerais. 2006	106
FIGURA 23:	Entrevistados segundo indicadores de democracia. Muriaé, Minas Gerais. 2006	109

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A GEOGRAFIA E A CIDADE	19
2.1 POLÍTICA E GESTÃO.....	23
2.2 UMA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA	26
3 COMPONENTES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	31
3.1 GESTÃO	32
3.2 PARTICIPAÇÃO.....	38
3.3 ASSOCIATIVISMO.....	44
3.4 AÇÃO E RELAÇÃO SOCIAIS	48
3.5 CAPITAL SOCIAL	51
3.6 DEMOCRACIA	58
4 METODOLOGIA	66
5 ANÁLISE DOS DADOS	70
5.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO	70
5.2 PARTICIPAÇÃO.....	75
5.3 ASSOCIATIVISMO.....	85
5.4 CAPITAL SOCIAL	93
5.5 DEMOCRACIA	101
6 CONCLUSÕES	110
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
7.1 BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR.....	123
APÊNDICE A – LEVANTAMENTO PILOTO	124
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO (<i>SURVEY</i>)	128
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO (ASSOCIAÇÕES).....	134
APÊNDICE D – COMPOSIÇÃO DAS VARIÁVEIS AGREGADAS	135
APÊNDICE E – RELAÇÃO DOS BAIRROS PESQUISADOS.....	136
ANEXO A – EXTRATO DA LEI Nº 10.257, DE 10.07.01.....	137
ANEXO B – MAPA DE MURIAÉ (MG)	142

1 INTRODUÇÃO

Mudança não é bem-vinda, porque quebra paradigmas vigentes, dentro dos quais é mais cômodo viver. Mas existe dinâmica indomável no ser humano, que o impele a se superar indefinidamente em sua história e que é o conhecimento.

Pedro Demo (2005)

Examinando as informações estatísticas sobre o Brasil que, como não poderia deixar de ser, sintetizam a realidade dos municípios, depreende-se que eles enfrentam grandes desafios, especialmente nas áreas de moradia, saneamento, saúde, educação e distribuição de renda.

De acordo com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-FIBGE, em 2000, 169,8 milhões de pessoas se achavam distribuídas entre 5.561 municípios, 96,0% dos quais com população de até 100 mil habitantes. Havia 44,8 milhões de domicílios particulares permanentes, mas somente 56% se encontravam ligados à rede geral de esgotamento sanitário. O Censo de 2000 mostrou ainda que o rendimento médio mensal *per capita* de 49,8% dos domicílios era inferior a um salário mínimo, e que existiam 27,8% de brasileiros, de 15 anos ou mais de idade, com menos de quatro anos de estudo, apesar de uma taxa de escolarização¹ de 94,5% para a população entre 7 e 14 anos. Em 2004, a taxa de mortalidade infantil estimada foi de 26,58 óbitos, por mil nascidos vivos. Já o Ministério das Cidades

¹ Proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que freqüenta escola em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária (FIBGE).

trabalha hoje com um déficit habitacional de 7.223 milhões de moradias, sendo que 5.470 milhões se referem à área urbana (BRASIL, Ministério das Cidades, 2006).

Especificamente quanto aos 299 municípios do porte de Muriaé – de 50.001 a 100.000 habitantes –, o quadro geral de dificuldades, em 2000, se assemelha ao do país, conforme se depreende dos indicadores seguintes: a) era de 58,6% o percentual de domicílios particulares com esgotamento sanitário; b) o rendimento médio mensal *per capita* era inferior a um salário mínimo em 54,5% dos domicílios; e c) existiam 30,4% de brasileiros, de 15 anos ou mais de idade, com menos de quatro anos de estudo, apesar de uma taxa de escolarização de 94,3% para a população entre 7 e 14 anos.

Esse quadro vem se agravando ao longo do tempo, pois, enquanto os recursos vão se tornando mais escassos, a população cresce, a expectativa de vida aumenta e, conseqüentemente, se amplia a demanda por bens e serviços. A solução através do aumento da carga tributária se tornou impraticável porquanto ela hoje já consome aproximadamente 38% do Produto Interno Bruto - PIB nacional. De outra parte, o superávit primário² vem sendo consumido no pagamento de juros de uma dívida líquida do setor público consolidada que ultrapassou um trilhão de reais em janeiro de 2006 (BCB, 2006), e a taxa básica de juros³, uma das maiores do mundo, tolhe o crescimento da economia, apesar de ter caído para 13,75% em outubro de 2006.

Segundo o Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos (BRASIL, Câmara dos Deputados, et al., 2002), a dramática situação vivida pelos municípios é fruto de uma prática de gestão caracterizada por um planejamento isolado, aliado ao baixíssimo nível de interlocução do poder público com os diversos segmentos da sociedade. Refere-se ao planejamento de corte tecnocrático praticado num Estado desenvolvimentista que, em certos contextos e

² É a diferença entre a arrecadação tributária (receitas totais) e os gastos públicos (despesas totais), não computados os juros e as correções da dívida passada.

³ Taxa de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária-COPOM (Meta Sistema Especial de Liquidação e Custódia-SELIC): 15,75% a.a. no mês de abril/2006, e média de 18,87% a.a. no período de 2000/2005 (BCB, 2006).

determinados momentos, apresentou bons resultados, mas passou a se mostrar ineficaz num cenário onde predomina a escassez de recursos.

O orçamento participativo⁴ de Porto Alegre é citado no Brasil e no Exterior como exemplo de participação do povo no processo de gestão municipal. Apesar de estudado sob os mais variados aspectos, ainda não se dispõe de um receituário certo capaz de repetir o sucesso daquela capital em diferentes contextos.

Por outro lado, sabe-se que é antiga a experiência de participação por intermédio de conselhos conforme atestam principalmente as áreas da saúde e da educação. O problema é que a participação em conselhos específicos difere sobremaneira da participação mais genérica que se observa na gestão urbana e no controle social. Os conselhos têm objetivos definidos, verbas próprias do interesse da população, e, em muitos casos, da sua instituição depende o repasse dos recursos dos governos federal e estadual.

Não é por falta de respaldo legal que a participação popular não se torna um efetivo instrumento da administração pública. A legislação é vasta, e se destacam principalmente:

a) Constituição Federal:

Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Art. 1º, parágrafo único).

b) Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os

⁴ “Na sua essência, orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembléias, sobre as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior” (SOUZA, 2003:344).

processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Art. 48, parágrafo único).

c) Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade):

Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 2º, inciso II).

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão (Art. 40, parágrafo 4º):

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Mas, conforme reconhece o Governo Federal, “os instrumentos não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente” (BRASIL, Ministério das Cidades et al., 2004:45). Não obstante a ressalva se referir especificamente aos instrumentos listados no Estatuto da Cidade⁵, a assertiva pode ser entendida em sentido amplo, com aplicação, portanto, a todos os dispositivos legais que envolvem a participação da população. Aqui se concentram as preocupações do autor, porque:

- a) conforme se observa, o problema não se encontra na lei, mas essa própria lei, em razão da omissão popular, poderá forçar os dirigentes a montar um simulacro de participação e, desse modo, referendar os mesmos processos injustos e ineficazes de gestão que vêm sendo adotados ao longo dos anos; e
- b) a participação popular constitui um inédito diferencial de mudança, pois é por meio dela que a administração pública, hoje conduzida por técnicos e desconhecida pela quase totalidade dos habitantes, se democratiza. Os cidadãos deixam de apenas aceitar as conseqüências de ações, muitas vezes

⁵ O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia ao direito a cidades sustentáveis. O anexo A apresenta um extrato da Lei nº 10.257, de 10.07.2001, também denominada Estatuto da Cidade.

autoritárias, tomadas mais de acordo com os interesses do grupo que se encontra no poder do que com os anseios da comunidade, e passam a compartilhar da gestão urbana, não somente de forma consultiva e deliberativa, mas especialmente produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos locais.

O Estatuto da Cidade coloca à disposição da administração municipal um diversificado elenco de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, e os inúmeros dispositivos legais, em várias situações, além de exigir que os poderes Legislativo e Executivo garantam a participação popular na gestão pública, convocam a população para participar do processo de administração do município. Em alguns casos, a participação do povo se torna obrigatória para a validade do ato jurídico conforme previsto, por exemplo, no art. 44 do Estatuto da Cidade: “[...] a gestão orçamentária [...] incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas [...] como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Encontra-se estruturado, portanto, todo um arcabouço formal. Transformar, porém, a gestão pública – torná-la eficaz e fazê-la corresponder às expectativas da população – é democratizar o poder que se encontra nas mãos de poucos, e, conseqüentemente, abalar o *status quo* que vem sendo mantido há séculos. Isso constitui um desafio que somente pode ser vencido mediante uma efetiva participação das pessoas, atributo de cidadania que se acha estreitamente ligado à democracia, ao associativismo e à reserva comunitária de capital social.⁶

O Estatuto da Cidade deixa claro que a gestão democrática do município somente se concretiza por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O problema, portanto, está em *saber se a comunidade muriaeense reúne condições*

⁶ A fundamentação teórica de capital social consta da seção 5, do capítulo 3. Preliminarmente, entende-se por capital social “o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas” (BOURDIEU, 2005:67).

que lhe permitam implementar uma gestão democrática com pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Entende-se que a gestão democrática resulta de um complexo sistema que compreende, além da própria participação dos envolvidos, as estruturas sociais de cooperação, as condições de liberdade e igualdade e os “recursos morais” dos cidadãos. Desse modo, o presente trabalho – que se limita à cidade de Muriaé (MG) – tem por objetivo analisar como se encontra a população muriaeense em termos de participação, associativismo, democracia e capital social – variáveis que atuam decisivamente no modelo de administração pública inaugurado pelo Estatuto da Cidade.

Como estratégia metodológica, optou-se pela realização de um *survey*. A amostra de 200 pessoas – com nível de confiança de 95,44%, e erro de estimação de 5,64% – foi selecionada aleatoriamente da população urbana de 33.787 residentes (chefes de família e cônjuges, com idade entre 18 e 60 anos), com base no Censo da FIBGE (2000).

O estudo é oportuno e relevante, em primeiro lugar, porque a nova modalidade de administração municipal se caracteriza principalmente por uma gestão democrática realizada por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Desse modo, conclui-se que é imprescindível no processo de gestão democrática conhecer melhor as características e potencialidades de participação e associativismo dos habitantes locais. E tal estudo somente se aperfeiçoa com o conhecimento do estoque de capital social da população e de suas idéias sobre o contexto político-institucional do município.

Em segundo lugar, porque a gestão democrática se inicia e se concretiza com o Plano Diretor, e, de acordo com o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, “o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Conforme se observa, nem todos os municípios são obrigados a elaborar seu Plano Diretor, mas o Ministério das Cidades recomenda que todos os

municípios brasileiros o façam. Acrescente-se que Muriaé se enquadra nos 96,0% dos municípios brasileiros com até 100 mil habitantes (FIBGE, 2000), e, em 01.07.05, sua população estimada pela Fundação era de 98.850 pessoas.

O presente trabalho se encontra dividido em seis capítulos. Além dos capítulos 1 e 6 que tratam da introdução e das conclusões, respectivamente, o capítulo 2 apresenta características geográficas, econômicas, políticas e sociais de Muriaé, além de aspectos relevantes na investigação do comportamento humano no meio urbano, a partir de uma perspectiva sociológica. O capítulo 3 trata do embasamento teórico relativo à gestão, democracia, participação, associativismo e capital social. O capítulo 4 traz a metodologia, e no capítulo 5 acham-se descritos e interpretados os dados coletados, textualmente e através de figuras e tabelas.

2 A GEOGRAFIA E A CIDADE

A preocupação com ideais gerais, com pessoas e coisas distanciadas no espaço, com eventuais remotos acontecimentos que possam vir a se registrar no futuro, é um tipo de interesse que somente é dado a sentir a uns poucos.

Aldous Huxley (1937)

Situada na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais e eqüidistante aproximadamente 300 km de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória, Muriaé se desenvolveu às margens do Rio Muriaé, na confluência das rodovias BR 116 com a BR 356. De leste para oeste, estendem-se os bairros tradicionais do Porto, Centro e Barra (Anexo B). Segundo historiadores locais, o da Barra surgiu nas proximidades da BR 116 e evoluiu em direção ao centro; o do Porto, por seu turno, resultou do crescimento em direção ao norte fluminense. Hoje vários bairros povoam ambas as margens do Rio Muriaé e das rodovias BR 116 e BR 356. A parte central já se apresenta com significativo número de modernos prédios residenciais e comerciais, intercalados entre as casas mais antigas e as pracinhas tradicionais. Conforme ocorre usualmente, no centro encontram-se as principais lojas comerciais e todos os estabelecimentos financeiros, em sua maioria no entorno da Praça João Pinheiro.

De clima quente e úmido, Muriaé é uma típica cidade da zona da mata mineira, com topografia montanhosa e ruas estreitas e sinuosas. O município possui uma área de 843 km², onde, conforme Censo da FIBGE de 2000, residiam 92.101 pessoas. Havia 51,5% de mulheres (Tabela 1), e era feminina a chefia de 23,2% dos 25.928 domicílios particulares permanentes existentes.

TABELA 1- POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO SEXO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2000

SEXO	SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO						TOTAL		
	Rural			Urbana			Absoluto	%	%
	Absoluto	%	%	Absoluto	%	%			
Homens	4.406	53,9	9,9	40.271	48,0	90,1	44.677	48,5	100,0
Mulheres	3.772	46,1	8,0	43.652	52,0	92,0	47.424	51,5	100,0
Total	8.178	100,0	8,9	83.923	100,0	91,1	92.101	100,0	100,0

FONTE: FIBGE, Censo 2000

Em que pese o elevado percentual de urbanização (91,1%), Muriaé, de acordo com a metodologia examinada por Veiga (2002), melhor se enquadra na parcela ambivalente de “rurbanos” em que vivem 10% dos municípios brasileiros, porquanto grande parte de sua população tem suas fontes de renda, total ou parcialmente, alicerçadas na utilização direta de recursos naturais, ou seja, atividades ligadas ao campo. Exemplo disso é a expressiva produção leiteira que, em 2002, atingiu a marca de 21.459 mil litros (FIBGE). Entretanto, apesar da importância da agricultura – principalmente, café, arroz, milho, cana-de-açúcar e feijão – e da pecuária – criação de aves, bovinos, suínos e eqüinos –, é o setor de serviços que responde pelo maior valor agregado da economia local.

A população branca do município correspondia a 64,7% dos habitantes; a parda, 25,1%; e apenas 8,9% se declaravam negros (Tabela 2).

TABELA 2- POPULAÇÃO SEGUNDO COR OU RAÇA. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2000

COR OU RAÇA	ABSOLUTO	%
Branca	59.634	64,7
Parda	23.091	25,1
Preta	8.201	8,9
Outras	1.175	1,3
Total	92.101	100,0

FONTE: FIGBE, Censo 2000

A distribuição da população segundo a religião acha-se na tabela 3. Note-se que os católicos representam 71,3% da população, e os evangélicos, 19,2%. É significativo o percentual relativo a sem religião (7,0%), especialmente se comparado com outras religiões, indeterminadas ou não declaradas (2,5%).

TABELA 3- POPULAÇÃO SEGUNDO RELIGIÃO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2000

RELIGIÃO	ABSOLUTO	%
Católica	65.648	71,3
Evangélica	17.677	19,2
Outras, indeterminadas ou não declaradas	2.306	2,5
Sem religião	6.470	7,0
Total	92.101	100,0

FONTE: FIBGE, Censo 2000

A faixa etária de 15 a 19 anos apresentava a maior concentração de pessoas que residiam no perímetro urbano (Figura 1). Pelo estreitamento da base da pirâmide, pode-se notar um declínio da fecundidade a partir dos nascimentos de 1985, e uma estrutura etária tendendo para o envelhecimento.

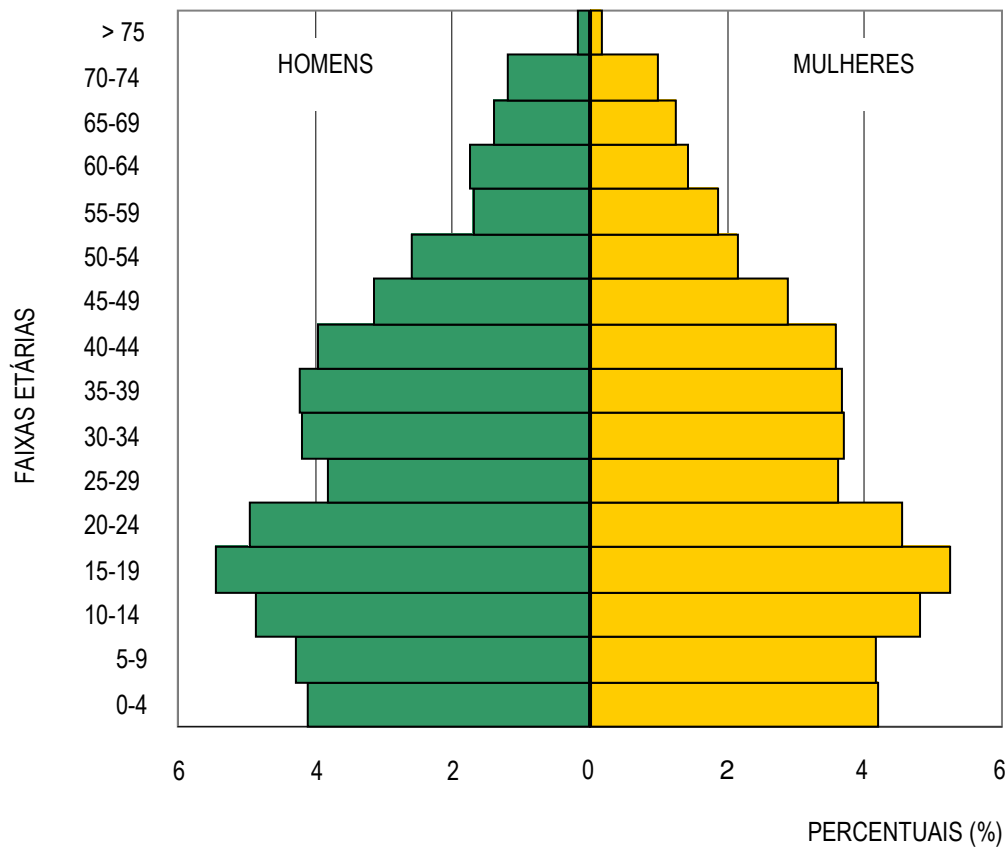


Figura 1. População urbana por sexo, segundo faixas etárias. Muriaé, Minas Gerais. 2000
FONTE: FIBGE, Censo 2000

Em 2002, o Produto Interno Bruto-PIB muriaeense foi de R\$ 392 milhões, com uma renda anual *per capita* de R\$ 4,1 mil. As receitas orçamentárias do município totalizaram R\$ 42.143 mil, e a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano-IPTU e do Imposto sobre Serviços-ISS somou R\$ 711 mil e R\$

1.100 mil, respectivamente. Muriaé pode ser considerada uma cidade pobre levando-se em conta, não somente a renda – 66,6% das famílias tinham rendimento igual ou inferior a cinco salários mínimos em 2000 (Tabela 4) –, mas também que o seu PIB *per capita* é inferior ao estadual (R\$ 6,7 mil) e ao federal (R\$ 7,6 mil) (FIBGE). Seu Índice de Desenvolvimento Urbano-IDH elevou-se de 0,707, em 1991, para 0,737 pontos, em 2000, ficando igual ao do Estado e superior ao do Brasil. Também em 2000, o IDH-Longevidade (0,784) achava-se superior ao estadual e ao nacional, em que pese a inferioridade dos IDH-Renda (0,695) e IDH-Educação (0,839) (PNDU, 2005).

TABELA 4- FAMÍLIAS RESIDENTES SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTOS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2000

CLASSES DE RENDIMENTO	FAMÍLIAS	%
Até 1 salário mínimo	3.432	12,6
Mais de 1 a 3 salários mínimos	9.024	33,1
Mais de 3 a 10 salários mínimos	10.451	38,4
Mais de 10 salários mínimos	3.316	12,2
Sem rendimento	1.006	3,7
Total	27.229	100,0

FONTE: FIBGE, Censo 2000

A população dispõe de bons serviços de saúde se ponderada a situação do Estado de Minas Gerais e do país como um todo. Conta com 63 estabelecimentos de saúde, sendo 29 públicos e 34 privados, que dispõem de 349 leitos, sendo 314 disponibilizados ao Sistema Único de Saúde-SUS (FIBGE, 2002). Com a recente construção do Hospital do Câncer – Instituto de Saúde Maria da Glória Ferreira Varella, a cidade tornou-se referência no tratamento do câncer.

Considerada a população residente de 84.618 habitantes de cinco anos ou mais, o índice de alfabetização, de 86,6%, encontra-se superior ao do Estado (83,0%), mas ainda havia 28.988 muriaeenses, de 5 anos ou mais de idade, sem instrução ou com menos de 4 anos de estudo (Tabela 5). O ensino fundamental, com 16.506 matrículas – 92,8% a cargo das redes estadual e federal – é conduzido por 865 docentes; e 252 professores respondem pelo ensino médio de 4.891 estudantes (FIBGE, 2000). Três instituições de ensino superior oferecem aos muriaeenses aproximadamente vinte cursos em diferentes áreas de conhecimento.

TABELA 5- POPULAÇÃO DE 5 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO ANOS DE ESTUDO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2000

ANOS DE ESTUDO	ABSOLUTO	%
Sem instrução ou menos de 4 anos	28.988	34,3
4 a 7 anos	30.922	36,5
8 a 10 anos	10.760	12,7
11 a 14 anos	10.917	12,9
15 anos ou mais	2.602	3,1
Não determinados	429	0,5
Total	84.618	100,0

FONTE: FIBGE, Censo 2000

A população do município habitava, em 2000, o total de 25.928 domicílios particulares permanentes, sendo que 91,1% possuíam abastecimento de água ligado à rede geral, 85,5% eram atendidos pelo sistema de esgotamento sanitário, e o lixo era coletado em 89,1% das residências. Na zona urbana, os percentuais se elevavam a 98,1%, 92,3% e 96,4%, respectivamente, para o total de 23.761 domicílios (FIBGE, 2000).

Vários clubes propiciam adequadas oportunidades de lazer à comunidade, com destaque para a Associação Atlética Banco do Brasil-AABB, atualmente aberta à comunidade, o Colina Country Clube e o Muriaé Tênis Clube-MTC, este o mais antigo da cidade. É forte o turismo de compras graças à variada produção das confecções locais – jeans, linho, lingerie, malha, roupas íntimas, cama, mesa e artesanato – que atrai compradores dos mais variados pontos do país. O turismo rural e ecológico pode ser praticado em vários locais, como o Pico do Itajuru e a Represa da Cachoeira da Fumaça.

2.1 POLÍTICA E GESTÃO

Em julho de 2004, existiam 22 partidos políticos cadastrados em Muriaé, para um total de 67.860 eleitores. A filiação partidária, contudo, se resumia a 8,3% dos eleitores, com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB e Partido Trabalhista Brasileiro-PTB apresentando a maior concentração nos percentuais de 2,3% e 1,2%, respectivamente. Nas eleições para prefeito de 2004, 85,6% dos 67.860 compareceram às urnas, diferentemente do ocorrido no referendo relativo à comercialização das armas realizado em outubro de 2005, quando somente 53.226 eleitores, isto é, 78,1% votaram (TRE, 2005).

Tradicionalmente, mesmo com o crescimento do Partido dos Trabalhadores-PT, as forças políticas locais ainda trazem de forma muito clara a divisão cinqüentenária oriunda do Partido Social Democrata-PSD e da União Democrática Nacional-UDN. Sem nos distanciarmos na história, cabe lembrar que os citados partidos lideraram o cenário político nacional por duas décadas, tempo mais do que suficiente para sedimentar uma histórica divisão entre os eleitores muriaeenses

Ao longo dos anos, o poder municipal vem se alternando basicamente entre as correntes pessedista e udenista, cujos eleitores, de uma maneira geral, são conhecidos pelas alcunhas de “puaias” e “goteiras”⁷, respectivamente. Atualmente a divisão política não se acha tão claramente definida, em razão, não apenas das inúmeras coligações partidárias que ocorrem a cada pleito, mas também do surgimento de novos líderes políticos.

Mesmo assim, fortemente mesclada, a divisão entre “puaias” e “goteiras” permanece como pano de fundo, num quadro de alternância de poder que, conforme ocorre, não consulta os interesses da população muriaeense. Os reflexos negativos se evidenciam, tanto na ausência de investimentos de longo prazo voltados para alavancar o desenvolvimento local, quanto na gestão urbana como um todo. A gestão municipal ocorre basicamente por meio da manipulação e cooptação – categorias de participação popular estudadas na seção 3.2 do presente trabalho. Em outras palavras, tudo sempre ocorre de acordo com a filosofia e interesses dos partidos que se encontram no poder, independentemente de um planejamento de longo prazo, elaborado de forma participativa e voltado para os desejos e as necessidades da comunidade local.

As diretrizes do Plano Diretor de Muriaé – que somente no segundo trimestre de 2006 começou a ser elaborado, apesar de a Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade)

⁷ Poaia, ou ipecacuanha, é uma planta medicinal que existia na região e, pelas suas características eméticas, chegou a constar da pauta de exportação brasileira. Há diferentes explicações para a relação do termo com os eleitores do antigo PSD. A título de ilustração, selecionamos a que se refere ao fato de um simpatizante do partido ter sido descoberto entre os catadores de poaia (eles andavam com o rosto coberto para se protegerem). O termo “goteira” teria sido usado por um delegado maçom, pois, na linguagem dos maçons, “goteira” significa “estar fora do grupo”, ou seja, estar fora do grupo de colhedores de poaia.

estar em vigor desde outubro de 2001 – constam da Subseção Única, da Seção II, do Capítulo II, do Título IV, da Lei Orgânica Municipal (MURIAÉ, 2005). A cidade não tem um Conselho de Desenvolvimento Urbano. Informalmente, soube-se que se encontram ativos quatro Conselhos (de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Habitação e do Idoso). Certamente outros existem em razão de exigências legais, tais como o de educação e saúde.

A Audiência Pública de Inauguração do Plano Diretor foi realizada em maio de 2006. Presente à audiência, o autor deste estudo notou claras evidências de que os trabalhos iniciais não correspondiam às expectativas levantadas principalmente pelo Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos (BRASIL, Câmara dos Deputados et al., 2002) e pelo Plano diretor participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (BRASIL, Ministério das Cidades et al., 2004).

Constatou-se, por exemplo, a ausência de representantes de vários segmentos da comunidade, especialmente de líderes políticos locais e presidentes de associações de classe. Não se fizeram presentes também industriais, comerciantes, produtores rurais, prestadores de serviço que respondem pelo desenvolvimento local e pela geração de emprego e renda. Somente um representante do Poder Legislativo esteve presente, apesar de a Câmara local contar com onze vereadores. Também não compareceram juízes, promotores e oficiais de cartórios. O Prefeito e o Vice-Prefeito se ausentaram imediatamente após as palavras iniciais de inauguração. O mesmo ocorreu com os repórteres da televisão e da quase totalidade dos jornais. Dos quatro Secretários Municipais que estiveram presentes, três se afastaram juntamente com o Prefeito. A maior parte do tempo, sob a coordenação de membros do Núcleo Gestor, foi utilizada na exposição teórica sobre o Plano Diretor e na manifestação de alguns presentes, dentre eles representantes de associações de moradores de bairros.

Estamos em agosto de 2006. Não existe um “clima” de Plano Diretor na cidade. Sua divulgação é inexpressiva, havendo semanas em que a imprensa nada noticia a respeito. Os pequenos textos, inicialmente redigidos pela Assessoria de Imprensa da Prefeitura, ocupam reduzido espaço nos jornais, sempre ao lado das

grandes propagandas das obras realizadas, ilustradas por fotos. Tudo isso, aliás, numa evidente inobservância do § 1º do artigo 37 da Constituição Federal⁸.

2.2 UMA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Conforme Park (1967), a cidade é expressão de seus habitantes. Formada por eles em decorrência de suas necessidades, impõe-se aos indivíduos como um fato externo bruto, atingindo-os de acordo com os projetos e interesses nela incorporados. Muriaé não constitui uma exceção conforme atesta o contraste evidente entre modernos prédios e o velho casarão da Praça João Pinheiro em que funcionava o Grande Hotel, cartão postal que traz recordações de tempos memoriais de riqueza e opulência protagonizadas pelos barões do café.

A cidade cresceu, problemas habitacionais foram surgindo, e a classe menos favorecida se desloca para bairros periféricos. Surgem novos pólos residenciais espalhados por vales e montes, e as regiões morais⁹ outrora centralizadas basicamente no Centro, na Barra e no Porto – bairros resultantes do crescimento natural da cidade às margens do Rio Muriaé – se pulverizam.

A dicotomia Centro-Barra, motivo de disputas, hoje praticamente não mais existe, pois o comércio, a indústria, as escolas e faculdades acham-se disseminados por diferentes pontos da cidade. Novos bairros e conjuntos habitacionais passam a traduzir a nova realidade sociológica, conforme os construídos sob a coordenação das Obras Sociais Pró-Moradia, uma Organização Não-Governamental - ONG dirigida pelo Padre Tiago. Desde a sua criação em 1992, já foram beneficiadas mais de 500 famílias. Os imóveis são construídos sob a forma de mutirão pelos futuros moradores, em terrenos doados pela prefeitura e com recursos da comunidade e entidades diversas. Cedidos em comodato, a posse definitiva somente ocorre após

⁸ “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

⁹ Regiões morais.— Locais onde as pessoas se encontram de acordo com os seus gostos e temperamentos, nos quais os impulsos, as paixões e os ideais vagos e reprimidos se emancipam da ordem moral dominante (PARK, 1967).

dez anos de observância por parte dos moradores de rígidas regras comportamentais, tais como manutenção dos filhos na escola, prática religiosa e abstinência de drogas e bebidas alcoólicas (PRÓ-MORADIA, 2006).

O conceito de vizinhança se modifica, e aquele “entendimento instintivo de que o homem que estabelece seu lar a seu lado começa a fazer jus ao seu senso de camaradagem” (PARK, 1967:35) vai se apagando e, conseqüentemente, vai se tornando mais difícil desenvolver um sentimento de associação que é a base da participação num processo de gestão democrática.

Por outro lado, o processo de as pessoas se relacionarem através de associações não ocorre de forma natural e a curto prazo; o aprendizado é longo, ainda mais quando se trata de administrar objetivos de interesse da comunidade, conforme se depreende da pesquisa realizada junto às associações de moradores de bairros de Muriaé, cujas conclusões acham-se descritas no capítulo 5-Análise dos Dados.

A população muriaeense tem perfil conservador e religioso, além de valores morais tradicionais, mas, como habitantes de uma cidade de médio porte¹⁰, apresenta aspectos peculiares no relacionamento humano: de um lado, as relações diretas, face a face ou “primárias”, comuns em pequenas comunidades, se tornam mais raras, não somente em razão do aumento das distâncias e do transporte individualizado, mas também devido às próprias características dos novos bairros que vão surgindo e da celeridade de movimentação existente na vida moderna; de outro lado, as relações indiretas ou “secundárias” encontradas nos grandes centros ainda não se consolidaram nas associações civis ou recreativas.

O município não possui indústrias e empresas comerciais de grande porte; é o setor de confecções, do comércio varejista e da prestação de serviços básicos que

¹⁰ Há flexibilidade na conceituação de cidade média. Cidades médias são aquelas com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes (SANTOS, [s/d]) ou “conjunto de centros urbanos não-metropolitanos e não-capitais com população entre cem mil e quinhentos mil habitantes, segundo o Censo de 1991” (ANDRADE e SERRA, 2002:118). Muriaé, com uma população estimada de 98.850 pessoas em 01.07.05 (FIBGE) é considerada cidade média no presente trabalho.

se apresentam, não somente como alternativas de fonte de renda familiar, mas também como as principais oportunidades de desenvolvimento dos talentos naturais de seus habitantes.

De acordo com o Diagnóstico da Indústria do Vestuário de Muriaé e Região, o pólo do vestuário – que compreende os municípios de Muriaé, Laranjal, Recreio, Eugenópolis, Patrocínio do Muriaé e Mirai – é formado aproximadamente por 700 empresas formais e informais, que geram 10.000 empregos diretos e indiretos. Ressalva o relatório, entretanto, que, segundo a RAIS/MTE de 2003, existiam na região 306 estabelecimentos formais (FIEMG/IEL-MG, 2005).

Na indústria de confecções predomina a mão-de-obra feminina, e tal característica não se altera nas pequenas fábricas de fundo de quintal, onde, apesar da presença do marido especialmente nas funções comerciais, é ainda as mulheres que, em geral, administram e executam todo o processo produtivo. É uma realidade que a mulher muriaeense se destaca num novo papel tanto nas indústrias de “fundo de quintal” quanto nas de médio porte, e esse fato reflete certamente não só na estrutura das relações familiares, mas também na comunidade como um todo.

Por não dispor de todos os recursos usualmente ofertados pelas metrópoles, nem do romantismo e das relações primárias das pequenas comunidades, Muriaé, como típica cidade média, têm que conviver com aspectos híbridos, positivos e negativos, que refletem decisivamente no comportamento de seus habitantes. Já se torna comum na cidade se encontrarem pessoas que -- vivendo lado a lado, especialmente em bairros residenciais mais bem estruturados -- se cumprimentam somente por uma questão de formalidade e observam suas relações íntimas irem-se dissolvendo gradativamente.

