



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

LINOVALDO MIRANDA LEMOS

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FORMAÇÃO DE CAPITAL
SOCIAL EM MUNICÍPIOS “NOVOS RICOS” FLUMINENSES: O
PROGRAMA “SAÚDE DA FAMÍLIA” DE QUISSAMÃ E O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RIO DAS OSTRAS**

**Rio de Janeiro
2008**



LINOVALDO MIRANDA LEMOS

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL
EM MUNICÍPIOS “NOVOS RICOS” FLUMINENSES: O PROGRAMA “SAÚDE DA
FAMÍLIA” DE QUISSAMÃ E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RIO DAS
OSTRAS**

**Tese apresentada ao Instituto de Geociências
da Universidade Federal do Rio de Janeiro
como requisito parcial para a obtenção do título
de Doutor em Geografia**

Orientadora: Prof.a Dra. Iná Elias de Castro

**Rio de Janeiro
Dezembro/2008**

LINOVALDO MIRANDA LEMOS

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL EM
MUNICÍPIOS “NOVOS RICOS” FLUMINENSES: O PROGRAMA SAÚDE DA
FAMÍLIA DE QUISSAMÃ E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RIO DAS
OSTRAS**

Tese apresentada ao Instituto de Geociências da
Universidade Federal do Rio de Janeiro como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutor
em Geografia

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Iná Elias de Castro – PPGG/UFRJ

Prof.^a Dra. Lena Lavinias – IE/UFRJ

Prof. Dr. Rodrigo Valente Serra – CEFET Campos – ANP

Prof. Dr. Scott Hoefle – PPGG/UFRJ

Prof. Dr. Augusto César P. da Silva – PUC-Rio

Para Júlia, minha filha, com todo amor.

Se aqui estivesse externaria uma felicidade contida, abafada, por essa etapa de minha vida. Dedico essa tese àquela que lutou comigo desde a infância para que eu pudesse estudar. Vencemos juntos muitos obstáculos. Queria muito que aqui estivesse para desfrutar comigo deste momento de realização. Saudades, mãe.

AGRADECIMENTOS

Um galo sozinho não tece uma manhã
ele precisará sempre de outros galos.
de um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito de um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

(João Cabral de Melo Neto. Tecendo a manhã)

Por mais que aquele que se lança à seara do doutorado se veja constantemente tragado pela escrita solitária diante do computador, “vozes” se fazem ouvir por detrás dos seus ombros: dos amigos com as palavras de estímulo, da orientadora com as sábias admoestações, dos colegas de trabalho com as trocas de idéias esporádicas, dos alunos com as dúvidas e questionamentos, daqueles que amamos com as lamentações pelas ausências. Por mais lugar-comum que possa parecer dizer isso, todos ajudaram, à sua maneira, na construção da tese. A esses meus agradecimentos.

Quero, no entanto, dizer um obrigado especial a minha orientadora, Prof.^a Iná Elias de Castro, pela confiança em mim depositada desde o início do processo e pelo convívio frutífero durante esses anos. Aprendi muito e cresci muito com sua presença em minha vida.

Aos amigos do GEOPPOL pelas discussões travadas nas nossas reuniões, pela companhia, pelos risos, pela troca de experiências. Ao Fabiano Magdaleno pela ajuda e pela amizade. Renata Fraga e Rejane Rodrigues meu muito obrigado por vocês existirem na minha vida, tenho muito orgulho da relação fraternal que surgiu entre nós.

Aos amigos de Campos, por me ouvirem, por me darem suporte emocional e intelectual na caminhada. Meu agradecimento aos meus amigos-irmãos, Bernadete Gusmão, Eugênio Lemos e Maria Amelia Ayd. Todos, ao seu modo, me ergueram e me fizeram caminhar. Obrigado por existirem na minha vida.

A Aleksandra, pelo apoio incondicional, pela amizade extrema, por ser uma mãe exemplar e um ser humano de grande valia. Obrigado por ser minha amiga e geradora da coisa mais rica que me foi dada, nossa filha Júlia. Minha filha, obrigado por colorir os meus sonhos (em tons de rosa, sua cor preferida, é claro), por dar alento e sentido à minha vida.

Ao CEFET Campos, minha casa, meus agradecimentos pelo suporte incondicional. Aos meus alunos do CEFET, especialmente os membros do NEGEO pela ajuda nos momentos de sufoco e pelo aprendizado e crescimento que me proporcionaram. Agradecimento especial a Bárbara, Gerson, Aline, Débora, Letícia e Gabriela. Ao Fábio pela caminhada conjunta em Rio das Ostras. Ao Prof. Rodrigo Serra pela competência e pela disposição eterna em ajudar.

A todas as pessoas de Quissamã e de Rio das Ostras que me concederam entrevistas; abriram portas doando seu tempo e paciência. Não vou nomeá-las, o que não diminui minha gratidão a todas elas.

A todos que na alvorada apanharam meu canto, cantaram seus cantos de galos, em tons e ritmos diferentes, e me ajudaram a fazer a minha (nossa) manhã, meus agradecimentos sinceros.

RESUMO

LEMOS, Linovaldo Miranda. **O papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios “novos ricos” fluminenses:** o programa “Saúde da Família” de Quissamã e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

A presente tese analisa o papel do estado na escala local como um agente de formação de capital social por meio de suas políticas públicas. O foco da pesquisa é o Programa Saúde da Família sobre o município de Quissamã e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras. São municípios de emancipação recente e que se notabilizaram nos últimos anos pelo expressivo aporte de recursos provenientes de rendas petrolíferas, e que, por causa disso, figuram entre os detentores dos maiores PIB per capita do país. Tal quadro de abundância de recursos traz para a ordem do dia a capacidade de organização da sociedade, por meio de suas redes, engajamento e participação, em demandar das administrações públicas locais eficiência na aplicação desses recursos. Os royalties, nesse sentido, são uma variável importante, pois se por um lado definem a grande capacidade de intervenção dessas municipalidades, por outro, demandam a necessidade de construção de formas de controle, intervenção e mobilização da sociedade na realização de objetivos comuns com vistas à justiça social nos territórios, o que se expressa nos ideais de capital social e de bom governo. Nesse sentido, a questão básica que guiou a análise foi investigar até que ponto as políticas públicas implementadas pelos municípios foram capazes de dinamizar processos mais amplos de formação de capital social sintetizados em princípios democráticos como participação, engajamento e interesse pela coisa pública ou se, ao contrário, alimentaram um círculo vicioso de clientelismo e dependência. A tese conclui que embora essas políticas implementadas fomentem um processo mais amplo de aprendizado democrático e embora sejam espaços institucionais importantes que abrem possibilidades para a accountability social, há fatores que influenciam fortemente nos processos e nos resultados dos programas. Dentre tais fatores está a própria moldura institucional sob as quais as políticas públicas se dão, mas também a herança da cultura participativa e a capacidade de mobilização dos atores sociais.

Em suma, o sucesso ou não das políticas públicas depende sim da capacidade de envolvimento da sociedade com a coisa pública, suas redes, associações, normas de reciprocidade e engajamento, mas embora possa haver estímulo à formação de capital social por meio dessas políticas públicas, os padrões de sociabilidade pré-existentes moldam o resultado do processo.

Palavras- chave: capital social, políticas públicas, municípios “novos ricos”.

ABSTRACT

LEMOS, Linovaldo Miranda. **O papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios “novos ricos” fluminenses:** o programa “Saúde da Família” de Quissamã e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

The present thesis analyzes the role of local level state as an agent of formation of social capital through its public policies. The focus of this research are two experiences, named, the “Family Health Program” of Quissamã municipality (“Programa Saúde da Família”) and the Participative Budget (“Orçamento Participativo”) of Rio das Ostras municipality. Those are new municipalities on Brazilian political context and, indeed, great receivers of royalties of petroleum. As a result, they are among the greatest per capita incomes in Brazil. This situation of abundance of resources brings about the necessity of society organization, by its nets, engagement and participation, in demand by the public administration efficiency in the application of these resources. In this sense, royalties are an important aspect because if on the one hand define the capacity of intervention of those municipalities, on other hand, demand the necessity of construction of tools for the control, intervention and social mobilization in the achievement of shared objectives aimed at social justice on the territory which is reflected by the ideals of social capital and good governance. In this regard, the main question that guided this analysis was investigating if the public policies implemented were able to stimulate wider processes of social capital formation summarized in democratic principles such as participation, engagement, and interest in public life or, on the opposite, stimulate a cycle of dependence and vertical relations among population and local politicians. The thesis concluded that despite the fact those public policies trigger a wider process of democratic learning and open up important institutional spaces that allow social accountability, there are elements that strongly influence the process and the result itself: the institutional frame, the participative culture inheritance and the mobilization of social actors. In sum, the success or not of public policies depends on the society’s involvement and mobilizations capacity and, despite the fact there could

be social capital stimulus through those policies, the pre-existent framework shapes the result of the process.

