AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - PERSPECTIVAS PARA O MUNDO RURAL

AMIRA RACHID AMIRA; NILSON ANTONIO MODESTO ARRAES;

UNICAMP

CAMPINAS - SP - BRASIL

amira.rachid@etep.edu.br

PÔSTER

INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA

XLIV CONGRESSO SOBER

GRUPO DE PESQUISA – **INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA**

FORMA DE APRESENTAÇÃO - **PÔSTER**

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – Perspectivas para o Mundo Rural

RESUMO: Este trabalho analisa a relação entre a aplicação do programa Orçamento Participativo **(OP)** e a formação de Capital Social no meio rural, a partir da mudança de comportamento cívico de seus delegados eleitos. O estudo ocorreu em 8 comunidades rurais de Jacareí – SP e as conclusões permitem afirmar que o OP não foi capaz de alterar o comportamento cívico dos delegados rurais, visto pela óptica dos indicadores Participação Cívica; Igualdade Política; Sentimento de solidariedade, confiança e tolerância. O OP também não envolveu as organizações rurais em nenhuma etapa de seu processo, mostrando uma desarticulação entre a Prefeitura e essas, segmento tão imprescindível no programa, pois atuariam como mediadoras entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento participativo, desenvolvimento rural, capital social.

PARTICIPATORY BUDGET– Perspectives for Rural Life

ABSTRACT: This survey analyzes the relation between Participatory Budget (PB) and Social Capital, based on participation of the organizations on the changing process of civic behavior of their delegates. The conclusions was made by this Case Study at 8 rural communities of Jacarei city allows us to affirm that PB was not able to produce changing at civic comportment of delegates and interviewed participants, viewed by civic participation, political equality, solidarity, confidence and tolerance indicators. This make us conclude that PB does not involve rural organizations at any process step, presenting a real disarticulation between the Public Administration and the rural organizations, although these organizations would be very important in this process as intermediary between government and civic society.

KEY-WORDS: Participatory Budget, rural development, social capital

1. INTRODUÇÃO

O mundo atual vive avanços e transformações, onde constantemente acontecem pequenas revoluções que vão desde o campo da informatização, comunicação à biotecnologia. Entretanto, os males sociais ainda não foram superados uma vez que as desigualdades sociais ainda predominam em nosso país. Segundo SANTOS (2002), estas transformações são tão profundas que é possível caracterizar o nosso tempo como um tempo de problemas modernos para os quais não há soluções modernas. E é por isso que o que está em causa é a própria reinvenção da emancipação social. Ao longo do século 20, o debate da democracia sempre esteve presente, entretanto em seu início, ainda predominavam os rumores que vinham do final do século 19 sobre a democracia como um grande perigo de atribuir o poder de governar aos que estivessem em piores condições, ou seja, à grande massa da população, considerada iletrada e ignorante. Algumas experiências no Brasil demonstram que esse temor pela democracia vem se apaziguando, traduzindo-se em resultados práticos de envolvimento da comunidade na tomada de decisões políticas em esferas locais, através da implantação do (OP), de conselhos municipais, fóruns, audiências públicas, etc. O processo de democratização do Estado brasileiro possibilitou um contexto político favorável às organizações e movimentos sociais removendo as barreiras que os impediam de participar

oficialmente dos processos institucionais. Segundo Figueiredo (2001), a sociedade civil é uma entidade intermediária situada entre a esfera privada e o Estado, comporta um vasto conjunto de organizações formais e de grupos informais de natureza variada. A consolidação do processo democrático necessita de um governo que permita maior participação da sociedade civil nas decisões políticas, pois uma sociedade mais participativa, mais humanitária, exige um sistema de participação política mais intensa. Sendo assim, tornam-se fundamentais o desenvolvimento de ações visando à socialização de uma cultura participativa na sociedade. O OP pode vir a ser considerado como um instrumento que promova essa cultura participativa aos membros das comunidades.

Além da multiplicação dos conselhos, ocorrem outras iniciativas como o OP que é uma forma de possibilitar a participação dos cidadãos na gestão dos fundos públicos. Estudos do Fórum Nacional de Participação Popular (2003) identificaram 103 experiências municipais de OP no Brasil no período de 1997-2000. Segundo WAMPLER[1], do total destes 103 municípios, até o ano de 2003 foram constatados 42 municípios que continuaram as suas experiências na gestão seguinte (2001-2004). Destes, 34 levaram essa experiência participativa para as suas áreas rurais. Como exemplo, em municípios em que a economia agropecuária é insignificante, entretanto existe uma baixa população vivendo desta, como o poder público vem atuando para atender as necessidades desta parcela populacional? Portanto, não perdendo de vista o contexto espacial no qual a ferramenta OP está inserida: o meio rural, pois é neste que se pretende observar a aplicação de investimentos e serviços através de políticas para promover o desenvolvimento rural sustentável.

Sendo assim, a justificativa desta pesquisa se dá pelos poucos estudos existentes sobre a aplicação do OP em áreas rurais, uma vez que os estudos apontam para os modelos existentes em áreas urbanas. Será que a introdução da ferramenta OP em áreas rurais possui algum diferencial em seu desenho institucional, uma vez que as experiências municipais de OP no Brasil adotam modelos de gestão do processo em meio urbano? As áreas rurais têm suas particularidades, onde de um modo geral ocupam a maior porção territorial dos municípios brasileiros, contendo comunidades rurais distantes entre si, baixa densidade demográfica, população distante do centro de governo e, sobretudo com insuficientes políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. A pesquisa também se justifica pelos estudos que apontam para uma relação entre o sucesso do OP e seu desenho institucional[2] , assim como os estudos que defendem o OP enquanto uma força inicial de transformação social com potencial de educar, transferir poder e socializar os participantes.

> "Depois de quase quinze anos de OP, é preciso analisar os seus resultados empíricos para que possamos redefinir a nossa compreensão de como ele afeta os cidadãos, os governos e os resultados políticos. Portanto, o OP pode ser conceituado como (a) uma força inicial de transformação social com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes; (b) uma instituição democrática, onde o OP amplia os limites da democracia representativa; (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas, através de um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil" (WAMPLER, in Avritzer, 2003, p.)