A arquitetura da cidade, ou seja, os prédios residenciais exigem de seus moradores obediência às normas sobre o convívio coletivo, mas não há como fugir do conflito entre os sentimentos das relações primárias sedimentadas pelos familiares ao longo dos anos – ainda se conhece a maioria das pessoas – e a imparcialidade legal exigida para o bom funcionamento de um condomínio residencial urbano. Entre parentes e amigos de infância, é praticamente impossível

aplicar na íntegra o regimento aprovado numa convenção de condôminos conforme ocorre nos grandes centros.

No tocante à educação das crianças, as escolas locais já assumem algumas funções da família (PARK, 1967), pois, conforme ocorre nas cidades maiores, os pais vêm se dedicando cada vez mais aos respectivos afazeres profissionais, e a figura da “tia” vai se tornando mais presente – ou melhor, sendo desafiada a se impor – a cada dia de maneira mais abrangente, inclusive no que se refere a orientações que outrora se desenvolviam preliminarmente no seio da família e sob a supervisão direta dos genitores.

Muriaé dispõe de um canal de televisão que transmite, nos dias úteis, um noticiário de aproximadamente trinta minutos, além de seis jornais editados semanalmente. Como não poderia deixar de ser – salvos os raros artigos de colaboradores relativamente imparciais – as matérias divulgadas, restritas basicamente a esporte, acidentes, crimes e coluna social, são inócuas para a formação da opinião pública local.

Os habitantes de Muriaé foram e são muito mais influenciados pela cidade do Rio de Janeiro do que pela capital do Estado, basicamente por duas importantes razões: a) maior facilidade de acesso proporcionada pela BR 116 há várias décadas; e b) oportunidades de estudo, trabalho e lazer para os jovens muriaeenses, especialmente até o início da década de 60 quando a cidade detinha a condição de capital do país.

Assim, foi-se formando uma tradição que hoje, apesar do surgimento de inúmeras alternativas em todo o país e mesmo no exterior, o Rio de Janeiro ainda se apresenta como um caminho promissor porque, sob os mais variados aspectos, sem dúvida, ele é um centro de referência nacional. Os jornais cariocas são mais lidos que os de Belo Horizonte; discute-se mais o futebol praticado no Rio de Janeiro, e a facilidade de acesso, mais do que nunca, ainda pesa fortemente na hora da escolha pelos habitantes locais. Esse viés carioca contribui para o distanciamento do muriaeense dos negócios do Estado, e isso reflete em seu comportamento como cidadão e participante do processo de gestão municipal.

Especialmente, no que tange às atividades do poder público municipal, inexistente controle social, pois as informações não circulam em uma cidade de cem mil habitantes unicamente através do falatório conforme ocorre nas pequenas comunidades. Além disso, a imprensa local ainda não assumiu, nas palavras de Habermas (2003), o seu papel de instituição da esfera pública e se dedica, provavelmente por interesses partidários e clientelísticos, a matérias de objetivos exclusivamente publicitários e demagógicos.

3 COMPONENTES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A vida é, em seus aspectos mental e espiritual, necessariamente insegura e incerta. [...] Só há segurança completa quando há também uma submissão completa a outros poderes que se supõem fortes e duradouros, e os quais livram o homem da necessidade de tomar decisões, correr riscos e ter responsabilidades. *O homem livre é por necessidade inseguro; o homem que pensa é por necessidade indeciso.*

Erich Fromm (1976)

A participação popular na gestão dos negócios públicos está prevista em vários pontos do acervo jurídico brasileiro, destacando-se especialmente o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, Congresso Nacional, 1988): “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Por se voltar mais especificamente para a gestão dos municípios, o presente trabalho se reporta, de maneira particular, à Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal, onde se lê que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, Congresso Nacional, 2001).

Conforme art. 2º do Estatuto da Cidade, a consecução de tais propósitos se apóia na gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Trata-se de um processo complexo que envolve sistemas – participação, associativismo, democracia e capital social – que mantêm entre si fortes relações de interdependência e

complementaridade, razão pela qual será com base nos respectivos fundamentos teóricos que se buscará conhecer melhor a comunidade muriaeense com vistas à gestão democrática do município.

3.1 GESTÃO

Inexiste um significado claro e único para o termo gestão e seus cognatos. Basicamente, os dicionaristas consideram gestão como sinônimo de administração. Ferreira (1999), por exemplo, traz “Administração: ação de administrar. Administrar: gerir (negócios públicos ou particulares). Gestão: ato de gerir. Gerir: ter gerência sobre; administrar, dirigir, reger, gerenciar”. De forma semelhante, Houaiss (2004) registra: “Administração: ato, processo ou efeito de administrar. Administrar: gerir, gerenciar, dirigir (negócios próprios, públicos ou de outrem). Gestão: Ato ou efeito de gerir; administração, gerência”.

Em geral, o conceito de administração envolve, direta ou indiretamente, o exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle, conforme se lê em Moreira (1999): “Administração: processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização, e de usar todos os recursos disponíveis da organização para alcançar objetivos estabelecidos”. O setor público, entretanto, trabalha mais especificamente com conceitos diferenciados para planejamento e gestão. Segundo Souza (2003:46), alguns autores consideram o termo gestão como sucedâneo de planejamento, mas para ele os termos planejamento e gestão são distintos e complementares, porquanto “planejar sempre remete ao futuro” e “de sua parte, gestão remete ao presente”. “Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno” e “gestão é a efetivação”.

Outros ainda, conforme Stoner e Freeman (1999), dividem a administração em três níveis: gerentes de primeira linha, gerentes médios e administradores de topo, sinalizando, através dos níveis, que existe diferença entre gestão e administração. O fato inconteste, contudo, é que há dificuldade na conceituação precisa do tema, conforme se observa em Xavier (2002:284): “Nesse sentido, as

idéias e conclusões [...] têm seu foco direcionado para o aspecto pragmático da gestão urbana, a que denominarei *administração da gestão urbana*”.

Nessa seara, os próprios instrumentos legais não trazem a uniformidade desejada. O Plano diretor participativo - guia para elaboração pelos municípios e cidadãos distingue claramente o planejamento da gestão nesta passagem: “A forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado...”. Entendida dessa forma, a gestão democrática por si só não contemplaria o planejamento, mas tal afirmação não é verdadeira conforme se observa das funções específicas de planejamento explicitamente citadas no guia: “O Plano Diretor portanto (I) indica os objetivos a alcançar [...] III tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas.” (BRASIL, Ministério das Cidades et al., 2004:16 e 32).

Esta discussão preliminar tem por escopo deixar claro que a participação da população deve se concretizar em todas as fases do processo administrativo, porque, além das funções de planejamento anteriormente destacadas, encontram-se no guia passagens típicas de organização – “definir o papel e atuação de cada agente” – e de controle – “o monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos...”. Em síntese, o debate sobre administração e gestão, ou sobre planejamento e gestão como querem alguns estudiosos, tem aqui importância secundária, porquanto o fundamental para a integridade do processo de participação é a presença da população no exercício efetivo das funções de planejamento, organização, direção e controle das atividades realizadas pelo poder público.

Existem várias teorias sobre como as organizações podem realizar tais funções. A escolha é altamente flexível, podendo variar de acordo com os objetivos e apresentar modelos diferenciados dentro de uma mesma organização. A União, os Estados e os Municípios constituem organizações complexas, e, não obstante o esforço do governo federal no sentido de implantar no Brasil uma administração pública gerencial – caracterizada por descentralização administrativa, delegação de autoridade, confiança limitada e não desconfiança total, e controle por resultados no lugar de avaliações passo a passo dos processos administrativos –, pratica-se nas instituições em geral e, particularmente nas prefeituras, uma gestão burocrática que,

além de não apresentar os benefícios integrais do modelo weberiano¹¹ salienta aspectos negativos referentes a desempenho, poder e dominação.

O modelo burocrático de administração resulta principalmente dos estudos de Max Weber (1864-1920) sobre os tipos de dominação, assunto que interessa sobremaneira em face de seu estreito relacionamento com democracia e participação. Weber (1998:139) esclarece que dominação é “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”. Relaciona ele três tipos de dominação legítima: a) a tradicional que, conforme indica o próprio nome, se baseia nas tradições fixadas pelos costumes e na legitimidade daqueles que ao longo dos anos vêm representando a autoridade; b) a carismática, onde a legitimação resulta de características extraordinárias do líder, o dom divino em sentido religioso; e c) a racional ou legal decorrente de regulamentos e ordens estatuídas. Este terceiro tipo está associado com a burocracia, uma forma de institucionalizar a autoridade racional ou legal.

Na gestão urbana, especialmente no caso de municípios de pequeno e médio porte, os três tipos de autoridade podem aflorar nos grupos e associações. Dois deles certamente estarão presentes nas comunidades interioranas: a tradicional remanescente dos arraigados vínculos familiares e partidários que permanecem ao longo do tempo; e a burocrática, representada pelo aparato administrativo das instituições governamentais que interage com a população.

A burocracia moderna apresenta características e disfunções que podem dificultar, ou até mesmo bloquear, a participação, comprometendo, assim, a eficácia da gestão democrática. Trata-se de uma estrutura formal, rigorosamente submetida a normas e regulamentos. A divisão dos trabalhos é efetuada de forma rígida, e as comunicações, as ações e os procedimentos são sempre comprovadamente documentados. Há impessoalidade nas relações – que ocorrem em termos de

¹¹ Para Max Weber (1864-1920), a burocracia era a organização eficiente por excelência, e se caracterizava por: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos standardizados; competência técnica e meritocracia; profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento (CHIAVENATO, 1983:282).

cargos e funções e não de pessoas envolvidas – e a religiosa observância da hierarquia faz com que ninguém fique sem supervisão e controle. Como um sistema fechado onde inexistente qualquer informalidade, a burocracia não interage com o meio ambiente, e assim as mudanças externas não refletem no seu comportamento organizacional.

De acordo com Chiavenato (1983:291), há inúmeras distorções na burocracia que a tornam generalizadamente conhecida de maneira pejorativa. “Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber [...] e uma conseqüência não prevista pelo modelo weberiano”. As normas e regulamentos que regem a burocracia passam a se transformar de meios em objetivos. O servidor adquire “viseiras”, preocupa-se fundamentalmente com a observância das normas e com a necessidade de documentar e formalizar todos os processos, torna-se resistente a mudanças, despersonaliza os relacionamentos, e, mais grave, volta-se completamente para o interior da organização, mais preocupado com a sua avaliação de desempenho do que com os interesses do público-cliente.

Mas não é exclusivamente o modelo de organização adotado que responde pelo bom ou mau desempenho de uma instituição. Com a Teoria das Relações Humanas¹² constatou-se a grande importância da liderança informal sobre o comportamento das pessoas. Desse modo, levando-se em conta as características da burocracia – principalmente, o exagerado apego a regulamentos, o excesso de formalismo, a resistência a mudanças e a despersonalização dos relacionamentos – impõe-se a necessidade de criteriosa reflexão sobre a liberdade de as pessoas se manifestarem, haja vista que é na liberdade de participação que apóia todo o processo de gestão democrática. Não se trata de retornar ao antigo debate sobre o que é mais importante – se a estrutura organizacional ou as pessoas –, mas sim de atentar para a maneira como se processam as relações entre as pessoas, especialmente, entre superiores e subordinados.

¹² Teoria de Administração que se baseia no comportamento social, ou seja, nas ações e atitudes desenvolvidas pelos contatos entre as pessoas e grupos.

A preocupação com o estilo de liderança no processo de gestão democrática do município é procedente, porque ele atinge diretamente, tanto os servidores responsáveis pela efetivação das metas programadas, mas que trabalham sob as condições de uma estrutura burocrática, quanto os cidadãos nas reuniões comunitárias, onde o ideal é prevalecer um ambiente de plena liberdade, a fim de que os problemas sejam debatidos e todos os participantes possam apresentar idéias e manifestar livremente sobre os assuntos tratados.

A figura 2 oferece características básicas de três estilos de liderança que, freqüentemente tratados na literatura especializada, podem auxiliar no entendimento das relações entre as pessoas e grupos, especialmente entre líderes e liderados.

AUTOCRÁTICA	DEMOCRÁTICA	LIBERAL
<p>Apenas o líder fixa as diretrizes, sem qualquer participação do grupo.</p> <p>O líder determina as providências e as técnicas para a execução das tarefas, cada uma por vez, na medida em que se tornam necessárias e de modo imprevisível para o grupo.</p> <p>O líder determina qual tarefa que cada um deve executar e qual o seu companheiro de trabalho.</p> <p>O líder é dominador e é “pessoal” nos elogios e nas críticas ao trabalho de cada membro.</p>	<p>As diretrizes são debatidas e decididas pelo grupo.</p> <p>O próprio grupo esboça as providências e as técnicas para atingir o alvo, solicitando aconselhamento técnico ao líder quando necessário, passando este a sugerir duas ou mais alternativas para o grupo escolher. As tarefas ganham novas perspectivas com os debates.</p> <p>A divisão das tarefas fica a critério do próprio grupo e cada membro tem liberdade de escolher os seus companheiros de trabalho.</p> <p>O líder procura ser um membro normal do grupo, em espírito, sem encarregar-se muito de tarefas. O líder é “objetivo” e limita-se aos “fatos” em suas críticas e elogios.</p>	<p>Há liberdade completa para as decisões grupais ou individuais, com participação mínima do líder.</p> <p>A participação do líder no debate é limitada, apresentando apenas materiais variados ao grupo, esclarecendo que poderia fornecer informações desde que as pedissem.</p> <p>Tanto a divisão das tarefas, como a escolha dos companheiros, fica totalmente a cargo do grupo. Absoluta falta de participação do líder.</p> <p>O líder não faz nenhuma tentativa de avaliar ou de regular o curso dos acontecimentos. O líder somente faz comentários irregulares sobre as atividades dos membros quando perguntado.</p>

Figura 2. Estilos de Liderança.

FONTE: WHITE e LIPPITT, 1975 (*Adaptada por* CHIAVENATO, 1983:129)

3.2 PARTICIPAÇÃO

De uma maneira geral, os dicionários apresentam os seguintes significados para o vocábulo participação: fazer saber, ter ou tomar parte (em alguma coisa) e associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento. Tais significados se relacionam com o presente trabalho: o primeiro, em razão do nível de conhecimento da população sobre aspectos da administração municipal; o segundo, de forma mais relevante, pela importância da participação que, em essência, redundará na efetiva gestão democrática; e, por último, pelas forças do pensamento e do sentimento ligadas à conscientização, motivação, confiança e solidariedade.

Não obstante tal entendimento, é sem dúvida o fato de tomar parte que melhor sintetiza nossos objetivos, e, nessa acepção, deve-se distinguir a participação ativa da participação passiva, pois enquanto aquela se dá através de ações e decisões efetivas, esta melhor se traduz simplesmente pelo fato de estar presente. A preocupação, contudo, não se encontra centrada apenas na forma de participar, ou mesmo se há participação, mas principalmente se existe na comunidade muriaeense um embasamento cultural, melhor dizendo, um estoque de capital social, uma estrutura democrática e um histórico associativista que induzam seus habitantes a uma real participação política na gestão do município independentemente da existência ou não de providências externas voltadas especificamente para motivá-los.

Segundo Bordenave (1983), o homem participa de grupos primários (família), secundários (associações) e terciários (partidos políticos), em nível micro, mediante a realização de interesses mais próximos e pessoais, e, em nível macro, quando intervém em lutas sociais, econômicas e políticas relativas a toda sociedade. Distingue a participação em: *imposta*, como ocorre nas eleições, onde o eleitor é obrigado a comparecer à votação; *voluntária*, quando todas as atividades, desde a criação, dependem exclusivamente da vontade do grupo, podendo, neste caso, ser provocada à semelhança dos tipos social e pastoral; e *concedida*, que corresponde à parte do poder exercida pelos subordinados e considerada legítimas por eles mesmos e seus superiores. Salienta ainda que

o chamado “planejamento participativo”, quando implantado por alguns organismos oficiais, freqüentemente não é mais que um tipo de participação concedida, e às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante. Com efeito, a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais, etc., de modo a criar uma “ilusão de participação” política e social (BODENAVE, 1983:29).

Há várias categorias de participação que se distribuem num *continuum* de controle entre os membros e aqueles que dirigem conforme ilustra a figura 3. De acordo com Souza (2003), COERÇÃO representa situações em que, freqüentemente, nem sequer as aparências são salvas; a MANIPULAÇÃO se verifica quando a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos. Coerção e manipulação constituem manifestações claras e sem retoques de heteronomia.

A informação, a consulta e a cooptação não passam de exemplos de *pseudoparticipação*. Na INFORMAÇÃO o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas; a CONSULTA ocorre quando o Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada; na COOPTAÇÃO a população, por meio dos líderes selecionados e (ou) dos canais “participativos” permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa.

Prosseguindo, Souza (2003) esclarece que a PARCERIA corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, isto é, não meramente consultiva ou cooptativa; que existe DELEGAÇÃO DE PODER quando o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil; e que a AUTOGESTÃO pressupõe, a rigor, uma sociedade basicamente autônoma, mas, na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo e democracia representativa.

Casos de autêntica participação são raros na administração municipal. Por outro lado, na freqüência da não-participação e da pseudoparticipação se destacam

os exemplos de manipulação e cooptação. No primeiro caso, inexistente interesse de se estabelecer uma relação sadia entre o Estado e a sociedade civil que é manipulada mediante uso de propaganda maciça e realização de obras pontuais de destaque, destinadas a mostrar que os governantes estão trabalhando. Trata-se mais de um composto de *marketing* político com o objetivo de ganhar as próximas eleições do que ações administrativas planejadas e coerentes com necessidades e anseios da população.

A cooptação se dá com mais freqüência por intermédio de líderes ou segmentos convidados para compor o quadro da administração ou participar de determinada “instância participativa”. Salvo raras exceções, o convite ocorre em razão de acordos políticos ou da forte participação dos convidados na eleição do grupo que se encontra no poder.

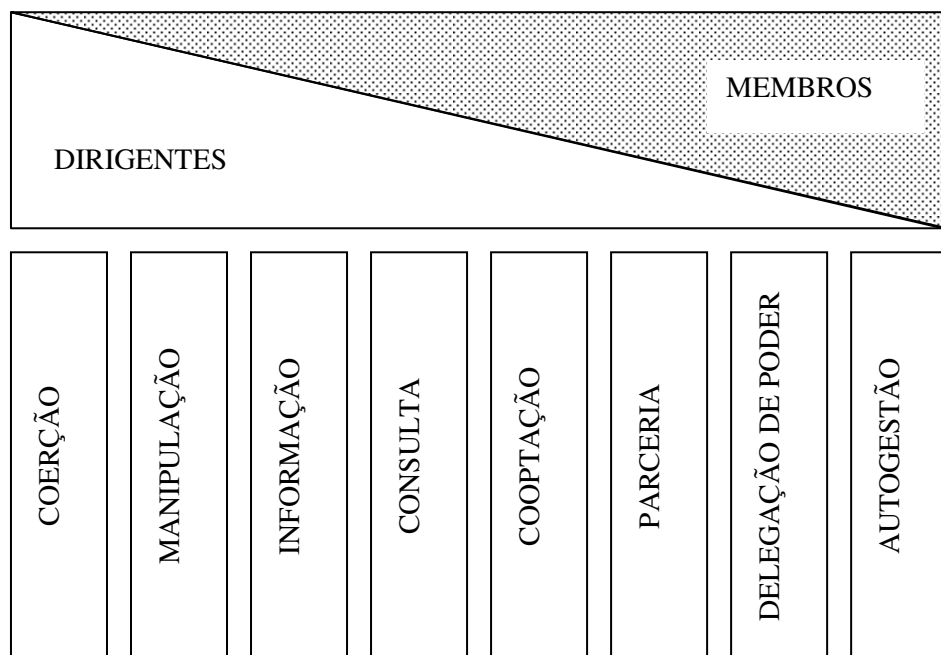


Figura 3. Categorias de Participação Popular e Distribuição do Grau de Controle entre Dirigentes e Membros.
 FONTE: Adaptada de Souza (2003:203)

Souza ressalta os riscos de a “cooptação institucionalizada”, ou seja, a existência de uma instância participativa permanente mas sem real poder decisório, domesticar e desmobilizar a sociedade. Na prática, ela pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou grupos e se transformar a longo prazo num problema para a

comunidade. O esquema participativo é deformado com o objetivo de, além de reduzir ou eliminar críticas e oposições, tornar a sociedade civil um simples instrumento de perpetuação no governo das forças políticas que se encontram no poder.

Além do grau de controle sobre as decisões, não menos relevante é a importância dos níveis das decisões conforme se observa na figura 4. Expressando-se de forma genérica, Bordenave (1983) esclarece que há uma relativa disposição favorável a permitir a participação dos membros de uma organização nas atividades de execução e controle. Ressalta, ainda, que a democracia participativa eleva a níveis mais altos a participação decisória, buscando eliminar a divisão entre os que estabelecem as políticas e as estratégias no topo e os que executam e sofrem as conseqüências na base da pirâmide. Cabe salientar, entretanto, que a participação dos cidadãos na gestão pública é inexpressiva, ocorre principalmente mediante cooptação, e se restringe basicamente ao cumprimento de exigências legais.

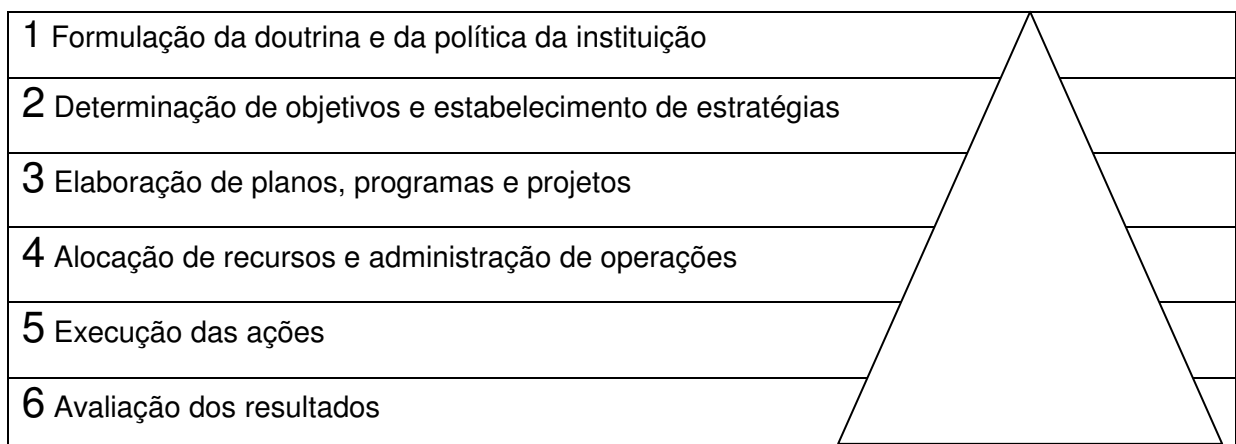


Figura 4. Níveis de Importância das Decisões.
 FONTE: Adaptada de Bordenave (1983:33)

Reconhecendo que o interesse em participar tem se generalizado e que a sociedade civil está atualmente despertando para a necessidade de participar, Bordenave alinha diferentes condicionamentos que refletem no grau, no nível e na qualidade da participação. Reporta-se especificamente às qualidades pessoais de algum membro, especialmente do líder (autoritário ou submisso); à natureza do problema (o resultado interessa a todos ou somente a alguns membros); à filosofia de trabalho da instituição (a solução é obtida mediante a participação de todos, ou

alguns pensam e outros executam); e às características da organização e do estilo de liderança (autoritário, democrático ou liberal). O condicionamento representado pela estrutura social merece ser destacado, porque

se desejamos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, ou de um conjunto de “truques” para integrar indivíduos e as coletividades locais nos programas de tipo assistencial ou educativo, não podemos fugir à análise da estrutura de poder e da sua freqüente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e seus privilégios. (BORDENAVE, 1983:41)

Nas palavras de Bordenave (1983:41), trata-se do conflito entre os “sistemas de solidariedade e sistemas de interesses”. O primeiro busca principalmente a “identificação com o grupo e a solidariedade entre as pessoas, dentro de um ambiente de relativa igualdade”; o segundo tem fins utilitários, e, mediante relações puramente mecânicas, “visa o interesse do indivíduo, que procura distinguir-se dos demais para melhorar sua posição”. Nesse contexto, a participação se constitui numa batalha onde o Estado, com freqüência, se alia a uma elite minoritária (sistemas de interesses) e limita drasticamente a participação da maioria explorada (sistemas de solidariedade).

A fim de que a participação se torne real e não fique no plano simbólico conforme freqüentemente ocorre na democracia participativa, Bordenave destaca como “ferramentas operativas” o conhecimento da realidade, a organização das pessoas, a comunicação, a escolha dos instrumentos e a educação para a participação.

É necessário conhecer a realidade para transformá-la. Assim, constitui etapa importante das ações participativas o conhecimento da comunidade ou do grupo, mediante análise de suas percepções, valores, crenças, temores e aspirações. E realizar tal tarefa por meio de uma pesquisa participativa – o grupo estudando a si mesmo – transforma a comunidade de simples objeto de estudo em sujeito e protagonista, e, conseqüentemente, beneficiária dos frutos do trabalho, especialmente da criação de um saber participativo pragmático e da conscientização de seus problemas e das dificuldades de operacionalização. Em termos de

conhecimento objetivo da realidade, o Plano diretor participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (BRASIL, Ministério das Cidades, et al., 2004:20) é taxativo: “‘Ler a cidade’ é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor”.

A organização das pessoas para realização de um trabalho depende fundamentalmente dos objetivos que se têm em vista. Destarte, participações integradoras que visam o melhoramento de uma situação específica demandam tipos organizacionais diferentes daquelas que buscam a transformação, ou seja, a modificação das estruturas econômicas e sociais. A organização não é um fim em si mesma, mas uma boa organização contribui sobremaneira para a eficácia do processo de participação. Nesse sentido o guia prevê especificamente uma “nova organização da administração pública” e “regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo”.

“Sem comunicação não pode existir a participação” sentencia Bordenave (1983:68). Não há participação sem informação qualitativa e quantitativa, e sem canais de consulta e reivindicação. Coerente com as exigências do parágrafo 4º, do art. 40, do Estatuto da Cidade mencionado na introdução deste trabalho, o guia recomenda a instituição dos canais de participação de forma contínua, integrada e descentralizada, além de afirmar que é preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, e as histórias pessoais.

Independentemente de quem decide, basicamente é aquele que escolhe o instrumento que vai ser utilizado nas atividades participativas que detém o controle do processo. No caso da pesquisa participativa, Bordenave exemplifica que uma equipe assessora externa poderá, mesmo inconscientemente, manipular uma comunidade que aceite a imposição técnica de instrumentos de coleta e interpretação de dados. O mesmo pode ocorrer com a introdução de uma tecnologia mais complexa que não seja do perfeito conhecimento e uso dos membros da comunidade. Ciente das dificuldades apresentadas pelo “tecnicismo” moderno junto à maioria da população, o guia citado traz como pressuposto de uma gestão

democrática a “produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente”.

Educar para a participação é, sem dúvida, um grande desafio. O sistema educacional vigente, desde as tenras idades, pode estimular a participação, mas traz sempre presente o espírito da competição, condição essencial para a sobrevivência no mundo capitalista. Conforme reconhece Bordenave, a agenda de capacitação para a participação não é simples, pois exige tanto o aperfeiçoamento individual quanto o conhecimento das regras que norteiam os comportamentos grupais. Aprender a conhecer a realidade, a refletir, a entender novos significados das palavras, distinguir efeitos de causas e clarificar sentimentos e comportamentos é tão relevante quanto aprender a organizar encontros, coordenar assembléias, formar comissões de trabalho, pesquisar problemas, usar meios de comunicação e elaborar relatórios. E “participação não é *conteúdo*” nem “*destreza* que se possa adquirir pelo mero treinamento”; mas sim “uma vivência coletiva e não individual [...] que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que *só se aprende a participar, participando*”. (BORDENAVE, 1983:74)

3.3 ASSOCIATIVISMO

A importância do associativismo na gestão democrática do município conforme previsto no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) se destaca sobremaneira nas palavras de Alexis Tocqueville (2000:223): “Não há país em que as associações sejam mais necessárias, para impedir o despotismo dos partidos ou a arbitrariedade do príncipe, do que aquele em que o estado social é democrático”.

As organizações existem para realizar os interesses de seus membros, e as pessoas que pertencem a elas têm interesses tanto comuns quanto puramente individuais. Aristóteles escreveu que “os homens cumprem sua jornada unidos tendo em vista uma vantagem particular e como meio de prover alguma coisa particular necessária aos propósitos da vida” (*apud* OLSON, 1999:18).

Para alguns, o associativismo é inato ao ser humano e onipresente na humanidade, ou seja, existe nas pessoas a propensão de formar associações e se unir a elas. Outros, entretanto, entendem que as organizações da atualidade resultam de um processo evolutivo das sociedades industriais modernas, a partir de grupos primitivos do passado. Ainda existem alguns que raciocinam em termos funcionais, isto é, do ponto de vista das funções que os grupos ou associações de diferentes tipos e tamanhos podem desempenhar (OLSON, 1999).

Em sua obra *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna*, Putnam (2000), após avaliar o desempenho institucional das vinte regiões italianas e buscar explicações para as diferenças observadas na Revolução Industrial, passa a investigar quão próximo o êxito das instituições depende do contexto cívico da comunidade que, além de outros fatores, envolve fortemente as estruturas sociais de cooperação.

Constatou Putnam que, ao longo dos anos, o norte e o sul da Itália lidaram de formas diferentes, praticamente opostas, com os respectivos problemas. No Sul, basicamente permaneceu um regime feudal de relações verticais de dependência, ao passo que o Norte foi-se caracterizando por uma forma de governo mais autônoma e de colaboração horizontal em comunas originárias de associações voluntárias que se formaram quando grupos vizinhos juraram auxiliar-se mutuamente com vistas à proteção comum e à cooperação econômica.

As associações evoluíram, e, conforme Hyde (*apud* PUTNAM, 2000:137), “na primeira metade do século XIII, as guildas tornaram-se a espinha dorsal de movimentos políticos radicais que lutavam pela distribuição do poder em bases mais amplas do que antes”. No século XIX, entretanto, os governos liberais – principalmente a França e a Itália – “aboliram guildas, dissolveram entidades religiosas e desencorajaram a formação de quaisquer ‘combinações’ sociais e econômicas semelhantes”. Permaneceram, contudo, as necessidades de uma solidariedade econômica e social organizada frente aos riscos, não apenas da velhice e da doença, mas também do desemprego, uma possível consequência da Revolução Industrial. Nesse contexto, brotaram novos tipos de associação, algumas das quais com estatutos extremamente detalhados, “notáveis por sua preocupação

com a disciplina financeira, a distribuição eqüitativa das tarefas e os princípios políticos e morais – em suma, com a eficiência no mais amplo sentido do termo” (AGULHON, 1982 *apud* PUTNAM, 2000:148).

Putnam apoiou-se fortemente em Alexis de Tocqueville (1805-1859) que, no seu entender, é o teórico mais importante nesse campo. Tocqueville (2000:132) considera que

o país mais democrático da terra é aquele, dentre todos, em que os homens mais aperfeiçoaram em nossos dias a arte de perseguir em comum o objeto de seus desejos comuns e aplicaram ao maior número de objetos essa nova ciência.

Apesar de o direito de associação lhe parecer quase tão inalienável quanto a liberdade individual, Tocqueville reconhece que as dificuldades de se associar são mais complexas num país democrático, porque na democracia os cidadãos se mostram mais dispostos a se isolar da massa de seus semelhantes. Essa tendência para o individualismo resulta de profundas e rápidas mudanças que ocorrem num regime democrático. Enquanto numa aristocracia as famílias permanecem durante séculos no mesmo estado, numa democracia ocorre um verdadeiro “sobe e desce” na escala social, e o homem se esquece facilmente das relações tradicionais e passa a se interessar exclusivamente pelos relacionamentos mais próximos e que apresentem resultados mais imediatos. Assim, torna-se difícil tirar o homem de si mesmo e fazê-lo se interessar pelos negócios públicos, porquanto, em seu isolamento, ele não pode compreender a influência que o destino do Estado pode ter em sua vida.

Preocupou-se Tocqueville com o fato de o poder social assumir funções desempenhadas por associações civis, e, desse modo, as pessoas perderem a idéia de associativismo e, conseqüentemente, se tornarem mais dependentes do Estado. A moral e a inteligência do povo – além de sentimentos, idéias e humanismo que somente se renovam mediante a ação recíproca dos homens de uns sobre os outros – estariam em risco, porquanto são as associações que incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

A democracia afasta os homens de seus semelhantes, e, assim, as ações recíprocas entre eles devem ser criadas artificialmente através das associações. A dificuldade, contudo, se encontra em como transmitir ao povo a idéia da importância das relações recíprocas. Na aristocracia uma nova idéia é exposta ao povo através do comportamento de seus próprios membros, mas, em países democráticos, somente o governo tem condições de agir nesse sentido, mas “é fácil ver que sua ação é sempre insuficiente e não raro perigosa” (TOCQUEVILLE, 2000:134).

Tocqueville deixa claro que os Estados Unidos é o país do mundo que melhor utilizou esse poderoso meio de ação numa maior diversidade de objetos, porque os americanos conseguiram conciliar interesses próprios e coletivos através da *doutrina do interesse bem compreendido* que põe em evidência os pontos em que o interesse particular coincide, e se confunde, com o interesse geral. Tal doutrina é a mais apropriada às necessidades dos homens de nosso tempo, e foi percebendo isso, que os norte-americanos se preocuparam não em deter a força que leva o homem a voltar-se para si mesmo, mas sim em conduzi-lo de maneira pragmática, a ponto de quase não se dizer que “a virtude é bela”, mas sustentar que ela é útil e provar isso todos os dias.