Key- words: social capital, public policies, “newly rich” municipalities.

LISTA DE SIGLAS

AIS: Ações Integradas de Saúde

ANP: Agência Nacional do Petróleo

BNDS: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CEFET Campos: Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos

CIA: *Central Intelligence Agency*

CIDE : Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro

CNM: Confederação Nacional dos Municípios

CNPE: Conselho Nacional de Política Energética

COMFORÇA: Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo

CNR: *Comisión Nacional de Regalías*

COP: Coordenação Orçamento Participativo

DEM: Partido dos Democratas

FNR: *Fondo Nacional de Regalías*

FPE: Fundo de Participação dos Estados

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M : Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INAMPS: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ISS: Imposto sobre Serviços

ITR: Imposto Territorial Rural

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

NNPC: *Nigeria National Petroleum Company*

NOB: Norma Operacional Básica

OMPETRO: Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás do Estado do Rio de Janeiro

OP: Orçamento Participativo

PACS: Programa “Agentes Comunitários de Saúde”

PETROBRAS: Petróleo Brasileiro S/A

PL: Projeto de Lei

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

POP: Programa de Orçamento Participativo

PP: Partido Progressista

PSF: Programa Saúde da Família

PT: Partido dos Trabalhadores

SC: Santa Catarina

SP: São Paulo

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

TCE: Tribunal de Contas do Estado

UCAM: Universidade Candido Mendes

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

CARTOGRAMAS

01: Municípios selecionados: Quissamã e Rio das Ostras.....	02
02: Rio de Janeiro: regiões e zonas de produção sujeitas ao recebimento de royalties.....	33
03: Estado do Rio de Janeiro: delimitação das bacias de exploração de petróleo, linhas ortogonais e paralelas e zonas de produção para efeito de recebimento de royalties.....	38
04: Os municípios da OMPETRO.....	42
05: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 1991 Municípios do Estado do Rio de Janeiro.....	52
06: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2000 Municípios do Estado do Rio de Janeiro.....	53
07: Evolução da Implantação das Equipes Saúde da Família Brasil - 1998 - novembro/2007.....	134

TABELAS

01: Distribuição Percentual da População de Quissamã por Grupos de Idade 1970-2000.....	132
02: População do Município de Quissamã: evolução e taxas de urbanização (1970-2000).....	134
03: Quissamã: Número de nascidos vivos e óbitos em menores de um ano (2000-2006).....	141
04: Taxa de mortalidade infantil – Brasil e regiões (por mil).....	141
05: Quissamã: Gastos com saúde	148
06: População município de Rio das Ostras: Evolução (1970-2000).....	176

FIGURAS

01: Folder com a localização das Unidades do PSF em Quissamã.....	143
02: Verso do folder explicando à população a utilização dos serviços de saúde.....	144
03 e 04: Panfletos favoráveis à emancipação de Rio das Ostras.....	172 e 173
05: Panfleto contrário à Emancipação de Rio das Ostras.....	174
06: Fluxograma com as etapas de elaboração do OP de Rio das Ostras.....	182
07: OP de Rio das Ostras: Divisão do município em quinze setores.....	183
08: OP de Rio das Ostras: cédula para escolha das prioridades.....	184
09: OP de Rio das Ostras: cédula para escolha das reivindicações.....	185
10: Organograma do funcionamento do OP jovem de RO: O processo de escolha dos representantes.....	193
11: Organograma do funcionamento do OP jovem de RO: O papel do Conselho Jovem.....	194
12: Hipóteses sobre a relação entre políticas públicas e capital social.....	220
13: Interdependência entre capital social e políticas públicas.....	196
14: Os recursos das políticas públicas.....	197

GRÁFICOS

01: Brasil: Petróleo Total – Produção Mensal.....	39
02: Taxa de crescimento populacional nos municípios da OMPETRO.....	47
03: Evolução da dependência de Receitas oriundas dos <i>Royalties</i>	49
04: Royalties + participações especiais em valores correntes.....	50
05: Evolução do Número de Municípios com Equipes de Saúde da Família Implantadas - BRASIL - 1994 – novembro	119
06: Quissamã: n.º de empregos por atividade econômica	136
07: Rio das Ostras: n. de empregados por atividade econômica.....	179

QUADROS

01: Síntese do debate sobre a justiça no pagamento dos royalties.....	21
02: Distribuição dos royalties sobre a produção na plataforma continental.....	35
03: Participações Especiais.....	36
04: Dados gerais dos municípios da OMPETRO.....	46
05: Competências concorrentes e competências municipais.....	60
06: Impostos locais e transferências constitucionais	62
07: Classificação das políticas públicas.....	67
08: Uma tipologia dos conselhos.....	72

09: Os tipos de capital social.....	91
10: Quatro perspectivas de capital social e desenvolvimento econômico.....	93
11: Dois modelos de medicina.....	113
12: Responsabilidades das esferas gestoras em atenção básica	124
13: Famílias adscritas por Unidade de Saúde da Família em 2005.....	139
14: Samba de bloco carnavalesco evocando a emancipação de Rio das Ostras.....	170
15: Trecho de livro de morador de Rio das Ostras.....	175
16: Três experiências de OP.....	199

SUMÁRIO

Agradecimentos	vii
Resumo.....	viii
Abstract.....	x
Lista de siglas.....	xii
Lista de ilustrações.....	xiv
Introdução.....	01
Capítulo 1: Os marcos institucionais dos royalties do petróleo e os beneficiados no estado do Rio de Janeiro.....	12
Introdução.....	12
1.1. Royalties: o significado do debate sobre os princípios norteadores do seu pagamento.....	12
1.2. Experiências internacionais na distribuição, pagamento e aplicação das rendas petrolíferas.....	22
1.3. Os marcos institucionais-legais que regulam o pagamento de royalties no Brasil.....	30
1.4. A OMPETRO e seus dilemas: a construção de uma nova configuração territorial calcada na manutenção do status quo?.....	40
Conclusão do capítulo.....	54
Capítulo 2: O recorte local-municipal e suas políticas públicas como objeto de análise.....	57
Introdução.....	57
2.1. A escala local dentro do marco institucional da Constituição de 1988 e as prerrogativas de Implementação de políticas públicas pelo município.....	58
2.2. As políticas públicas.....	65