Portanto, este trabalho tem por objetivo, analisar a relação entre o OP e o Capital Social, a partir do envolvimento das organizações no processo de mudança de comportamento

[1] "The Diffusion of Participatory Budgeting,— unpublished paper" – Prof. Dr Brian Wampler - EUA
[2] Vide Avritzer e Navarro - A inovação democrática no Brasil, 2003

cívico dos delegados, através da realização de um Estudo de Caso no município de Jacareí, estado de São Paulo.

Para se atingir o objetivo do estudo de caso, observou-se primeiramente o comportamento cívico de 33 entrevistados em 8 comunidades rurais de Jacareí, utilizando-se como referencial teórico o trabalho de Robert Putnam (1996) intitulado Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Putnam acompanhou por cerca de 20 anos, a implantação de governos regionais em 20 regiões da Itália, e pode concluir que as diferenças existentes entre um melhor desempenho institucional do Norte em relação ao Sul do país, estavam atreladas ao fator "comunidade cívica". Já para avaliar a alteração do comportamento do entrevistado utilizou-se como referenciais teóricos outros autores que sustentam uma visão institucional de que a formação de capital social pode se dar a partir da Instituição Pública.

Portanto, será que se pode pensar no tema OP atrelado aos conceitos-chave de capital social, tradição associativa e desempenho institucional, verificando a capacidade do OP em promover capital social em áreas rurais, através de uma melhoria na conduta cívica dos delegados eleitos e participantes das plenárias do OP e então desencadear um círculo virtuoso, um aspecto importante para o processo participação popular em meios rurais, bem como promover o resgate da auto-estima dessa parcela populacional?

Levantar indicadores que possam avaliar a formação de capital social em áreas rurais, e verificar a rede macro que se cria no OP como um todo pode ser uma nova maneira de observar a relação que pode estar surgindo entre população urbana e rural, fortalecendo ou criando novos laços do Capital Social através deste.

Conforme o tema da pesquisa, quais as perspectivas para o mundo rural nos processos de orçamentos participativos municipais?

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Antes de discorrer sobre o OP é relevante citar a importância do orçamento público, onde o poder municipal reside em duas instâncias, o Prefeito, que é a instância executiva e a Câmara dos Vereadores que é a instância legislativa. Com a Constituição de 1988, é atribuída à Câmara de Vereadores a competência de aprovar o orçamento. Portanto, o orçamento está intimamente ligado às relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. Segundo SANTOS (2002), o orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato.

O Brasil apresenta três níveis de orçamento público: federal, estadual e municipal. Os municípios têm autonomia relativa na determinação das receitas e despesas. As receitas podem ser tanto locais provenientes de tarifas e impostos, como resultantes de transferências federais ou estaduais. Ainda, existem outras dotações vinculadas, a exemplo, o FUNDEF, Merenda, SUS (saúde) etc, e que necessitam a instituição de conselhos municipais que aprovam e acompanham a sua execução As despesas podem ser classificadas como: funcionários; serviços públicos; investimentos em obras e equipamento. A autonomia ocorre neste último grupo, uma vez que o orçamento não tem de identificar as obras e serviços, definindo apenas um teto de despesas. Sendo assim, o Executivo fica com uma margem de manobra para a implementação orçamentária, que deve ser aprovada pelo órgão legislativo.

OP é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e implementação orçamentária, com uma preocupação pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. O principal objetivo do OP é

estimular uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões. Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com a combinação de "critérios gerais", estabelecidos pelas instituições participativas e de "critérios técnicos" (viabilidade técnica ou econômica definida pelo Executivo e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo).

Fedozzi, citado por SANTOS (2002) aponta para a estrutura funcional básica do OP do município de Porto Alegre constituída por três tipos de instituições:

- O primeiro tipo abrange as unidades administrativas[3] do Executivo Municipal encarregado de gerir o debate orçamental com os cidadãos;
- O segundo tipo consiste nas organizações comunitárias, dotadas de autonomias face ao governo municipal e compostas por organizações de bases regionais, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as regiões da cidade;
- O terceiro tipo estabelece uma mediação e interação permanente entre os dois primeiros tipos, e é constituído por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Orçamento Participativo (COP)[4].

Segundo SANTOS (2002), a experiência do OP se configura em um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação e consenso. Os problemas desse modelo são referentes ao Executivo que busca interferir no COP, ou seja, procura uma fórmula capaz de conciliar as decisões deste com a vontade política do prefeito. O processo de construção do consenso é complexo porque os problemas em discussão e as decisões tomadas, freqüentemente apresentam, além da dimensão política, uma acentuada dimensão técnica. Sendo assim, a credibilidade deste contrato político – o OP – reside na eficácia das decisões e na responsabilização quer do Executivo, quer dos representantes da sociedade civil no COP. Os principais problemas das relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares consistem na articulação da representação com a participação e na qualidade da representação. Segundo GRAZIA e RIBEIRO (2003), os participantes do OP são: organizações comunitárias; associações de moradores; entidades religiosas; entidades sindicais; movimentos por saúde, educação, moradia; entidades empresariais, universidades e organizações rurais[5].

É com esse universo rural que a presente pesquisa trabalha, ou seja, a população rural do município de Jacareí, participante do programa OP. A metodologia adotada no Estudo de Caso de Jacareí foi uma análise qualitativa, onde se trabalhou com o universo de entrevistados, entre eles:

- Comunidades rurais de Jacareí participantes do processo OP
- Câmara Municipal de Jacareí
- Instituições ligadas ao Setor rural

A pesquisa trabalhou com uma amostragem da participação das pessoas nas plenárias do OP (período de 2002-2004) em 8 comunidades rurais, participantes do processo por três anos consecutivos. Foram 33 entrevistados, sendo 22 delegados, somando-se mais 8 participantes comuns e 3 entrevistas extras, mas significativas. A intenção de coletar dados desses participantes comuns seria a de verificar as possíveis diferenças entre a influência do

---

[3] Gabinete de Planejamento, Coordenação das Relações com as comunidades, Fórum das Assessorias de Planejamento, Fórum das Assessorias Comunitárias, Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo e Coordenadores Temáticos

[4] Incluem também as Assembléias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembléias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento. Este terceiro tipo estabelece uma mediação e interação permanente entre os dois primeiros tipos.