O associativismo latino-americano, no entanto, não se apoiou na doutrina do interesse bem compreendido, nem numa tradição secular conforme ocorrido na Itália setentrional. De natureza eminentemente religiosa, caracterizou-se em seus primórdios por uma insuficiente separação entre o público e o privado, porquanto nas grandes unidades agrícolas coexistiam a organização produtiva privada e a esfera pública, na medida em que todos os negócios, encontros e festas se realizavam no interior das fazendas (AVRITZER, 1997).

Uma dupla debilidade permeava o associativismo brasileiro no final do século XX: permanecia o componente religioso original e começava a se homogeneizar como um associativismo sindical. Ainda segundo Avritzer (1997), é a partir da década de 70 que mudanças mais profundas se fizeram sentir no associativismo brasileiro. Surgiram as associações temáticas e, ao lado da significativa redução da influência da vida sindical nas formas de ação coletiva, ocorreu o aumento no ritmo, no número e nos tipos de associações existentes.

De acordo com Avritzer, dois fenômenos marcam o novo associativismo brasileiro: a substituição da funcionalidade pela territorialidade e a pluralização das formas de ocupação dos espaços públicos. A partir de 1970, as associações comunitárias em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo cresceram 89,4%, 90,7% e 97,6%, respectivamente, e tornaram significativas as associações articuladas em torno de temas tais como ecologia, direitos humanos e direitos da mulher (AVRITZER, 1977).

Existe, entretanto, um vazio institucional-legal na atuação das associações no que se refere às formas de organização das relações entre os atores sociais e o sistema político e de equilíbrio no interior do espaço societário. A fim de que “os impulsos democratizantes gerados nas associações da sociedade civil se constituam em fonte de democratização do poder”, o autor propõe a criação de três formas legais de acordo com os princípios de publicidade, equilíbrio e visibilidade. Na primeira, as associações poderiam optar por um *status* público, desde que preenchidos alguns requisitos, tais como inexistência de limitações para ingresso e formas democráticas de organização. A segunda buscaria contemplar o problema de participação dos não-organizados, preocupando-se com a criação de um fundo que tornasse possível “anular os motivos econômicos que diminuem a propensão associativa da parcela mais carente da população”. Por último, a visibilidade corresponderia à criação de uma câmara que teria por “objetivo regulamentar a forma de competição da sociedade política”, como no caso de contribuições feitas por grupos privados às campanhas políticas. (AVRITZER, 1997:169-71).

3.4 AÇÃO E RELAÇÃO SOCIAIS

Participar e associar-se são meios de ação e relação sociais. De acordo com Weber (2002:117), entende-se ação social como a conduta da pessoa (incluindo tolerância ou omissão) que é dotada de significado e se orienta pelas ações dos outros – passadas, presentes ou esperadas como futuras. Já por relação social deve-se entender “uma conduta de vários – referida reciprocamente conforme seu

conteúdo significativo, orientando-se por essa reciprocidade”. Para Cohn (2003:30), a diferença está em que

na primeira a conduta do agente está orientada significativamente pela conduta de outro (ou outros), ao passo que na segunda a conduta de cada qual entre múltiplos agentes envolvidos (que tanto podem ser apenas dois e em presença direta quanto um grande número e sem contato direto entre si no momento da ação) orienta-se por um *conteúdo de sentido* reciprocamente compartilhado.

Weber (2002:118) não considera ação social a ação influenciada pela conduta de outros, porque, “é conhecido que a ação do indivíduo é fortemente influenciada pela simples circunstância de estar no interior de uma ‘massa’ espacialmente concentrada”. Segundo ele, trata-se de “uma ação condicionada pela massa” e algumas formas de reação são facilitadas, enquanto que outras são dificultadas, pelo simples fato de o indivíduo se ‘sentir’ formando parte da massa”. Não constitui também ação social nem a ação homogênea (várias pessoas abrem seus guarda-chuvas ao mesmo tempo), nem a ação aprendida em outros, mesmo que pareça conveniente para os fins do agente.

Ainda conforme Weber, a ação pode ser a) *racional com relação a fins* (utiliza expectativas como condições e meios para atingir os fins propostos); b) *racional com relação a valores* (considera o valor isolado de determinada conduta sob os aspectos éticos, religiosos e outros, independente de êxito); c) *afetiva* (tem bases emotivas, afetivas e estados sentimentais) e d) *tradicional* (determinada por um costume arraigado). Prossegue o autor, destacando que a massa de todas as ações cotidianas se aproxima do tipo tradicional e “não passa de uma reação opaca a estímulos habituais”, e que, na ação racional com relação a valores, o indivíduo age com base no dever, na religião ou na importância de uma causa, sem considerar as conseqüências possíveis.

Talcott Parsons (1968 *apud* LAKATOS, 1992) distinguiu três elementos na ação social: o agente, a situação e a orientação, esta subdividida em orientação motivacional e orientação de valor. Enquanto a orientação de valor se caracteriza pela observância de normas e padrões sociais, a orientação motivacional se refere à gratificação ou privação (atual ou potencial) das necessidades do agente. Segundo

Parsons, a ação social se apresenta dentro de quatro contextos ou sistemas hierarquizados. No nível inferior, acha-se o sistema *biológico* (necessidades do organismo); em seguida vem o sistema *psíquico* ou da *personalidade* (afetos, motivos e idéias conforme interiorizados por cada um); no terceiro plano, encontra-se o sistema *social* (pluralidade de agentes no desempenho de papéis inter-relacionados); e no topo da escala se destaca o sistema *cultural* (crenças, símbolos e valores).

As idéias de Parsons encontram-se intimamente ligadas à teoria sobre a motivação humana de Maslow (1943), considerado um dos fundadores da psicologia humanista. Na perspectiva de Maslow, o comportamento humano é orientado por um conjunto de necessidades interdependentes e complementares que, visto numa forma piramidal, teria as necessidades fisiológicas na base, seguidas das necessidades de segurança, amor [sociais], estima e auto-realização.

À semelhança dos contextos ou sistemas de Parsons, as necessidades de Maslow estão inter-relacionadas e se encontram organizadas numa hierarquia de valor, ou seja, a manifestação de uma necessidade somente ocorre após a satisfação prévia de outra mais importante ou premente. De acordo com essa premissa, as necessidades de associação e participação somente se tornariam motivadoras de comportamento depois de supridas satisfatoriamente as necessidades primárias (fisiológicas e de segurança).

Isso é altamente significativo no caso do Brasil, onde, segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas-FGV, o nível de pobreza, apesar de se encontrar em queda, atingia 25,08% dos brasileiros em 2004¹³. Acrescente-se ainda que, no caso das necessidades de estima, Maslow considera importante, crucial mesmo, a questão: “será que homens escravizados e dominados [tradicionalmente, por elites,

¹³ O percentual de 25,08% foi “obtido a partir de uma linha de miséria correspondente a R\$ 115 mensais [...] expressos a preços da data da PNAD da Grande São Paulo [setembro de 2004], ajustado por diferenças de custo de vida regionais e com base numa cesta de alimentos que garante o consumo diário de 2.288 calorias, nível recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS)” (FGV, [s/d]). Em 01.07.04, a população do Brasil estimada pela FIBGE era de 181 milhões.

oligarquias e organizações] sentem-se inevitavelmente descontentes e rebeldes?” Ele responde:

Podemos supor, com base em dados clínicos de conhecimento geral, que o homem que conheceu a verdadeira liberdade [...] não permitirá facilmente que lhe tirem a liberdade. Não sabemos, entretanto, se isso também se aplica à pessoa nascida na escravidão (MASLOW, 1943:351).

3.5 CAPITAL SOCIAL

Segundo Bourdieu (2005:67), “a noção de capital social impôs-se como o único meio de designar o fundamento de efeitos sociais que [...] não são redutíveis ao conjunto das propriedades individuais possuídas por um agente determinado”. É nesse sentido que o capital social – apesar de polêmicas e controvérsias – está aqui inserido, na premissa de que a sua compreensão complementarará o estudo e, conseqüentemente, contribuirá para um melhor entendimento do processo de gestão democrática.

A associação ou dissociação se originam das relações sociais que, em seus aspectos dinâmicos de aproximar-se ou afastar-se, constituem o processo social. E “a cooperação é o tipo particular de processo social em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a consecução de um objetivo comum” (LAKATOS, 1998:84).

Para Putnam (2000:177), “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica”. Destaca-se, dessa forma, a importância do capital social na gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade, considerando que o processo se desenvolve por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Preliminarmente, cabe ressaltar que não existe um entendimento único sobre o conceito e mesmo sobre a validade do capital social nos estudos econômicos e sociais. Prosseguindo com Putnam (2000:177), por exemplo, “[...] o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e

sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Já na perspectiva de Bourdieu (2005:67),

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

Fukuyama (1999:1) reconhece que, muitas vezes, as conceituações se referem a manifestações, “epifenômenos dele decorrentes”, e não ao capital social em si. Entende ele que “capital social é uma norma informal momentânea que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos” que “podem alcançar desde normas de reciprocidade entre dois amigos, até as formas doutrinárias mais elaboradas e complexas como o Cristianismo ou o Confucionismo”.

A partir dos anos 1990, o Banco Mundial passou a integrar o capital social na avaliação de projetos de desenvolvimento, ao lado dos capitais natural, financeiro e humano, conceituando-o basicamente como “a capacidade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos” (D’ARAUJO, 2003:9).

Além disso, as dificuldades sobre capital social não se restringem à conceituação. Se aceita a definição de Bourdieu – *o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento* – depara-se com o problema da mensuração que é, nas palavras de Fukuyama, “uma das maiores fraquezas do conceito de capital social”.

O capital social é um recurso complexo que reside nas relações entre as pessoas, e não no indivíduo isoladamente. É simbólico, pois se reporta de forma subjacente a “bens sociais abstratos”, tais como confiança, cooperação, amizade,

normas, obrigações, grupos e informações. Apresenta características próprias que o distinguem do capital convencional. Albert Hirschman, por exemplo, citado por Putnam (2000:179) denominou as diferentes formas de capital social de “recursos morais”, isto é, “recursos cuja oferta aumenta com o uso, em vez de diminuir, e que se esgotam se não forem utilizados” conforme ocorre, por exemplo, no caso da confiança entre duas pessoas.

Na visão de Bourdieu (2005:67-9), as relações não surgem de forma natural, mas constituem produto de uma estratégia de investimento que exige esforço contínuo no sentido de transformar as relações de parentesco, vizinhança e trabalho em relações duráveis e eletivas subjetivamente sentidas ou institucionalmente garantidas. O volume de capital social de cada um está diretamente ligado à dimensão de sua rede de relacionamentos, e o seu limite de acumulação e manutenção é “representado pelos detentores de um capital social herdado, simbolizado por um nome importante”.

Ainda de acordo com Bourdieu, o capital social é “relativamente irreduzível ao capital econômico e cultural” mas não é “completamente independente deles”. Acrescente-se que, apesar de os lucros não serem conscientemente perseguidos, eles constituem a base da solidariedade que torna possível obter não somente lucros materiais “assegurados por relações úteis”, mas também “lucros simbólicos” associados à participação num grupo seletivo e prestigioso.

O capital social exerce duas importantes funções na democracia liberal de livre mercado. Na parte econômica, ele leva à redução de custos das transações formais – relações entre locador e locatário, financiador e financiado – porque permite eliminar e simplificar cláusulas contratuais que têm por objetivo contemplar todas as situações contingentes de uma relação comercial. Em sua função política, colabora para que os indivíduos se associem e formem uma sociedade civil mais densa e, dessa forma, participem mais efetivamente da vida política do país, pois, “além de ser uma fonte espontânea de grupos organizados, o capital social é vital para o funcionamento adequado das instituições públicas formais” (FUKUYAMA, 1999:6).

Em seu artigo, Fukuyama (1999) registra que os economistas têm uma explicação conservadora para a origem do capital social: surge ele espontaneamente enquanto produto dos jogos dos Dilemas dos Prisioneiros - DP¹⁴. Em outras palavras, ao longo do tempo, se os indivíduos interatuam com outros de forma repetida, eles desenvolvem uma aposta em sua reputação de honestidade e integridade. Ainda de acordo com o autor, Adam Smith já havia assinalado que as interações comerciais da sociedade permitem o desenvolvimento das virtudes sociais burguesas, tais como honestidade e prudência.

Putnam, entretanto, trabalha a teoria dos jogos de forma diferenciada, e, através dela, procura demonstrar a importância do capital social na superação dos dilemas da ação coletiva. Dentre as ilustrações mencionadas por Putnam (2000:173) a que melhor se ajusta ao nosso estudo é a parábola dos dois fazendeiros de David Hume, filósofo do século XVIII:

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tem por mim. Portanto, não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua.

É irresistível uma analogia com a alternância de governo que sistematicamente ocorre na quase totalidade das cidades de pequeno e médio porte ao longo dos anos, ressalvado, logicamente, o fato de os principais perdedores serem os habitantes locais: “Teu mandato é hoje, e o meu será amanhã. É vantajoso para nós dois (e especialmente para o povo) que eu te ajude a administrar hoje e que tu me ajudes amanhã”.

¹⁴ “[...] Um modelo de teoria dos jogos é aquele que estuda o comportamento estratégico dos agentes, os quais tomam decisões baseados em objetivos bem definidos e no seu conhecimento ou nas suas expectativas sobre o comportamento dos outros agentes” (OLIVEIRA, [s/d]). “No *dilema do prisioneiro*, dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas, na impossibilidade de combinarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, *independentemente do que o outro venha a fazer*” (PUTNAM, 2000:174).

Nota-se que os jogos ilustram situações em que ambas as partes teriam a ganhar se houvesse cooperação, mas como falta um compromisso mútuo confiável, e inexistente garantia de que o outro não vá “roer as cordas”, são remotas as possibilidades de as pessoas agirem racionalmente levando-se em conta os interesses de todos os envolvidos, especialmente porque o “o mundo não é habitado por santos”.

A solução de “conferir ao Leviatã¹⁵ poderes para estabelecer a harmonia” é demasiadamente formal e de difícil operacionalização na realidade do mundo moderno. Assim, entre uma sociedade habitada por santos e um mundo controlado pela força do Leviatã, encontra-se a alternativa do capital social, pois a superação dos dilemas da ação coletiva depende de um contexto mais amplo (PUTNAM, 2000).

“O capital social facilita a cooperação espontânea”, mas “para haver cooperação é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza da confiança dos outros”. E “a confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação”. (PUTNAM, 2000:174 e 177).

Putnam ilustra o princípio de que a “confiança promove a cooperação” através do exemplo das *associações de crédito rotativo* que contradizem a lógica da ação coletiva. Nessas associações os indivíduos se comprometem a colaborar para a formação de um fundo. As perguntas que se fazem, entretanto, são: “Qual a garantia de retorno do capital investido?” e “Por que um participante não deserda após ter recebido o ‘bolo’?”.

¹⁵ Tomás Hobbes (1588-1679) associa ao Estado a figura opressora do monstro bíblico chamado Leviatã. No estado de natureza, os homens são fatalmente inimigos entre si. Para sair da situação de egoísmo, cada um cede “a um poder superior, ao estado, ao soberano, todos os direitos e poderes particulares, a própria liberdade, para ser por ele protegido contra os egoísmos individuais”. O soberano poderá fazer e impor o que melhor lhe agrada, inclusive estabelecer o que é santo e justo, como melhor lhe aprouver. Destarte, “o estado que deveria surgir para o maior bem dos súditos, acaba por tornar-se o grande Leviatã, o deus mortal, que absorve todos os indivíduos” (PADOVANI e CASTAGNOLA, 1994:320).

Resumindo, temos: a solução para os dilemas da ação coletiva repousa na cooperação; a cooperação, por sua vez, depende da confiança que é uma forma de capital social. Não se trata de uma confiança cega, mas sim de uma confiança que leva em consideração a capacidade e a disposição das pessoas para agir e as alternativas de que elas dispõem e o conhecimento das respectivas conseqüências. Mas, e a origem da confiança?

Para Putnam, a confiança – e por extensão o capital social – resulta, se pessoal, dos relacionamentos diretos, e, se social, emana das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica. Citando James Coleman, Putnam (2000:181), esclarece que as regras sociais (regras de reciprocidade) transferem do ator para outrem o direito de controlar uma ação, normalmente porque tal ação tem externalidades, isto é, conseqüências (negativas ou positivas) para outrem, e, embora sem força legal, são cumpridas em razão de sanção, condicionamento e socialização.

A mais importante regra para a formação do capital social é a reciprocidade, especialmente a reciprocidade generalizada, isto é, “uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro” (PUTNAM, 2000:181).

Tal regra constitui praticamente uma paráfrase das idéias sobre a dádiva de Marcel Mauss, que, nas palavras de Caillé (2002:192) se traduz por “qualquer prestação de bens ou serviços efetuada sem garantia de retorno, tendo em vista a criação, manutenção ou regeneração do vínculo social”. Não se trata de relações desinteressadas, mas simplesmente priorizam interesses de amizade, amor e prazer acima de resultados instrumentais, quer nas interações em que a personalidade do indivíduo é mais importante – sociabilidade primária – quer nos relacionamentos impessoais em que se destacam as funções desempenhadas – sociabilidade secundária.

É através da dádiva que se estabelece o pacto associativo, e “entrar em associação é, antes de tudo, disponibilizar seu tempo e sua pessoa”, razões pelas

quais se depreende que os fundamentos de uma associação não podem ser impingidos, nem pelo amor e nem pela força, e, desse modo, o pacto associativo somente pode ocorrer efetivamente na *incondicionalidade condicional*, ou seja, retorna-se ao necessário equilíbrio entre o altruísmo e os interesses materiais, com o indivíduo predisposto tanto a se dar de forma incondicional quanto a se afastar do empreendimento em conseqüências de mudanças nas regras do jogo.

Pacto associativo, solidariedade, dependência mútua ou reciprocidade de interesses e obrigações – um conjunto garantido no passado pelos mecanismos de uma dádiva que ocorria na sociabilidade primária – hoje se torna escasso mesmo em pequenas comunidades, em razão de uma dádiva mecânica e impessoal desenvolvida através de um sistema público de redistribuição à moda do *welfare state*. De certa forma, por ter-se tornado difícil ser solidário sozinho, o indivíduo limita-se a se precaver e a preservar o próprio futuro, tentando reinventar novas formas de solidariedade mas talvez se esquecendo de que o primeiro passo seja o de se reconhecer como membro de uma mesma sociedade (CAILLÉ, 2002).

“A boa regra da reciprocidade generalizada em geral está associada a um amplo sistema de intercâmbio social” que pode congrega agentes que têm o mesmo status e poder (sistemas “horizontais”) ou agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência (sistemas “verticais”) (PUTNAM, 2000:182). Em sua pesquisa, Putnam constatou que um sistema vertical – além de ser incapaz de sustentar a confiança e a cooperação, pois suas relações envolvem permuta pessoal e obrigações recíprocas diferenciadas – se caracteriza não só pelos freqüentes contatos das pessoas com os políticos, mas também pelo fato de a participação política não ocorrer em razão de compromissos com as questões públicas, mas basicamente por motivos pessoais e clientelísticos.

No tocante aos sistemas de participação cívica (“sistemas horizontais” existentes nas comunidades cívicas), observou Putnam que os líderes acreditam na democracia e não na hierarquia social e política, as associações prosperam, os cidadãos votam por convicção e se interessam pelas questões comunitárias. Desse modo, quanto mais desenvolvido tais sistemas, maior a possibilidade de cooperação em benefício mútuo. Esclarece o autor, com base em estudos de diferentes

pesquisadores, que os efeitos produzidos pelos sistemas de participação cívica decorrem de eles a) aumentarem os custos potenciais para o transgressor de uma relação; b) estabelecerem e reforçarem regras de reciprocidade; c) aperfeiçoarem e facilitarem o fluxo de informações sobre o comportamento pregresso e os interesses futuros de virtuais parceiros; e d) corporificarem o êxito alcançado em colaborações anteriores.

3.6 DEMOCRACIA

Segundo Azambuja (2003), nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que democracia. Sabe-se, entretanto, que o conceito veio da Grécia, mais especificamente de Atenas, onde o povo se reunia em praça pública (*ágora*), formando as assembléias (*eclésia*), para ouvir os orientadores do povo (*demagogos*) e decidir sobre assuntos relevantes para ao governo da cidade-estado (*polis*), tais como declarar guerra, escolher magistrados e julgar crimes.

Tratava-se de uma democracia direta, apesar de não ser plena, pois, de uma população superior a duzentos mil habitantes, somente cerca de seis mil pessoas constituíam o “povo” ateniense, face à exclusão dos que não detinham direito ao voto, tais como escravos, estrangeiros, mulheres e crianças. Além do mais, havia os cidadãos livres que não compareciam às reuniões na *ágora*, e para falar ao povo era necessário cumprir uma série de exigências, tais como gozar de direitos políticos, não dever nada ao governo, ter bons costumes, não ser covarde e cumprir os deveres com os pais.

De acordo com Chauí (1994:432), “quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder”.

Ao longo dos anos, tais direitos, sempre em evolução, permaneceram como fundamentos da democracia. A liberdade

baseia-se, em primeiro lugar, na idéia de que cada povo é senhor de seu destino, tem o direito de viver de acordo com as leis que livremente adotar e de escolher livremente as pessoas que, em nome dele e de acordo com a

opinião dele, não de tratar dos interesses coletivos. [...] São os *direitos individuais*, também chamados de *liberdades individuais* [...] incorporadas a todas as Constituições democráticas. (AZAMBUJA, 2003:237 e 239)

Igualdade significa que todos os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres perante a lei, sem quaisquer distinções a não ser as de suas virtudes e talentos. No Brasil, os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos acham-se descritos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, cujo *caput* traz expressamente que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade”.

Participação no poder significa que o povo tem o direito de participar, diretamente ou através de representantes, das discussões e deliberações públicas. Do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica nem científica, mas decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria comunidade (CHAUI, 1994).

Nos dias atuais, é impraticável o exercício de uma democracia direta conforme ocorria em Atenas, em razão da extensão territorial dos Estados, da elevada quantidade de habitantes, do número e da complexidade das leis promulgadas. É impossível para o homem moderno, com seus múltiplos afazeres e inúmeras responsabilidades, ser convocado para exprimir o seu próprio voto ao menos uma vez por dia, mesmo com os sofisticados recursos da tecnologia (BOBBIO, 2000). Vive-se, portanto, uma democracia representativa – as decisões são tomadas por representantes eleitos pelo povo que, às vezes e em momentos decisivos, se manifesta diretamente através do referendium, do veto popular e da iniciativa popular.

A democracia é um processo, evolui com o tempo. Os direitos existentes se ampliam, e novos direitos são criados. Segundo Bobbio (2004), ela se alarga continuamente, e não se restringe apenas à substituição da democracia representativa pela democracia direta. O alargamento ocorre principalmente na passagem da esfera política para a esfera social, e, desse modo, o indivíduo passa

a ser considerado na multiplicidade de seus papéis, tais como pai e filho, professor e aluno, médico e doente e administrador e administrado.

Surge uma democracia social, na qual conquistado o direito de participação política, o cidadão percebe que a esfera política se acha inserida num contexto muito mais amplo representado pela sociedade como um todo. Torna-se consciente também de que não existe decisão política que não se encontre subordinada ou determinada pela sociedade civil. Desse modo, pode existir um Estado politicamente democrático numa sociedade onde a maior parte das instituições não são governadas democraticamente.

Assim, o desenvolvimento de uma democracia não deve hoje ser avaliado exclusivamente pelos direitos políticos e eleições livres, mas também pela pergunta “Onde se vota?”. Parafraseando Bobbio, caberia perguntar: “É possível uma gestão democrática, dentro de um Estado democrático, mas numa sociedade basicamente não democrática?” Ou dito de outra forma: “É suficiente um Estado democrático para que haja uma gestão democrática?”

A pergunta “Onde se vota?” remete o estudo à democracia dialógica de Giddens (1991). Para Giddens, os modos de vida da moderna sociedade desvencilharam as pessoas dos tipos tradicionais de ordem social, e com isso há um redemoinho de “desencaixes” decorrente das mudanças de ritmo, escopo e natureza das instituições. Nesse processo, num curto espaço de tempo, o homem se vê forçado a se afastar de um mundo familiar, conhecido e concreto, e penetrar numa realidade abstrata onde se trabalha com mecanismos denominados de *fichas simbólicas* (dinheiro e, especialmente, a moeda virtual) e *sistemas peritos* (conhecimentos profissionais específicos).

Nesse ambiente de mudanças radicais, Giddens (1996:130) reconhece o mérito da democracia liberal, mas ressalva as limitações dos sistemas democráticos, esclarecendo que precisamos olhar para uma direção diferente – para aquilo que chamou de democracia dialógica, uma forma de reconstruir a solidariedade social num contexto de globalização. Pressupõe “apenas que o diálogo em um espaço público fornece um modo de viver com o outro em uma relação de *tolerância* mútua

– seja esse ‘outro’ um indivíduo ou uma comunidade global de fiéis religiosos”. A democracia dialógica encontra-se inserida também na vida pessoal de cada um, nos movimentos sociais e de auto-ajuda, no ambiente das organizações e no mundo globalizado.

Na arena pessoal, de acordo com Giddens (1996), a destradicionalização alterou substancialmente as relações conjugais e familiares, impelindo a sociedade em direção a um *relacionamento puro* que se estabelece e se mantém por si mesmo, entendido como o tipo ideal no sentido sociológico. O relacionamento puro pressupõe um conhecimento de si mesmo e uma honesta abertura cognitiva e emocional para com terceiros, além de transformar o diálogo livre em instrumento básico para a solução de problemas e criação de uma atmosfera de tolerância mútua. O exercício de uma democracia emocional em família tem implicações para a promoção da democracia formal e pública, pois

os indivíduos que têm um bom entendimento de sua própria constituição emocional, e que são capazes de se comunicar eficientemente com os outros em uma base pessoal estarão bem preparados para as tarefas mais amplas da cidadania. As habilidades de comunicação desenvolvidas dentro das arenas de vida pessoal poderiam muito bem ser generalizáveis em contextos mais amplos. (GIDDENS, 1996:137)

Os movimentos sociais abrem espaços para o diálogo público, conforme ocorrido com os movimentos ecológicos em todo mundo, apesar de seus objetivos nem sempre democráticos. Os grupos de auto-ajuda, como os Alcoólicos Anônimos, por exemplo, promovem o diálogo como ferramenta de recuperação e crescimento pessoal dos dependentes químicos, inibindo hierarquias fixas e estimulando a participação (GIDDENS, 1996).

O ambiente organizacional constitui o terceiro contexto de democratização. Nele, em que pese a permanência de uma cultura burocrática “weberiana”, novas formas de administrar mais consentâneas com a complexidade da realidade atual se apresentam tanto na reorganização das estruturas quanto nos estilos de liderança. Grandes corporações se desfazem de camadas de gerentes de nível médio e se estabelecem mediante “federações” de unidades operacionais autônomas. Estilos de

liderança participativos delegam responsabilidades e ampliam a confiança gerencial através de um diálogo democrático horizontalizado.

No campo internacional, “é possível, e na verdade provável, que formas de democracia representativas paralelas às estabelecidas dentro dos Estados possam vir a existir globalmente”, porquanto se observa que “os movimentos sociais e os grupos de auto-ajuda de amplitude global, em muitas circunstâncias, têm aberto espaços dialógicos com Estados e organizações comerciais” (GIDDENS, 1996:141).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Brasil é um país formalmente democrático, porquanto se entende por democracia formal o arcabouço institucionalizado – as “regras do jogo” – onde se destacam, principalmente, eleições livres, voto secreto e universal, existência de mais de um partido político, autonomia dos três poderes e liberdade de pensamento, expressão e associação. Contrapondo à democracia formal, acha-se a democracia substancial que se refere aos resultados, ou seja, é a norma legal se transformando em realidade nos campos político, econômico e social.

Ao analisar as democracias formal e substancial, Mello (2001) destaca que as instituições dos Estados formalmente democráticos constituem simples fachada muito distintas da realidade efetiva. Uma das razões para isso é que tais democracias carecem de condições objetivas que permitam viabilizar integralmente aquilo que se acha proclamado na Constituição. Acrescenta que seus padrões de organização política não se originaram de uma maturação histórica e “não são o resultado de aspirações que hajam genuinamente germinado, crescido e tempestivamente desabrochado no seio da Sociedade”. Pelo contrário, foram importados, “tal como se importa uma mercadoria pronta e acabada”. Toqueville (2000:165] escreveu que os mexicanos copiaram quase integralmente a constituição dos Estados Unidos, mas “não puderam ao mesmo tempo transferir o espírito que lhe deu vida”.

Internalizou-se uma “receita democrática” resultante de um processo evolutivo vivenciado por outra sociedade que fatalmente possui fundamentos históricos e culturais diferenciados. Destarte, como não ocorreu um efetivo e entusiasmado

envolvimento da sociedade civil e, conseqüentemente, não se formou uma consciência social democrática, restou uma “opinião pública” manipulada por uma classe dominante que

aceita as instituições democráticas “apenas enquanto não interferentes com os amplos privilégios que conservam ou com a vigorosa dominação política que podem exercer nos bastidores, por detrás de uma máscara democrática, graças, justamente, ao precário estágio de desenvolvimento econômico, político e social de suas respectivas sociedades”. (MELLO, 2001:2)

É inegável que a democracia é um complexo sistema de governo e, como tal, demanda a reunião de complexas condições interagentes e interdependentes. Não é suficiente, portanto, que o Estado estabeleça formalmente as “regras do jogo”; é fundamental que os cidadãos disponham de reais condições para fazer valer de fato os princípios democráticos.

Aqui se destacam principalmente condições materiais acima da mera subsistência. É antiga a convicção de que sem um mínimo de bem-estar econômico não é possível ao ser humano exercer livremente os direitos e cumprir os deveres assegurados e exigidos por um regime democrático, sendo, portanto, “[...] vã qualquer expectativa de que suas preocupações transcendam as da mera rotina da sobrevivência imediata” (MELLO, 2001:3). A educação mínima vem em segundo lugar, pois através dela o cidadão adquire melhores condições para assimilar as informações e formar juízos. Como terceira condição, o autor cita a informação que deve ser obtida de fontes diversificadas, a fim de que as pessoas não sejam facilmente manipuladas pelos veículos detentores de comunicação de massa. Cabe acrescentar que, mesmo que todas as condições da democracia sejam atendidas plenamente, essa última condição permanece essencial para o bom desempenho do regime democrático, se tivermos presente especialmente a problemática da “ficção institucional dita opinião pública”.

Falando do povo, estudiosos reiteram conclusões decepcionantes sobre as suas aptidões políticas. Alguns lhe negam mesmo a capacidade de julgar, porquanto não tem conhecimento e tempo para pensar sobre os problemas políticos, e conseqüentemente manifesta sua opinião por impulso, hábito, preconceitos ou interesses momentâneos. Azambuja (2003:285) assevera que “raros são os homens

capazes de opiniões puramente racionais, derivadas da observação, da inteligência e da cultura. E esses homens raros só têm opiniões raríssimas sobre raríssimos assuntos”.

Azambuja (2003:286) esclarece que a maioria de nossas idéias e atitudes não resulta de um raciocínio lógico, mas sim de nosso temperamento e nossas crenças formadas ao longo do tempo por forças mais ou menos subconscientes. Acrescenta, ainda, que freqüentemente aceitamos opiniões formadas que nos chegam do meio social: “não é pelos meus conhecimentos ou pela minha experiência que vacino contra o tifo e a varíola, é porque aceito como verdadeiras as opiniões dos médicos”.

Relativamente à opinião pública, salienta que não se trata de um “impulso das multidões passageiras, reunidas por acontecimentos extraordinários e excitadas por oradores apaixonados; é a consciência da nação, a sua vontade reiteradamente expressa por órgãos permanentes e idôneos” (AZAMBUJA, 2003:290-2). Considera ele que os partidos políticos são os mais importantes órgãos da opinião pública, pois “sem eles, não haverá opinião pública organizada, sem opinião pública organizada não existe regime democrático”. Os partidos políticos são formados por indivíduos que pensam do mesmo modo sobre os problemas de governo e os assuntos políticos em geral. Diferem, entretanto, dos outros meios de formação de opinião pública pelo fato de não somente exprimir os anseios dos eleitores, mas também interferir diretamente no governo. Sem eles, “a opinião pública permanece amorfa, esporádica e ineficaz, sujeita a caprichos momentâneos e sem outra possibilidade de ação além da revolta”.

O problema da opinião pública e da publicidade foi estudado por Habermas (2003) ao investigar a origem e evolução do modelo liberal da esfera pública burguesa. Esclarece ele que, nos primórdios, a esfera pública se restringia a divulgar e promover o poder nos salões dos castelos. O surgimento da esfera pública burguesa – pessoas privadas reunidas num público – ocorreu com o desenvolvimento do comércio e das finanças, onde o Estado ganhou maior autonomia em relação à esfera pessoal do monarca, e as cidades deixaram de ser simplesmente um local de troca e passaram a se caracterizar também como centro político e cultural.

A esfera que surgia tinha por objetivo a defesa dos interesses privados contra a dominação vigente, e se embasava em princípios de racionalidade, onde as questões discutíveis se tornaram mais gerais, não somente quanto à relevância dos assuntos, mas também no que se referia à acessibilidade a todos. A opinião deixa de ser simplesmente a opinião do povo sustentada pela tradição e bom senso e, mediante discussões críticas na esfera pública emergente, se purifica numa verdadeira opinião pública: “*L’opinion publique* é o resultado esclarecido da reflexão conjunta e pública, sobre os fundamentos da ordem social...” (HABERMAS, 2003:118).