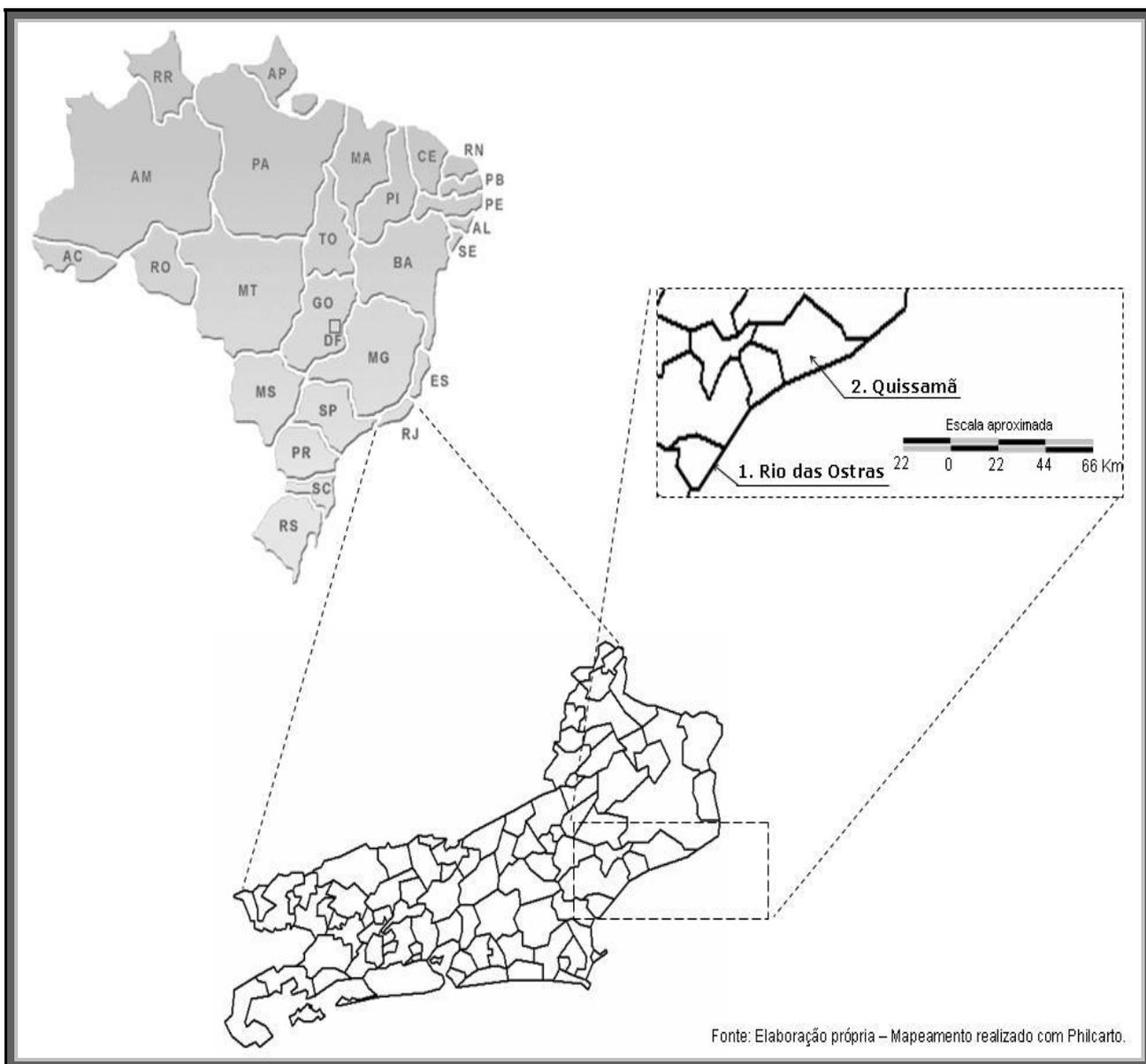
2.3. Os conselhos municipais de políticas públicas.....	70
Conclusão do capítulo.....	73
Capítulo 3: Capital social e accountability.....	76
Introdução.....	76
3.1. A emergência de um conceito nos anos 1990.....	77
3.2. Autores seminais: Bourdieu, Coleman e Putnam.....	83
3.3. Os tipos de capital social consagrados pela literatura.....	90
3.4. Alguns problemas teóricos.....	94
3.5. Capital social e accountability.....	103
Conclusão do capítulo.....	105
Capítulo 4: O programa “Saúde da Família” de Quissamã como uma política pública na escala local.....	108
Introdução.....	108
4.1. A constituição do Sistema Único de Saúde (SUS).....	109
4.2. O Programa Saúde da Família (PSF): a “reforma da reforma” na área de saúde.....	115
4.3. O município como implementador de políticas públicas na área da saúde.....	119
4.4. Os Conselhos Municipais de Saúde e seu papel como instrumentos de participação e accountability.....	125
4.5. O município de Quissamã.....	130
4.6. O modelo de saúde implantado em Quissamã.....	138
4.7. De volta à teoria do capital social com os olhos voltados para Quissamã.....	150
Conclusão do capítulo.....	158

Capítulo 5: O Orçamento Participativo de Rio das Ostras: rumo a um modelo mais democrático de gestão dos recursos dos royalties?	161
Introdução.....	161
5.1. Orçamento participativo, políticas públicas e capital social.....	162
5.2. O município de Rio das Ostras.....	169
5.3. O modelo de Orçamento Participativo implantado em Rio das Ostras.....	180
5.4. O Orçamento Participativo Jovem (OP Jovem) de Rio das Ostras.....	191
5.5. De volta à teoria do capital social com os olhos voltados para Rio das Ostras.....	196
Conclusão do capítulo.....	208
Considerações finais	211
Referências	224

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, como todas as iniciativas de pesquisa, é fruto de certas inquietações que convêm serem trazidas de antemão à baila para o entendimento do processo de construção da tese e dos pontos de vistas a partir dos quais a mesma foi escrita. Ela vai de encontro às opiniões que igualam, de forma pacífica e não questionadora, a emancipação política, ou seja, a criação de novos municípios, à corrupção e ao mau uso do dinheiro público, bem como às afirmações que subliminarmente, viam na centralização político-administrativa uma solução para esses males. Embora se concorde com o fato de que a constituição de novos municípios possa responder aos interesses de uma elite, acredita-se também que olhar para o processo exclusivamente a partir dessa lente pode significar incorrer em reducionismos.

Assim, este trabalho reafirma a importância da escala local, do município, como um possível espaço (social, histórico e geográfico) de aprendizagem, exercício e aprimoramento da democracia. Portanto, defende-se aqui a prerrogativa de se enxergar o município como aquela escala da proximidade, da co-presença, da implementação de políticas públicas mais próximas das necessidades dos cidadãos. Para os mais céticos essa é uma postura crédula demais. No entanto, não se trata de crença ou de uma visão demasiadamente positiva da realidade. Trata-se de afirmações baseadas no estudo de duas experiências concretas, duas políticas públicas implementadas por municípios novos do Estado do Rio de Janeiro: Quissamã e Rio das Ostras (vide Cartograma 01). Como se verá, afirmar a possibilidade do aprendizado democrático por meio das políticas desenvolvidas nesses municípios, não significa negar as contradições e incongruências do processo, nem a existência de interesses de uma elite política e tão pouco a necessidade de maior aprofundamento e abertura das próprias políticas públicas às demandas e controle da sociedade. Mas, ao fim e ao cabo, são estes os desafios que estão no cerne da construção de um exercício democrático.



Cartograma 01: Municípios selecionados: Quissamã e Rio das Ostras

Os dois municípios do interior do Rio de Janeiro, foco dessa pesquisa, possuem elementos que os singularizam no contexto do estado e mesmo do país e que, por isso, os tornam importantes objetos de estudos: i) são marcados pelo expressivo aporte de recursos que os colocam entre os maiores recebedores nacionais de rendas petrolíferas; ii) são os detentores de um dos maiores PIB per capita do estado do Rio de Janeiro e do Brasil; iii) são municípios novos, emancipados no contexto mais amplo do pós Constituição de 1988; iv) são municípios que estão, juntamente com outros recebedores de rendas petrolíferas, no

centro de uma discussão a respeito dos critérios de distribuição bem como das formas de destinação e bom uso desses recursos.

Como recurso empírico privilegia-se a análise de duas políticas implementadas, a saber, em Quissamã o “**Programa Médico de Família**” e em Rio das Ostras, o “**Orçamento Participativo**”. Embora sejam iniciativas de cunho muito diferenciados entre si, há entre elas importantes convergências. Em primeiro lugar, ambas são áreas de grande abrangência social e impacto político na sua realização. No caso da saúde, por sua capacidade em determinar a qualidade de vida dos cidadãos e, por isso mesmo, ser um campo de ação social muito sensível dentro do jogo político eleitoral do município. No caso do orçamento porque é a partir dele que se concretiza o oferecimento de serviços e obras que tornam mais digna a vida dos cidadãos. Não que outras dimensões não sejam igualmente importantes, como por exemplo, a cultura. Mas saúde e orçamento, pela capacidade de interferência no cotidiano dos cidadãos, configuram-se como campos nevrálgicos de ação política local.