[5] Na pesquisa realizada pelo Instituto Pólis foi constatado apenas 0,3% da participação de organizações rurais no processo OP – ver Grazia e Ribeiro (2003).

OP nos delegados que teriam mais envolvimento com o processo e o participante comum da plenária sem maior proximidade com o processo OP. Cabe lembrar que a denominação de *delegado do OP* é dada à pessoa eleita em assembléia para representar a região do município. Em Jacareí, por exemplo, a forma adotada é para cada 10 participantes na plenária, se elege um delegado. Já em relação às instituições levantadas, a intenção era verificar a articulação existente entre o Poder Público (organizador do programa OP) e as organizações envolvidas no processo.

2.1 A formação de Capital Social por meio de práticas participativas

O tema Capital Social foi incorporado ao vocabulário das ciências sociais e das políticas públicas a partir de 1990. Segundo MILANI (2003), os registros apontam para a definição de Lyda Hanifan, que em 1916 define Capital Social como o conjunto de elementos tangíveis que contam na vida cotidiana das pessoas, tais como boa vontade, a camaradagem, a simpatia, as relações sociais entre indivíduos e a família. Putnam (citado por MILANI, 2003) um dos pioneiros nos estudos sobre capital social, descreve-o como o grau de confiança existente entre os diversos atores sociais, seu grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico e os cuidados com que são tratados os espaços públicos e os "bens comuns".

A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente e seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada; seu uso tende a aumentar seu estoque por meio de ações que incentivam sua criação e reprodução (redes, comunicação, apoio e cooperação). Diminui, porém, na medida em que florescem atitudes e comportamentos relacionados com a intolerância, a discriminação e o desrespeito pelos direitos da pessoa humana.

Segundo ABRAMOVAY (2004) é possível criar capital social onde ele não existe, onde os movimentos sociais bem como a extensão rural tem um papel estratégico. Segundo Evans (citado por ABRAMOVAY, 2000), a formação de capital social pode ocorrer baseado em uma visão institucionalista, onde as agências estatais necessitam das comunidades e as comunidades, por conseguinte são co-produtoras de seus resultados e não seus clientes passivos; outro fator a ser considerado é que as comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos recursos que venham de Estados e União. Sendo assim, a sinergia de Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional, onde o capital social pode ser criado, desde que haja organização suficiente para sinalizar aos indivíduos alternativas para geração de renda, sobretudo promover conquistas junto às administrações municipais.

Segundo MILANI (2003), a novidade dos estudos políticos sobre capital social está no fato de tentarem integrar valores individuais à política e conceber o cidadão na qualidade de sujeito participante.

No campo da economia, as pesquisas parecem reconhecer a relevância, em diferentes graus, de fatores institucionais e sociais no desenvolvimento econômico. Esses estudos econômicos que ocorreram podem ser classificados como:

- Estudos quantitativos: a quantidade de associações sem fins lucrativos teria impacto sobre o capital social e o desenvolvimento econômico. São exemplos os estudos feitos sobre efeitos do capital social sobre o crescimento econômico (as associações de crescimento facilitado por confiança aumentada) por Knack e Keefer (1997). Outro exemplo tem-se as pesquisas de Narayan (1997) sobre capital social e pobreza na Tanzânia (as regiões em que a pobreza era menor também tinham níveis de capital social – medidos pela participação dos indivíduos em atividades associativas e pela confiança que poderiam ter

em instituições e em outros indivíduos – mais elevado), entre outros estudos. Onyx and Bullen (1997), desenvolveram uma medida prática de capital social para organizações comunitárias para poder verificar o impacto do trabalho dessas na construção no engajamento civil. Para tal, utilizaram dados de cinco comunidades australianas, sendo duas rurais, duas em região metropolitana e uma dentro da cidade de Sidnei. Eles identificaram um fator em destaque e oito fatores ortogonais que mediam a variação do capital social, entre eles (1) participação na comunidade local, (2) proatividade no contexto social, (3) sentimento de confiança e segurança, (4) conexão com vizinhos, (5) conexão com a família e amigos, (6) tolerância na diversidade, (7) "value of life" e (8) conexão de trabalho.

- Estudos comparativos: além dos clássicos estudos de Putnam sobre o norte e o sul da Itália (1996) e os Estados Unidos (1995, 1998), Portes (1995) estuda comunidades com grupos coreanos e mexicanos nos EUA e conclui que os primeiros têm estrutura social mais articulada, o que influência o grau de desenvolvimento de suas comunidades: os coreanos prestam ajuda aos imigrantes recém-chegados, concede-lhes crédito e seguro para abrir negócios, presta auxílio na educação das crianças, facilita o acesso a aulas de inglês. No Brasil, Ângelo Colucci analisa o êxito na implantação de nova atividade produtiva (ovinocultura) em comunidades rurais, comparando dois municípios do estado do Paraná, que se diferenciam em estoque de capital social, implicando diretamente no sucesso da atividade em São José dos Pinhais, onde os extensionistas intervieram fornecendo apoio ao grupo de produtores criando laços de confiança forte. Ainda assim, pelas normas de conduta apropriadas pelos atores reforçando as identidades do grupo e ajudando a resolver alguns dilemas de ação coletiva.
- Estudos qualitativos: Anderson (Estados Unidos, 1995) estudou o papel dos anciãos de comunidades afro-americanas sendo considerados como fontes de capital social (sabedoria e conselhos aos jovens). Na série de estudos qualitativos, merece destaque o trabalho realizado por David Robison, na Nova Zelândia. Salienta três aspectos-chave do capital social, a saber, cidadãos com conhecimento e dinamismo para a ação pública (cidadãos-atores); uma rede de associações e organizações sem fins lucrativos e de caráter voluntário (agências); fóruns de deliberação pública (oportunidade). Os cidadãos-atores consubstanciam a cidadania ativa, as agências são as operadoras e as mediadoras, ao passo que a oportunidade corresponde ao espaço público de discussão, negociação e deliberação. No Brasil, Marcello Baquero analisa a confiança depositada pelos cidadãos nos sistemas de construção partidária e nos processos eleitorais, além de promover rede de estudos sobre cultura política no Rio Grande do Sul.
- Estudos com caráter avaliativo: analisam formas pelas quais o conceito de capital social pode ser usado para ajudar a organizar atividades e processo, sobretudo no campo do desenvolvimento local. O autor Augusto de Franco busca demonstrar a necessidade de incentivar o capital social por mecanismos de gestão participativa e comunitária. Ele define o capital social como o conjunto dos recursos associados à existência de redes de conexão entre pessoas e grupos que promovem a parceria, o reconhecimento mútuo, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade e a cooperação, o empoderamento, ou seja, a democratização do poder que se efetiva com o aumento da possibilidade e da capacidade das populações influírem nas decisões públicas. Sendo assim, o capital social pode ser medido a partir da porcentagem de pessoas que participam de organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e fóruns de desenvolvimento.