O mundo do capital foi evoluindo, e, num cenário em que predominam os interesses econômicos, o setor público vai se imbricando com o setor privado, e a rígida separação originalmente existente no modelo de esfera pública burguesa vai se diluindo ao longo do tempo. Profundas mudanças se fazem sentir, especialmente na imprensa, considerada por Habermas como a instituição por excelência da esfera pública. Assim, uma imprensa, que em sua origem intermediava e reforçava o raciocínio das pessoas privadas reunidas em um público, se vê tomada por um novo tipo de publicidade: uma “publicidade que se impõe com a ajuda de uma secreta política de interesses” e que “consegue prestígio público para uma pessoa ou uma questão e, através disso, torna-se altamente aclamável num clima de opinião não-pública” (HABERMAS, 2003:235). Assim surge, no lugar da publicidade crítica, uma “publicidade demonstrativa e manipulativa” que, através de uma opinião não-pública previamente planejada, altera, não somente o comportamento da população, mas também o próprio conceito e a própria dimensão da opinião e esfera públicas.

No lugar de uma ideologia política, surge um *marketing* especializado, formador não de uma opinião pública, mas sim de uma opinião não-pública resultante de campanhas montadas, se necessário, em pretextos publicitários na forma de obrigações futuras que atendam a reais necessidades dos eleitores. E, desse modo, “[...] um público de cidadãos, desintegrado *enquanto* público, é de tal maneira mediatizado por meios publicitários que, por um lado, pode ser chamado a legitimar acordos políticos sem que, por outro lado, ele seja capaz de participar de decisões efetivas ou até mesmo participar” (HABERMAS, 2003:258).

4 METODOLOGIA

Na física atômica, não pode mais ser mantida a nítida divisão cartesiana entre matéria e mente, entre o observado e o observador. Nunca podemos falar da natureza sem, ao mesmo tempo, falarmos sobre nós mesmos.

Fritjof Capra (1982)

O presente estudo tem por objetivo analisar as potencialidades de participação, associativismo, democracia e capital social da comunidade muriaeense. A pesquisa, além de exploratória, é descritiva, porquanto, segundo Gil (1991:46), tais pesquisas se caracterizam por

[...] utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário. [...] têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população [...] visam descobrir a existência de associações entre variáveis, como, por exemplo, as pesquisas eleitorais que indicam a relação entre preferência político-partidária e nível de rendimentos ou de escolaridade.

Como estratégia metodológica, optou-se pela realização de um *survey*. O *survey* é um método de pesquisa que permite estudar uma população com base numa amostra previamente selecionada, e apresenta as seguintes características segundo Babbie (1999):

- a) a variedade de dados facilita a aplicação cuidadosa do pensamento lógico;
- b) oferece ao analista condições de ir além da observação inicial de uma correlação entre variável independente e dependente, para examinar o papel de diversas variáveis intervenientes;
- c) o grande número de casos permite que achados possam ser reaplicados entre vários subgrupos da amostra (por idade, sexo, etc.); e

d) pode-se obter um máximo de compreensão com o menor número de variáveis, já que é possível construir diferentes modelos de gráficos e tabelas de acordo com os objetivos do estudo.

Babbie (1999:89) ressalva que “os problemas de amostragem e de generalizabilidade são maiores no estudo do comportamento social”, que “o ato de medir é outro exemplo dos problemas da pesquisa de *survey*, e que “os cientistas sociais reconhecem que a simples presença dos pesquisadores pode afetar os entrevistados. Pedir uma opinião pode cristalizar mais ainda a opinião que existia antes da entrevista; alguns participantes formam opiniões na hora”.

Escolhido o método de pesquisa, passou-se ao cálculo da amostra. Estabeleceu-se que seriam entrevistados exclusivamente os chefes de domicílio ou os respectivos cônjuges que tivessem idade igual ou superior a 18 anos e igual ou inferior a 60 anos. Desse modo, foi considerada a população de 33.787 pessoas (chefes de domicílio e cônjuge), conforme Censo da FIBGE (2000). Por se tratar de população finita – universos finitos são aqueles cujo número de elementos não excede a 100.000 – a amostra foi calculada com base na fórmula seguinte (GIL, 1999:107):

$$n = \frac{\sigma^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N-1) + (\sigma^2 p \cdot q)}$$

Onde:

- σ Número de desvios-padrão (2). Nível de confiança de 95,44%.
- P Percentagem com a qual o fenômeno se verifica (20%). Adotado com base no levantamento-piloto, no pré-teste e na vivência do pesquisador como habitante local há quase meio século.
- q Percentagem complementar (80%). Corresponde a 100 – p.
- N População (33.787).
- e Erro de estimação (5,64%).
- n Tamanho da amostra (200).

Considerou-se que a amostra de 200 pessoas, com nível de confiança de 95,44% e erro de estimação de 5,64%, atendia cabalmente aos objetivos da pesquisa. Os respondentes foram selecionados de forma sistemática na Lista de Endereços da Lista Telefônica da Zona da Mata Leste (GUIATEL, 2004/05). Amostragem sistemática, segundo Levin (1987:122) é uma amostragem aleatória simples em que “os membros da população que participam da amostra são determinados a partir de intervalos fixos”; no caso presente foi selecionado cada octogésimo assinante da lista. Conforme é reconhecido por pesquisadores, a adoção da lista telefônica como universo de pesquisa apresenta algumas limitações, em razão, especialmente, da falta de atualização e da não inclusão de pessoas de baixa renda e daquelas que possam ter optado pelo uso do aparelho celular. Com vistas a sanar tais limitações, a pesquisa foi realizada não no domicílio selecionado na lista telefônica, mas sim no domicílio seguinte.

Na elaboração do questionário, foram consideradas especialmente as informações sobre a cidade, o referencial teórico e os resultados de levantamento-piloto efetuado conforme questionário constante do apêndice A. As perguntas foram agrupadas de acordo com sua relevância para cada tema específico; não se trata, entretanto, de uma divisão estanque, porquanto os assuntos são fortemente inter-relacionados e interdependentes. O questionário aplicado na pesquisa (Apêndice B) incorporou ainda os resultados colhidos no pré-teste realizado junto a quinze respondentes. O pré-teste e a pesquisa foram realizados por assistentes de pesquisa de campo, alunos do curso de Serviço Social da Faculdade de Minas – FAMINAS, por mim coordenados.

Por ocasião do levantamento-piloto, efetuou-se também pesquisa junto às associações de moradores de bairro, tendo em vista a sua importância no processo de gestão democrática do município. Questionário específico (Apêndice C) foi remetido a trinta das quarenta associações que existem em Muriaé, segundo relação informal da presidência da associação das associações. O resultado desta pesquisa acha-se descrito na Análise dos Dados.

Para tratamento dos dados foi utilizado o programa Statistical Package for the Social Sciences-SPSS. Todos os quesitos levantados tiveram as respectivas

freqüências simples calculadas. A análise dos quesitos mais significativos foi aprofundada mediante utilização de tabelas de dupla entrada ou de contingência, para todos os atributos sociodemográficos (bairro, sexo, faixa etária, cor ou raça, nível de instrução, renda familiar, profissão, religião e posição no domicílio). A relação de independência (hipótese nula) ou dependência (hipótese alternativa) entre as variáveis foi testada através do p-valor¹⁶. Para efeito do cálculo do p-valor as respostas foram reagrupadas (Apêndice D), considerando, os pré-requisitos seguintes recomendados pela literatura¹⁷: a) nenhuma freqüência esperada (teórica) igual a zero, e b) o número de freqüências esperadas menor do que cinco não pode ultrapassar a 20% das caselas.

¹⁶ O p-valor é o mais baixo nível de significância ao qual a hipótese nula pode ser rejeitada. Assim, se o p-valor é menor do que o nível de significância desejado, rejeita-se a hipótese nula. Exemplificando: um p-valor de 0,045 sugere que se deve rejeitar a hipótese nula (H_0) se for de 5% o nível de significância aceitável. Em outras palavras, há somente 4,5% de possibilidade de se errar ao rejeitar a hipótese nula (H_0).

¹⁷ Ver, por exemplo: LEVIN, Jack. *Estatística aplicada a ciências humanas*. 2ª ed. São Paulo: HABRA, 1987 e MOOZE, David. *A estatística básica e sua prática*. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Voltaire preferia a monarquia à democracia; na primeira basta educar um homem, na segunda há necessidade de educar milhões – e o coveiro leva-os a todos antes que dez por cento concluam o curso.

Will Durant (1956[?])

Este capítulo apresenta a análise dos dados coletados no perímetro urbano de Muriaé (MG), nos meses de julho e agosto de 2006. Sem perder de vista os fortes inter-relacionamentos existentes entre as variáveis, optou-se por uma análise em bloco, acompanhando a divisão adotada no capítulo 3 relativo aos Componentes da Gestão Democrática. Inicialmente, apresenta-se um perfil sociodemográfico dos respondentes. O estudo dos Componentes da Gestão Democrática se inicia pela participação; na seqüência, analisam-se as informações sobre associativismo, capital social e democracia, com o objetivo de, não somente entender os resultados de cada variável isoladamente, mas também melhor explicar os diferentes aspectos da decisão do cidadão muriaeense de participar da gestão democrática do município.

5.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

A pesquisa contemplou 38 bairros (Apêndice E) e, como era de se esperar, o maior número de entrevistas ocorreu no Centro e na Barra, bairros tradicionais e de maior concentração populacional. A tabela 6 revela que 16,0% e 18,5% dos entrevistados se concentram nestas duas localidades, enquanto que os restantes 65,6% se distribuem entre os demais 36 bairros contemplados.

TABELA 6- ENTREVISTADOS SEGUNDO LOCAL DE RESIDÊNCIA. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

BAIRRO	<i>f</i>	%
Barra	32	16,0
Centro	37	18,5
Demais	131	65,5
Total	200	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A tabela 7 mostra que 54,5% dos entrevistados são do sexo feminino. Em 2000, segundo FIBGE, a população feminina na população investigada (chefes e cônjuges com idade entre 18 e 60 anos) representava 54,6%, o que confere representatividade à amostra analisada.

TABELA 7- ENTREVISTADOS SEGUNDO SEXO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

SEXO	<i>f</i>	%
Masculino	91	45,5
Feminino	109	54,5
Total	200	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A distribuição etária da amostra (Tabela 8) revela que a proporção maior da população se concentra no grupo etário 38-42 anos, representado por 17,6% dos entrevistados. Considerando que 71,9% dos pesquisados têm idade de até 47 anos, é importante salientar que as informações deste estudo podem refletir por vários anos no processo de gestão democrática do município. No censo demográfico de 2000, essa parcela da população representava 74,7% da população amostral, percentual bastante próximo do obtido na pesquisa que, considerando a dinâmica demográfica nos últimos seis anos, confere consistência e confiabilidade à amostra.

TABELA 8- ENTREVISTADOS SEGUNDO FAIXA ETÁRIA. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

FAIXA ETÁRIA	f	%
18 – 22	10	5,0
23 – 27	27	13,6
28 – 32	25	12,6
33 – 37	24	12,1
38 – 42	35	17,6
43 – 47	22	11,1
48 – 52	23	11,6
53 – 57	18	9,0
58 – 60	15	7,5
Subtotal	199	100,0
Não informado	1	
Total	200	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Segundo a tabela 9, a população muriaeense é predominantemente branca. O percentual de 70,3% observado na pesquisa está próximo do de 64,4% levantado pela FIBGE no Censo de 2000 para a população delimitada pelo estudo. A diferença pode decorrer do fato de a informação do Censo estar baseada na autodeclaração e a do estudo resultar de classificação feita pelo entrevistador.

TABELA 9- ENTREVISTADOS SEGUNDO COR OU RAÇA. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

COR OU RAÇA	f	%
Branca	137	70,3
Negra	23	11,8
Parda	27	13,8
Outra	8	4,1
Subtotal	195	100,0
Não informado	5	
Total	200	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Em 2000, 24,5% dos muriaeenses, com idade entre 18 e 60 anos, eram analfabetos ou tinham menos de quatro anos de estudo; somente 22,0% possuíam 11 anos ou mais de estudo (FIBGE). A distribuição educacional da amostra apresenta alguns desvios em relação à população. O primeiro grupo reduzido a 11,5%, e o segundo – com 11 anos ou mais de estudo – elevado a 40,5% (Tabela 10), o que é compreensível, uma vez que a amostra não foi estimada para ter significância a esse nível de desagregação, de qualquer maneira ela retrata o perfil médio de educação da população investigada.

TABELA 10- ENTREVISTADOS SEGUNDO ESCOLARIDADE. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

ANOS DE ESTUDO	f	%
Sem instrução ou menos de 4 anos	23	11,5
4 a 7 anos	45	22,5
8 a 10 anos	51	25,5
11 a 14 anos	57	28,5
15 anos ou mais	24	12,0
Total	200	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

O rendimento nominal familiar mensal de 82,5% dos muriaeenses entrevistados é maior do que um salário mínimo, mas não ultrapassa a dez salários mínimos (Tabela 11). Tal concentração também foi constatada no Censo de 2000 da FIBGE para a renda domiciliar (72,1%). É significativo o percentual de pessoas que não declaram os rendimentos da família em relação ao total da amostra (25,5%). Se esse percentual for somado ao das famílias sem rendimentos (4,0%) e ao das famílias que ganham de um a três salários mínimos (30,0%), o resultado obtido de 59,5% constituirá um indicador relevante no processo de gestão democrática, pois uma autêntica participação somente se torna possível se o cidadão dispuser de renda suficiente para satisfazer, no mínimo, as suas necessidades básicas.

TABELA 11- ENTREVISTADOS SEGUNDO RENDA FAMILIAR. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

RENDA FAMILIAR	f	%	% Total
Sem rendimento	8	5,4	4,0
Até 1 salário mínimo	14	9,4	7,0
Mais de 1 a 3 salários mínimos	60	40,3	30,0
Mais de 3 a 5 salários mínimos	48	32,2	24,0
Mais de 5 a 10 salários mínimos	15	10,0	7,5
Mais de 10 salários mínimos	4	2,7	2,0
Subtotal	149	100,0	-
Não declarou	51		25,5
Total	200		100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Dois pontos podem ser destacados quanto à ocupação na amostra pesquisada (Tabela 12): primeiro, a geração de emprego e renda está representada basicamente por 26 muriaeenses que se ocupam do comércio e indústria, ou são produtores rurais e profissionais liberais, e, segundo, 25,8% dos entrevistados são

profissionais autônomos. O assalariamento se verifica para 22,8% dos pesquisados que se declararam servidores públicos e empregados do setor privado. Por outro lado, o percentual de autônomos (25,8%) pode indicar que existe uma informalidade relativamente alta na cidade.

TABELA 12- ENTREVISTADOS SEGUNDO OCUPAÇÃO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCUPAÇÃO (PROFISSÃO)	f	%
Industrial	3	1,5
Comerciante	16	8,1
Produtor Rural	4	2,0
Profissional Liberal (Médico, advogado, etc.)	3	1,5
Autônomo (Eletricista, pedreiro, etc.)	51	25,8
Servidor Público	15	7,6
Empregado (Setor privado)	30	15,2
Outra	39	19,7
Não está trabalhando	37	18,7
Subtotal	198	100,0
Não informado	2	
Total	200	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Apesar de 16 entrevistados responderem que não têm religião, a amostra confirma que a maioria dos habitantes se declara católica, com 68,3% das 199 respostas válidas (Tabela 13).

TABELA 13- ENTREVISTADOS SEGUNDO RELIGIÃO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

RELIGIÃO	f	%
Católica	136	68,3
Evangélica	40	20,1
Espírita	6	3,0
Afro-brasileira	0	0,0
Outra	1	0,5
Sem religião	16	8,0
Subtotal	199	100,0
Não informado	1	
Total	200	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Entre chefes e cônjuges a posição que predominou na amostra foi a de chefe que representou 52,8% do total de respondentes (Tabela 14). Em 2000, o número

de chefes entre 18 e 60 anos – faixa etária abrangida pela pesquisa – era de 55,5% da população de 33.787 pessoas (FIBGE, 2000).

TABELA 14- ENTREVISTADOS SEGUNDO POSIÇÃO NO DOMICÍLIO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	f	%
Chefe	102	52,8
Cônjuge	91	47,2
Subtotal	193	100,0
Não informado	7	
Total	200	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

5.2 PARTICIPAÇÃO

De acordo com o Estatuto da Cidade, a gestão democrática do município se concretiza por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Nota-se, portanto, que a participação pode ocorrer direta ou indiretamente. A presente seção cuida mais especificamente do primeiro tipo; o associativismo, as características dos muriaeenses ligadas ao capital social e a sua visão sobre o contexto político-institucional são examinadas nas seções subseqüentes.

Avalia-se aqui principalmente a participação em conselhos e colegiados, em conferências, debates, consultas e audiências públicas e também a participação dos cidadãos em ações participativas diversas. Estudam-se ainda aspectos ligados ao Plano Diretor, às relações com o Poder Legislativo e a referenciais de participação diversos.

Conferências, debates, consultas e audiências públicas estão previstas em vários dispositivos legais como procedimento obrigatório para edição de leis no campo das políticas públicas e dos direitos fundamentais da pessoa humana, conforme se verifica, por exemplo, no artigo 43 do Estatuto da Cidade.

De acordo com a pesquisa realizada, entretanto, 63,6% dos muriaeenses nunca participaram de conferências, debates, consultas ou audiências públicas; a

participação mais significativa está representada por aqueles que declararam ter participado mais de cinco vezes, que correspondem a apenas 10,6% da amostra (Figura 5).

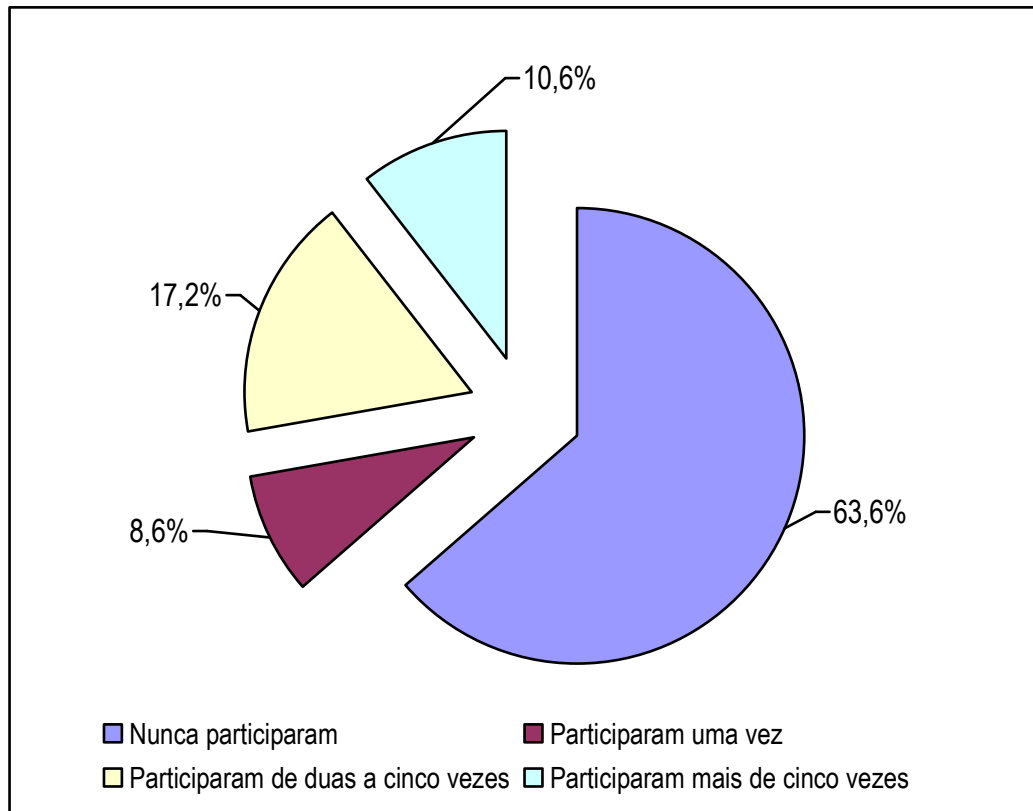


Figura 5. Entrevistados segundo participação em conferências, debates, audiências e consultas públicas. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A tabela 15 apresenta informações resultantes do cruzamento de dados sociodemográficos com a participação em conferências, debates, consultas e audiências públicas. Como se observa, a distribuição da situação de participação por bairro é bastante homogênea e descarta qualquer relação de dependência, dado o p-valor calculado (0,804). O mesmo não se pode dizer em relação ao sexo, pois a participação masculina é notadamente maior – 46,2% dos homens contra apenas 28,0% das mulheres –, e não resulta de ação do acaso, pois o p-valor de 0,008 sugere uma associação real entre sexo e participação nos eventos analisados. Embora se verifique uma participação relativa maior dos entrevistados com 18 a 32 anos (42,6%), o p-valor (0,179) não evidencia uma associação entre participação e idade. Com p-valores significativos, sugerindo a existência de uma relação de dependência entre as variáveis, predomina a participação de entrevistados com

onze anos ou mais de estudo (56,3%), e daqueles que ganham mais de cinco salários mínimos (78,9%).

TABELA 15- ENTREVISTADOS POR PARTICIPAÇÃO EM CONFERÊNCIAS, DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			PARTICIPAÇÃO (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Participa	Não participa	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	31,2	68,8	0,804
	Centro	37	37,8	62,2	
	Demais	129	37,2	62,8	
	Total	198	36,4	63,6	
SEXO	Masculino	91	46,2	53,8	0,008
	Feminino	107	28,0	72,0	
	Total	198	36,4	63,6	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	61	42,6	57,4	0,179
	33-47 anos	80	38,8	61,2	
	48-60 anos	56	26,8	73,2	
	Total	197	36,5	63,5	
COR OU RAÇA	Branca	135	32,6	67,4	0,065
	Demais	58	46,6	53,4	
	Total	193	36,8	63,2	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	118	22,9	77,1	0,000
	Onze anos ou mais de estudo	80	56,3	43,7	
	Total	198	36,4	63,6	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	128	28,9	71,1	0,000
	> 5 salários mínimos	19	78,9	21,1	
	Total	147	35,4	64,6	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	39,1	60,9	0,769
	Demais	175	36,0	64,0	
	Total	198	36,4	63,6	
RELIGIÃO	Católica	134	36,6	63,4	0,931
	Demais	64	35,9	64,1	
	Total	198	36,4	63,6	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	40,2	59,8	0,210
	Cônjuge	89	31,5	68,5	
	Total	191	36,1	63,9	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Sob os aspectos qualitativo e quantitativo, há maior liberdade de participação em conferências, debates, consultas e audiências públicas do que em conselhos e colegiados. Em razão disso, e também pelo fato de a cooptação praticamente se constituir norma em cidades de médio e pequeno porte, a participação em conselhos e colegiados deve ser encarada com ressalvas sob o ponto de vista da gestão democrática. Na época da pesquisa, somente 9,0% dos respondentes estavam participando de conselhos ou colegiados, e 71,5% não estavam participando e nunca participaram (Figura 6).

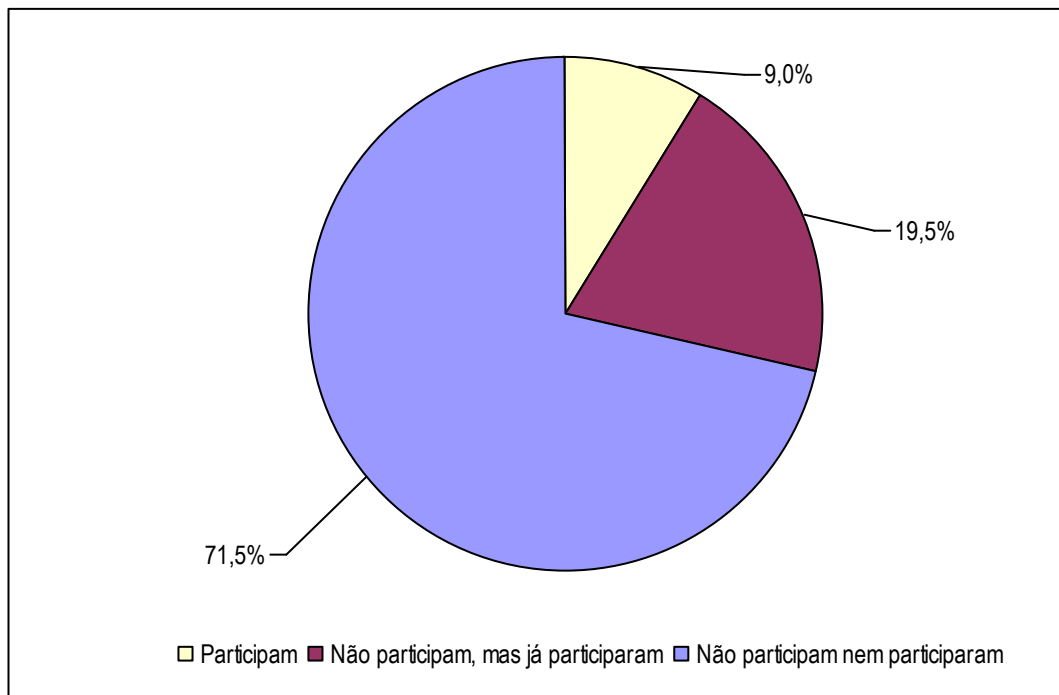


Figura 6. Entrevistados segundo participação em conselhos e colegiados. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Buscou-se conhecer também a amostra no tocante a outros tipos de ações participativas (Tabela 16). Como era facultado responder a mais de uma opção, o total da frequência absoluta não representa 196 entrevistados, e sim 196 ações reportadas por 110 entrevistados (Tabela 17). Conforme se verifica na tabela 16, a maior frequência, ou seja, 39,3% ocorreu na participação em listas e abaixo-assinados; os percentuais de participação nas demais ações – variando de 9,7% a 14,8% -- encontram-se próximos dos observados nas participações em conselhos, colegiados, conferências, debates, audiências e consultas públicas.

TABELA 16- AÇÕES PARTICIPATIVAS DIVERSAS REALIZADAS PELOS ENTREVISTADOS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

AÇÕES PARTICIPATIVAS DIVERSAS	f	%
Participou de listas ou abaixo-assinados.	77	39,3
Participou de protesto, manifestação ou greve.	19	9,7
Participou de campanha eleitoral ou informativa.	29	14,8
Alertou jornal, rádio ou TV para algum problema local.	22	11,2
Notificou a polícia ou a justiça a respeito de algum problema local.	28	14,3
Conversou com um político, telefonou para ele ou lhe enviou correspondência para dar sugestões ou efetuar reclamações ou reivindicações.	21	10,7
Total	196	100,0

NOTA: Era facultado assinalar mais de uma alternativa.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Relativamente à quantidade de ocorrências por entrevistado, observa-se que 29,0% da amostra responde por 29,6% das ações, ao passo que apenas 6,5% dos 200 entrevistados, que declararam participar de quatro tipos de ações, contribuíram com 26,5% do total (Tabela 16).

TABELA 17- TOTAL DE ENTREVISTADOS E DE AÇÕES PARTICIPATIVAS DIVERSAS SEGUNDO QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO	ENTREVISTADOS		AÇÕES PARTICIPATIVAS	
	f	%	Total	%
Uma	58	29,0	58	29,6
Duas	33	16,5	66	33,7
Três	5	2,5	15	7,6
Quatro	13	6,5	52	26,5
Cinco	1	0,5	5	2,6
Subtotal	110	55,0	196	100,0
Nenhuma	90	45,0	0	0,0
Total	200	100,0	196	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A gestão democrática dos municípios foi inaugurada pelo Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/01) que, em seu artigo 40, atesta ser o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Embora o Plano Diretor de Muriaé se encontrasse em fase de elaboração, a maioria dos pesquisados (70,5%) não sabia o que é Plano Diretor. Entre aqueles que declararam conhecimento sobre plano diretor (29,5%), apenas 10,5% participaram de alguma atividade relacionada à elaboração do mesmo (Figura 7).

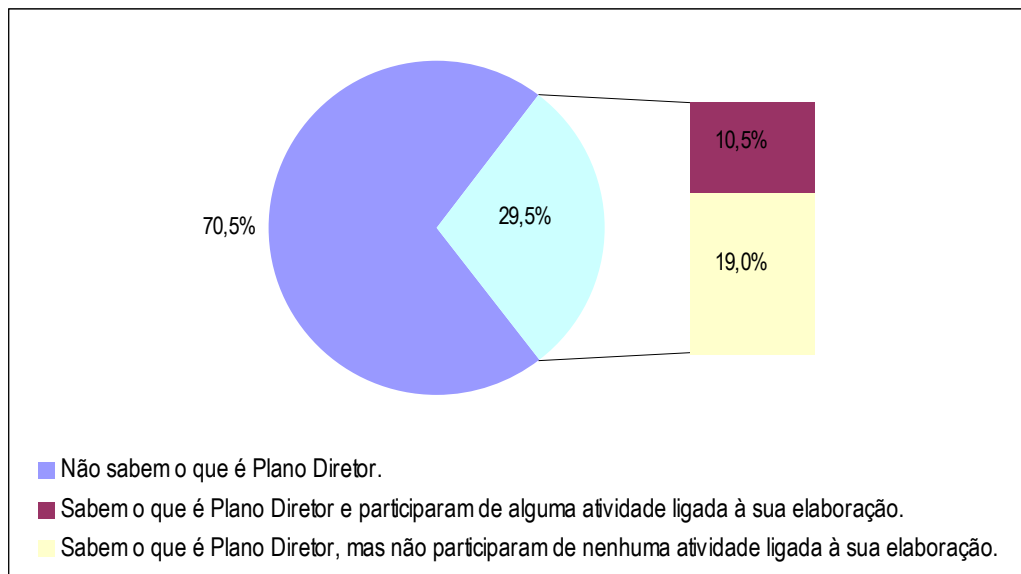


Figura 7. Entrevistados segundo conhecimento do Plano Diretor. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Nunca é demais ressaltar a importância do Plano Diretor, pois ele constitui o início e a síntese de todo o processo de gestão democrática. Justifica-se, portanto, delinear o perfil dos pesquisados que sabem o que é Plano Diretor. O conhecimento é maior entre os homens (39,6%), e se acha mais disseminado no Centro (45,9%); neste caso, provavelmente, em razão de a publicidade relativa à elaboração do Plano Diretor local estar atuando mais fortemente nas ruas centrais da cidade. Há relação de dependência entre sexo e este conhecimento, e deste com o local de residência, conforme indicam os p-valores respectivos de 0,045 e 0,04. É relevante o percentual de conhecimento observado na faixa etária de 18-32 anos (40,3%), praticamente o dobro do registrado na faixa seguinte (21,0%), especialmente porque pode ser real a associação da idade com o conhecimento do plano (p-valor de 0,043). Como era de se esperar, o maior conhecimento está ainda nos entrevistados que têm onze anos ou mais de estudo (48,1%), e naqueles que detêm renda familiar superior a cinco salários mínimos (52,6%). Instrução e renda acham-se associadas ao conhecimento do Plano Diretor, é o que sugerem os p-valores de 0,000 e 0,014, respectivamente (Tabela 18).

TABELA 18- ENTREVISTADOS QUE SABEM O QUE É PLANO DIRETOR, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS, 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			ENTREVISTADOS (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Sabe	Não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	21,9	78,1	0,045
	Centro	37	45,9	54,1	
	Demais	129	26,7	73,3	
	Total	198	29,5	70,5	
SEXO	Masculino	91	39,6	60,4	0,004
	Feminino	107	21,1	78,9	
	Total	198	29,5	70,5	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	40,3	59,7	0,043
	33-47 anos	81	21,0	79,0	
	48-60 anos	56	30,4	60,6	
	Total	199	29,6	70,4	
COR OU RAÇA	Branca	137	31,4	68,6	0,440
	Demais	58	25,9	74,1	
	Total	195	29,7	70,3	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	16,8	83,2	0,000
	Onze anos ou mais de estudo	81	48,1	51,9	
	Total	200	29,5	70,5	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	25,4	74,6	0,014
	> 5 salários mínimos	19	52,6	47,4	
	Total	149	28,9	71,1	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	43,5	56,5	0,118
	Demais	177	27,7	72,3	
	Total	200	29,5	70,5	
RELIGIÃO	Católica	136	33,1	66,9	0,105
	Demais	64	21,9	89,1	
	Total	200	29,5	70,5	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	36,3	63,7	0,030
	Cônjuge	91	22,0	78,0	
	Total	193	29,5	70,5	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A fraca participação do muriaeense também se verifica nas relações com o Poder Legislativo, porquanto, nos últimos 12 meses, apenas 17,5% dos entrevistados assistiram às sessões plenárias da Câmara de Vereadores realizadas semanalmente. Além de inexpressiva, a participação pode se encontrar distorcida considerando que metade dos pesquisados afirmou que a principal função do Vereador e da Câmara de Vereadores é “buscar soluções para os problemas da comunidade junto ao Poder Executivo” (Figura 8). Desse modo, não é sem razão que o Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos, ao tratar dos objetivos dos instrumentos de gestão democrática, salienta que:

os conselhos de desenvolvimento urbano, as conferências de política urbana, os debates e audiências públicas, podem romper com o histórico de relações perversas e clientelísticas entre o Legislativo e

os segmentos populares. Ou seja, as barganhas, as negociatas, as trocas de votos pela chegada de infra-estrutura nos bairros, enfim, o conjunto de relações populistas, que mantém as populações como reféns e em estado de precariedade eterna, conservando as elites políticas no poder (BRASIL, Câmara dos Deputados et al., 2002:194).