Por outro lado, são iniciativas governamentais de grande visibilidade, tanto por sua importância intrínseca, como se disse acima, quanto pelo fato de serem talvez as “*meninas dos olhos*” dessas municipalidades. Há grande propaganda em torno delas, há grande aplicação de recursos e de esforços para que os resultados positivos apareçam. São, portanto, áreas que, de uma forma ou de outra, dependem dos recursos oriundos das rendas petrolíferas já que é a partir dessas rendas que há uma folga orçamentária que permite a concretização das políticas da forma como são feitas.

Mas há, também, o importante fato de que, como se verá adiante, tanto o modelo de Programa Saúde da Família (PSF) quanto o de Orçamento Participativo (OP), guardadas as diferenças entre eles, pressupõem participação e envolvimento dos seus cidadãos na sua concretização. Em suma, são políticas que dependem não só da “vontade” do poder público e de seus funcionários, mas também do envolvimento dos munícipes nos processos, o que pressupõe, nesse sentido, a importância do capital social na sua implementação. A unidade analítica pretendida reside na questão da capacidade (ou não) desses programas de deflagrarem processos mais amplos de participação e engajamento social na escala local. É por

isso que, como ferramenta analítica, recorreu-se ao conceito de “capital social”, motivo pelo qual se tece algumas considerações iniciais sobre o mesmo.

Muito barulho se fez em torno do conceito, seja para tomá-lo como panacéia, ou para desqualificá-lo (no momento oportuno o leitor poderá compreender melhor o que se quer, com isso, dizer). O autor desse texto, quando fazia mestrado, tomou contato com o trabalho de Robert Putnam e se inquietou com certos rasgos deterministas do autor. No entanto, desde aquele instante, compreendeu a importância dos laços associativos que unem os indivíduos para a resolução de problemas comuns, bem como a importância da cultura cívica e da predisposição dos cidadãos a se engajarem numa determinada ação social. Pensou-se muito nisso a partir de sua antítese, ou seja, da falta de cuidado com a coisa pública, do esgarçamento dos laços sociais, do individualismo e da falta de civismo que caracterizam certas sociedades.

Desde Alexis de Tocqueville e sua ênfase na vivacidade da sociedade americana, parece ser esse um ponto comum: qualquer projeto progressista, democrático e incluyente não pode prescindir de cidadãos participativos, preocupados com a coletividade e dispostos a contribuir, por meio de suas diversas formas de associação, para o bem comum. A grande questão é que, ao se tomar ao pé da letra o *Making Democracy Work*, cai-se num irremediável pessimismo, pois concordar com a afirmação de Putnam de que a comunidade cívica tem suas raízes fincadas no passado, significa duvidar das possibilidades de mudança naquelas sociedades “não-cívicas”. Seriam sociedades então fadadas ao fracasso, nessa linha de raciocínio. No entanto, o que a saraivada de pesquisas posteriores mostrou é que o capital social pode ser criado ou induzido por meio da ação do próprio Estado, via políticas públicas. É esse o ponto central do presente trabalho, a associação entre políticas públicas e capital social.

No que diz respeito à análise desta relação nos municípios em questão, Quissamã e Rio das Ostras, deve-se chamar atenção para a importante variável representada pelos recursos provenientes do pagamento de *royalties* do petróleo. Os motivos do seu recebimento são encontrados no aumento da produção brasileira e dos preços internacionais, mas principalmente por causa de uma legislação

específica que permite a existência do seu pagamento, fatores esses que serão discutidos mais adiante.

Não sem motivo tem-se chamado esses municípios de “*novos-ricos*”. Não há nenhum ineditismo nisso, já que a literatura recentíssima sobre o tema assim os têm chamado (oportunamente se discutirá esses autores, especialmente os trabalhos de Rodrigo Serra). O interesse aqui é aproveitar-se desse epíteto pelo motivo de o mesmo trazer embutidas duas idéias-chave: de um lado, o caráter de municípios que realmente “se tornaram ricos” em época recente pelos recursos oriundos dos *royalties*. Nesse sentido o fator “*royalty*” é um elemento importante para a presente pesquisa, pois é a partir dele que se constituem uma série de transformações espaciais, econômicas e sociais. Por outro lado, “novo rico” evoca um sentido jocoso, até pejorativo, com o que normalmente se toma essa expressão.

No caso em tela, diante de uma situação de relativa abundância de recursos, essas municipalidades estariam numa situação extremamente vantajosa quando comparadas com os orçamentos disponíveis em outros municípios brasileiros na mesma faixa populacional (SERRA; PATRÃO, 2003). Assim sendo, poder-se-ia assumir que o crescente afluxo dos *royalties* afasta esses municípios daquele quadro descrito por Santos (1989) de “Trágica Condição da Política Social”, na qual a carência de recursos impõe aos governantes a necessidade constante de fazer “escolhas trágicas” quando da intervenção na área social¹.

A questão de fundo, então, é o problema da eficiência e sensibilidade das administrações na aplicação dessas rendas petrolíferas, o que coloca em xeque a capacidade de organização da sociedade, por meio de suas redes, engajamento e participação, em demandar políticas públicas eficientes. Assim, os estoques de capital social presentes numa coletividade são elementos de fundamental importância não só na redução dos custos de transação como também na facilitação da realização de certos objetivos comuns e na elevação do desempenho de

¹ Isso porque na maioria das vezes, segundo o autor, “A descoberta de que a opção entre a equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez) constitui genuíno dilema foi apenas a antecâmara para a luminosidade maior do espaço inteiro da sociedade: toda escolha social é uma escolha trágica no sentido radical de que, mesmo decisões altamente benéficas reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal. Por exemplo, [...] se se decide produzir aparelhos de hemodiálise em número suficiente para atender à demanda, maior será o número de cancerosos desassistidos” (SANTOS, W., 1989, p. 37).

instituições e de governos. Dessa forma, se por um lado as rendas petrolíferas possibilitam uma maior margem de manobra para essas municipalidades na implementação dessas políticas públicas, por outro, trazem à baila a necessidade de construção de formas mais eficazes de participação social com vistas ao monitoramento e exigência de prestação de contas das autoridades públicas aos cidadãos. Em outras palavras, nos faz pensar na questão da capacidade de *accountability* presente – ou não - nessas coletividades ².

A questão dos *royalties* entra na pesquisa como o importante elemento que define a maior capacidade financeira de intervenção do poder público municipal por meio de suas políticas bem como a criação de possibilidades para processos mais amplos de mudança sintetizados na idéia de modernização produtiva e de crescimento econômico (CRUZ, 2004). Nesse sentido, esses dois pontos suscitados a partir do fato “royalty” do petróleo nos levam ao terceiro, igualmente relevante, ou seja, a possibilidade de se pensar em formas de controle, intervenção e mobilização da sociedade na realização de objetivos comuns com vistas à justiça social nos territórios, o que se expressa nos ideais de capital social e de bom governo.

A análise dos programas selecionados se dá à luz de uma questão básica, a de investigar até que ponto as políticas públicas implementadas pelos municípios foram capazes de dinamizar processos mais amplos de formação de capital social sintetizados em princípios democráticos como participação, engajamento e interesse pela coisa pública. Ou se, ao contrário, alimentaram um círculo vicioso de clientelismo e dependência, ou seja, a antítese do capital social. Convém, de antemão, clarificar o que se entende por “clientelismo e dependência” e qual sua relação com as políticas públicas.

O conceito de clientelismo está intimamente relacionado ao estudo de sociedades que, não obstante terem passado por um processo de modernização (industrialização, urbanização, alfabetização), não lograram desvencilhar-se de

² Tenha-se em mente a afirmação de Claus Offe (2001) de que a mudança mais profunda nos últimos 25 anos se deu no terreno da política, no estabelecimento de regimes democráticos liberais e os direitos e garantias trazidos na esteira desse processo: grosso modo, o direito de participação política para todos os cidadãos, a garantia de direitos humanos, civis e políticos, o respeito ao mando da lei e a *accountability* das elites governamentais.

estruturas anteriores de dominação social de uma elite (MASTROPAOLO, 2004)³. O sistema de clientela, como nos adverte Fedozzi (2001), é baseado essencialmente numa relação de dependência econômica e política em sociedades que não passaram pela clássica transição burguesa para o moderno, como é o caso da sociedade brasileira⁴. Para José Murilo de Carvalho o conceito de clientelismo “foi sempre empregado de maneira frouxa” referindo-se, de forma geral, a uma relação entre dois atores políticos na qual há “a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p. 2).