Os estudos apontados anteriormente deixam evidente que não há consenso quanto ao conceito de Capital Social. Segundo MILANI (2003), a definição de Capital Social segue um campo de disputas, pois se tenta compatibilizar a lógica das relações sociais com o tema das políticas públicas de desenvolvimento.

Putnam (citado por FIGUEIREDO, 2001) afirma que, quanto mais cívica for uma comunidade, mais abertos e democráticos tenderão a ser os processos de decisão pública e de controle social. Nessas comunidades, os cidadãos apresentariam maior interesses pelas questões públicas, se manteriam unidos por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e a cidadania política implicaria direitos e deveres iguais para todos. Nessa medida, capital social diria respeito a características da organização social, como confiança e regras de participação cívica, que contribuiriam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas.

Portanto a abordagem do Capital Social desta pesquisa possui um caráter avaliativo e utiliza particularmente a consideração de Putnam que contribui com seus fundamentos ao se verificar a existência de um "comportamento cívico" nos entrevistados das 8 comunidades rurais de Jacareí, independente da presença do Programa OP nessas. Ela avalia a influência do OP nos entrevistados, pautada no pressuposto de Coleman, Abramovay, Franco, entre outros que acreditam na possibilidade de se incentivar o Capital Social por mecanismos de gestão participativa e comunitária. Lembrando que ao invés de se perguntar "Como podemos construir o Capital Social em nossas sociedades? Interrogamo-nos a partir de Como pode as pessoas pertencentes à dada comunidade (re) ativar e utilizar o seu Capital Social?" (MILANI, 2003, p.21)

3. COMPORTAMENTO CÍVICO E O OP – Metodologia adotada na pesquisa

O município de Jacareí, no início da Bacia do Rio Paraíba do Sul, se situa entre os dois principais centros urbanos do país, distando 80 km de São Paulo e 350 km do Rio de Janeiro. A área rural do município compreende 86% dos seus 463 km^2, porém com apenas 4,14% da população. A população economicamente ativa de Jacareí aponta para um maior dinamismo nas atividades de comércio, serviços, indústria; as atividades agrícolas são as que menos contribuem na economia municipal.

Dados do município[6] apontam para 890 propriedades rurais, com 41% de propriedades comerciais: pecuária leiteira, pecuária de corte, haras, floricultura, fruticultura, olericultura e turismo rural. Já as demais são consideradas de lazer, subsistência[7], inativa e pequenas indústrias. O rural de Jacareí sofreu alterações como os demais municípios brasileiros onde, além das atividades agrícolas, possuem atividades não agrícolas necessárias para o aumento da renda das famílias.

Conforme citado, a metodologia da pesquisa foi uma análise qualitativa, onde se trabalhou com 33 entrevistados de 8 comunidades rurais participantes do OP; aplicação de formulários em 5 instituições rurais e envio de questionários para 13 vereadores da Câmara Municipal.

Os indicadores avaliados foram: *Participação cívica*; *Igualdade política* e *Solidariedade, confiança e tolerância.*[8], conforme aponta a figura 1. A sistematização dos dados coletados nas comunidades rurais[9] resultou em uma classificação em (a) Indivíduo com

---

[6] A pesquisa adotou o Cadastro Rural da Prefeitura Municipal de Jacareí, 1999 ao invés do LUPA – Levantamento de Unidade Produtiva Agropecuária da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de S.Paulo, uma vez que o Cadastro possui mais detalhes do rural do município de Jacareí.

[7] Conforme o Cadastro Rural, as propriedades de subsistência compreendem as de famílias que moram na propriedade, mas trabalham na área urbana e produtores que plantam somente para o consumo da família.

[8] Participação cívica: o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas que são os principais sinais de virtude cívica. Igualdade política: na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos, se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Solidariedade, confiança e tolerância: os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes imbuídos de espírito públicos e iguais; são virtuosos, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes.

[9] Grupo formado por 4 indivíduos/ comunidade, sendo um delegado do OP/ano(2002, 2003 e 2004) e 1 pariticipante da plenária rural, independente do ano. O total de entrevistados foi de 33 pessoas

alto comportamento cívico, (b) Indivíduo com médio comportamento cívico e (c) Indivíduo com baixo comportamento cívico, conforme aponta a tabela 1.

Tabela 1 – Critério utilizado para classificar os entrevistados das comunidades

Critério	Presença dos indicadores no individuo
Alto comportamento cívico	Solidariedade, confiança e tolerância + Participação Cívica + Igualdade Política.
Médio comportamento cívico	Solidariedade, confiança e tolerância + Participação Cívica ou Igualdade Política.
Baixo comportamento cívico	Solidariedade, confiança e tolerância

O indicador *Participação Cívica*[10] considerou três dos seus fatores: (1) participação em entidades (associações, cooperativas, sindicatos, religiosa etc), (2) participação em conselhos municipais e (3) participação em audiências públicas. O fator (4) meio de comunicação utilizado foi considerado como ponto neutro[11].