Qual é a principal função de um vereador (e da Câmara de Vereadores)?

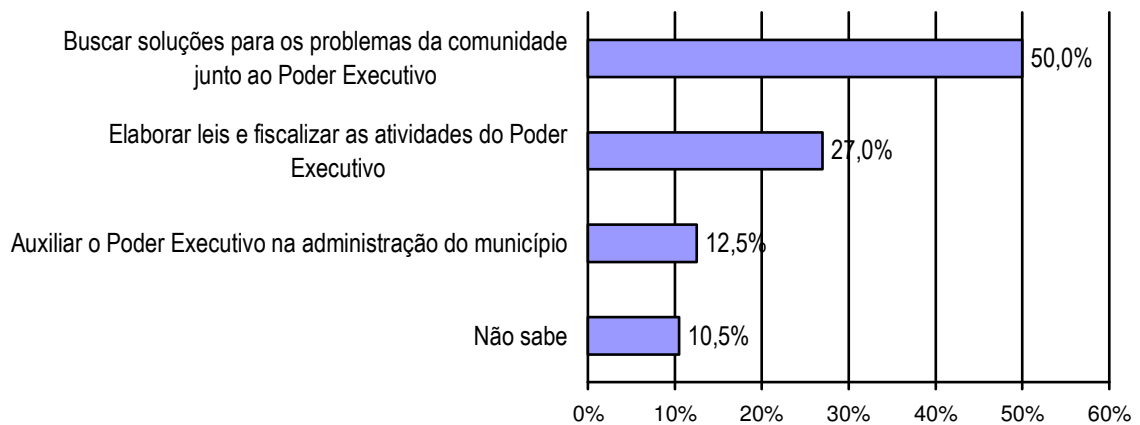


Figura 8. Entrevistados segundo conhecimento da principal função de um vereador. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A divisão política em Muriaé, que remonta aos tempos da União Democrática Nacional-UDN e do Partido Social Democrata-PSD, ainda permanece conforme afirmaram 51,0% dos pesquisados. Somente 12,0% disseram que não existe a divisão política entre “goteiras” (udenistas) e “puaias” (pessedistas); e 37,0% declararam que não sabem. Dos entrevistados que confirmaram que existe a divisão, 91,2%, concordam muito ou concordam que tal divisão dificulta as relações do povo com a prefeitura e a participação da população em conselhos, conferências, debates e audiências públicas.

É altamente significativa a diferença dos percentuais de concordância entre os moradores do Centro (27,0%) e da Barra (59,4%) e dos demais bairros (48,9%), e se trata de uma assimetria real conforme sugere o p-valor de 0,018 (Tabela 19). As demais freqüências se apresentam com relativa uniformidade, e, mesmo a concordância de 57,9% dos entrevistados que ganham mais de um salário mínimo, não foi suficiente para definir uma associação da renda familiar com os eventos (p-valor de 0,251). É interessante examinar os percentuais de concordância da faixa etária: o seu crescimento de 37,1% para 49,4% e para 51,8% nos entrevistados de

48 a 60 anos pode estar sinalizando que, ao longo do tempo, a divisão política está se perdendo no imaginário da população.

TABELA 19- ENTREVISTADOS POR CONSEQÜÊNCIAS DA DIVISÃO POLÍTICA NAS RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			CONSEQÜÊNCIAS DA DIVISÃO POLÍTICA ¹ (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Concorda e concorda muito	Discorda, discorda muito; não concorda nem discorda e não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	59,4	40,6	0,018
	Centro	37	27,0	73,0	
	Demais	131	48,9	51,1	
	Total	200	46,5	53,5	
SEXO	Masculino	91	47,3	52,7	0,845
	Feminino	109	45,9	54,1	
	Total	200	46,5	53,5	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	37,1	62,9	0,212
	33-47 anos	81	49,4	50,6	
	48-60 anos	56	51,8	48,2	
	Total	199	46,2	53,8	
COR OU RAÇA	Branca	137	48,9	51,1	0,458
	Demais	58	43,1	56,9	
	Total	195	47,2	52,8	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	45,4	54,6	0,700
	Onze anos ou mais de estudo	81	48,1	51,9	
	Total	200	46,5	53,5	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	43,8	56,2	0,251
	> 5 salários mínimos	19	57,9	42,1	
	Total	149	45,6	54,4	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	52,2	47,8	0,562
	Demais	177	45,8	54,2	
	Total	200	46,5	53,5	
RELIGIÃO	Católica	136	45,6	54,4	0,706
	Demais	64	48,4	51,6	
	Total	200	46,5	53,5	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	50,0	50,0	0,321
	Cônjuge	91	42,9	57,1	
	Total	193	46,6	53,4	

¹ Quesito: A divisão política entre os eleitores do antigo PSD ("puaias") e da antiga UDN ("goteiras") dificulta as relações do povo com a prefeitura e participação da população em conselhos, conferências, debates e audiências públicas.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Observa-se um paradoxo entre a inexpressiva participação dos muriaeenses conforme analisado anteriormente e o seu posicionamento frente a diferentes questões relevantes do processo de gestão democrática do município, porquanto (Figura 9):

- a) 67,5% dos entrevistados concordam que as decisões tomadas pela prefeitura e líderes locais afetam a vida de todas as pessoas da cidade;
- b) 45,5% concordam que as pessoas sabem que podem participar da administração da cidade diretamente ou por meio de associações; e
- c) 70,0% discordam da afirmação de que, quando os governantes e políticos locais tomam decisões, eles levam em consideração os problemas e as preocupações dos cidadãos.

Será que a resposta se encontra no fato de as pessoas se acharem mais preocupadas com a própria sobrevivência do que com os problemas da cidade e com as decisões da prefeitura e líderes políticos, conforme atesta a concordância de 75,5% das pessoas entrevistadas? Ou será, de acordo com Tocqueville (2000:127), *que é difícil tirar um homem de si mesmo para interessá-lo pelo destino de todo Estado, porque ele compreende mal a influência que o destino do Estado pode ter sobre sua sorte?* Trata-se, sem dúvida, de questionamento preliminar, que deverá se tornar mais claro com informações adicionais colhidas na análise relativa ao associativismo, capital social e democracia.

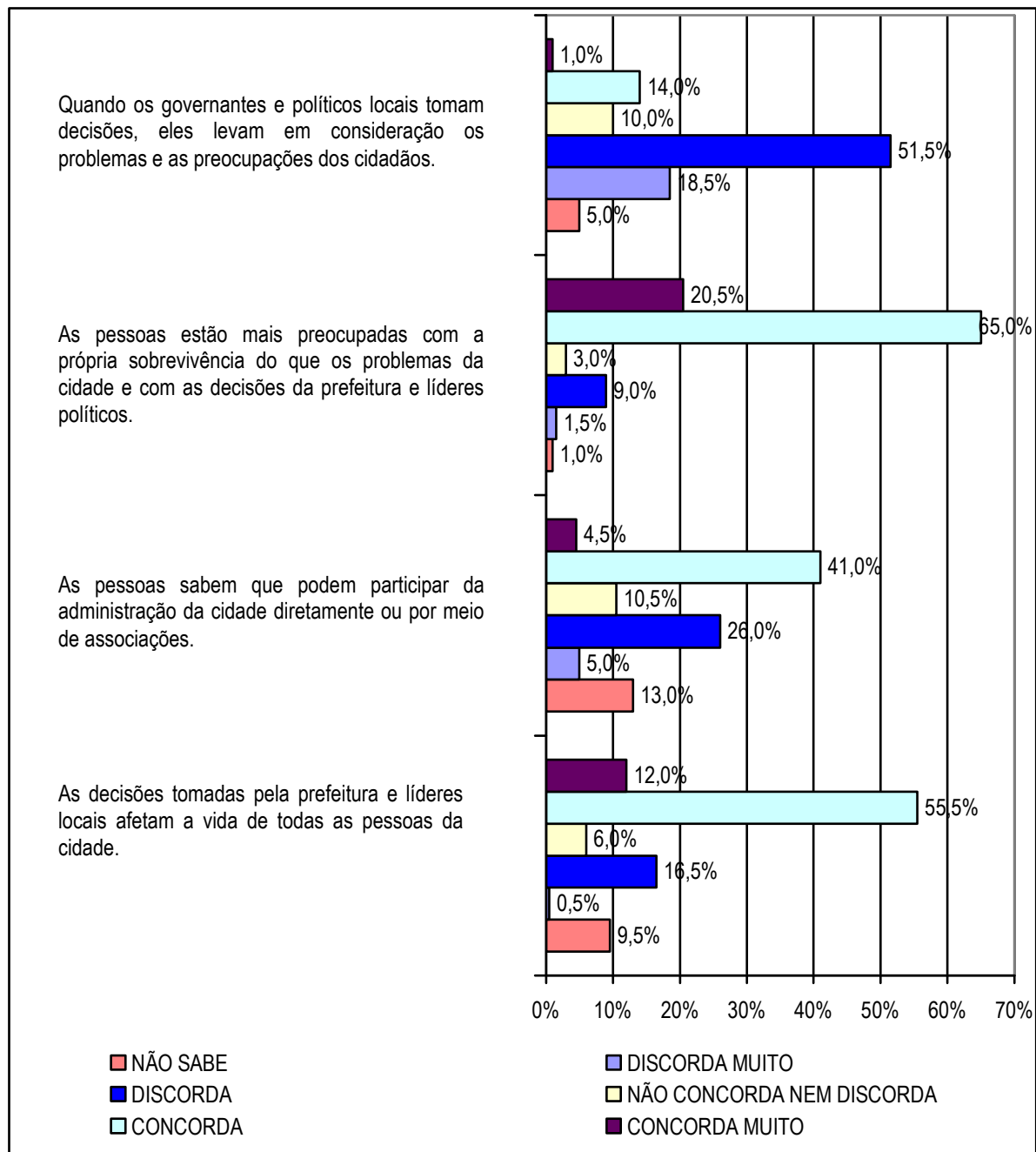


Figura 9. Entrevistados segundo referenciais de participação. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

5.3 ASSOCIATIVISMO

Conforme reconhecem alguns teóricos, é impossível a prática de uma democracia direta no mundo moderno. De igual forma, também é impraticável a gestão democrática do município por meio da participação direta de todos os cidadãos, mesmo em cidades de pequeno porte. Daí uma das razões da importância do associativismo para a representação dos vários segmentos da comunidade junto

ao Poder Executivo local conforme destaca o Estatuto da Cidade. Examina-se aqui, portanto, como se encontram os muriaeenses em termos de filiação a sindicatos, associação a órgãos de classe e vinculações a entidades diversas.

A pesquisa mostrou que 9,5% dos entrevistados são sindicalizados, e 3%, associados a órgãos de classe; contudo, a maioria (85,9%) não é sindicalizada nem associada (Figura 10).

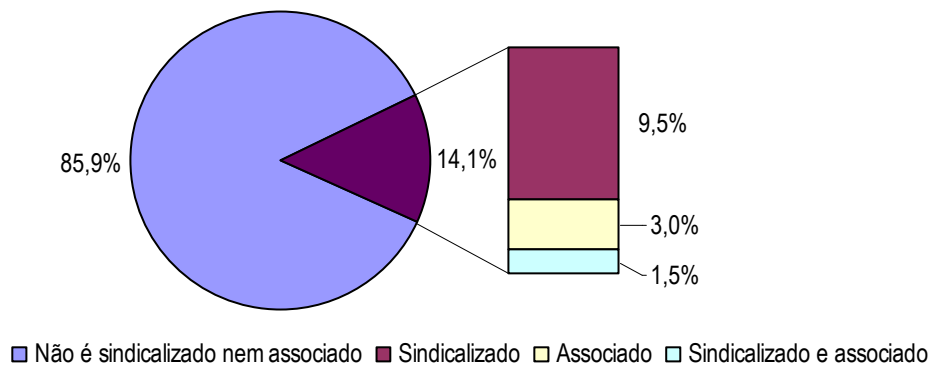


Figura 10. Entrevistados sindicalizados e associados a órgãos de classe. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

O associativismo ainda é menos significativo quando se trata de filiação a partidos políticos, em que pese a existência de 22 partidos em julho de 2004, de acordo com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE,2005). Neste caso, apenas 6,0% da amostra têm vinculação partidária formal (Figura 11).

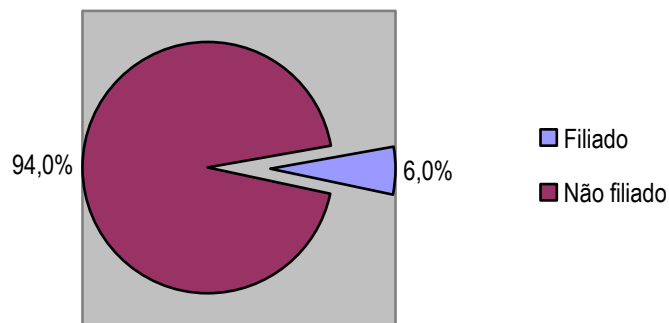


Figura 11. Entrevistados filiados a partidos políticos. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Quanto a vinculações a associações e entidades diversas, era facultado ao entrevistado apontar mais de uma resposta. Assim, o total de respostas (131) constante da tabela 20 difere da amostra. Os grupos religiosos e os clubes esportivos e sociais se destacaram com 46,6% e 22,1% das vinculações, respectivamente. Somente 9,9% dos entrevistados participam de associações de moradores de bairro, apesar do significativo papel desempenhado por elas na política de desenvolvimento urbano.

TABELA 20- ASSOCIAÇÃO E FILIAÇÃO A ENTIDADES DIVERSAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

ASSOCIAÇÃO E FILIAÇÃO	f	%
Associação de moradores do bairro	13	9,9
Grupo cívico (Lions, Maçonaria, etc.)	2	1,5
Organização Não-Governamental (ONG)	6	4,6
Clube esportivo ou social	29	22,1
Grupo religioso	61	46,6
Pais e alunos	14	10,7
Outros	6	4,6
Total	131	100,0

NOTA: Era facultado assinalar mais de uma alternativa.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Com relação à amostra, 49,0% dos respondentes não mantêm qualquer espécie de associação ou filiação, e 39,5% dos entrevistados, que participam de somente de uma entidade, correspondem a 60,3% do total das vinculações (Tabela 21).

TABELA 21- ENTREVISTADOS POR ASSOCIAÇÃO E FILIAÇÃO A ENTIDADES DIVERSAS, SEGUNDO QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO	ENTREVISTADOS		ASSOCIAÇÃO E FILIAÇÃO	
	f	%	Total	%
Uma	79	39,5	79	60,3
Duas	18	9,0	36	27,5
Três	4	2,0	12	9,2
Quatro	1	0,5	4	3,0
Subtotal	102	51,0	131	100,0
Nenhuma	98	49,0	0	0,0
Total	200	100,0	131	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Em razão da importância das associações de moradores de bairro no processo de gestão democrática municipal, conforme se depreende de diretriz

específica constante do Estatuto da Cidade, buscou-se conhecer melhor os motivos que dificultam a participação das pessoas em tais associações.

Neste quesito foi permitido assinalar até duas alternativas. Assim, o total de observações (330) não corresponde à amostra, mas sim à frequência total de motivos apresentados pelos entrevistados. A maioria (65,0%) alegou dois motivos que, no total, corresponderam a 78,8% do montante de razões apresentadas; 54 pesquisados assinalaram apenas uma alternativa, 16 não souberam responder (Tabela 22).

TABELA 22- ENTREVISTADOS E MOTIVOS QUE LEVAM AS PESSOAS A NÃO PARTICIPAR DAS ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DOS BAIRROS, SEGUNDO QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO	ENTREVISTADOS		MOTIVOS	
	f	%	Total	%
Uma	54	27,0	54	16,4
Duas	130	65,0	260	78,8
Subtotal	184	92,0	314	95,2
Não sabe	16	8,0	16	4,8
Total	200	100,0	330	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Os motivos mais recorrentes foram: a falta de tempo (26,4%), a alegação de que é perda de tempo, pois participar de associações não resolve nada (21,5%) e, finalmente, a crença de que as pessoas desconhecem a importância da associação para o bairro, que apresentou frequência relativa de 12,1%. (Tabela 23).

Em Muriaé, segundo cadastro da presidência das associações dos bairros, existem quarenta entidades. A fim de conhecer melhor sua realidade, remeteu-se a trinta associações questionário (Apêndice C), acompanhado de envelope selado para a resposta. Somente retornaram cinco questionários, trazidos pessoalmente pelos respectivos presidentes. Apesar do número reduzido de questionários que retornaram, vale destacar que quatro representantes de associações relataram que os participantes somente reúnem quando convocados, e basicamente o mesmo ocorre com a reunião dos presidentes das associações. Todos foram unânimes em afirmar que mais de cinquenta moradores votaram nas últimas eleições da entidade;

já com relação às reuniões, três assinalaram o comparecimento de até 50 moradores, e dois reportaram que as reuniões se realizam com a presença de menos de 10 participantes. De acordo com a opinião de quatro presidentes, o que dificulta a participação é o fato de as pessoas não quererem assumir responsabilidades.

TABELA 23- MOTIVOS QUE LEVAM AS PESSOAS A NÃO PARTICIPAR DAS ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DOS BAIRROS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

MOTIVOS	f	%
Falta de tempo.	87	26,4
Acham que é perda de tempo. Participar das associações não resolve nada.	71	21,5
Têm algo mais importante para fazer.	18	5,5
Não gostariam de encontrar com algumas pessoas.	3	0,9
Não irão ganhar nada participando.	22	6,7
Podem ter que gastar algum dinheiro.	3	0,9
Os problemas do bairro são de responsabilidade da prefeitura.	25	7,6
As pessoas desconhecem a importância da associação para o bairro.	40	12,1
Os assuntos tratados na associação não lhes interessam.	9	2,7
Trata-se de assuntos de pessoas que têm interesses políticos.	22	6,7
Outros	14	4,2
Não sabe	16	4,8
Total	330	100,0

NOTA: Era facultado assinalar até duas alternativas.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Retornando aos 102 entrevistados que se declararam associados e filiados conforme tabelas 20 e 21, a análise sócio-demográfica mostra que a Barra é o bairro mais participativo, pois nela 65,6% dos 32 entrevistados mantêm vinculação com alguma associação ou entidade; entretanto, o p-valor correspondente (0,155) não é suficientemente significativo para que se possa atestar a existência de uma real associação entre o local de residência do respondente e sua filiação a entidades diversas. Idêntico raciocínio pode ser adotado com relação (a) aos pesquisados que têm entre 33 e 47 anos (58,0%), (b) àqueles com mais de onze anos de estudo (56,8%), e, ainda, (c) aos que ganham mais de cinco salários mínimos (68,4%). É importante salientar que, com 62,1% de participação, as demais raças predominam sobre a raça branca (46,7%), assim como as demais religiões superam a Católica em 23,8 pontos percentuais. Considerando aceitável o nível de significância de 5,0%, pode-se dizer que a filiação está associada, tanto à raça ou cor, quanto à religião, conforme mostram os p-valores de 0,050 e 0,002, respectivamente (Tabela 24).

TABELA 24- ENTREVISTADOS POR FILIAÇÃO E ASSOCIAÇÃO A ENTIDADES DIVERSAS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			FILIADO E (OU) ASSOCIADO (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Sim	Não	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	65,6	34,4	0,155
	Centro	37	43,2	56,8	
	Demais	131	49,6	50,4	
	Total	200	51,0	49,0	
SEXO	Masculino	91	58,2	41,8	0,061
	Feminino	109	45,0	55,0	
	Total	200	51,0	49,0	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	45,2	54,8	0,271
	33-47 anos	81	58,0	42,0	
	48-60 anos	56	48,2	51,8	
	Total	199	51,3	48,7	
COR OU RAÇA	Branca	137	46,7	53,3	0,050
	Demais	58	62,1	37,9	
	Total	195	51,3	48,7	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	47,1	52,9	0,177
	Onze anos ou mais de estudo	81	56,8	43,2	
	Total	200	51,0	49,0	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	49,2	50,8	0,118
	> 5 salários mínimos	19	68,4	31,6	
	Total	149	51,7	48,3	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	52,2	47,8	0,905
	Demais	177	50,8	49,2	
	Total	200	51,0	49,0	
RELIGIÃO	Católica	136	43,4	56,6	0,002
	Demais	64	67,2	32,8	
	Total	200	51,0	49,0	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	55,9	44,1	0,231
	Cônjuge	91	47,3	52,7	
	Total	193	51,8	48,2	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Também no que se refere ao associativismo, registra-se a pertinência da observação de Tocqueville sobre a importância do destino do Estado na vida do cidadão, conforme atesta, por exemplo, a diferença entre as filiações a associações de moradores de bairro e a grupos religiosos. Não obstante, a importância do associativismo é fortemente reconhecida, considerando que 69,7% dos entrevistados concordam que a moral e a inteligência de um povo somente se renovam quando os homens (e mulheres) se relacionam e agem entre si. Adicionalmente 76,5% entendem que as associações auxiliam as pessoas a formar hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público (Figura 12).

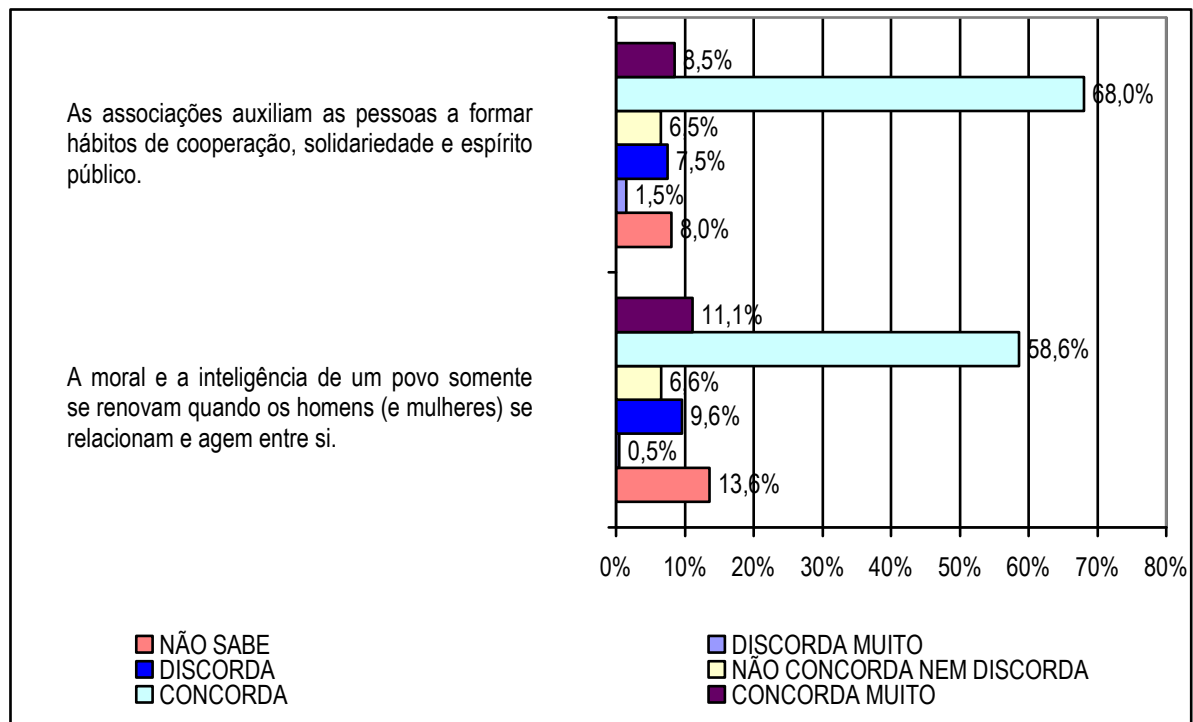


Figura 12. Entrevistados segundo indicadores de associativismo. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

De acordo com a análise feita anteriormente, Muriaé não se trata de uma cidade de características predominantemente associativistas. Entretanto, conforme mostra a figura 12, 68,0% dos entrevistados concordam – e 8,5% concordam muito – que as associações auxiliam as pessoas a formar hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. A tabela 25 tem por objetivo conhecer melhor tais entrevistados em suas características sociodemográficas.

A concordância de 93,8% dos moradores da Barra na tabela 25 está coerente com o seu percentual de associação ou filiação a entidades diversas apresentado na tabela 24 (65,6%). Aqui, contudo, o p-valor é significativo (0,017) e, portanto, indica uma relação de dependência entre o local de residência do entrevistado e a sua concordância.

TABELA 25- ENTREVISTADOS POR FORMAÇÃO DE HÁBITOS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			FORMAÇÃO DE HÁBITOS ¹ (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Concorda e concorda muito	Discorda, discorda muito; não concorda nem discorda e não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	93,8	6,2	0,017
	Centro	37	64,9	35,1	
	Demais	131	75,6	24,4	
	Total	200	76,5	23,5	
SEXO	Masculino	91	68,1	31,9	0,011
	Feminino	109	83,5	16,5	
	Total	200	76,5	23,5	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	80,6	19,4	0,407
	33-47 anos	81	71,6	28,4	
	48-60 anos	56	78,6	21,4	
	Total	199	76,4	23,6	
COR OU RAÇA	Branca	137	77,4	22,6	0,459
	Demais	58	72,4	27,6	
	Total	195	75,9	24,1	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	73,9	26,1	0,303
	Onze anos ou mais de estudo	81	80,2	19,8	
	Total	200	76,5	23,5	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	73,1	26,9	0,122
	> 5 salários mínimos	19	89,5	10,5	
	Total	149	75,2	24,8	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	69,6	30,4	0,404
	Demais	177	77,4	22,6	
	Total	200	76,5	23,5	
RELIGIÃO	Católica	136	79,4	20,6	0,157
	Demais	64	70,3	29,7	
	Total	200	76,5	23,5	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	68,6	31,4	0,009
	Cônjuge	91	84,6	15,4	
	Total	193	76,2	23,8	

¹ Quesito: As associações auxiliam as pessoas a formar hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Ainda com relação à tabela 25, nota-se que a concordância também está associada, tanto ao sexo dos entrevistados (p-valor de 0,011), quanto à sua posição no domicílio (p-valor de 0,009), o que torna mais relevante o fato de haver ocorrido uma concordância por parte de 83,5% das mulheres e 84,6% dos cônjuges, isto assumindo a hipótese de os cônjuges serem predominantemente do sexo feminino. O percentual de concordância em todas as características sociodemográficas é superior a 60,0%, mas, o limite superior de 89,5% apresentado pelos pesquisados que ganham mais de cinco salários mínimos deve ser atribuído a obra do acaso em

razão do p-valor de 0,122, aliás, conforme pode ser observado também para outras variáveis, excluídas as mencionadas anteriormente.

5.4 CAPITAL SOCIAL

Incluíram-se na pesquisa, parafraseando Putnam (2000), questões relativas a capital social com o objetivo de compreender melhor o processo participativo e a vida pública do cidadão muriaeense, mesmo consciente da ressalva levantada por Fukuyama (1999) sobre os problemas relacionados com a sua medição. A análise procurou contemplar aspectos fundamentais do capital social, tais como a confiança, a cooperação, a reciprocidade e os sistemas de participação cívica.

Ao ser indagado “em quem mais confia?”, o entrevistado podia escolher até duas alternativas dentre as apresentadas. Desse modo, o total das respostas (246) não representa a amostra, mas sim o total de vezes que instituições e pessoas foram citadas como depositários da confiança dos entrevistados. Noventa e dois respondentes relataram apenas uma das alternativas propostas; 77 escolheram dois depositários, e 31 afirmaram que não confiam em ninguém (Tabela 26).

TABELA 26- ENTREVISTADOS E DEPOSITÁRIOS DE CONFIANÇA, SEGUNDO QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO	ENTREVISTADOS		DEPOSITÁRIOS DE CONFIANÇA	
	f	%	Total	%
Uma	92	46,0	92	37,4
Duas	77	38,5	154	62,6
Subtotal	169	84,5	246	100,0
Nenhum	31	15,5	0	0,0
Total	200	100,0	246	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A tabela 27 mostra que a confiança dos entrevistados encontra-se depositada principalmente nos parentes (39,8%), na Igreja (25,2%) e nos amigos (20,7%). Conforme se vê, as associações profissionais, os sindicatos e os políticos não foram relatados como depositários da confiança dos entrevistados. Esse fato, associado aos baixos indicadores de associativismo analisados anteriormente, pesa

negativamente, não apenas no processo de gestão democrática em si, mas também, principalmente, na democracia como um todo e na formação do capital social dos cidadãos. As citações referentes à alternativa “outros”, na quase totalidade, se referem a Deus e a Jesus ou Cristo.

TABELA 27- DEPOSITÁRIOS DE CONFIANÇA DOS ENTREVISTADOS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

DEPOSITÁRIOS DE CONFIANÇA	f	%
Igreja	62	25,2
Justiça	7	2,9
Associações profissionais	0	0,0
Parentes	98	39,8
Amigos	51	20,7
Chefe ou patrão	1	0,4
Políticos	0	0,0
Polícia	3	1,2
Sindicato	0	0,0
Outros	24	9,8
Total	246	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Perguntados se *se pode confiar na maioria das pessoas que moram nesta cidade*, 77,5% dos pesquisados discordaram ou discordaram muito, e 76,0% concordaram ou concordaram muito que *o grau de confiança entre os habitantes de Muriaé diminuiu nos últimos cinco anos* (Figura 13). Considerando tais informações sobre o estado de confiança dos entrevistados nas pessoas e nas entidades, não é demais lembrar que, conforme Fukuyama (1999), o capital social é importante para reduzir os custos das transações comerciais e para formar uma sociedade civil mais densa que possa participar de forma decisiva da vida política do país.

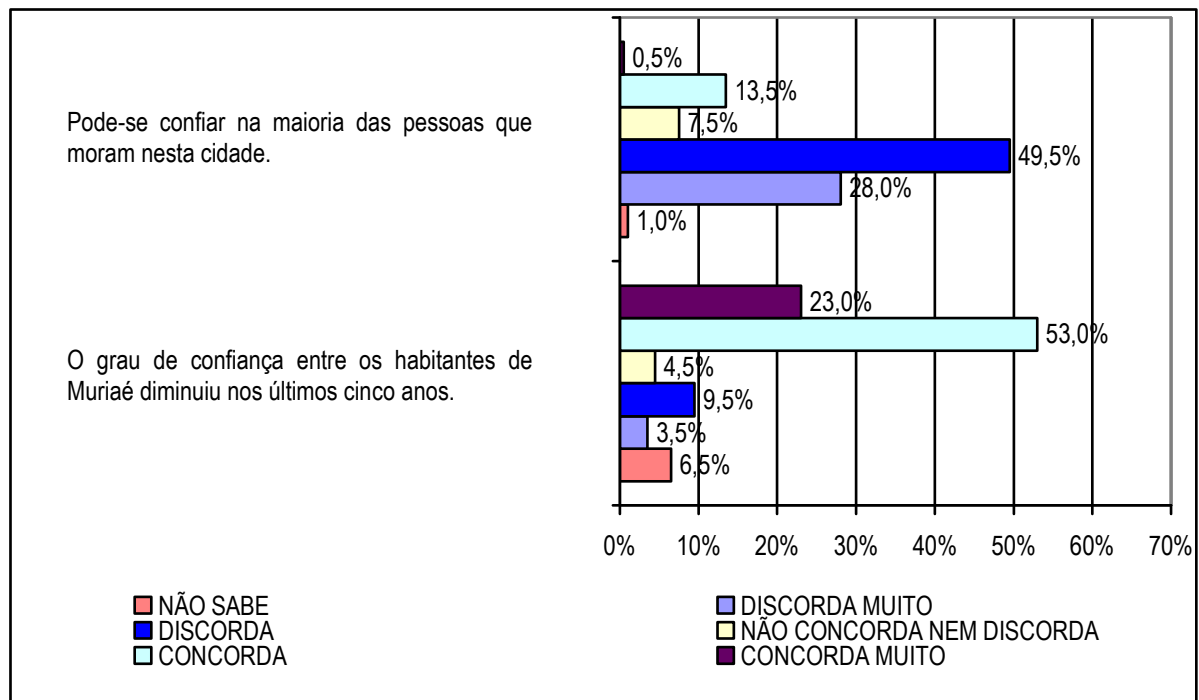


Figura 13. Entrevistados segundo confiança. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Na visão de Gambetta (1988 *apud* PUTNAM, 2000:179), uma profunda desconfiança dificilmente é eliminada através da experiência, porque ela impede as pessoas de terem a experiência social adequada. A tabela 28 permite visualizar as principais características sociodemográficas dos entrevistados que discordaram ou discordaram muito da afirmação de que *se pode confiar na maioria das pessoas*.

Verifica-se que os maiores percentuais de discordância vieram dos brancos (82,5%), dos comerciantes, industriais e produtores rurais (95,7%) e dos católicos (81,6%), e que existem associações reais entre as variáveis segundo a significância dos respectivos p-valores. Por outro lado, apesar de os p-valores correspondentes não permitirem afirmar que existe relação de dependência entre as variáveis, deve-se registrar – especialmente levando-se em conta a importância da confiança, tanto como capital social em si, quanto como componente do capital social – que a discordância também foi acentuada principalmente por respondentes homens (81,3%), entrevistados entre 33 a 47 anos (82,7%) e aqueles que têm onze anos ou mais de estudo (82,7%).