A relação clientelista é, nesse sentido, bilateral, na medida em que de um lado há o cliente, o eleitor e, de outro, o patrono, o Estado, este personificado na figura do político ou do funcionário público. A moeda de troca dessa relação, portanto, é o acesso ao aparelho de estado e às benesses que possam daí advir. Note-se que, nesses termos, não se está diante da garantia de direitos sociais universais por meio de políticas públicas, mas sim de ações sociais baseadas no “personalismo, na reciprocidade de benefícios e nas lealdades individuais” (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006, p. 138), o que se traduz numa prática de gestão pública marcada por

Uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática de apropriação privada das instituições públicas [...] e, finalmente, o clientelismo como conteúdo primordial das relações entre o Estado e a sociedade. (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006, p. 143).

³ Na sua origem romana o cliente era um indivíduo que gozava do *status libertatis*, geralmente escravos libertos e estrangeiros, que mantinham uma relação de dependência econômica e social a um *patronus*, indivíduo de origem nobre que o protegia em troca de garantia de obediência e fidelidade. Tratava-se, na verdade, de uma relação entre indivíduos de posição social diferenciada, na qual se estabelecia uma série de obrigações recíprocas. Por exemplo, o patrono deveria proteger o cliente, defendê-lo em juízo, testemunhar em seu favor bem como destinar parte de suas terras para seu uso. Este, por sua vez, deveria defender o patrono com armas, testemunhar a seu favor num tribunal e, caso fosse necessário, prestar-lhe ajuda financeira (MASTROPAOLO, 2004).

⁴ Esse é um ponto em comum entre três autores clássicos: Sérgio Buarque de Holanda (Raízes do Brasil, de 1936), Raymundo Faoro (Os Donos do Poder, de 1958) e Simon Schwartzman (Bases do Autoritarismo Brasileiro, de 1982). Segundo Fedozzi (2001, p. 62): “Utilizando-se da sociologia weberiana, estas obras [...] entendem o Brasil como uma nação peculiar: formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa”.

Até como forma de tornar o conceito menos “frouxo”, recorreu-se a Fedozzi (2001) para qualificar o fenômeno a partir de algumas características fundamentais. Para esse autor, há um processo de modernização que se dá dentro de estruturas tradicionais de dominação na qual persistem: i) a troca de favores; ii) a fidelidade pessoal; iii) o acesso privilegiado a centros de poder e centros decisórios e iv) o recurso ao particularismo e à barganha em oposição às regras universais, objetivas e pessoais que deveriam caracterizar as sociedades democráticas (FEDOZZI, 2001, p. 46-48). Quando referir-se, nessa tese, a *clientelismo* será com base nessas características.

Ao se proceder à análise dos programas, Saúde da Família e Orçamento Participativo, procurou-se investigar até que ponto a capacidade de organização da sociedade influencia ou não nos rumos de cada um. Aspectos como o envolvimento e abertura do poder público às demandas da população, a capacidade de interferência da sociedade na implementação e execução dos programas bem como a possibilidade de *accountability* estão no cerne dessa questão. No caso dos programas em tela, pretende-se investigar a existência ou não de canais que permitam a prestação de contas e a informação sobre o andamento dos rumos das políticas nesses municípios.

Ao assim proceder, o trabalho evidencia importantes atores sociais envolvidos no processo e os resultados obtidos por essas políticas e ações do poder público municipal. Contribui, assim, para a compreensão das formas que as relações entre Estado e Sociedade Civil podem assumir na escala local, demonstrando como essas relações são afetadas pelo conjunto de normas de confiança, cooperação, reciprocidade e participação disponíveis nessas coletividades. Como forma de dar visibilidade a esses aspectos da participação social, privilegia-se na análise as associações (de moradores e de usuários dos serviços) e os conselhos (do Orçamento Participativo e de Saúde).

No que se refere aos instrumentos metodológicos utilizados, além da pesquisa bibliográfica que é de praxe a todo trabalho científico, privilegiou-se a realização de entrevistas semi-estruturadas com aqueles mais diretamente

envolvidos com a política em questão⁵. Geralmente, nos trabalhos sobre capital social, prevalecem os modelos de entrevistas estruturadas, com perguntas objetivas aplicadas sob a forma de questionários padronizados (GROOTAERT e BASTELAER, 2002; GROOTAERT, 2004). Aqui, ao contrário, as entrevistas foram feitas tomando como base um “script” ou elenco de questões estabelecidas previamente que funcionaram como pontos deflagradores de um diálogo pesquisador-entrevistado. Com esse modelo semi-estruturado adotado, procurou-se estabelecer um espaço de abertura para que os entrevistados pudessem complementar as respostas, solicitar esclarecimentos e falar livremente aspectos relacionados à temática (ALVES-MAZZOTI e GEWANDSZNAJDER, 2002). Em certas ocasiões, o pesquisador portou-se como “observador não-participante”, o que na prática significa dizer que compareceu às reuniões do OP de Rio das Ostras e à Conferência Municipal de Saúde de Quissamã como um observador, fazendo anotações e observando as dinâmicas estabelecidas. Houve um trabalho de pesquisa em documentos textuais, dentre eles, as atas das reuniões do conselho de saúde e documentos referentes ao processo de emancipação nos dois municípios (sejam eles oficiais ou produzidos pela população). Ainda dentro desse grupo, de documentos textuais, procedeu-se à análise da legislação federal e municipal concernente aos diversos subtemas presentes na tese, bem como a pesquisa em sites como o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o CIDE (Centro de Informação de Dados do Rio de Janeiro), especialmente na caracterização dos municípios.

A tese está estruturada sob a forma de cinco capítulos além dessa introdução e da conclusão. Como forma de tornar claros os argumentos apresentados, optou-se por iniciar cada capítulo por uma breve introdução indicando os pontos centrais que irão ser discutidos, da mesma forma que, ao final de cada etapa, é fornecida uma conclusão. Por esse motivo, para não ser redundante, aponta-se aqui apenas a linha de raciocínio que se pretendeu desenvolver a partir da forma como os capítulos estão dispostos na tese.

⁵ Assim, do PSF foram entrevistados coordenadores e assessores técnicos, agentes de saúde, uma médica e uma ouvidora da área, além de conselheiros de saúde do município. Em Rio das Ostras, as entrevistas se concentraram nos representantes das associações de moradores, conselheiros do OP, a secretária de planejamento, conselheiros do OP Jovem, presidente e ex-presidente do Conselho do Programa de Orçamento participativo e um vereador. No total foram realizadas 25 entrevistas.

Esta disposição segue uma lógica na qual o primeiro capítulo visa dispor os fatores que permitiram o afluxo de rendas petrolíferas aos municípios em foco nesse trabalho e os termos do debate que questionam tal estado de coisas. A discussão é ampliada de forma a contemplar também uma análise de outras experiências internacionais da questão bem como a atuação e caracterização dos municípios que compõem Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO).

O segundo capítulo dedica-se a analisar a importância da escala local-municipal e de suas políticas públicas dentro do sistema federativo brasileiro reafirmando essa escala como um objeto de estudo privilegiado da geografia política contemporânea. Esse capítulo, ainda, se dedica à conceituação e caracterização das políticas públicas, demonstrando também o papel dos conselhos municipais de política pública como instâncias de participação e de accountability.

No terceiro capítulo a discussão sobre capital social e accountability na sua relação com as políticas públicas é aprofundada. Neste capítulo, os autores seminais desse debate são analisados, bem como os tipos de capital social consagrados pela literatura e os problemas teórico-metodológicos de seu uso na pesquisa acadêmica.