Para o indicador *Igualdade Política* o critério utilizado foi o de verificar a relação (horizontal ou vertical) do entrevistado com o Poder Legislativo e Executivo; ainda neste indicador foi realizada uma análise dos questionários respondidos pelos vereadores, onde se pode constatar a relação desses com o rural de Jacareí. A análise dos formulários aplicados às Instituições Rurais foi realizada para verificar a relação dessas e o programa OP no meio rural. Tem-se como definição dessas relações:

a) Relação horizontal: procura do Poder Executivo para a resolução dos problemas coletivos da comunidade; nunca busca o Poder Legislativo para resolução de problemas particulares e ao buscá-lo é para a resolução dos problemas comunitários, e ainda assim com uma baixíssima freqüência (anual). Foi considerado também aquele entrevistado que nunca procura à Câmara Municipal e Prefeitura; poderia se pensar na existência de uma "não relação", entretanto, a grande maioria apresentou este comportamento, ou seja, sequer conhecem o Paço Municipal e a Câmara;

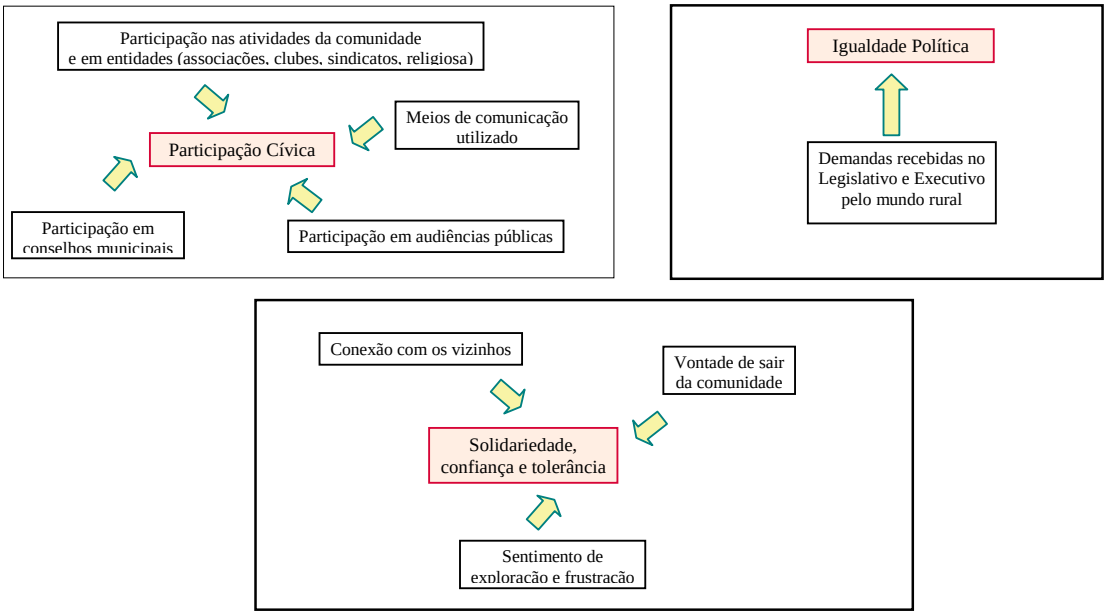
(b) Relação vertical: busca do Legislativo para a resolução de problemas particulares, demonstrando existir uma relação clientelista, de subordinação; e ainda assim quando procura a Câmara Municipal para a resolução dos problemas da comunidade, o faz com uma alta freqüência, ou seja, semanal e mensalmente em contato direto com os vereadores.

Para o indicador Solidariedade foi verificada nos entrevistados das comunidades rurais os fatores (1) conexão com os vizinhos; (2) vontade de sair da comunidade e (3) sentimento de exploração e frustração.

Figura 1 - Indicadores de uma comunidade cívica – Participação cívica, Igualdade Política e Sentimento de Solidariedade, confiança e tolerância

[10] Devido a presença do indicador participação cívica ter sido baixa nos entrevistados, considerou-se detentor deste indicador, o entrevistado que apresentasse um dentre seus três fatores.

[11] Foi observado que o meio mais utilizado é o rádio, uma vez que não existe o hábito da leitura de jornais, até mesmo pela falta de exemplares que não chegam na área rural, bem como o índice de analfabetismo dos entrevistados. Os informativos que chegam aos produtores rurais são aos cooperados e sindicalizados da Colap e Sindicato Rural, respectivamente.



4. O OP NO RURAL DE JACAREÍ – Resultados da Pesquisa

O OP foi implantado em 2001, mas somente em 2002 foi estendido a área rural Embora o programa não esteja ligado diretamente ao gabinete do prefeito, trata-se de um programa de destaque político no município. O OP surgiu por iniciativa do executivo e não pela organização da sociedade. Do total do orçamento do município, a capacidade de investimento destinada ao OP é de 4%, sendo este dividido conforme demandas e prioridades votadas no COPAJ – Conselho do Orçamento Participativo de Jacareí. A extensão do OP para a área rural partiu da Diretoria de Agricultura e Abastecimento da Prefeitura. A maneira para envolver a população rural foi através de convite direto nas comunidades rurais, não contando em etapa alguma com a parceria das instituições rurais (sindicato, cooperativa e associação de produtores). As reuniões ocorreram nas capelas rurais (ponto central) das comunidades, contando com o apoio das lideranças religiosas. Vale citar que a participação religiosa no rural de Jacareí é bem intensa, onde festejos de padroeiras, quermesses, celebrações fazem parte da rotina dos produtores rurais. O número de delegados rurais foi significativo; média de 9% do total de delegados. Já em relação aos conselheiros eleitos do COPAJ foi constatado uma média de 15% de conselheiros (delegados rurais), o que não foi suficiente para as "demandas rurais" serem atendidas, mas sim na abertura de um novo espaço preenchido por esse ator social, que contava apenas com o Conselho Municipal de Agricultura para intervir nas políticas agrícolas locais. As principais demandas levantadas nas plenárias do OP foram: manutenção de estradas, segurança, transporte coletivo, telefone público, saúde, escolas, assistência técnicas aos produtores rurais, cursos para geração de renda e atividades culturais/ esportivas para os jovens.

A hipótese do programa OP atuar como instrumento de repasse ao rural foi verificada, sendo constatado que o mesmo atuou somente como um "satélite", com condições ideais de diagnosticar as demandas rurais reprimidas. Cabe recordar que repasses de ordem estadual e federal, não necessariamente dependeriam da existência de OP's, mas sim da

atuação de conselhos municipais[12]; estes sim com a função de gerir as políticas públicas de desenvolvimento rural. Entretanto, o programa OP discute orçamento e participação; então, tem-se a pergunta: será que o não atendimento (investimento) das demandas rurais não desestabiliza a participação da população rural no OP? Portanto, tem-se a lacuna em observar o OP pela perspectiva da formação de capital social no rural e não enquanto um instrumento de repasse de recursos, embora as duas coisas pareçam estar interligadas.