TABELA 28- ENTREVISTADOS POR CONFIANÇA, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS			CONFIANÇA ¹ (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Discorda e discorda muito	Concorda, concorda muito; não concorda nem discorda e não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	71,9	28,1	0,650
	Centro	37	81,1	18,9	
	Demais	131	77,9	22,1	
	Total	200	77,5	22,5	
SEXO	Masculino	91	81,3	18,7	0,237
	Feminino	109	74,3	25,7	
	Total	200	77,5	22,5	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	79,0	21,0	0,116
	33-47 anos	81	82,7	17,3	
	48-60 anos	56	67,9	32,1	
	Total	199	77,4	22,6	
COR OU RAÇA	Branca	137	82,5	17,5	0,005
	Demais	58	63,8	36,2	
	Total	195	76,9	23,1	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	73,9	26,1	0,145
	Onze anos ou mais de estudo	81	82,7	17,3	
	Total	200	77,5	22,5	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	73,8	26,2	0,634
	> 5 salários mínimos	19	78,9	21,1	
	Total	149	74,5	25,5	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	95,7	4,3	0,027
	Demais	177	75,1	24,9	
	Total	200	77,5	22,5	
RELIGIÃO	Católica	136	81,6	18,4	0,042
	Demais	64	68,8	31,3	
	Total	200	77,5	22,5	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	78,4	21,6	0,666
	Cônjuge	91	75,8	24,2	
	Total	193	77,2	22,8	

¹ Quesito: Pode-se confiar na maioria das pessoas que moram nesta cidade.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Segundo Putnam (2000), para haver cooperação e solidariedade é preciso confiar. Destarte, pode estar relacionado com a falta de confiança o fato de 66,0% dos respondentes discordarem ou discordarem muito da afirmação de que *a maioria das pessoas nesta cidade está disposta a ajudar caso você precise*, não obstante 54,0% concordarem ou concordarem muito que, *se houvesse um problema de abastecimento de água na cidade, as pessoas cooperariam para tentar resolver o problema* (Figura 14).

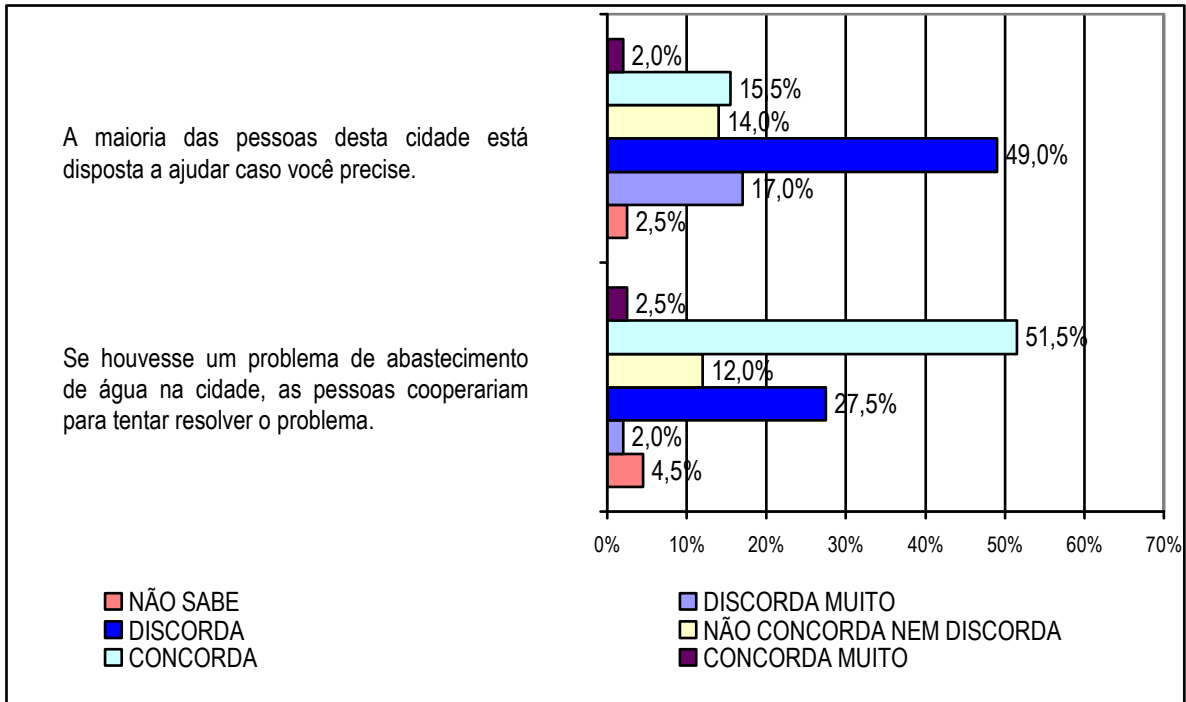


Figura 14. Entrevistados segundo cooperação e solidariedade. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Apesar de somente 17,5% dos respondentes concordarem ou concordarem muito que as pessoas estão dispostas a ajudar (Figura 14), mais da metade (59,8%) declarou que, nos últimos doze meses, já fez alguma coisa em benefício da comunidade (arrecadou, distribuiu alimentos ou realizou outras atividades voluntárias) (Figura 15).

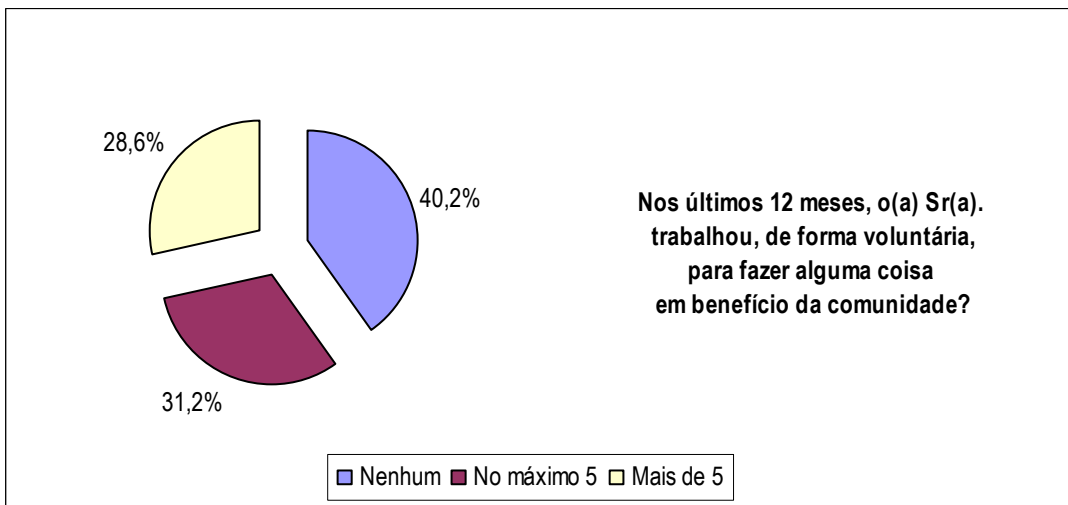


Figura 15. Entrevistados segundo trabalho voluntário. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Especificamente quanto à reciprocidade, a situação não se acha tão claramente definida, pois, enquanto 46,5% concordaram ou concordaram muito, 51,5% eram indiferentes ou discordaram e discordaram muito da proposição seguinte: *quando uma pessoa faz um favor a alguém nesta cidade, esse alguém fica sempre se sentindo no dever de retribuir a gentileza numa oportunidade futura* (Figura 16).

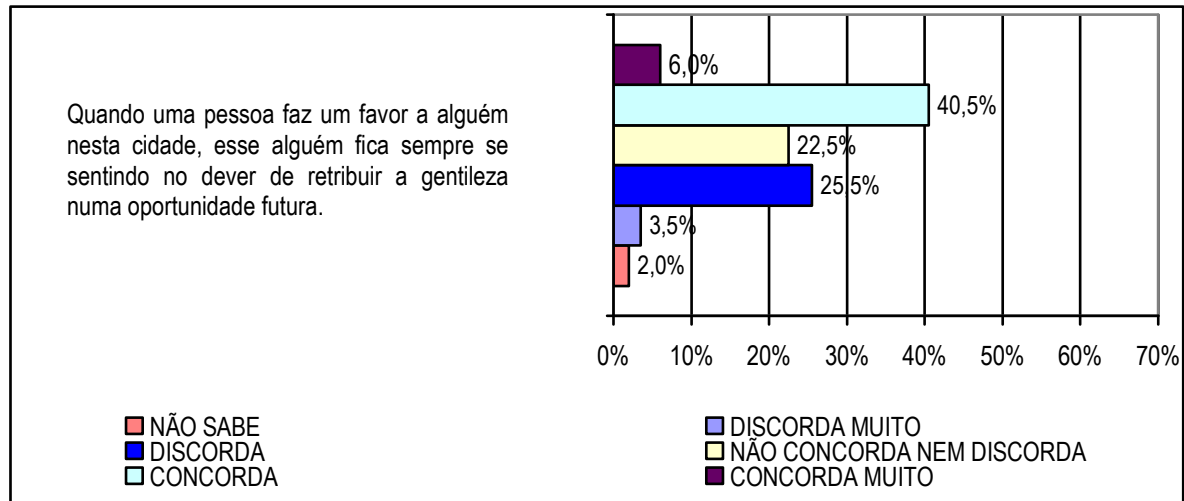


Figura 16. Entrevistados segundo reciprocidade. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Estuda-se a reciprocidade com base na amizade segundo exemplificação de Putnam, pois

a reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro (PUTNAM, 2000:181).

A maioria dos pesquisados, ou seja, 89,4% da amostra, afirmaram que têm amigos – pessoas com quem se sentem à vontade para conversar a respeito de assuntos particulares ou chamar quando precisam de ajuda. Nota-se que há coerência nesse juízo, considerando que 76,4% dos respondentes já foram procurados por alguém com um problema pessoal. Encontros de lazer e visitas voluntárias reforçam também tal entendimento sobre a amizade entre os entrevistados, porquanto, nos últimos 12 meses, 73,0% já encontraram com pessoas fora de casa para atividades recreativas, e 71,0%, no último mês, já foram à casa de outras pessoas sem um motivo aparente (doença, comemoração, etc.) (Figura 17).

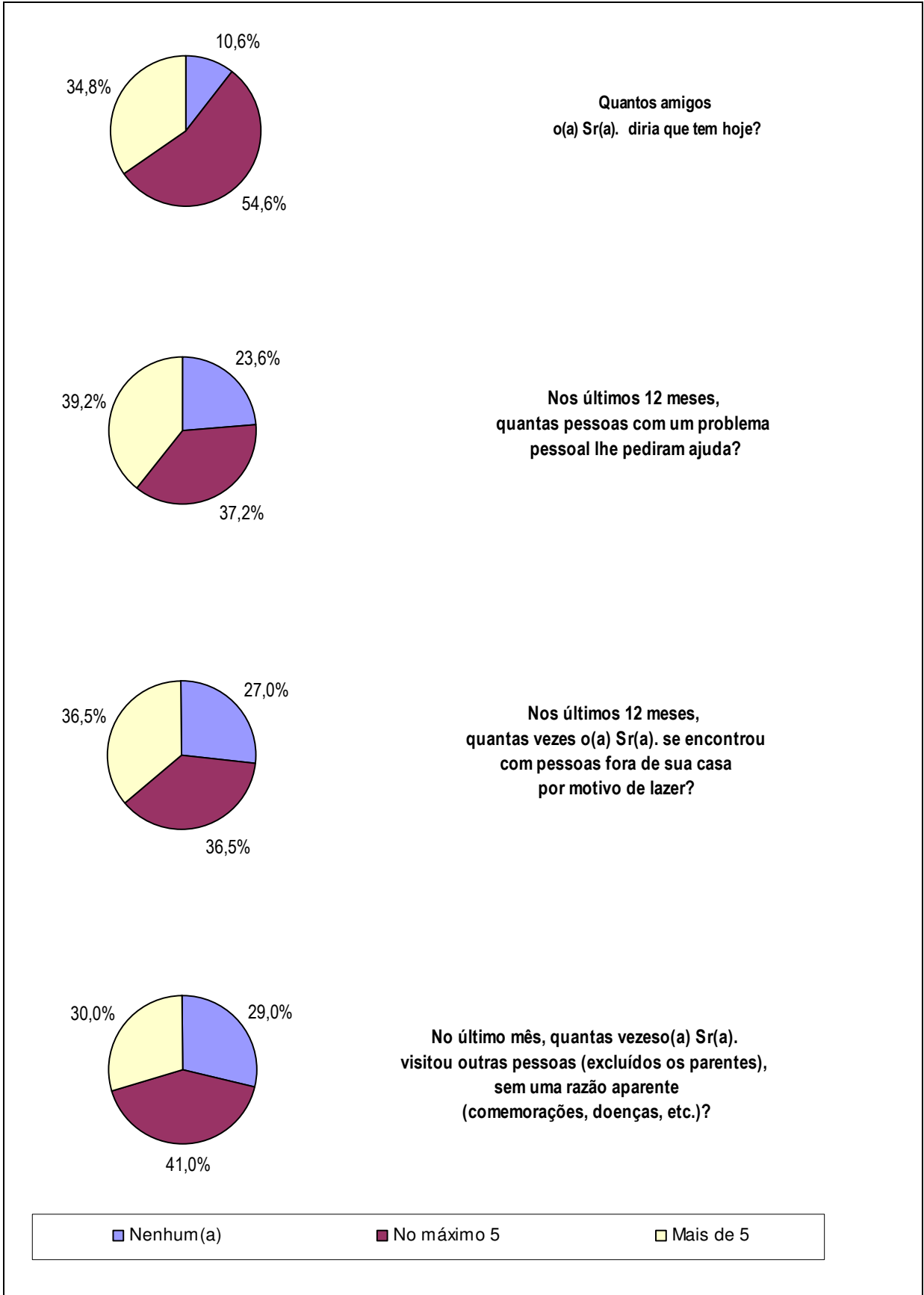


Figura 17. Entrevistados segundo relacionamento. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A reciprocidade generalizada emerge quando a confiança migra do campo pessoal para o social. Conforme visto anteriormente, não há consenso entre os entrevistados quando se trata de reciprocidade. A concordância sobre o dever de retribuir um favor cresce de acordo com a faixa etária dos entrevistados: vai de 35,5% na faixa de 18-32 para 60,7% entre os que têm de 48 a 60 anos, e a relação de dependência entre faixa etária e concordância não resulta do acaso haja vista o p-valor de 0,023 (Tabela 29).

TABELA 29- ENTREVISTADOS POR RECIPROCIDADE, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS			RECIPROCIDADE ¹ (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Concorda e concorda muito	Discorda, discorda muito; não concorda nem discorda e não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	53,1	46,9	0,003
	Centro	37	21,6	78,4	
	Demais	131	51,9	48,1	
	Total	200	46,5	53,5	
SEXO	Masculino	91	51,6	48,4	0,182
	Feminino	109	42,2	57,8	
	Total	200	46,5	53,5	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	35,5	64,5	0,023
	33-47 anos	81	45,7	54,3	
	48-60 anos	56	60,7	39,3	
	Total	199	46,7	53,3	
COR OU RAÇA	Branca	137	41,6	58,4	0,029
	Demais	58	58,6	41,4	
	Total	195	46,7	53,3	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	52,9	47,1	0,027
	Onze anos ou mais de estudo	81	37,0	63,0	
	Total	200	46,5	53,5	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	44,6	55,4	0,278
	> 5 salários mínimos	19	57,9	42,1	
	Total	149	46,3	53,7	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	30,4	69,6	0,101
	Demais	177	48,6	51,4	
	Total	200	46,5	53,5	
RELIGIÃO	Católica	136	42,6	57,4	0,111
	Demais	64	54,7	45,3	
	Total	200	46,5	53,5	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	52,0	48,0	0,085
	Cônjuge	91	39,6	60,4	
	Total	193	46,1	53,9	

¹ Quesito: Quando uma pessoa faz um favor a alguém nesta cidade, esse alguém fica sempre se sentindo no dever de retribuir a gentileza numa oportunidade futura.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Justifica-se comparar as tabelas 28 e 29, no que se refere ao elevado percentual de moradores do Centro (81,1%) que discordam ou discordam muito da afirmação de que *se pode confiar na maioria das pessoas que moram nesta cidade*, e ao pouco expressivo número (21,6%) que concordam ou concordam muito *que se deve retribuir um favor*. Ressalve-se que, no primeiro caso, p-valor correspondente (0,650) sugere a inexistência de associação entre as variáveis, o mesmo não ocorre com relação à reciprocidade, cujo p-valor é significativo (0,003).

Os sistemas de participação cívica foram estudados nas seções relativas à participação e ao associativismo. Impende, contudo, acrescentar que 79,7% dos entrevistados discordaram ou discordaram muito da afirmativa de que, *nesta cidade, as pessoas obedecem às leis, até mesmo ao código de trânsito* (Figura 18). Uma solução satisfatória para o dilema hobbesiano parece distante; não é, pois, de se invejar a situação do cidadão muriaeense. Por um lado, ele não acredita que as pessoas obedecem às leis; por outro lado, são frágeis as suas expectativas de que os outros seguirão as regras do jogo, se a cooperação é baixa, se mais baixa ainda é a confiança, e se a reciprocidade acha-se indefinida.

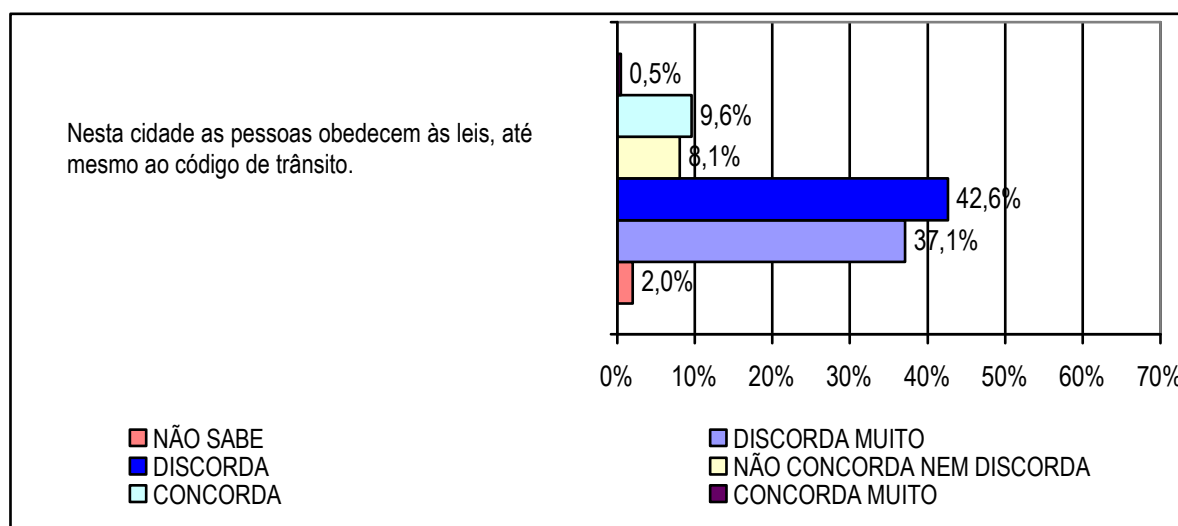


Figura 18. Entrevistados segundo obediência a leis. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

5.5 DEMOCRACIA

Participação, associativismo e capital social operam dentro de um contexto político-institucional. Desse modo, tornou-se imprescindível conhecer o pensamento

dos entrevistados sobre política e democracia. Viu-se anteriormente que 102 muriaeenses confirmaram que existe uma divisão política em Muriaé entre “puaias” e “goteiras”; entretanto, metade dos entrevistados não se interessa ou tem pouco interesse por política (Figura 19).

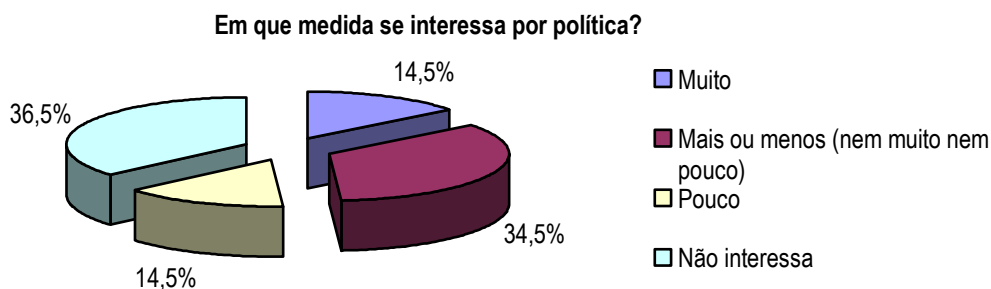


Figura 19. Entrevistados segundo interesse por política. Muriaé, Minas Gerais, 2006.
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Os assuntos políticos praticamente não são discutidos pelos entrevistados. Os que nunca discutiram somados aos que discutiram algumas vezes representam a maioria (78,5%) (Figura 20).

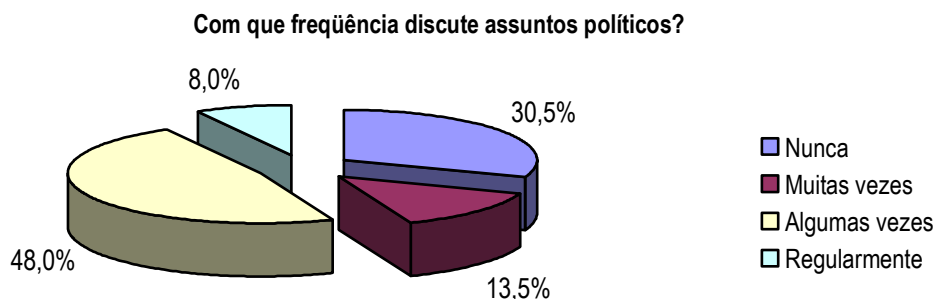


Figura 20. Entrevistados segundo frequência de discussão de assuntos políticos. Muriaé, Minas Gerais, 2006
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A democracia é o melhor sistema de governo para 37,0% dos indivíduos entrevistados; a maioria, portanto, não sabe (23,5%) ou tem outras preferências (39,5%) (Tabela 30). Na parte final da seção que trata da participação, registrou-se que não há coerência entre a participação dos entrevistados na gestão municipal e suas respectivas idéias a respeito de questões públicas. Cruzando tais informações com as formas de governo – e tendo-se presente que, para alguns, democracia é praticamente sinônimo de participação – não é sem propósito entender que o muriaeense prefere delegar suas responsabilidades na administração da cidade aos

chamados políticos profissionais; juízo, aliás, também reforçado pelo fato de 85,5% dos pesquisados afirmarem que estão mais preocupados com a sua própria sobrevivência conforme já visto anteriormente. Se verdadeiro tal raciocínio, em termos de gestão democrática, a cidade encontra-se distante não somente dos princípios inaugurados pelo Estatuto da Cidade, mas também, nos entendimentos de Souza (2003), afastada de uma autêntica participação.

TABELA 30- ENTREVISTADOS SEGUNDO FORMA DE GOVERNO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

FORMA DE GOVERNO	ENTREVISTADOS	
	F	%
Ter um líder forte que não tenha que se preocupar nem com vereadores, deputados e senadores, nem com eleições.	22	11,0
Ter profissionais especialistas, não políticos, que tomam as decisões de acordo com o que consideram melhor para o município.	41	20,5
Ter o município governado pelas Forças Armadas.	12	6,0
Ter um sistema democrático ("governo do povo").	74	37,0
Outras	4	2,0
Não sabe	47	23,5
Total	200	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A relevância do tema torna necessário conhecer melhor os entrevistados que opinaram sobre as diferentes formas de governo. O percentual de entrevistados que afirmou ser a democracia a melhor forma de governo foi menor no centro da cidade (24,3%). Tal fato é significativo considerando-se que a Barra registrou o percentual de 53,1%, e que o p-valor de 0,047 – apesar de muito próximo do nível de significância de 5,0% – sinaliza que não resulta do acaso a relação entre formas de governo e local de residência do entrevistado (Tabela 31). Observou-se anteriormente que o Centro se destacou também quanto a aspectos ligados ao capital social (confiança e reciprocidade). Será que se pode entender que tais características dos entrevistados do Centro se devem à inexistência de uma associação de moradores no bairro? Muito embora o p-valor não seja significativo (0,584), é pelo menos curioso o fato de a preferência pelo regime democrático ir decaindo com a idade: de 41,9% na faixa de 18 a 32 para 33,9% entre 48 e 60 anos. Existe relação de dependência entre a forma de governo e a raça dos entrevistados (p-valor de 0,001): a democracia é a melhor forma de governo para 29,2% dos brancos e para 53,4% das demais raças.

TABELA 31- ENTREVISTADOS POR FORMA DE GOVERNO SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS			FORMA DE GOVERNO (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Democracia	Outras e Não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	53,1	46,9	0,047
	Centro	37	24,3	75,7	
	Demais	131	36,6	63,4	
	Total	200	37,0	63,0	
SEXO	Masculino	91	38,5	61,5	0,696
	Feminino	109	35,8	64,2	
	Total	200	37,0	63,0	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	41,9	58,1	0,584
	33-47 anos	81	34,6	65,4	
	48-60 anos	56	33,9	66,1	
	Total	199	36,7	63,3	
COR OU RAÇA	Branca	137	29,2	70,8	0,001
	Demais	58	53,4	46,6	
	Total	195	36,4	63,6	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	31,1	68,9	0,036
	Onze anos ou mais de estudo	81	45,7	54,3	
	Total	200	37,0	63,0	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	35,4	64,6	0,059
	> 5 salários mínimos	19	57,9	42,1	
	Total	149	38,3	61,7	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	43,5	56,5	0,494
	Demais	177	36,2	63,8	
	Total	200	37,0	63,0	
RELIGIÃO	Católica	136	36,8	63,2	0,920
	Demais	64	37,5	62,5	
	Total	200	37,0	63,0	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	39,2	60,8	0,561
	Cônjuge	91	35,2	64,8	
	Total	193	37,3	62,7	

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Existe coerência entre as participações direta e indireta dos muriaeenses nos negócios públicos, porquanto 36,4% dos entrevistados declararam participar de conferências, debates, consultas e audiências públicas (Figura 5), e 42,0% se manifestaram que votariam mesmo que o voto não fosse obrigatório (Figura 21). Em que pese tal coerência, é importante salientar que quase metade, isto é, 46,0% dos respondentes não votariam se o voto não fosse obrigatório. Essa postura sinaliza que eles dificilmente atuariam diretamente num processo participativo mais exigente, como é o caso da participação em conselhos, conferências, debates ou audiências públicas.

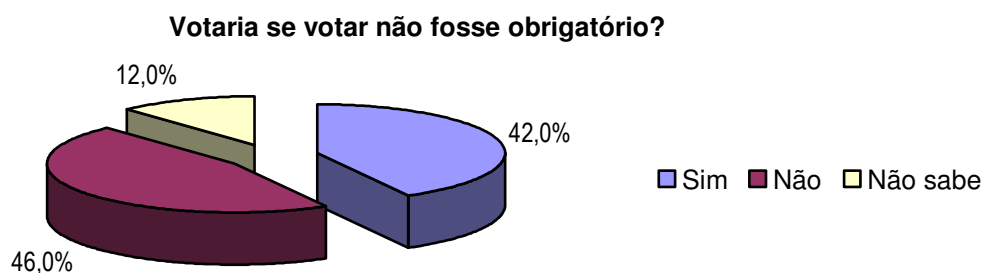


Figura 21. Entrevistados segundo obrigatoriedade do voto nas eleições. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

De acordo com a tabela 32, 18,5% dos entrevistados não se valiam de nenhuma fonte de informação para decidir em quem votar. Como era facultado assinalar até duas alternativas, o total das freqüências das fontes de informação escolhidas (287) é diferente do total da amostra, e 43,5% dos entrevistados, que indicaram duas fontes, foram responsáveis por 60,6% do total de fontes de informação preferidas.

TABELA 32- ENTREVISTADOS E FONTES DE INFORMAÇÃO,
 SEGUNDO QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS POR
 ENTREVISTADO. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

OCORRÊNCIAS POR ENTREVISTADO	ENTREVISTADOS		FONTES DE INFORMAÇÃO	
	f	%	Total	%
Uma	76	38,0	76	26,5
Duas	87	43,5	174	60,6
Subtotal	163	81,5	250	87,1
Nenhuma	37	18,5	37	12,9
Total	200	100,0	287	100,0

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Para decidir em quem votar, os entrevistados se informam principalmente através do rádio e televisão (31,4%), jornais e revistas (22,0%) e amigos e parentes (17,4%) (Tabela 33). A informação é fundamental no processo democrático. Desse modo, no que se refere às eleições municipais, o fato de os pesquisados se informarem principalmente por meio da mídia é preocupante, tendo em vista que, conforme já salientado, a imprensa local não pode ser considerada, por excelência, um exemplo de instituição de esfera pública capaz de intermediar e reforçar, de forma imparcial e transparente, juízos e sentimentos da comunidade.

TABELA 33- FONTES DE INFORMAÇÃO PARA DECIDIR EM QUEM VOTAR. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

FONTES DE INFORMAÇÃO	f	%
Amigos ou parentes	50	17,4
Chefe ou patrão	2	0,7
Internet	11	3,8
Igrejas ou cultos	13	4,5
Sindicatos ou associações	4	1,4
Rádio e televisão	90	31,4
Jornais e revistas	63	22,0
Outros	17	5,9
Nenhum	37	12,9
Total	287	100,0

NOTA: Era facultado assinalar até duas alternativas.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

Salvo as raras exceções representadas por aqueles filiados a partidos políticos – que neste estudo correspondem a apenas 6,0% da amostra –, os 58,0% dos entrevistados que votariam no candidato em detrimento do partido (Figura 22) localizam-se na contramão dos ensinamentos do professor Azambuja (2003). Para Azambuja, o partido político é o mais importante órgão da opinião pública no que se refere a problemas de governo e assuntos públicos em geral. Sem partidos não há democracia, e a opinião pública se torna ineficaz, porquanto são eles meios de expressão e de ação no processo democrático. Em que pesem as inúmeras críticas feitas aos partidos políticos, eles, em tese, agrupam as idéias políticas idênticas dos cidadãos e se propõem a governar de acordo com elas.

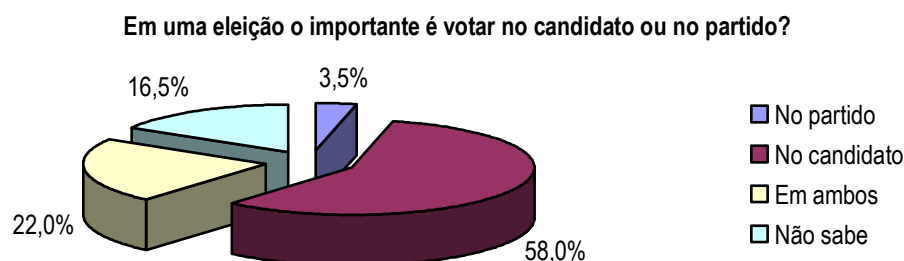


Figura 22. Entrevistados segundo opção de voto. Muriaé, Minas Gerais. 2006
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

A divisão política e a conseqüente alternância de poder entre “puaias” e “goteiras” acham-se diretamente ligadas a famílias tradicionais de Muriaé. Por conseguinte, justifica-se conhecer melhor o perfil dos entrevistados que concordaram ou concordaram muito com a afirmação de que *certas pessoas estão mais capacitadas para governar em virtude de suas tradições e origens familiares* (Tabela 34). Diferentemente, de outros bairros, é reduzido o percentual (8,1%) de moradores do Centro que acompanham tal entendimento. A variação não resulta do acaso, porque o p-valor é significativo (0,001), sugerindo que efetivamente há relação de dependência entre o local de residência e a concordância para este quesito.

Apesar de não existir associação com a faixa etária, conforme indica o p-valor de 0,732, a concordância aumenta de acordo com a idade: sobe de 30,6% para 37,5% nos entrevistados que têm de 18 a 32 e de 48 a 60 anos, respectivamente. A concordância sobre a capacidade de governar como tradição familiar é menos expressiva na visão dos entrevistados que têm mais de onze anos de estudo (19,8%) e daqueles que têm renda familiar acima de cinco salários mínimos (26,3%). Acrescente-se que, neste caso, o p-valor de 0,436 indica que a relação entre renda familiar e concordância é de independência; ao contrário, o comportamento é dependente quanto se trata do nível de instrução dos respondentes, conforme sinaliza o p-valor correspondente (0,000).

Os entrevistados ainda não têm uma posição claramente definida sobre a democracia conforme mostra a figura 23. A única exceção parece ser a representatividade, pois 69,5% afirmaram que a Câmara de Deputados é muito importante para que as coisas andem bem no país. Indagados se o governo funciona mal num regime democrático, 42,5% concordaram, 39,5% discordaram e 18,0% não sabiam. A liberdade, um dos pilares da democracia, pode estar sendo questionada pela tradição, religiosidade ou preconceito, conforme se depreende da discordância de 72,5% dos respondentes quanto ao direito de fazer o aborto, e 43,0% no que se refere às *pessoas poderem votar mesmo que não tenham discernimento para tanto*. Com relação à igualdade, 69,5% discordam da afirmação de que *a mulher deve se dedicar à casa, e o marido, ao trabalho*; entretanto, um terço aproximadamente concorda que *certas pessoas estão mais capacitadas para*

governar em virtude suas tradições e origens familiares. Apesar de 74,0% discordarem de que a ocasião para o cidadão participar da política é na eleição, viu-se na figura 20 que 78,5% discutem assuntos políticos algumas vezes ou nunca discutem.