No quarto e quinto capítulos são analisados, respectivamente, o Programa Saúde da Família de Quissamã e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras, procurando fazer dialogar as discussões mais conceituais e teóricas com as experiências desses programas. Eles procuram seguir certa lógica explicativa que parte da identificação e análise da política em questão situando-as ao contexto nacional de sua emergência para então se dedicar aos modelos implantados nos municípios. Em cada um desses capítulos é feita, oportunamente, a caracterização dos dois municípios, incorporando-se ao debate o perfil econômico, demográfico e orçamentário a fim de se compreender as condições materiais concretas nas quais as políticas públicas alvo da pesquisa se deram. A condição de “municípios novos” (porque de emancipação relativamente recente) e de “municípios novos ricos” (pelo

fato de serem grandes recebedores de *royalties*), faz pensar nas mudanças que passaram, após a emancipação, sob a égide do afluxo das rendas petrolíferas ⁶.

Na conclusão os pontos centrais discutidos ao longo da tese são retomados, ao mesmo tempo em que são alinhavadas as possíveis sínteses da pesquisa.

⁶ Analisa-se, nessa parte, o processo de emancipação, mas sem a menor pretensão de proceder a uma narrativa detalhada desde os primórdios da colonização até a atualidade, o que, diga-se de passagem, fugiria aos objetivos desse trabalho. A questão de fundo aqui é clara: centrar-se no processo de emancipação e demonstrar as transformações que ocorreram a partir daí na sua relação com os *royalties*. Esse foco é importante principalmente se levar-se em conta que o petróleo, em grande parte, embalou as iniciativas de emancipação (NETO e AJARA, 2004).

CAPÍTULO 1

OS MARCOS INSTITUCIONAIS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E OS BENEFICIADOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Introdução

O presente capítulo analisa os princípios norteadores do pagamento de royalties da exploração petrolífera, trazendo à baila a discussão atual sobre a justiça dos critérios de distribuição desses recursos e de sua conseqüente concentração espacial, focando-se no caso dos municípios fluminenses. Traça ainda um quadro geral de outras experiências internacionais nessa questão, visando contextualizar a experiência brasileira dentro de um quadro mais amplo. A partir daí, analisa as condições *legais* que permitiram a existência de um conjunto de municípios “novos ricos” no estado do Rio de Janeiro de forma a permitir a compreensão da moldura institucional sob a qual os pagamentos das rendas petrolíferas se dão. Analisa-se então a organização criada com o intuito de garantir a manutenção do afluxo de royalties para esses municípios, a OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo). Discute-se, ainda nesse momento, a formação de uma nova configuração territorial a partir da aglutinação de interesses em torno dessa organização demonstrando também as pressões às quais a mesma está sujeita atualmente.

1.1. Royalties do petróleo: o significado e o debate sobre os princípios norteadores do seu pagamento

A palavra *royalty* deriva originalmente do latim *regalem/regal* (majestoso, nobre, real) e *rex* (rei). Do francês antigo tem-se *roial/roialté* que mais tarde viria a ser *royal, royale* (relativo ou pertencente ao rei). Na língua inglesa, a palavra designa originalmente “*prerogatives, rights, or privileges pertaining to, or enjoyed by, the sovereign*” ou “*a royal prerogative or right, especially in respect of jurisdiction, granted by the sovereign to an individual or corporation (in later use denoting chiefly*

right over minerals)”⁷ (LITTLE et al., 1950). Progressivamente, desse sentido original de prerrogativa de direito de recebimento pelo uso daquilo que é de jurisdição real, a palavra assume as formas como hodiernamente são utilizadas: o pagamento a um proprietário ou a um inventor pelo uso de um produto patenteado; o pagamento a um autor, editor ou compositor pelas cópias das suas obras, ou o pagamento pela exploração mineral (WEKLEY, 1952; LITTLE et AL., 1950; MAROTE, 2002). No caso brasileiro, os *royalties* do petróleo são uma compensação financeira devida ao Estado, proprietário constitucional das jazidas.

O princípio que guia – idealmente - a cobrança de *royalties* pela exploração petrolífera é o caráter finito, não renovável desse recurso (ANP, 2001) e, por isso mesmo, a necessidade de se promover justiça intergeracional. É nessa direção que Pacheco (2007) considera o *royalty* como sendo uma *renda de escassez*, ou seja, um instrumento de promoção de políticas públicas capaz de promover a equidade entre as gerações pelo uso presente de um recurso finito. A base teórica desse conceito encontra-se, segundo Serra, Mothé e Morett (2007) em autores como Hotteling (1931), Hartwick (1977), Martinez-Aliez (1989) e Postali (2002)⁸ e baseia-se no pressuposto fundamental de que:

A geração de uma receita tributária sobre a extração de um bem finito deve financiar às gerações futuras, no sentido de torná-las menos dependentes daquele recurso mineral. Portanto, a importância sobre a distribuição das rendas do petróleo, para além de seus desdobramentos espaciais mais imediatos, é justificada também pelo nexo temporal, que faz das companhias petrolíferas pagadoras de compensações extraordinárias, em acréscimo ao conjunto ordinário de tributos incidentes sobre qualquer atividade produtiva (SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2007).

⁷ “Prerrogativas, direitos ou privilégios pertencentes ou gozadas por um soberano” [ou] “uma prerrogativa ou direito real, especialmente com relação à jurisdição, garantida pelo soberano a um indivíduo ou corporação (em sentido mais recente, denotando principalmente o direito sobre jazidas minerais). Tradução livre do autor.

⁸ As referências completas sobre renda mineral e justiça intergeracional encontra-se em HARTWICK, J. Intergeneration Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *The American Economic Review*, vol. 67, n. 5, dez/1977. p. 972-75; HOTELLING, H. The Economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-75, abril de 1931. POSTALI, F. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p.; MARTINEZ-ALIER, J. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Basil Blackwell, 1989.

Apesar desse princípio geral relacionado ao uso, no presente, de um recurso escasso, outras justificativas poderiam ser evocadas. Segundo Serra e Patrão (2003); Serra (2005) e Pacheco (2007), o *royalty* pode ser também entendido como sendo: i) *uma forma de captura de renda extraordinária (acima dos lucros médios auferidos pelo conjunto das atividades produtivas)*: por se tratar de um ramo altamente concentrador de capitais e fechado à concorrência, o setor goza de uma situação privilegiada no mercado, daí a cobrança por essa renda diferenciada para que se possa, grosso modo, dividir com a sociedade os lucros daí advindos; ii) *um mecanismo de internalização dos custos sociais da exploração*: a exploração do petróleo e o consumo dos seus derivados significam degradação ambiental e elevam os custos sociais para a manutenção de equipamentos públicos. A cobrança dos royalties é uma forma de se extrair recursos dessas empresas visando dotar o poder público de recursos para fazer frente a esses custos sociais; iii) *uma fonte de receita pela alienação do patrimônio público*: como reza o Art. 176 da Constituição Federal, os recursos do subsolo são patrimônio da União, e os *royalties* são uma forma de o Estado gozar de uma renda pela alienação dos recursos, até como forma de revertê-la em benefício público; iv) *um recurso compensatório aos impactos territoriais do adensamento provocado pelas atividades petrolíferas*: diante do adensamento e os impactos no território dos estados e principalmente dos municípios afetados pelas atividades, advoga-se a necessidade de pagamento a esses entes de uma compensação financeira para fazer frente a esses impactos.

Todos esses argumentos podem ser utilizados para justificar a necessidade de pagamento de *royalties* pela exploração petrolífera. Por esses princípios supracitados, o *royalty* pode ser considerado como mais um tributo, dentre outros que são cobrados (SERRA e PATRÃO, 2003). Mas aquele princípio primeiramente evocado, o de necessidade de promover justiça intergeracional, torna o *royalty* um tributo diferente, posto que haja nele um fundamento ético relativo à realização de justiça pela subtração às gerações futuras de um recurso não-renovável (CARVALHO, 2008). Por isso a necessidade de aplicação dos recursos em formas que garantam “sustentabilidade econômica”: formas renováveis de energia, qualidade de vida, acesso à saúde e educação, diversificação econômica etc. No entendimento de Serra e Patrão:

[...] seja a jazida propriedade pública ou privada, o comprometimento dos recursos naturais não-renováveis para a geração futura, em função da extração atual, é o ponto de partida para a questão da justiça intergeracional, pois se espera que essa renda seja aplicada de forma a oferecer à geração futura uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso. (SERRA; PATRÃO, 2003, p. 192).