4.1 O envolvimento das organizações no processo OP de Jacareí

A avaliação do envolvimento das organizações comunitárias rurais no processo OP, partiu do pressuposto de que essas poderiam ser consideradas como esferas mediadoras entre o Poder Público e a população rural. Não havendo esse tipo de organização comunitária no rural de Jacareí, optou-se por verificar o envolvimento das instituições de classes como sindicato rural, as associações e cooperativas de produtores rurais. Foram pesquisados: (1) Sindicato Rural de Jacareí; (2) Cooperativa de Laticínios do Alto Paraíba – COLAP; (3) Associação Cultural e Desportiva Nipo-Brasileira de Jacareí; (4) Associação de Pequenos Produtores Rurais de Jacareí; (5) Aflord – Associação de floricultores da região Dutra.

O total de associados nessas é de 4,9 % da população rural, e ainda, existem os que participam em mais de uma entidade[13], o que torna essa participação relativamente mais baixa. Verificou-se a presença de no mínimo uma instituição nas 8 comunidades rurais da pesquisa, mostrando o quanto as mesmas poderiam ter colaborado num maior envolvimento de seus membros nas plenárias do OP. Este fato explicita o contexto social em que se encontravam os participantes do OP em suas comunidades rurais, onde a possibilidade de participação em entidades representativas já existia anteriormente a implantação deste. As 5 entidades pouco conhecem e não participaram do OP, portanto não foi possível verificar nessas, a mudança de comportamento dos produtores participantes do programa. A influência do OP na área rural de Jacareí está intimamente atrelada à qualidade do capital social existente na mesma, ou seja, o quanto a presença desta rede de interações sociais deveria ter sido articulada, uma vez que já existe uma baixa tradição associativa. Ainda assim existe entre essas instituições a promoção de ações isoladas dentro de um mesmo universo, mostrando também uma atuação desarticulada das mesmas.

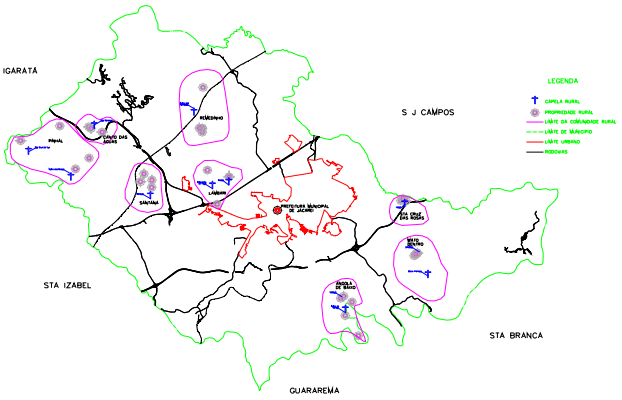
4.2 A mudança de comportamento cívico nos delegados das 8 comunidades rurais

As 8 comunidades rurais da pesquisa podem ser observadas na figura 2: (1) Angola de Baixo; (2) Canto das Águas / São Benedito; (3) Lambari / S.Benedito do Fógio; (4) Mato Dentro; (5) Pinhal (Nossa Senhora das Brotas e Santa Cruz da Eva); (6) Remedinho; (7) Santa Cruz das Rosas/Jardim; (8)Santana.

Figura 2 - As 8 comunidades rurais de Jacareí envolvidas no processo OP

[12] Cabe relembrar que no Brasil, desde meados de 1990, houve um aumento significativo de conselhos municipais de desenvolvimento rural; várias secretarias municipais de agricultura foram criadas, com a finalidade de exercerem pressão sobre os recursos dos fundos constitucionais e sobre a própria política agrícola do país (Abramovay, 2002).

[13] Não foi realizado um levantamento que verificasse o número repetido dos associados em mais de uma instituição, portanto considera-se o número de associados 375 no meio rural de Jacareí

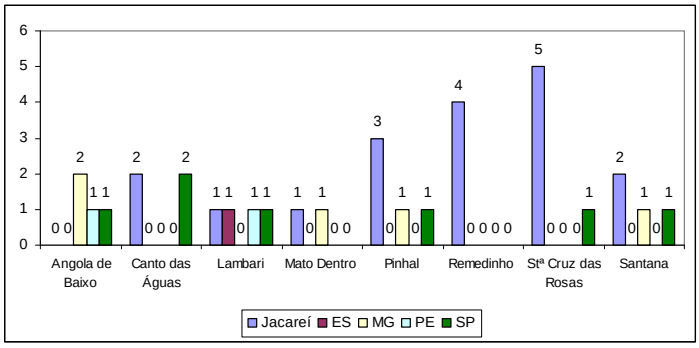


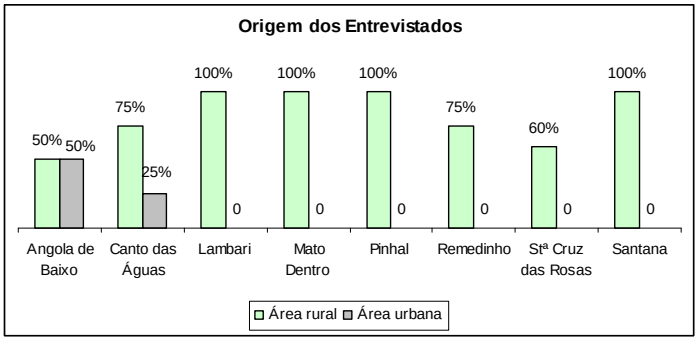
a) Universo dos Entrevistados: Dos 33 entrevistados, 25 não tem vontade de sair da comunidade; dizem gostar da tranqüilidade do local para viver, criar os filhos; a citar, "*deu vontade de largar, mas depois eu pensei, aqui é o meu lugar"*. Ou "*a cidade é muito movimentada e a comunidade é mais tranqüila*". Frases assim faz com que se pense na percepção do entrevistado em relação ao seu meio ambiente, e parece fortalecer essa relação do homem com o seu "mundo natural", pois é esse sentimento de se identificar, de pertencer ao local, que faz a diferença para os que ficam e os que saem do meio rural. Foi constatada a migração de alguns entrevistados para Jacareí[14], onde 15 vem de outros estados e regiões do Brasil. Esses não possuim raízes na localidade, e um dos aspectos do Capital Social a ser considerado pode ser a relação com a cultura local, pois certamente trouxeram consigo as suas próprias referências culturais e os laços de confiança, de reciprocidade não surgem imediatamente. Sendo assim, o tempo de permanência desses "imigrantes" na comunidade foi levantado, tendo em média 18 anos, a citar um dos mais antigos: um produtor de leite há 60 anos na comunidade Pinhal. A maioria é oriunda do meio rural, pois dentre 33 entrevistados, 26 nasceram no campo, e algo essencialmente comum carregam dentro de si: a afinidade com o mundo rural (ver figura 3).