TABELA 34- ENTREVISTADOS POR CAPACIDADE PARA GOVERNAR, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS. MURIAÉ, MINAS GERAIS. 2006

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS			CAPACIDADE ¹ (%)		P-VALOR
Grupo	Subgrupo		Concorda e concorda muito	Discorda, discorda muito; não concorda nem discorda e não sabe	
	Identificação	Amostra			
BAIRRO	Barra	32	37,5	62,5	0,001
	Centro	37	8,1	91,9	
	Demais	131	40,5	59,5	
	Total	200	34,0	66,0	
SEXO	Masculino	91	31,9	68,1	0,561
	Feminino	109	35,8	64,2	
	Total	200	34,0	66,0	
FAIXA ETÁRIA	18-32 anos	62	30,6	69,4	0,732
	33-47 anos	81	34,6	65,4	
	48-60 anos	56	37,5	62,5	
	Total	199	34,2	65,8	
COR OU RAÇA	Branca	137	31,4	68,6	0,512
	Demais	58	36,2	63,8	
	Total	195	32,8	67,2	
INSTRUÇÃO	Sem instrução ou < 11 anos de estudo	119	43,7	56,3	0,000
	Onze anos ou mais de estudo	81	19,8	80,2	
	Total	200	34,0	66,0	
RENDA FAMILIAR	Sem rendimento ou ≤ 5 salários mínimos	130	35,4	64,6	0,436
	> 5 salários mínimos	19	26,3	73,7	
	Total	149	34,2	65,8	
PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)	Comerciante, industrial e produtor rural	23	30,4	69,6	0,701
	Demais	177	34,5	65,5	
	Total	200	34,0	66,0	
RELIGIÃO	Católica	136	31,6	68,4	0,300
	Demais	64	39,1	60,9	
	Total	200	34,0	66,0	
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	Chefe	102	32,4	67,6	0,680
	Cônjuge	91	35,2	64,8	
	Total	193	33,7	66,3	

¹ Quesito: Certas pessoas estão mais capacitadas para governar em virtude de suas tradições e origens familiares.

FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

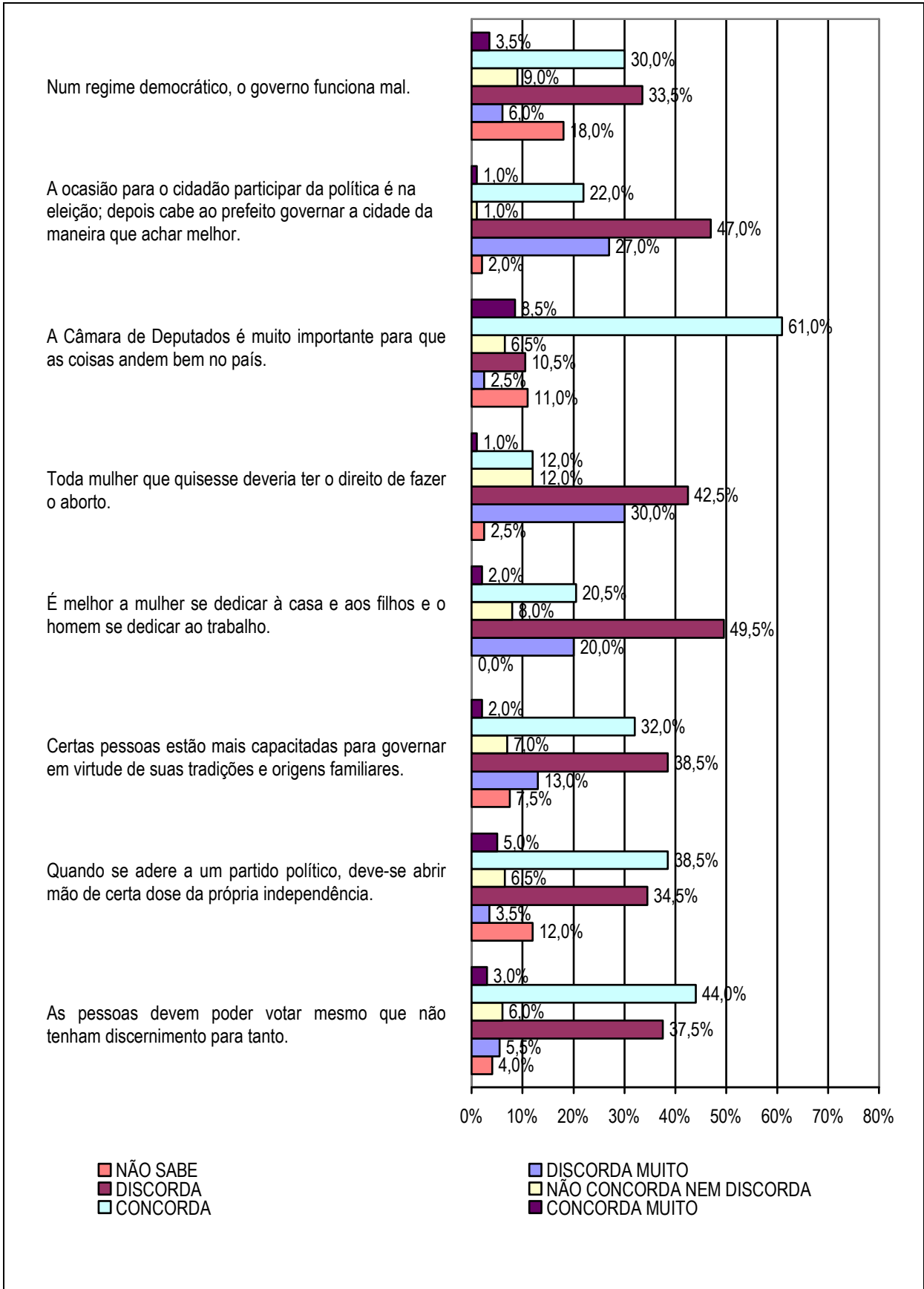


Figura 23. Entrevistados segundo indicadores de democracia. Muriaé, Minas Gerais. 2006
 FONTE: Elaborada pelo autor com base em dados primários coletados (2006)

6 CONCLUSÕES

Se, entretanto, a inércia popular, a incompetência das lideranças e os estreitos egoísmos corporativos que parasitam o Estado e a sociedade não permitirem que se empreenda, apropriadamente, esse esforço de reforma social e de reforma do Estado, não pode haver dúvidas quanto ao fato de que mergulharemos, dentro dos próximos anos, numa situação de irremediável caos.

Hélio Jaguaribe et al. (1985)

Conforme reconhecido pelo Ministério das Cidades, os instrumentos de gestão urbana definidos na Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, por si sós, não são capazes de modificar a realidade dos municípios brasileiros, sem uma efetiva participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Desse modo, o presente trabalho se propôs conhecer a comunidade muriaeense em termos de participação, associativismo, democracia e capital social, com vistas à implementação de uma gestão democrática capaz de tornar realidade a cidade que os habitantes desejam para as gerações presentes e futuras.

Algumas constatações da pesquisa não corresponderam a tácitas expectativas alimentadas pelo autor, como, especialmente, o percentual de entrevistados que participaram de conferências, debates, consultas e audiências públicas, e que declararam saber o que é Plano Diretor. O último caso se justifica pelo fato de o Plano Diretor de Muriaé se encontrar em elaboração por ocasião da pesquisa, mesmo que seja um “saber o que é” do tipo “ouvir falar”, e que a participação em atividades ligadas à sua elaboração tenha sido inexpressiva.

Entende-se, também, que o percentual daqueles que participam ou já participaram de conselhos e colegiados não reflete uma autêntica participação, tendo em vista que, em sua maioria, os conselhos existem para cumprir exigências legais relacionadas com a transferência de recursos feita pelo Estado e União. Não se pode descartar ainda a possibilidade de que as participações, de uma maneira geral, sejam manipuladas pela propaganda ou cooptadas por líderes e pessoas convidadas para ocupar cargos na administração municipal.

Reforça também tais entendimentos, a existência de um associativismo pouco expressivo nos grupos secundários (associações) e terciários (partidos políticos), sinalizando que a população ainda não se acha suficientemente sensibilizada para as lutas sociais, econômicas e políticas relativas a toda a sociedade. Aliás, demonstra a pesquisa que as pessoas estão mais preocupadas com a própria sobrevivência do que com os negócios públicos, embora grande parte saiba que pode participar da administração municipal e reconheça que as medidas adotadas pelos governantes afetam suas vidas.

Apesar de uma autêntica participação não se encontrar necessariamente relacionada ao grau de instrução e à renda familiar, é importante registrar que a maior parte dos entrevistados tem menos de onze anos de estudo e ganham até cinco salários mínimos.

A divisão política entre os eleitores do antigo PSD e da antiga UDN, conhecidos como “puaias” e “goteiras”, respectivamente, ainda reflete de maneira decisiva nas relações do povo com o governo e em todo processo administrativo. Conseqüentemente, torna-se impossível falar de gestão democrática no município, pois a rivalidade ainda existente entre os líderes políticos não permite, por exemplo, elaborar, implementar e controlar um Plano Diretor efetivamente participativo conforme idealizado pelo Estatuto da Cidade. E sem um Plano Diretor Participativo – que é o início e a síntese de toda gestão democrática do município – como ficarão as futuras administrações, considerando as inevitáveis alternâncias de poder no médio e longo prazo? Não é sem razão, portanto, que se recomenda que a participação popular faça parte da estrutura da política de desenvolvimento urbano.

Participação e associativismo acham-se estreitamente ligados ao estoque de capital social e ao contexto político-institucional. Os principais indicadores de “recursos morais” – tais como confiança, cooperação e reciprocidade – podem ser considerados preocupantes. E, mesmo considerando as críticas feitas por alguns estudiosos à democracia, preocupante também é o fato de que três quintos dos entrevistados não consideram a democracia a melhor forma de governo. Acrescenta-se que, em Muriaé, a confiança entre as pessoas – capital social e componente básico do capital social – acha-se em queda; a obediência às leis questionada pela maioria dos entrevistados, e a visão de liberdade, um dos pilares da democracia, pode estar sendo comprometida por um tradicionalismo religioso ultrapassado.

Caso a pesquisa tenha deixado dúvidas sobre as condições dos muriaeenses de implementar uma efetiva gestão democrática no município, elas por certo se dissiparam com a Audiência Pública realizada em 17 de setembro de 2006, destinada a debater e aprovar o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor que seria encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal: *o anteprojeto foi aprovado por quatro muriaeenses, se excluídos os técnicos da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, representantes da prefeitura e o autor deste trabalho.*

É relevante o caso da Audiência Pública, pois, além de poder ser considerada um real e vigoroso teste de participação, associativismo, democracia e, até mesmo, do estoque de capital social, ela tratou especificamente do debate e aprovação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor.

Não se pode falar de gestão democrática, em qualquer de seus desdobramentos, se o processo se encontrar viciado na sua origem, ou seja, no que se refere à elaboração e aprovação do Plano Diretor. Assim, mesmo que posteriormente a participação em conselhos, colegiados, conferências, debates, consultas e audiências públicas venha alcançar níveis ideais, o povo estará sendo chamado simplesmente para referendar ações relacionadas a objetivos que não definiu e controlar resultados que não planejou. Controlar resultados eis aí o nó górdio da administração municipal que, se depender dos entrevistados, não será desatado tão cedo, pois nem um terço declarou que a principal função de um vereador é elaborar leis e fiscalizar as atividades do Poder Executivo.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano (Conselho da Cidade) é estratégico, tanto no processo de gestão democrática, quanto na elaboração, implementação e acompanhamento do Plano Diretor. A criação de um conselho está sendo proposta no Plano Diretor, apesar de o Ministério das Cidades sugerir – com muita propriedade, diga-se de passagem – que o momento mais adequado para sua criação é quando se começa a elaborar o Plano Diretor. A respeito, conforme apresentado na audiência, o conselho proposto terá quinze membros e, como serão sete representantes da prefeitura, será praticamente impossível deliberar, de forma democrática, sobre qualquer assunto que contrarie os interesses dos governantes.

Com base nos dados da pesquisa e no teste real de participação vivenciado pelo autor na Audiência Pública mencionada, pode-se afirmar que existe um longo caminho a ser percorrido até se tornar realidade a filosofia de gestão pública estatuída pela Lei nº 10.257/01 e detalhadamente comentada no Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos (BRASIL, Câmara dos Deputados et al., 2002). Transformar a administração, ou melhor, uma cultura administrativa que vem vigorando há vários anos numa gestão democrática é um desafio complexo, porque depende fundamentalmente da disposição dos Poderes Legislativo e Executivo em investir num processo de participação real.

Obviamente, isso corresponde a um Plano Diretor elaborado, implementado e controlado dentro da lei, normas e instruções pertinentes. É quase uma utopia, pois, quanto ao Executivo, implica na democratização do poder, e, no tocante ao Legislativo, elimina as fontes de relações populistas com a comunidade, além de fazê-lo retornar às suas funções constitucionais, ou seja, legislar e fiscalizar os negócios públicos do município, especialmente as ações do Poder Executivo.

A tais dificuldades, praticamente intransponíveis, acrescente-se mais dois obstáculos que dificilmente serão superados a curto prazo. Num país campeão na desigualdade de distribuição de renda, a política assistencialista aos menos favorecidos tem que ser fortemente levada em consideração quando se fala de gestão democrática. No âmbito municipal, isso se traduz por um saco de cimento para os mais humildes, ou por um emprego na prefeitura para outros. Além do mais,

participar envolve custos diretos ou indiretos, e qualquer despesa sempre constituirá um dificultador de participação para a classe mais pobre.

O outro obstáculo predomina nas demais classes sociais, e acha-se ligado ao individualismo identificado por Tocqueville. O cidadão, que tem interesse em manter boas relações com as lideranças locais, cria uma pequena sociedade para seu uso e abandona a grande sociedade a si mesma. Isso foi comprovado pelo autor no decorrer da elaboração do Plano Diretor de Muriaé. Vários artigos foram escritos destacando a importância do Plano Diretor e da participação da sociedade. Pregou-se no deserto, apesar da divulgação de alguns em jornal local e de todos, via Internet, junto a associações, imprensa e formadores de opinião.

Uma outra deficiência foi constatada no decorrer da pesquisa bibliográfica. É ela também relevante no estudo da participação, tendo em vista que as pessoas se mantêm motivadas, ao longo dos anos, à vista de resultados obtidos. Assim, falhas técnicas na elaboração do Plano Diretor podem comprometer todo o processo, especialmente porque se trata de um planejamento estratégico, de prazo indeterminado, e que deve ser revisto, segundo a lei, pelo menos a cada dez anos.

Na maioria das vezes, faltam ao Plano Diretor clareza e objetividade, além de uma integração com outros instrumentos da gestão urbana, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As falhas mais graves, contudo, se referem à ausência do que Chiavenato (1983:252) chama de “análise interna das forças e limitações” e “análise externa do meio ambiente”. No primeiro caso, trata-se da análise dos recursos (principalmente, financeiros, materiais e humanos); da análise da estrutura organizacional (como se acha a estrutura da prefeitura, não somente para desempenhar suas funções de rotina já existentes, mas, especialmente, para implementar as novas ações previstas no Plano Diretor); e da avaliação do desempenho (como serão monitorados os resultados). No tocante à análise externa, no lugar de “concorrência”, podem-se avaliar experiências positivas de outras prefeituras, e, como “fatores externos”, devem-se ponderar os objetivos e políticas presentes nos planos de desenvolvimento dos governos estadual e federal, principalmente como referencial para definição dos rumos estratégicos do município.

As sugestões para novos estudos e cobrir possíveis lacunas podem se agrupar basicamente em duas frentes. A primeira, ligada à área comportamental, com vistas a conhecer as razões que levam as pessoas a participar, pois, associativismo, democracia e mesmo capital social (sistemas de participação cívica) se resumem em participação. Trata-se, portanto, da motivação humana, um tema delicado referenciado na seção 3.4 deste trabalho. Segundo alguns estudiosos, não há como motivar intrinsecamente as pessoas, o que é possível é construir um ambiente favorável à automotivação. O poder público pode agir nesse sentido – conforme entende inclusive Tocqueville –, mas é preciso que ele mesmo se motive. Desse modo, um estudo, que demonstrasse que a gestão democrática é mais eficaz do que a que vem sendo tradicionalmente praticada, talvez pudesse sensibilizar os governantes para uma mudança.

A segunda se refere ao Plano Diretor que é a origem e a síntese de todo processo de gestão democrática. Conforme definido em lei, considerando (a) que a política de desenvolvimento e expansão urbana tem por objetivo ordenar o PLENO desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos (educação, saúde, etc.) e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; e (b) que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; conclui-se que o Plano Diretor deve ser PLENO.

No decorrer da pesquisa bibliográfica, constatou-se, entretanto, que, em sua grande parte, os planos diretores não são PLENOS, pois deixam de contemplar – ou tratam de forma secundária conforme é o caso de Muriaé – áreas fundamentais para o bem-estar da população, tais como educação e saúde. Embora o artigo 42 da Lei nº 10.257/01 defina um conteúdo mínimo para os planos diretores, o assunto merece ser examinado, tendo em vista, não somente o “pleno desenvolvimento” estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal, mas também toda a filosofia de gestão democrática detalhadamente comentada no Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos.

A existência de Planos Diretores reduzidos – fato que os descaracteriza como instrumento estratégico de gestão urbana – decorre, não somente de a lei facultar a sua elaboração com um conteúdo mínimo, mas especialmente de permanecer insistentemente a concepção tradicional de Plano Diretor, isto é, aquela em que a implementação era responsabilidade exclusiva do poder público municipal, executada através de investimentos em infra-estrutura, sistema viário, transportes e equipamentos públicos. A Lei Orgânica (MURIAÉ, 2005) ratifica tal entendimento, pois as diretrizes sobre o Plano Diretor constam do Título IV – Da Sociedade, Capítulo II – Da Ordem Econômica – ao lado da habitação, meio ambiente, transportes, abastecimento e política rural. De outro capítulo específico – Capítulo I – Da Ordem Social – constam as seções e subseções relativas à saúde, saneamento básico, previdência e assistência social, educação, cultura, ciência e tecnologia, esporte e lazer, e família, criança, adolescente, deficiente e idoso. Depreende-se que, se a concepção de inteireza estivesse internalizada no espírito da lei, as diretrizes sobre o Plano Diretor deveriam estar colocadas de maneira tal que corroborasse o entendimento de que o plano deve ser pleno, isto é, deveriam abranger, por conseguinte, tanto o Capítulo I – Da Ordem Social, quanto o Capítulo II – Da Ordem Econômica.

Ao levantar como se encontra a comunidade muriaeense em termos participação, associativismo, democracia e capital social, este trabalho tem o mérito de fornecer subsídios para o planejamento de novas ações, ou aperfeiçoamento das existentes no processo de gestão local. A palavra democrática foi omitida propositalmente, pois, repetindo, não se pode falar de gestão democrática numa cidade em que o Anteprojeto da Lei do Plano Diretor foi aprovado por quatro habitantes. Espera-se também que a iniciativa possa motivar outros gestores municipais para a importância de se conhecer melhor as condições de participação dos cidadãos, e, desse modo, definir objetivos e estabelecer estratégias, a fim de que poder público e sociedade unidos transformem a realidade dos respectivos municípios de acordo com os anseios e expectativas da população.

Tendo em vista a abrangência do trabalho, a exigüidade do tempo e a escassez dos recursos, certamente falhas deverão ser constatadas. São elas de inteira responsabilidade do autor que, dando início à crítica, aponta o fato de não ter

constado da pesquisa quesito específico que lhe permitisse avaliar o grau de felicidade dos cidadãos à vista dos vários atributos sociodemográficos, considerando ser o bem-estar da população o objetivo final de se ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e, em resumo, de todo o processo de gestão democrática.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGULHON, Maurice. *The Republic in the village: the people of the Var from the French Revolution to the Second Republic*. Trans. Janet Lloyd. New York, Cambridge University Press, 1982.

ANDRADE, Thompson de; SERRA, Rodrigo. Notas sobre a experiência de crescimento recente das cidades médias brasileiras. In: KON, Anita (org.). *Unidade e fragmentação-a questão regional do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova- revista de cultura e política*. São Paulo, n. 39, p. 149-74, 1997.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2003.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BCB-Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 21 abr.06.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. *Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política*. 11ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. 5ª ed. São Paulo: UNB, 2004.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOURDIEU, Pierre. O capital social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. *Escritos de educação*. 7ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados et al. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2ª edição. Brasília: Instituto Pólis, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição federal*. Brasília: 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 02 mar.05.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade)*. Brasília: 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 02 mar.05.

_____. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 02 mar.05.

BRASIL. Ministério das Cidades et al. *Plano diretor participativo – guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Tipografia The Sans, 2004.

_____. *Ministério da cidade apresenta déficit habitacional por município-09.12.2004*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 abr.06.

CAILLÉ, Alain. Dádiva e associação. In: MARTINS, Paulo Henrique. *A dádiva entre os modernos-discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

COHN, Gabriel. *Max Weber – Sociologia*. 5ª ed. São Paulo: Ática, 2003.

COLEMAN, James S. *Foundation of social theory*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Capital social*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio-O dicionário da língua portuguesa-Século XXI*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIEMG/IEL-Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais/Instituto Euvaldo Lodi. *Diagnóstico da indústria do vestuário de Muriaé e Região*. Belo Horizonte: FIEMG/IEL, 2005.

FIBGE-Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> . Acesso em: 25 out.05

FGV-Fundação Getúlio Vargas. *Miséria em queda: mensuração, monitoramento e metas*. Disponível em:<<http://www.fgv.br/cps>>. Acesso em: 21 abr.06.

FUKUYAMA, Francis. *Capital social e sociedade civil*. 1999. Disponível em <<http://www.portalsociologia.hpg.ig.com.br/fukuyama.htm>>. Acesso em: 07 nov.05.

GAMBETTA, Diego. Can we trust trust? In: Gambetta, Diego (ed.). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford, Blackwell, 1988.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GUIATEL. *Lista telefônica da zona da mata leste – 2004/2005*. 4ª ed. Belo Horizonte: Ano 4, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Novo Tempo, 2003.

HOUAISS-Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco do Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004.

HIRSCHMAN, A. O. Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse. *American Economic Review*, 74:93. 1984 (proceedings), *apud* Dasgupta, Partha. Trust as a commodity. In: Gambetta (ed.), *Trust*. Referenciado conforme Putnam (2000:242).

HYDE, J. K. *Society and politics in Medieval Italy: the evolution of the civil life, 1000-1350*. Londres: Macmillan, 1973, p. 80.

LAKATOS, Eva Maria. *Sociologia Geral*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LEVIN, Jack. *Estatística aplicada a ciências humanas*. 2ª ed. São Paulo: HARBRA, 1987.

MASLOW, A. H. Uma teoria da motivação humana. In: BALCÃO, Yolanda Ferreira; CORDEIRO, Laerte Leite. *Comportamento humano na empresa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. Jus Navigandi, Teresina, a.5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>>. Acesso em: 22 fev.06.

MOREIRA, Júlio César Tavares et al. *Dicionário de termos de marketing*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MURIAÉ. Câmara de Vereadores. *Lei Orgânica Municipal-Lei nº 1.468, promulgada em 21.03.90, última emenda 21/2005*. Muriaé, 2005. Disponível em <<http://www.camamuriae.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 out.06.

OLIVEIRA, André Rossi de. *Teoria dos jogos*. Brasília: s/d. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/arossi/teoria-dos-jogos>>. Acesso em: 24 abr.06.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PADOVANI, Umberto e CASTAGNOLA, Luís. *História da filosofia*. 16ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

PARK, Robert E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio. *O fenômeno urbano*, Ed. Zahar, 1967.

PARSONS, Talcott. *La estructura de la acción social*. Madri: Guadarrama, 1968, 2 v.

PNDU, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>
Acesso em: 31 out.05.

PRÓ-MORADIA. *Obras sociais pró-moradia – Muriaé/MG*. Muriaé (MG), 2006.
Disponível em: <<http://www.promoradia.com.br>> Acesso em: 12 jun.06.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América - lei e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. *A democracia na América – sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TRE-Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tre-mg.gov.br>> Acesso em: 03 nov.05.

VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias*. Campinas (SP): Autores associados, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1998.

_____. Ação social e relação social. In: FORACHI, Marialice Mencari; MARTINS, José de Souza. *Sociologia e sociedade*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana das cidades brasileiras. Impasses e alternativas. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Cidade: história e desafio*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

7.1 BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

BASTOS, João Baptista (org.). *Gestão democrática*. 4ª ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.

BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas – o fim do social e o surgimento das massas*. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

FROMM, Erich. *Psicanálise da sociedade contemporânea*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. 12ª ed. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2004.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

HIGGINS, Silvio Salej. *Fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó (SC): Argos, 2005.

LAKATOS, Eva Maria e MACONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Metodologia do trabalho científico*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

APÊNDICE A - LEVANTAMENTO PILOTO

Formulário Nº	Data	Hora	Bairro/Código
---------------	------	------	---------------

Bairro/Nome	Telefones
-------------	-----------

Endereço

Entrevistador	Entrevistado
---------------	--------------

01 Sexo	
01.1 <input type="checkbox"/> Masculino	01.2 <input type="checkbox"/> Feminino

02 Cor ou raça			
02.1 <input type="checkbox"/> Branca	02.2 <input type="checkbox"/> Preta	02.3 <input type="checkbox"/> Parda	02.4 <input type="checkbox"/> Outra

03 Idade		
03.1 <input type="checkbox"/> De 18 a 39 anos	03.2 <input type="checkbox"/> De 40 a 59 anos	03.3 <input type="checkbox"/> 60 anos ou mais

04 Nível de instrução (anos de estudo)			
04.1 <input type="checkbox"/> Sem instrução e menos de 4 anos	04.2 <input type="checkbox"/> 4 a 7 anos	04.3 <input type="checkbox"/> 8 a 10 anos	04.4 <input type="checkbox"/> 11 anos ou mais

05 Renda familiar, em salários-mínimos:					
05.1 <input type="checkbox"/> Até 1 SM	05.2 <input type="checkbox"/> >1≤5 SM	05.3 <input type="checkbox"/> >5≤10 SM	05.4 <input type="checkbox"/> >10 SM	05.5 <input type="checkbox"/> Sem rendimento	05.6 <input type="checkbox"/> Sem declaração

06 Profissão			
06.1 <input type="checkbox"/> Industrial/Comerciante	06.2 <input type="checkbox"/> Profissional liberal/Autônomo	06.3 <input type="checkbox"/> Empregado/Servidor Público	06.4 <input type="checkbox"/> Não está trabalhando

07 Religião					
07.1 <input type="checkbox"/> Católica	07.2 <input type="checkbox"/> Evangélica	07.3 <input type="checkbox"/> Espírita	07.4 <input type="checkbox"/> Afro-brasileira	07.5 <input type="checkbox"/> Outra	07.6 <input type="checkbox"/> Sem religião

08 É sindicalizado ou associado a algum órgão de classe?		
08.1 <input type="checkbox"/> Sindicalizado	08.2 <input type="checkbox"/> Associado	08.3 <input type="checkbox"/> Não

09 Já votou em alguma eleição de diretoria de sindicato ou de associação?		
09.1 <input type="checkbox"/> Não	09.2 <input type="checkbox"/> Até 5 vezes	09.3 <input type="checkbox"/> Mais de cinco vezes

10 Com que freqüência você vai à igreja (templo, centro, culto, etc.)?		
10.1 <input type="checkbox"/> Diariamente	10.2 <input type="checkbox"/> Semanalmente	10.3 <input type="checkbox"/> Raramente/não vai

11 É filiado ou associado a algum órgão comunitário?					
11.1 <input type="checkbox"/> Associação de bairro ou moradores	11.2 <input type="checkbox"/> Associação religiosa	11.3 <input type="checkbox"/> Associação filantrópica	11.4 <input type="checkbox"/> Associação esportiva ou cultural	11.5 <input type="checkbox"/> Outros	11.6 <input type="checkbox"/> Não

12 Com que frequência participa de reuniões ou atividades do órgão comunitário?

- 12.1 Não participa 12.2 Uma vez no ano
12.3 Duas a três vezes no ano 12.4 Quatro vezes ou mais no ano

13 É filiado a algum partido político?

- 13.1 Sim 13.2 Não

14 Os seus interesses são melhor defendidos por: (Assinale, no máximo, duas alternativas)

- 14.1 Prefeito 14.2 Vereadores 14.3 Poder judiciário
14.4 Associações profissionais 14.5 Associações de bairros
14.6 Igrejas ou cultos religiosos 14.7 Nenhum deles

15 Para decidir em quem votar, o Sr (a). procura se informar através de:

(Assinale, no máximo, duas alternativas)

- 15.1 Amigos ou parentes 15.2 Chefe ou patrão 15.3 Internet
15.4 Igrejas ou cultos 15.5 Sindicatos ou associações
15.6 Rádio/TV 15.7 Jornais e revistas 15.8 Nenhuma

16 Em uma eleição, o importante é votar no partido político ou no candidato?

- 16.1 No partido 16.2 No candidato 16.3 Em ambos 16.4 Não sabe

17 O Sr (a). se mantém informado sobre os acontecimentos políticos através de:

(Assinale, no máximo, duas alternativas)

- 17.1 Conversa 17.2 Televisão 17.3 Rádio 17.4 Jornais
17.5 Revistas 17.6 Internet 17.7 Nenhum 17.8 Não sabe

18 Quantas horas o Sr (a). gasta obrigatoriamente por semana trabalhando e estudando?

- 18.1 Até 40 h 18.2 >40≤60 h
18.3 >60≤80 h 18.4 > 80 h 18.5 Não respondeu

19 No último ano, em quais atividades tomou parte?

- 19.1 Listas ou abaixo-assinados 19.2 Manifestações de protesto
19.3 Trabalho voluntário para associações 19.4 Greves
19.5 Reuniões de grupos locais 19.6 Nenhuma

20 Se tivesse tempo livre, o Sr (a). se dedicaria principalmente a:

- 20.1 Trabalhar/estudar 20.2 Atividades ligadas à administração do município
20.3 Lazer 20.4 Serviços comunitários 20.5 Outras

21 Qual o nome do prefeito, do vice-prefeito e do presidente a Câmara de Vereadores?

- 21.1 Prefeito-certo 21.2 Prefeito-errado
21.3 Vice-Prefeito-Certo 21.4 Vice-Prefeito-Errado
21.5 Presidente da Câmara-Certo 21.6 Presidente da Câmara-Errado

22 A principal função de um vereador (e da Câmara de Vereadores) é:

- 22.1 Elaborar leis e fiscalizar as atividades do Poder Executivo
22.2 Buscar soluções para os problemas da comunidade junto ao Poder Executivo
22.3 Auxiliar o Poder Executivo na administração do município 22.4 Não sabe

23 Em que o Sr (a). mais confia? Assinale, no máximo, duas alternativas.

- 23.1 Igreja 23.2 Justiça 23.3 Associações profissionais
23.4 Políticos 23.5 Polícia 23.6 Partidos políticos

24 O que significa cada um dos instrumentos legais seguintes?

- | | | | |
|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 24.1 <input type="checkbox"/> | Constituição Federal-certa | 24.2 <input type="checkbox"/> | Constituição Federal-errada |
| 24.3 <input type="checkbox"/> | Lei Orgânica-certa | 24.4 <input type="checkbox"/> | Lei Orgânica-errada |
| 24.5 <input type="checkbox"/> | Estatuto da Cidade-certa | 24.6 <input type="checkbox"/> | Estatuto da Cidade-errada |
| 24.7 <input type="checkbox"/> | Plano Diretor-certa | 24.8 <input type="checkbox"/> | Plano Diretor-errada |

25 Participa de colegiados ou conselhos de educação, saúde, segurança, política urbana, etc.?

- | | | | |
|-------------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|
| 25.1 <input type="checkbox"/> | Participa | 25.2 <input type="checkbox"/> | Não participa |
|-------------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|

26 Já participou de colegiados ou conselhos de educação, saúde, segurança, política urbana, etc.?

- | | | | | | |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|
| 26.1 <input type="checkbox"/> | Uma vez | 26.2 <input type="checkbox"/> | Mais de uma vez | 26.3 <input type="checkbox"/> | Nunca participou |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|

27 Participa de conferências, debates, audiências ou consultas públicas?

- | | | | |
|-------------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|
| 27.1 <input type="checkbox"/> | Participa | 27.2 <input type="checkbox"/> | Não participa |
|-------------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|

28 Já participou de conferências, debates, audiências ou consultas públicas?

- | | | | | | |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|
| 28.1 <input type="checkbox"/> | Uma vez | 28.2 <input type="checkbox"/> | Mais de uma vez | 28.3 <input type="checkbox"/> | Nunca participou |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|

29 Com que freqüência lê jornais de circulação nacional?

- | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|-------------------------------|--------------|-------------------------------|-----------|
| 29.1 <input type="checkbox"/> | Diariamente | 29.2 <input type="checkbox"/> | Semanalmente | 29.3 <input type="checkbox"/> | Raramente |
| 29.4 <input type="checkbox"/> | Não leio | | | | |

30 O Sr (a).sabe que, de acordo com o Estatuto da Cidade, os poderes Executivo e Legislativo devem garantir o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações relativas ao Plano Diretor da cidade?

- | | | | |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|-----|
| 30.1 <input type="checkbox"/> | Sim | 30.2 <input type="checkbox"/> | Não |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|-----|

31 Alguns dizem que em geral podemos confiar nas pessoas. Outros dizem que devemos ter muita cautela no relacionamento com as pessoas. Qual a sua opinião?