Há, como se viu, justificativas econômicas e morais para o pagamento dos *royalties* e em torno disso há certo consenso. Assim, o debate atual gira em torno da questão da transferência dos recursos às esferas sub-nacionais como é feito no Brasil. Os termos desse debate oscilam entre a denúncia de desvio e malversação de recursos até a renúncia e “preguiça fiscal” que se instaura nessas municipalidades. Da mesma forma, questiona-se dos critérios de repartição que promovem a concentração de recursos até o modelo de pacto federativo. Contudo, para ficar-se por ora com a questão da justiça intergeracional, vale ressaltar que há um questionamento da forma de distribuição dos recursos e, principalmente, a sua concentração nas mãos de um estado, o Rio de Janeiro, e de um pequeno número de municípios, os da OMPETRO. Em outras palavras, se os *royalties* são um mecanismo de justiça entre gerações, tratar-se-ia, pois, de compensar “[...] não os filhos das regiões produtoras, mas sim os filhos de uma nação que terá menos recursos energéticos disponíveis” (SERRA; PATRÃO, 2003, p.194). O trecho a seguir é bastante revelador dessa crítica:

Estritamente sob esta última perspectiva, e sob a hipótese da propriedade da jazida ser da União, não se encontra razão para o pagamento de royalties às esferas subnacionais por critérios de proximidade ou nível de impacto da atividade petrolífera sobre o território. O royalty, sendo um mecanismo compensatório, deve sim favorecer ao seu proprietário, no caso brasileiro, a União, que pode até descentralizar estes recursos, reparti-los entre as esferas de governo subnacionais. Porém esta repartição, deveria ocorrer de forma universal, atendendo a todos os entes federados segundo algum critério pré-definido. Se as receitas dos royalties são seletivamente distribuídas entre apenas uma fração dos entes federados, seja por critério de proximidade com os campos petrolíferos ou outro qualquer, fica claro que o uso dado a este instrumento no Brasil não se limita ao aspecto compensatório. (SERRA, 2005, p. 35).

Essa é uma vertente da tônica do debate, ou seja, evocar o domínio da União sobre as riquezas do subsolo e a “impropriedade” da distribuição às unidades sub-nacionais, mormente os municípios. A outra vertente do debate reside em comparar o modelo de distribuição vigente no Brasil com outras experiências internacionais visando muitas vezes tirar delas “experiências” ou talvez ensinamentos para a mudança da própria legislação brasileira. Contudo, acredita-se ser necessário levarem-se em conta alguns elementos visando tornar mais clara a discussão.

Em primeiro lugar, há que se ter em mente o modelo de federalismo brasileiro que descentraliza o poder e as atribuições entre os entes federados, dotando os municípios de prerrogativas que os equiparam aos demais níveis, conforme se verá oportunamente. Portanto, é impossível se transpor modelos econômicos, princípios gerais, experiências de outros países para a realidade nacional sem se ter em mente o perigo de incorrer-se em “reduções sociológicas”⁹. Utilizando-se do arsenal da geografia podemos dizer que cada escala geográfica possui seu próprio nível explicativo incorporando causalidades específicas dentro do quadro diferenciado que os recortes político-administrativos podem assumir ¹⁰.

Decerto que o Art. 176 da Constituição Federal garante o domínio da União sobre os recursos do subsolo. E esse é o artigo utilizado para justificar a concentração de recursos no nível federal. Mas por outro lado, a mesma Constituição no seu Art. 20 parágrafo primeiro, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos (para geração de energia elétrica) e de outros recursos minerais “no respectivo Território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica”. Esse é um ponto da legislação pouco comentado pelos autores que tratam da questão, muito mais preocupados com o Art. 176 ¹¹.

⁹ Esse é um termo cunhado nos anos 1960 pelo cientista social brasileiro Alberto Guerreiro Ramos. Refere-se à tentativa naïfe de repetirem-se experiências consideradas exitosas em outros países sem se levar em conta as especificidades sociais e econômicas locais. Conf. RAMOS, Guerreiro. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

¹⁰ Não se pretende ir adiante nessa discussão sobre a escala geográfica. Para tanto se remete aos trabalhos de Castro (1995); Castro; Gomes; Corrêa (1996) e Lemos; Rodrigues (2005).

¹¹ Veja-se a respeito dessa discussão Legal o artigo de Fonseca (2005).

Nas palavras de Manoel (2004):

É evidente que a elevação da produção do petróleo no Brasil é o grande responsável pela tentativa de mudança dos paradigmas de distribuição de *royalties*, pois esses recursos beneficiam os estados e municípios produtores desde a edição da Lei nº 2.003/54 que criou a Petrobras, sem que sofresse nenhuma alteração conceitual, pois era coerente remunerar os estados e municípios que sofrem diretamente os impactos da atividade petrolífera em seu território [...]. Mesmo reconhecendo que os recursos destinados aos estados e municípios detentores de reservas de petróleo e gás natural estão em um patamar elevado, este fato, por si só não é suficiente para justificar uma alteração significativa na distribuição dos *royalties* como a proposta existente, pois ela não se sustenta juridicamente, devendo os estados e municípios potencialmente prejudicados utilizarem-se dos instrumentos jurídicos cabíveis para garantir seus direitos constitucionais, caso o projeto avance na tentativa de modificação. Essa possibilidade real de discussão judicial e extrajudicial de mudanças na estrutura de distribuição dos *royalties* é conferida aos estados e municípios em razão da natureza jurídica que lhes é atribuída pela Constituição Federal, garantindo-lhes uma autonomia em relação aos recursos destinados à União.

Evidentemente que não se devem fechar os olhos para o volume de recursos concentrados em poucas unidades da federação, o peso do determinismo locacional nos critérios, a ausência de uma vinculação da aplicação dos recursos a formas que garantam a justiça intra e intergeracional (como por exemplo, na aplicação de fundos de investimentos, em ciência e tecnologia, em fontes alternativas etc.). Tudo isso abre espaço para que críticas muito fortes sejam desferidas contra tal estado de coisas, sendo uma das arenas fundamentais dessa peleja o próprio Congresso Nacional por meio da ação parlamentar questionando o formato que preside o rateio dos recursos. Em muitos casos são Projetos de Lei que propõem a concentração dos recursos oriundos dos *royalties* no nível federal para sua posterior distribuição entre todos os municípios, estados e Distrito Federal, ao contrário do que ocorre no modelo atual que privilegia um pequeno grupo de municípios.

Um dos projetos de grande visibilidade é a PL n. 341-07 (BRASIL, 2007a) do deputado Federal Julio César de Carvalho Lima (DEM-PI). Tal Projeto de Lei corre na Câmara dos Deputados conjuntamente com outras iniciativas como o PL 299 de 06 de março de 2007 (BRASIL, 2007b) do deputado Nelson Meurer (PP-PR), bem como de um projeto bem anterior, de 2003, do deputado Mauro Passos (PT-SC), o PL 1618 (BRASIL, 2003a), dentre outros¹². Esses Projetos de Lei correm, como se diz no jargão jurídico da Câmara, *apensados* (juntos, anexados, acrescentados) por se tratarem de matérias análogas ou conexas, o que significa dizer que todos eles fazem referência à mesma temática concernente à distribuição de recursos provenientes da exploração mineral entre os municípios brasileiros.

A tônica argumentativa geral dos PL poderia ser resumida da seguinte maneira: a Constituição Federal garante o domínio da União sobre os seus recursos naturais sejam eles extraídos em terra, seja na plataforma continental. Nos termos contidos na justificativa do PL 1.618 – 03:

No afã de dotar estados e Municípios dos recursos financeiros necessários, o legislador ordinário não observou que a noção de territorialidade estadual ou municipal não se estende além dos limites da linha de preamar. [...]. A legislação resultante dessa inobservância cristalizou no País a existência de brasileiros de primeira e segunda categorias, isto é, de brasileiros que usufruem das receitas provenientes do aproveitamento de recursos naturais pertencentes à União e realizado em espaço da União e aqueles que não têm acesso à riqueza nacional”. (BRASIL: 2003a).