Outra consideração se refere ao grau de escolaridade, onde em 26 entrevistados nascidos em meio rural, 50% não possui nenhuma escolaridade. Já os 7 nascidos em área urbana, possui o 2º grau, demonstrando o quanto à população rural é excluída das políticas públicas, como exemplo a educação.

Figura 3 – Procedência dos entrevistados das 8 comunidades rurais

[14] Essa observação se dá devido à problemática de ordem social, que faz com que pessoas se locomovam de suas regiões, culturas, tradições em busca de oportunidades de emprego, abrindo mão do capital social existente em suas redes de relação local e partindo para a busca do capital econômico.





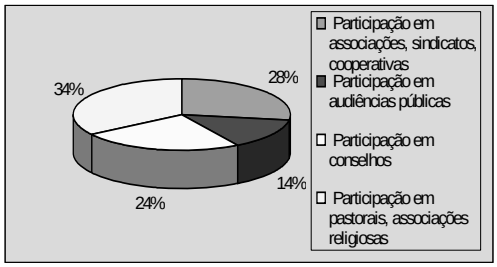
Quanto aos indicadores analisados, observou-se que todos os entrevistados apresentaram um princípio solidário[15] e apontaram para a existência desse sentimento nas comunidades. Portanto, a presença do indicador *Solidariedade, Tolerância e Confiança* fez com que todos os entrevistados já partissem com baixo comportamento cívico, restando-se conferir os outros indicadores: *participação cívica* e *igualdade política*.
A figura 4 mostra alguns produtores dentre as 8 comunidades rurais.

Figura 4 – Produtores Rurais das Comunidades Pinhal, Remedinho, Lambari

A figura 5 mostra o indicador participação cívica, constatado em 20 entrevistados. Observa-se que muitos entrevistados têm participação em mais esferas e ainda todas as comunidades contém no mínimo um entrevistado com esse comportamento.

Figura 5 – Universo de participação Cívica dos entrevistados das 8 comunidades rurais

[15] Somente dois entrevistados apontam para a sua disponibilidade ser pouca, entretanto por falta de tempo e por não estar período integral na comunidade.



Uma ressalva é que a participação em entidades religiosas neste indicador não deve ser confundida com os conceitos solidários, pois essa participação tem um cunho social comunitário. O indicador *igualdade política* aponta para 7 entrevistados que apresentam uma relação vertical de subordinação e dependência do legislativo através de relações clientelistas. Em relação ao Executivo não foi constatada nenhuma relação clientelista, visto procurarem a Prefeitura para participar das plenárias do OP, cursos, pagamento de taxas e alguns para cobrar as demandas na Coordenadoria do OP. O indicador igualdade política também foi aferido em 13 vereadores. Desses, 7 responderam os questionários, onde 5 citaram desenvolver algum tipo de atividade com a população rural.[16] Em relação à procura desta população em seus gabinetes, 5 vereadores citaram que o teor das solicitações estão relacionados aos assuntos das comunidades[17], assim como de natureza particular. Essa informação aponta para a existência de uma relação de subordinação ao procurar o legislativo para assuntos particulares. Não se trata aqui da gravidade dos problemas particulares que levam um cidadão a solicitar "favor" na Câmara Municipal, desde uma necessidade de ambulância, vagas em escolas e creches. Com todos os indicadores aferidos, tem-se o panorama do comportamento cívico de 31 entrevistados: **16 com alto comportamento cívico; 12 com médio comportamento cívico e 3 com baixo comportamento cívico**. Conclui-se que esse comportamento de civismo já existia em metade dos entrevistados, independente da implantação do OP em suas comunidades.

b) A influência do OP no comportamento cívico dos delegados: Os entrevistados listaram os principais limites e estímulos das pessoas participarem das plenárias do OP em suas comunidades rurais:

- Limites do Poder Público (Prefeitura): mostrar resultados; divulgar o processo OP; melhorar articulação entre as secretarias municipais.
- Limites da Sociedade Civil: desinteresse em participar de questões públicas; falta de credibilidade no governo; falta de tempo; distância (questão geográfica); cansaço; horário; simplicidade das pessoas (envergonhadas); local das reuniões (ex: igreja católica inibe os de outras crenças religiosas).

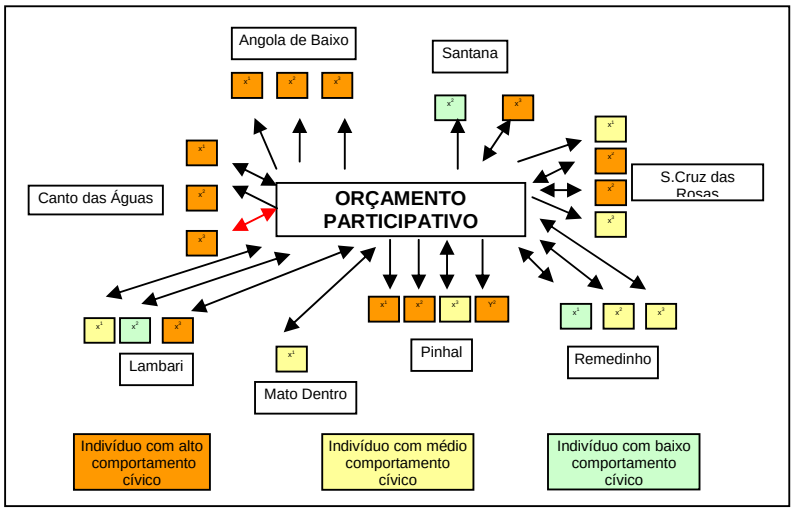
Como estímulos à participação, apontam a um maior esforço que deve partir da sociedade civil, entretanto atrelam ao Poder Público a maior responsabilidade em gerar os estímulos, sobretudo realizando as demandas solicitadas, melhorando a divulgação do processo e ainda, mostrando os resultados do OP como um todo.