- | | | | | | |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------|
| 31.1 <input type="checkbox"/> | Confiar | 31.2 <input type="checkbox"/> | Ter cautela | 31.3 <input type="checkbox"/> | Não sabe |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------|

32 O Sr (a). considera importante o cidadão participar diretamente da administração do município?

- | | | | | | |
|-------------------------------|------------------|-------------------------------|------------|-------------------------------|------------------|
| 32.1 <input type="checkbox"/> | Muito importante | 32.2 <input type="checkbox"/> | Importante | 32.3 <input type="checkbox"/> | Não é importante |
|-------------------------------|------------------|-------------------------------|------------|-------------------------------|------------------|

33 Ao longo dos anos, o que melhor define a política em Muriaé:

- | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|--------|-------------------------------|----------|
| 33.1 <input type="checkbox"/> | Honestidade | 33.2 <input type="checkbox"/> | Corrupção | 33.3 <input type="checkbox"/> | Outros | 33.4 <input type="checkbox"/> | Não sabe |
|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|--------|-------------------------------|----------|

34 Nos últimos dois anos, dirigiu-se, pessoalmente, por carta ou telefonema a algum político ou governante para:

- | | | | | | |
|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|-----------------|
| 34.1 <input type="checkbox"/> | Dar sugestões | 34.2 <input type="checkbox"/> | Fazer pedidos | | |
| 34.3 <input type="checkbox"/> | Fazer reclamações | 34.4 <input type="checkbox"/> | Fazer reivindicações | 34.5 <input type="checkbox"/> | Não fez contato |

35 O Sr (a). não participa (participaria) da administração pública municipal porque:

(Assinale, no máximo, duas alternativas)

- | | | | |
|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 35.1 <input type="checkbox"/> | Não acredita nos políticos | 35.2 <input type="checkbox"/> | Vai gastar dinheiro com transporte |
| 35.3 <input type="checkbox"/> | Não tem tempo | 35.4 <input type="checkbox"/> | Acha que é perda de tempo |
| 35.5 <input type="checkbox"/> | Não sabe que pode participar | 35.6 <input type="checkbox"/> | É função do presidente do bairro |
| 35.7 <input type="checkbox"/> | Não vai ganhar nada | 35.8 <input type="checkbox"/> | Não sabe |

36 O Sr(a). sabe que é garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no controle dos instrumentos que envolvem gastos por parte do Poder Público municipal?

- | | | | |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|-----|
| 36.1 <input type="checkbox"/> | Sim | 36.2 <input type="checkbox"/> | Não |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|-----|

QUESITOS	CONCORDÂNCIA		DISCORDÂNCIA					
	TOTAL	POUCA	TOTAL	POUCA				
37 A polícia deve ter mais poder para defender a lei.	37.1	<input type="checkbox"/>	37.2	<input type="checkbox"/>	37.3	<input type="checkbox"/>	37.4	<input type="checkbox"/>
38 O governo não faz o bastante para garantir a ordem pública.	38.1	<input type="checkbox"/>	38.2	<input type="checkbox"/>	38.3	<input type="checkbox"/>	38.4	<input type="checkbox"/>
39 Hoje em dia a autoridade não é devidamente respeitada.	39.1	<input type="checkbox"/>	39.2	<input type="checkbox"/>	39.3	<input type="checkbox"/>	39.4	<input type="checkbox"/>
40 A polícia tem demasiado poder no Brasil. (*)	40.1	<input type="checkbox"/>	40.2	<input type="checkbox"/>	40.3	<input type="checkbox"/>	40.4	<input type="checkbox"/>
41 Você é uma pessoa religiosa?	41.1	<input type="checkbox"/>	41.2	<input type="checkbox"/>	41.3	<input type="checkbox"/>	41.4	<input type="checkbox"/>
42 A maioria das pessoas que ocupam cargo de autoridade tenta explorar você.	42.1	<input type="checkbox"/>	42.2	<input type="checkbox"/>	42.3	<input type="checkbox"/>	42.4	<input type="checkbox"/>
43 As pessoas que dirigem o país não estão realmente preocupadas com o que acontece a você.	43.1	<input type="checkbox"/>	43.2	<input type="checkbox"/>	43.3	<input type="checkbox"/>	43.4	<input type="checkbox"/>
44 Nesta cidade as pessoas obedecem às leis, até mesmo ao código de trânsito.	44.1	<input type="checkbox"/>	44.2	<input type="checkbox"/>	44.3	<input type="checkbox"/>	44.4	<input type="checkbox"/>
45 As pessoas devem poder votar mesmo que não tenham discernimento para tanto.	45.1	<input type="checkbox"/>	45.2	<input type="checkbox"/>	45.3	<input type="checkbox"/>	45.4	<input type="checkbox"/>
46 Poucas pessoas sabem de fato o que é melhor para elas a longo prazo. (*)	46.1	<input type="checkbox"/>	46.2	<input type="checkbox"/>	46.3	<input type="checkbox"/>	46.4	<input type="checkbox"/>
47 Certas pessoas estão mais capacitadas para liderar este município em virtude de suas tradições e origens familiares. (*)	47.1	<input type="checkbox"/>	47.2	<input type="checkbox"/>	47.3	<input type="checkbox"/>	47.4	<input type="checkbox"/>
48 Sempre será necessário contar com alguns indivíduos fortes e capazes, que saibam comandar. (*)	48.1	<input type="checkbox"/>	48.2	<input type="checkbox"/>	48.3	<input type="checkbox"/>	48.4	<input type="checkbox"/>
49 Quando se adere a um partido político, deve-se abrir mão de certa dose da própria independência.	49.1	<input type="checkbox"/>	49.2	<input type="checkbox"/>	49.3	<input type="checkbox"/>	49.4	<input type="checkbox"/>
50 Em última análise, a lealdade aos concidadãos é mais importante do que a lealdade ao partido.	50.1	<input type="checkbox"/>	50.2	<input type="checkbox"/>	50.3	<input type="checkbox"/>	50.4	<input type="checkbox"/>
51 Num mundo complicado como o de hoje, onde cada um está preocupado com a própria sobrevivência, é absurdo falar em maior participação do cidadão comum nos negócios do governo.	51.1	<input type="checkbox"/>	51.2	<input type="checkbox"/>	51.3	<input type="checkbox"/>	51.4	<input type="checkbox"/>

(*) Pontuação inversa

FONTE: Em parte deste formulário, utilizaram-se ou adaptaram-se quesitos constantes do livro Comunidade e Democracia de Robert D. Putnam e do formulário de Pesquisa Mensal de Emprego (PME 1.02 - 1996) da FIBGE.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO (SURVEY)

Questionário Nº	Data	Hora
Entrevistador	Entrevistado	
Endereço		
Bairro	Telefones	

REFERENCIAIS DEMOGRÁFICOS

01 Sexo		
01.1 <input type="checkbox"/> Masculino	01.2 <input type="checkbox"/> Feminino	
02 Idade		
<input type="text"/>	anos	
03 Cor ou raça?		
03.1 <input type="checkbox"/> Branca	03.2 <input type="checkbox"/> Preta	03.3 <input type="checkbox"/> Parda
		03.4 <input type="checkbox"/> Outra
04 Nível de instrução (anos de estudo)		
04.1 <input type="checkbox"/> Sem instrução (menos de 4 anos)		
04.2 <input type="checkbox"/> 4 anos (concluiu a 4ª série do ensino fundamental ou 1º grau (elementar, primário))		
04.3 <input type="checkbox"/> 8 anos (concluiu a 8ª série do ensino fundamental ou 1º grau) (médio-1º ciclo, secundário, ginásio))		
04.4 <input type="checkbox"/> 11 anos (concluiu a 3ª série do ensino médio, 2º grau ou médio-2º ciclo (colegial, científico, contabilidade e técnicos))		
04.5 <input type="checkbox"/> 15 anos (concluiu a 4ª série do ensino superior)		
04.6 <input type="checkbox"/> 16 anos (concluiu a 5ª série do ensino superior)		
04.7 <input type="checkbox"/> 17 anos (concluiu a 6ª série do ensino superior ou mestrado ou doutorado)		
05 Renda familiar, em salários-mínimos (SM):		
05.1 <input type="checkbox"/> Até 1 SM	05.3 <input type="checkbox"/> >3≤5	05.5 <input type="checkbox"/> >10 SM
05.2 <input type="checkbox"/> >1≤3 SM	05.4 <input type="checkbox"/> >5≤10 SM	05.6 <input type="checkbox"/> Sem rendimento
		05.7 <input type="checkbox"/> Não declarou
06 Profissão?		
06.1 <input type="checkbox"/> Industrial	06.2 <input type="checkbox"/> Profissional liberal (Médico, advogado, etc.)	
06.3 <input type="checkbox"/> Comerciante	06.4 <input type="checkbox"/> Autônomo (Eletricista, pedreiro, etc.)	
06.5 <input type="checkbox"/> Produtor Rural	06.6 <input type="checkbox"/> Servidor Público	
06.7 <input type="checkbox"/> Empregado (Setor privado)	06.8 <input type="checkbox"/> Outra	06.9 <input type="checkbox"/> Não está trabalhando
07 Religião?		
07.1 <input type="checkbox"/> Católica	07.2 <input type="checkbox"/> Evangélica	07.3 <input type="checkbox"/> Espírita
07.4 <input type="checkbox"/> Afro-brasileira	07.5 <input type="checkbox"/> Outra	07.6 <input type="checkbox"/> Sem religião
08 Posição no domicílio		
08.1 <input type="checkbox"/> Chefe	08.2 <input type="checkbox"/> Cônjuge	

PARTICIPAÇÃO

09 O(A) Sr(a). participa de colegiados ou conselhos (de educação, saúde, segurança, desenvolvimento ou política urbana, etc.)?

09.1 Sim

09.2 Não, mas já participou

09.3 Não participa, nem participou

10 Quantas vezes o(a) Sr(a). já participou de conferências, debates, audiências ou consultas públicas?

10.1 Nunca participou

10.2 Uma vez

10.3 2-5 vezes

10.4 > 5 vezes

11 Nos últimos dois anos, o(a) Sr(a).

11.1 Participou de listas ou abaixo-assinados?

11.2 Participou de um protesto, manifestação ou greve?

11.3 Participou de uma campanha eleitoral ou informativa?

11.4 Alertou algum jornal, rádio ou TV para algum problema local?

11.5 Notificou a polícia ou a justiça a respeito de um problema local?

11.6 Conversou com um político, telefonou para ele ou lhe enviou uma correspondência para dar sugestões ou efetuar reclamações ou reivindicações?

11.7 Nenhum dos itens acima

12 Qual das atividades listadas é a principal função de um vereador (e da Câmara de Vereadores)?
(Assinalar somente uma)

12.1 Elaborar leis e fiscalizar as atividades do Poder Executivo

12.2 Buscar soluções para os problemas da comunidade junto ao Poder Executivo

12.3 Auxiliar o Poder Executivo na administração do município

12.4 Não sabe

13 Nos últimos 12 meses, quantas vezes o(a) Sr(a). assistiu a uma sessão plenária da Câmara de Vereadores local, que normalmente se realiza às segundas-feiras, a partir das 19 horas?

13.1 Nenhuma

13.2 Até de 5 vezes

13.3 Mais de 5 vezes

14 O (A) Sr(a). sabe o que é Plano Diretor?

14.1 Sim, siga 15

14.2 Não, passe à 16

15 O (A) Sr(a). já participou de alguma reunião ou atividade relacionada com a elaboração do Plano Diretor de Muriaé?

15.1 Participei da Audiência Pública realizada em 06.05.06

15.2 Participei da reunião realizada pela prefeitura em meu bairro

15.3 Participei de reunião (ões) de conselho (saúde, educação, etc.)

15.4 Participei de reunião (ões) da associação do bairro

15.5 Participei de outras (favor citar):

15.6 Não participei

ASSOCIATIVISMO

16 É sindicalizado ou associado a algum órgão de classe (OAB, CREA, CRM, CRO, etc.)?

16.1 Sindicalizado

16.2 Associado

16.3 Ambos

Siga 17

16.4 Não, passe à 18

17 Com que frequência o(a) Sr(a). tem participado de reuniões ou assembléias do sindicato ou da associação nos últimos 12 meses?

17.1 Semanalmente

17.2 Quinzenalmente

17.3 Mensalmente

17.4 Anualmente

17.5 Raramente

17.6 Não participa

18 O(A) Sr(a). é filiado(a) a algum partido político?

18.1 Sim 18.2 Qual partido? 18.3 Não

19 O(A) Sr(a). é filiado(a) ou associado(a) de qual (quais) grupo (s) listado(s)?

19.1 Associação de moradores do bairro
 19.2 Grupo cívico (Lions, Maçonaria, etc.)
 19.3 Organização não governamental(ONG)
 19.4 Clube esportivo ou social
 19.5 Grupo religioso
 19.6 Pais e alunos
 19.7 Outros

Siga 20

19.8 Nenhum
 Passe à 21

20 Com que freqüência participa de reuniões ou atividades das entidades ou dos grupos?

20.1 Diariamente 20.2 Semanalmente 20.3 Quinzenalmente
 20.4 Mensalmente 20.5 Raramente 20.6 Não participa

21 Na sua opinião, por que motivos as pessoas não participam da associação dos moradores dos seus respectivos bairros? Assinale, no máximo, duas alternativas.

21.1 Por falta de tempo
 21.2 Acham que é perda de tempo. Participar da associação não resolve nada.
 21.3 Têm algo mais importante para fazer
 21.4 Não gostariam de encontrar com algumas pessoas
 21.5 Não irão ganhar nada participando
 21.6 Podem ter que gastar algum dinheiro
 21.7 Os problemas do bairro são de responsabilidade da prefeitura
 21.8 Elas desconhecem a importância da associação para o bairro
 21.9 Os assuntos tratados na associação não lhes interessam
 21.10 Trata-se de assuntos de pessoas que têm interesses políticos
 21.11 Outros (favor citar):
 21.12 Não sabe

CAPITAL SOCIAL

22 Quantos amigos o(a) Sr(a). diria que tem hoje (pessoas com quem se sente à vontade, para conversar a respeito de assuntos particulares, ou chamar quando precisa de ajuda)?

22.1 Nenhum 22.2 No máximo 5 22.3 Mais de 5

23 Nos últimos 12 meses, quantas pessoas com um problema pessoal lhe pediram ajuda?

23.1 Nenhuma 23.2 No máximo 5 23.3 Mais de 5

24 Em que(m) o(a) Sr (a). mais confia? Assinale, no máximo, duas alternativas.

24.1 Igreja 24.2 Justiça 24.3 Associações profissionais
 24.4 Parentes 24.5 Amigos 24.6 Chefe ou patrão
 24.7 Políticos 24.8 Polícia 24.9 Sindicato 24.11 Nenhum
 24.10 Outros (favor citar):

25 Nos últimos 12 meses, o(a) Sr (a). trabalhou para fazer alguma coisa em benefício da comunidade (arrecadou, distribuiu alimentos ou realizou outras atividades voluntárias)?

25.1 Não trabalhou 25.2 Até 5 vezes 25.3 Mais de 5 vezes

26 No último mês, quantas vezes o Sr (a). se encontrou com pessoas fora de sua casa para beber, comer, conversar, jogar, praticar esportes ou outras atividades recreativas?

26.1 Nenhuma 26.2 No máximo 5 26.3 Mais de 5

Gostaria que o(a) Sr(a) me dissesse se concorda ou discorda das frases que vou ler agora.
Ler e aguardar a resposta para cada quesito individualmente.

34 Na sua opinião, existe uma divisão política em Muriaé entre os eleitores do antigo PSD ("puaias") e da antiga UDN ("goteiras")?

34.1 Sim, siga 35 34.2 Não 34.3 Não sabe { Passe à 36

PARTICIPAÇÃO	Discordo	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo muito	Não sabe
	Muito					
35 Essa divisão dificulta as relações do povo com a prefeitura e participação da população em conselhos, conferências, audiências públicas e debates.	35.1 <input type="checkbox"/>	35.2 <input type="checkbox"/>	35.3 <input type="checkbox"/>	35.4 <input type="checkbox"/>	35.5 <input type="checkbox"/>	35.6 <input type="checkbox"/>
36 As decisões tomadas pela prefeitura e líderes locais afetam a vida de todas as pessoas da cidade.	36.1 <input type="checkbox"/>	36.2 <input type="checkbox"/>	36.3 <input type="checkbox"/>	36.4 <input type="checkbox"/>	36.5 <input type="checkbox"/>	36.6 <input type="checkbox"/>
37 As pessoas sabem que podem participar da administração da cidade, diretamente ou por meio de associações.	37.1 <input type="checkbox"/>	37.2 <input type="checkbox"/>	37.3 <input type="checkbox"/>	37.4 <input type="checkbox"/>	37.5 <input type="checkbox"/>	37.6 <input type="checkbox"/>
38 As pessoas estão mais preocupadas com a própria sobrevivência do que com os problemas da cidade e com as decisões da prefeitura e de líderes políticos.	38.1 <input type="checkbox"/>	38.2 <input type="checkbox"/>	38.3 <input type="checkbox"/>	38.4 <input type="checkbox"/>	38.5 <input type="checkbox"/>	38.6 <input type="checkbox"/>
39 Quando os governantes e políticos locais tomam decisões, eles levam em consideração os problemas e as preocupações dos cidadãos.	39.1 <input type="checkbox"/>	39.2 <input type="checkbox"/>	39.3 <input type="checkbox"/>	39.4 <input type="checkbox"/>	39.5 <input type="checkbox"/>	39.6 <input type="checkbox"/>

ASSOCIATIVISMO	Discordo	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo muito	Não sabe
	Muito					
40 A moral e a inteligência de um povo somente se renovam quando os homens (e mulheres) se relacionam e agem entre si.	40.1 <input type="checkbox"/>	40.2 <input type="checkbox"/>	40.3 <input type="checkbox"/>	40.4 <input type="checkbox"/>	40.5 <input type="checkbox"/>	40.6 <input type="checkbox"/>
41 As associações auxiliam as pessoas a formar hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.	41.1 <input type="checkbox"/>	41.2 <input type="checkbox"/>	41.3 <input type="checkbox"/>	41.4 <input type="checkbox"/>	41.5 <input type="checkbox"/>	41.6 <input type="checkbox"/>

CAPITAL SOCIAL	Discordo		Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo muito		Não sabe					
	Muito											
42 Pode-se confiar na maioria das pessoas que moram nesta cidade.	42.1	<input type="checkbox"/>	42.2	<input type="checkbox"/>	42.3	<input type="checkbox"/>	42.4	<input type="checkbox"/>	42.5	<input type="checkbox"/>	42.6	<input type="checkbox"/>
43 A maioria das pessoas desta cidade está disposta a ajudar caso você precise.	43.1	<input type="checkbox"/>	43.2	<input type="checkbox"/>	43.3	<input type="checkbox"/>	43.4	<input type="checkbox"/>	43.5	<input type="checkbox"/>	43.6	<input type="checkbox"/>
44 Nesta cidade as pessoas obedecem às leis, até mesmo ao código de trânsito.	44.1	<input type="checkbox"/>	44.2	<input type="checkbox"/>	44.3	<input type="checkbox"/>	44.4	<input type="checkbox"/>	44.5	<input type="checkbox"/>	44.6	<input type="checkbox"/>
45 Quando uma pessoa faz um favor a alguém nesta cidade, esse alguém fica sempre se sentindo no dever de retribuir a gentileza numa oportunidade futura.	45.1	<input type="checkbox"/>	45.2	<input type="checkbox"/>	45.3	<input type="checkbox"/>	45.4	<input type="checkbox"/>	45.5	<input type="checkbox"/>	45.6	<input type="checkbox"/>
46 O grau de confiança entre os habitantes de Muriaé diminuiu nos últimos 5 anos.	46.1	<input type="checkbox"/>	46.2	<input type="checkbox"/>	46.3	<input type="checkbox"/>	46.4	<input type="checkbox"/>	46.5	<input type="checkbox"/>	46.6	<input type="checkbox"/>
47 Se houvesse um problema de abastecimento de água na cidade, as pessoas cooperariam para tentar resolver o problema.	47.1	<input type="checkbox"/>	47.2	<input type="checkbox"/>	47.3	<input type="checkbox"/>	47.4	<input type="checkbox"/>	47.5	<input type="checkbox"/>	47.6	<input type="checkbox"/>

DEMOCRACIA	Discordo		Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo muito		Não sabe					
	Muito											
48 Num regime democrático, o governo funciona mal.	48.1	<input type="checkbox"/>	48.2	<input type="checkbox"/>	48.3	<input type="checkbox"/>	48.4	<input type="checkbox"/>	48.5	<input type="checkbox"/>	48.6	<input type="checkbox"/>
49 A ocasião para o cidadão participar da política é na eleição; depois cabe ao prefeito governar a cidade da maneira que achar melhor.	49.1	<input type="checkbox"/>	49.2	<input type="checkbox"/>	49.3	<input type="checkbox"/>	49.4	<input type="checkbox"/>	49.5	<input type="checkbox"/>	49.6	<input type="checkbox"/>
50 A Câmara de Deputados é muito importante para que as coisas andem bem no país.	50.1	<input type="checkbox"/>	50.2	<input type="checkbox"/>	50.3	<input type="checkbox"/>	50.4	<input type="checkbox"/>	50.5	<input type="checkbox"/>	50.6	<input type="checkbox"/>
51 Toda mulher que quisesse deveria ter o direito de fazer o aborto.	51.1	<input type="checkbox"/>	51.2	<input type="checkbox"/>	51.3	<input type="checkbox"/>	51.4	<input type="checkbox"/>	51.5	<input type="checkbox"/>	51.6	<input type="checkbox"/>
52 É melhor a mulher se dedicar à casa e aos filhos e o homem se dedicar ao trabalho.	52.1	<input type="checkbox"/>	52.2	<input type="checkbox"/>	52.3	<input type="checkbox"/>	52.4	<input type="checkbox"/>	52.5	<input type="checkbox"/>	52.6	<input type="checkbox"/>
53 Certas pessoas estão mais capacitadas para governar em virtude de suas tradições e origens familiares.	53.1	<input type="checkbox"/>	53.2	<input type="checkbox"/>	53.3	<input type="checkbox"/>	53.4	<input type="checkbox"/>	53.5	<input type="checkbox"/>	53.6	<input type="checkbox"/>
54 Quando se adere a um partido político, deve-se abrir mão de certa dose da própria independência.	54.1	<input type="checkbox"/>	54.2	<input type="checkbox"/>	54.3	<input type="checkbox"/>	54.4	<input type="checkbox"/>	54.5	<input type="checkbox"/>	54.6	<input type="checkbox"/>
55 As pessoas devem poder votar mesmo que não tenham discernimento para tanto.	55.1	<input type="checkbox"/>	55.2	<input type="checkbox"/>	55.3	<input type="checkbox"/>	55.4	<input type="checkbox"/>	55.5	<input type="checkbox"/>	55.6	<input type="checkbox"/>

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO (ASSOCIAÇÕES)

NOME DA ASSOCIAÇÃO/BAIRRO _____	DATA DA FUNDAÇÃO _____
---------------------------------	------------------------

01 A associação tem quantos sócios?

01.1 Menos de 20 01.2 Entre 20 e 50 01.3 Mais de 50

02 Aproximadamente quantas famílias moram no bairro (na jurisdição da associação)?

02.1 Menos de 50 02.2 Entre 50 e 200 02.3 Mais de 200

03 As reuniões da associação são realizadas:

03.1 Mensalmente 03.2 Somente quando convocadas

03.3 Outra periodicidade. Favor citar: _____

04 Quantos sócios em média normalmente comparecem às reuniões?

04.1 Menos de 10 04.2 Entre 10 e 50 04.3 Mais de 50

05 A associação se encontra legalmente constituída (Estatuto registrado, CNPJ, etc.)?

05.1 Sim 05.2 Não 05.3 Em fase de regularização

06 Quantos candidatos concorreram à presidência da associação na última eleição?

06.1 Um 06.2 Dois 06.3 Três 06.4 Mais de três

07 Quantos moradores votaram na última eleição (favor estimar se não houver registros)?

07.1 Menos de 20 07.2 Entre 20 e 50 07.3 Mais de 50

08 Com relação às eleições, elas são democráticas, ou seja, todos têm direito a votar e qualquer pessoa pode se candidatar a qualquer cargo?

08.1 Totalmente democráticas 08.2 Democráticas

08.3 Parcialmente democráticas 08.4 Não sabe

09 O atual presidente da associação encontra-se no cargo há quantos mandatos?

09.1 Um 09.2 Dois 09.3 Três 09.4 Mais de três

10 Quais os fatores que na sua opinião dificultam a participação das pessoas nas associações?

10.1 Falta de tempo 10.2 Problemas de relacionamento com as pessoas

10.3 Problemas de dinheiro 10.4 Problemas políticos

10.5 Não querem assumir responsabilidades 10.6 Acham que não resolve nada

10.7 Não gostam ou não têm costume de participar de associações ou reuniões

10.8 Acham que cuidar do bairro é função da prefeitura

10.9 Outros-Favor citar: _____

11 Existe (m) membro(s) da associação que participa(m) de maneira efetiva da administração municipal atual (Conselho de educação, saúde, segurança, etc.)?

11.1 1 (um) 11.2 Mais de 1 (um) 11.3 Não participa(m)

12 Com que freqüência os presidentes das associações se reúnem entre si?

12.1 Mensalmente 12.2 Semestralmente 12.3 Quando convocados

12.4 Não reúnem 12.5 Outra-Favor citar: _____

13 Quantos membros da associação o Sr (a). acha que conhecem o Estatuto da Cidade?

13.1 Nenhum 13.2 Poucos 13.3 Vários 13.4 Todos

NOME DE QUEM RESPONDEU AO QUESTIONÁRIO _____	DATA _____
--	------------

CARGO QUE OCUPA NA ASSOCIAÇÃO _____	TELEFONES _____
-------------------------------------	-----------------

APÊNDICE D- COMPOSIÇÃO DAS VARIÁVEIS AGREGADAS

QUESITOS	TABULAÇÃO BÁSICA	TABULAÇÃO AGREGADA ÀS TABELAS CRUZADAS
SEXO	<ul style="list-style-type: none"> • Masculino • Feminino 	<ul style="list-style-type: none"> • Masculino • Feminino
FAIXA ETÁRIA (ANOS)	<ul style="list-style-type: none"> • 18–22 • 23-27 • 28-32 • 33-37 • 38-42 • 43-47 • 48-52 • 53-57 • 58-60 	<ul style="list-style-type: none"> • 18-32 • 33-47 • 48-60
COR OU RAÇA	<ul style="list-style-type: none"> • Branca • Preta • Parda • Outra 	<ul style="list-style-type: none"> • Branca • Não-branca
INSTRUÇÃO (ANOS DE ESTUDO)	<ul style="list-style-type: none"> • Sem instrução ou menos de 4 anos • 4 a 7 anos • 8 a 10 anos • 11 a 14 anos • 15 anos ou mais 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem instrução ou < onze anos de estudo • Onze anos ou mais de estudo
RENDA FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> • Sem rendimento • Até 1 salário mínimo • Mais de 1 a 3 salários mínimos • Mais de 3 a 5 salários mínimos • Mais de 5 a 10 salários mínimos • Mais de 10 salários mínimos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem rendimento ou \leq 5 salários mínimos • Mais de 5 salários mínimos
OCUPAÇÃO (PROFISSÃO)	<ul style="list-style-type: none"> • Industrial • Comerciante • Produtor Rural • Profissional Liberal (Médico, advogado, etc.) • Autônomo (Eletricista, pedreiro, etc.) • Servidor Público • Empregado (Setor privado) • Outra • Não está trabalhando 	<ul style="list-style-type: none"> • Industrial, comerciante e produtor rural • Outras
RELIGIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Católica • Evangélica • Espírita • Afro-brasileira • Outra • Sem religião 	<ul style="list-style-type: none"> • Católica • Outras
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe • Cônjuge 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe • Cônjuge

APÊNDICE E- RELAÇÃO DOS BAIRROS PESQUISADOS

ORDEM NUMÉRICA		ORDEM ALFABÉTICA	
C ÓDIGO	NOME	CÓDIGO	NOME
1	Centro	8	Aeroporto
2	BNH	22	Alterosa
3	São Francisco	14	Barra
4	Cerâmica	13	Bico Doce
5	Porto	2	BNH
6	Dornelas	26	Cardoso Melo
7	São Pedro	1	Centro
8	Aeroporto	4	Cerâmica
9	São José	23	Colety
10	Napoleão	6	Dornelas
11	Planalto	16	Encoberta
12	Gávea	27	Fanco Suíço
13	Bico Doce	34	Gaspar
14	Barra	12	Gávea
15	Safira	17	Inconfidência
16	Encoberta	35	Joanópolis
17	Inconfidência	20	João XXIII
18	Marambaia	25	José de Abreu
19	Santa Terezinha	18	Marambaia
20	João XXIII	10	Napoleão
21	São Gotardo	11	Planalto
22	Alterosa	5	Porto
23	Colety	31	Primavera
24	Vila Campestre	33	Quinta das Flores
25	José de Abreu	15	Safira
26	Cardoso Melo	36	Santa Luzia
27	Fanco Suíço	19	Santa Terezinha
28	Santo Antônio	37	Santana
29	São Joaquim	28	Santo Antônio
30	São Paulo	32	São Cristóvão
31	Primavera	3	São Francisco
32	São Cristóvão	21	São Gotardo
33	Quinta das Flores	29	São Joaquim
34	Gaspar	9	São José
35	Joanópolis	30	São Paulo
36	Santa Luzia	7	São Pedro
37	Santana	38	Valentim
38	Valentim	24	Vila Campestre

ANEXO A- EXTRATO DA LEI N° 10.257, DE 10.07.01 (ESTATUTO DA CIDADE)

LEI N° 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

[...]

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

- c) limitações administrativas;
 - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) instituição de unidades de conservação;
 - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) regularização fundiária;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - s) referendo popular e plebiscito;
- VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

[...]

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

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

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

[...]

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

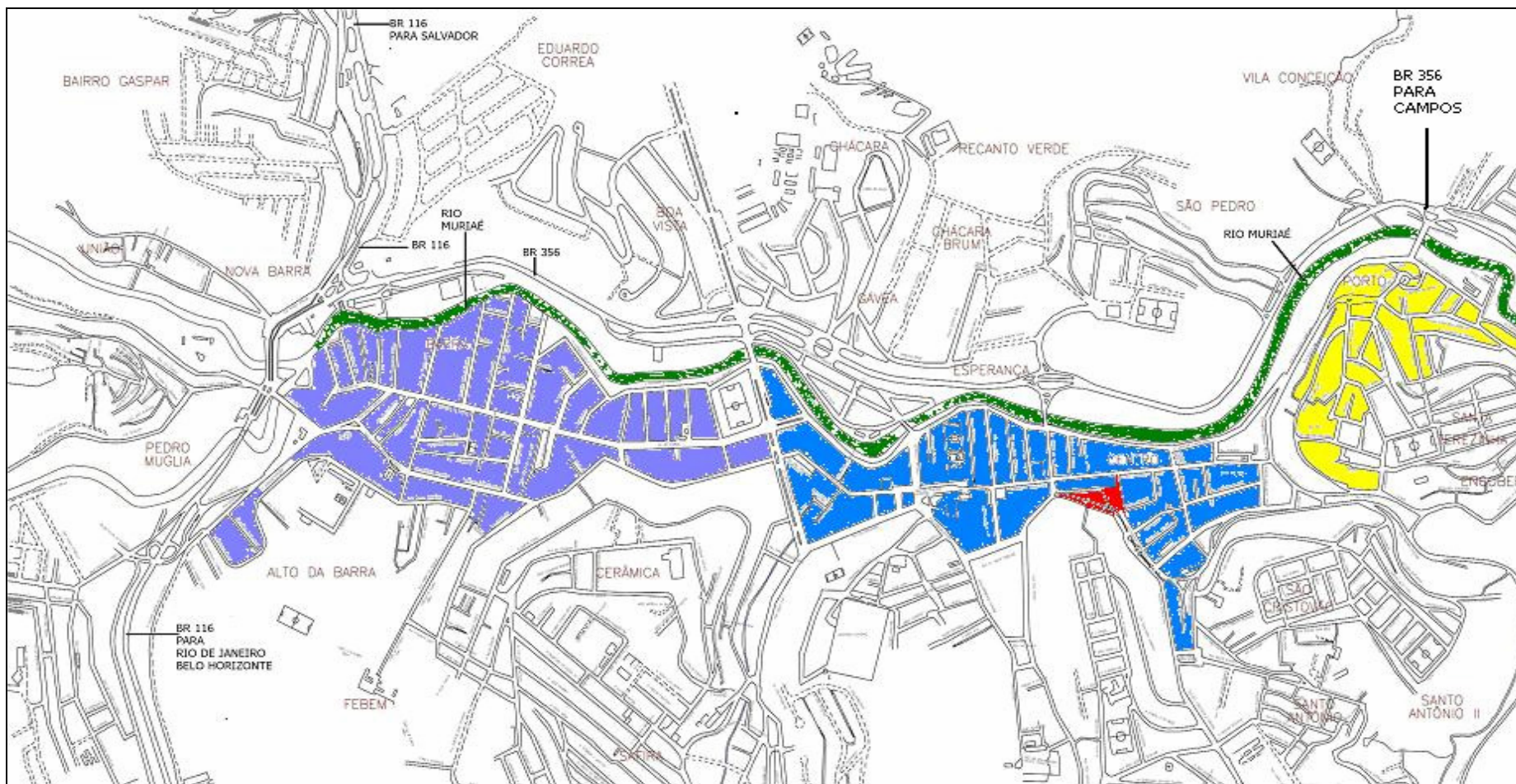
VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.


[...]


ANEXO B- MAPA DE MURIAÉ (MG)




Escala: 1 : 5.000 Ano: 2005


FONTE: Prefeitura Municipal de Muriaé – Fundação de Cultura e Artes – FUNDARTE (Ajustado pelo autor da dissertação)

 Barra

 Centro

 Porto

 Rio Muriaé

 Praça João Pinheiro