Os entrevistados citaram as contribuições do OP em suas comunidades. De 30 entrevistados[18], 14 alegam que o OP não trouxe contribuição alguma para a sua comunidade.

[16] as respostas foram um tanto generalizado, não existindo de fato um programa ou uma frente de trabalho específica à parcela populacional.
[17] Conservação de estradas, transporte coletivo, segurança e saúde
[18] Desconsidera-se aqui a entrevistada da comunidade Santa Cruz das Rosas, a participante do Mato Dentro. Ainda não foi possível a coleta do formulário do Sr. Sakaguti na comunidade Santana, que veio a falecer.

Os 16 restantes apontam para a contribuição na educação, visto pela resposta de 13 entrevistados que citaram o MOVA - Programa de Alfabetização Voluntária de Adultos. Como avaliação da influência do OP no comportamento dos entrevistados, observou-se as alterações positivas, negativas ou ainda nenhuma alteração ocorrida no comportamento cívico dos mesmos.

Figura 6 – Relação do Comportamento Cívico dos delegados e influência do OP



Do total de 30 entrevistados (23 delegados e 7 participantes das plenárias do OP), conclui-se que para os participantes, o OP não trouxe nenhuma contribuição em suas vidas[19]. Já para 23 delegados, o OP alterou de forma negativa um entrevistado, citando as dificuldades das crianças, enfrentada pela mudança do sistema de transporte escolar[20]. Entre os 22 delegados restantes: **o OP não trouxe contribuições na vida de 10** e **trouxe contribuições na vida de 12**. Para esses últimos foi verificado a relação entre o comportamento existente e o "novo". Verificou-se que 3 eram conselheiros, participando diretamente do COPAJ; 4 eram participantes do MOVA; e os demais apontaram motivos de natureza social comunitária. Sendo assim, os fatores que alimentam os indicadores foram confirmados, e todos os entrevistados, sejam de baixo, médio ou alto comportamento cívico, não tiveram influência do OP em seus comportamentos através de atitudes práticas como: **associar-se em instituições rurais; participar de audiências públicas; procurar o Legislativo e Executivo; participar de conselhos municipais [21].**

5. CONCLUSÕES

A partir do que foi exposto neste trabalho, o mundo rural possui particulares em suas redes sociais e culturas, tradições, comportamentos cívicos dos indivíduos, que diferem do

[19] Somente um participante aponta a contribuição do OP em sua vida, pois trata-se de um entusiasmado aluno do Programa de Alfabetização na comunidade Lambari.
[20] Também aparece aqui a falta de uma política educacional.
[21] Após o OP foi registrado que dois delegados (Mato Dentro e Santa Cruz das Rosas) passaram a compor o Conselho Agrícola do município. Entretanto, esses já possuíam participação em atividades públicas anteriormente à implantação do OP em suas localidades.

mundo urbano. Porém o que se pode confirmar é que as políticas públicas para o desenvolvimento rural são insuficientes para atender a sua população. Buscou-se neste trabalho analisar a forma de aplicação e os efeitos sobre o capital social do instrumento OP, e concluiu-se que a estratégia da Prefeitura de Jacareí para promover capital social através deste programa requer alguns ajustes. Um dos aspectos essenciais para o bom funcionamento do OP é melhorar a articulação entre os atores sociais de determinada localidade, ao ver as instituições comunitárias, como instâncias necessárias entre o Poder Público e a Sociedade Civil. Essa prática não foi adotada em Jacareí, onde não se considerou o capital social existente a partir das instituições rurais. As plenárias contaram com um público diverso, podendo ser mais representativas, no caso de uma atuação conjunta. Conclui-se que o Poder Público e as Instituições não trabalham de modo articulado, dificultando assim o desenvolvimento rural sustentável do município, visto pelo atendimento das demandas rurais levantadas no OP, as quais poderiam ter mais "valor" nas decisões de um grupo fortalecido: sindicalizados, cooperados, associados, lideranças religiosas e o próprio agricultor. Contudo, o aspecto positivo é que o OP de Jacareí abriu o canal de comunicação entre a sociedade civil rural e a Prefeitura. Porém, se não houver uma melhor articulação com as instituições rurais, através de ações conjuntas, bem como a aplicação de investimentos, o OP pode criar sentimentos de frustração e um novo isolamento dessas comunidades rurais no processo de participação popular. Não houve alteração no comportamento dos entrevistados a partir do OP, visto pelos indicadores avaliados, entretanto, pode-se questionar se o tempo de 3 anos foi suficiente para gerar alguma modificação. Porém, houve uma mudança sutil observada no comportamento dos entrevistados e que está pautada no resgate da auto-estima de uma população que sempre esteve à margem das políticas públicas e criou seu próprio mecanismo de sobrevivência, visto a ajuda mútua verificada em todas as comunidades rurais de Jacareí.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Capital Humano e Capital Social nos territórios rurais. Imposições para uma nova formação dos profissionais de campo**. 2004.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensado o desenvolvimento rural** – Economia Aplicada – volume 4, n° 2, abril/junho 2000 -Departamento de Economia (FEA/USP) e Programa de pós-graduação em Ciência Ambiental – USP.

FIGUEIREDO, Jorge Eduardo. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro.** 113 p. Dissertação (Mestrado) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2001.

GRAZIA, Grazia de, RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000**. Fórum Nacional de Participação Popular, Editora, 2003

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil).** In: IV Conferência Regional ISTR – LAC – San José, Costa Rica – 8 a 10 de Outubro, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ – Cadastro Rural,1999

PUTNAM, Robert. **Social Capital: Measurement and Consequences.** Texto da Kennedy School of Government, Harvard University.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna.** Editora Fundação Getúlio Vargas, 2ª Edição, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia** participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.