Partindo-se desses pressupostos, o PL advoga então: “ser uma questão de justiça distribuir o resultado econômico proveniente de seu aproveitamento entre todos os brasileiros, por definição, iguais perante a Lei [sic] possam aproveitar a riqueza nacional, sem que haja qualquer privilégio”. O relatório apresentado ao PL 1.618, o deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO), em 20/12/2007, corrobora os argumentos apresentados ressaltando que:

¹² São então os seguintes : PL 299, 341, 543, 1.900, 2.137 e 2.177, todos de 2007 e apensados ao PL 1.618. Para maiores informações, há um detalhamento de todo processo no site da câmara www.câmara.gov.br onde pode-se encontrar também a íntegra dos documentos.

Tanto são verdadeiras tais afirmações que hoje se pode, efetivamente, verificar que apenas dez Estados e cerca de oitocentos Municípios brasileiros recebem recursos provenientes da compensação financeira pela produção de petróleo e gás natural na plataforma continental [...] enquanto que os restantes dezesseis Estados e o Distrito Federal e os cerca de quatro mil e oitocentos municípios restantes seja pela sua condição interiorana, seja por não de confrontarem com zonas de produção de petróleo e gás natural, estão excluídos de tais benefícios.

Nesse mesmo relatório, o deputado aprova o PL 341-07 do deputado Julio César e rejeita todos os demais pelo motivo de que, segundo o relator, de todas as propostas e idéias lançadas, é a PL 341-07 aquela que melhor representa o ponto de vista comum entre todas elas. Significa dizer que o Projeto que se encontra hoje tramitando no Congresso e que é considerado a síntese dos anteriores prevê a repartição dos *royalties* e participações especiais utilizando-se para isso dos mesmos critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Prevê ainda um período de transição de onze anos durante os quais haveria uma queda gradual nos repasses aos atuais beneficiários para que estes pudessem adaptar seus orçamentos à nova realidade. Como justificativa ao PL, o seu autor, o deputado Julio César argumenta que:

O projeto de lei em pauta divide a parcela dos recursos arrecadados com royalties e participação especial destinada ao conjunto de estados e Municípios de forma mais justa, não discriminando estados e municípios confrontantes com a plataforma continental dos demais. [...] Como se vê, a proposição em referência contribui para a redução das desigualdades regionais, sociais e da miséria por meio da distribuição mais equânime dos recursos obtidos com a compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, razão pela qual estou certo merecerá o apoio da Câmara dos Deputados.

Em novembro de 2007, representantes da Petrobras declararam que um mega-campo pode entrar em operação nos próximos anos na área do chamado “pré-sal” na Bacia de Santos. Segundo estimativas, o Campo de Tupi tem reservas entre 5 e 8 bilhões de barris, o que poderia tornar o país responsável por 6% das exportações mundiais de petróleo, até 2025. No último dia 14 de abril o anúncio de uma nova descoberta na Bacia de Santos causou alvoroço e provocou um aumento

no valor das ações da Petrobras: o Campo de Carioca, com reservas estimadas em 33 bilhões de barris, portanto cinco vezes superior às reservas de Tupi. Este seria o terceiro maior campo do mundo. Isoladamente é maior que as reservas americanas, atualmente conhecidas em torno de 21.8 bilhões. Esses são elementos novos que vieram se juntar ao debate sobre a distribuição dos royalties do petróleo no Brasil. Em função disso, corre no Senado Federal nada mais que sete importantes projetos de Lei propondo a alteração da atual legislação¹³.

O quadro a seguir (Quadro 01) procura sintetizar os termos do debate. Nele o leitor pode observar quatro argumentos comumente utilizados na discussão acadêmica e política para justificar a necessidade do pagamento dos royalties e quais critérios devem ser considerados, e de que forma, para que se alcance uma situação de justiça e, por outro lado, os contra-argumentos que lhes vão de encontro. Tenha-se em mente o princípio ético de justiça intergeracional para se compreender o sentido de se criticar os critérios geográficos estritos, de proximidade física¹⁴ para a determinação do pagamento dos *royalties*. Da mesma forma, a crítica à ausência da análise de impactos ambientais e de adensamento e a conseqüente pressão sobre o poder público local para prover a infra-estrutura necessária para fazer frente às novas demandas. Mas, talvez, principalmente a denúncia da ausência (na verdade da quase ausência) de formas de controle e participação na determinação da aplicação desses recursos e a extrema concentração dos recursos no estado do Rio de Janeiro e principalmente num único município, Campos dos Goytacazes.

Após a exposição desse quadro-síntese, discutem-se outras experiências internacionais de cobrança de *royalties*, distribuição e aplicação dos recursos oriundos da exploração petrolífera.

¹³ São os projetos dos (as) seguintes senadores (a): Ideli Salvati, Tasso Jereissati e Cristóvam Buarque, Aloizio Mercadante, Antônio Carlos Valadares, João Pedro Senador Expedito Júnior e Augusto Botelho.

¹⁴ Mais adiante, ao se analisar a legislação brasileira, este ponto poderá ser melhor compreendido. Por enquanto vale ressaltar que os critérios privilegiam os municípios costeiros de onde partem linhas imaginárias que vão dos limites dos seus litorais até o limite da plataforma continental e cujos campos de exploração e poços de petróleo que estiverem dentro desses limites são computados, para efeito de pagamento de royalties, como pertencente à área geoeconômica desse município.

QUADRO 01

SÍNTESE DO DEBATE SOBRE A JUSTEZA NO PAGAMENTO DOS ROYALTIES

PRINCÍPIO	ARGUMENTO	CONTRA-ARGUMENTO
1 - Royalty como compensação pelos impactos ambientais causados pela atividade petrolífera	As atividades de exploração e transporte de petróleo são poluidoras do ambiente. Daí a necessidade de compensar os municípios pelos possíveis danos	A exploração de petróleo no Brasil – principalmente na região – é feita em águas oceânicas distantes da costa dos municípios. A Petrobras possui mecanismos de controle bastante eficientes para evitar danos ambientais sérios. Por outro lado, as ações mitigadoras dos possíveis acidentes não são tomadas pelos municípios, mas por outras instâncias
2 - Royalty como compensação às esferas subnacionais pelo aumento na demanda por serviços públicos	A implantação da indústria petrolífera, por se tratar de investimento de grande vulto, aumenta a oferta de emprego, mas também representa uma pressão junto ao poder público para dotar essas áreas de serviços públicos como água, luz, calçamento, saúde e educação. Daí a necessidade do pagamento dos <i>royalties</i> para dotar o município de recursos capazes de fazer frente a essa demanda.	A elevação do nível de emprego e a expansão da atividade econômica representam para o local e para a região de implantação um aumento na arrecadação de impostos tais como o ICMS, o que seria uma forma de compensação já prevista na legislação. Nesse sentido, os municípios são triplamente beneficiados: i) tributos advindos das empresas integrantes da cadeia; ii) aumento da cota-parte do ICMS e iii) o recebimento dos <i>royalties</i> do petróleo. O que justifica o pagamento dos <i>royalties</i> é, isso sim, a qualidade do adensamento urbano, baseado na implantação de uma infra-estrutura voltada para uma atividade finita. O pagamento só se justifica por esse princípio, o da exigüidade do recurso e esvaziamento econômico das regiões impactadas pela atividade.
3 - Royalty como mecanismo de promoção de justiça intergeracional	Por ser o petróleo um recurso não-renovável sua extração no momento presente, estaria subtraindo das futuras gerações, a possibilidade de usufruir desse bem, daí a necessidade do pagamento do <i>royalty</i> como forma de dotar o ente federado, no caso o município, de recursos para a diversificação produtiva para o período pós-petróleo.	Embora esse seja o principal argumento considerado “justo” pelos especialistas, questiona-se a que “geração futura” está se referindo. No caso, o <i>royalty</i> deveria ser pago como uma compensação à geração futura da Nação e não especificamente do estado ou município confrontante com o poço, como é o critério atual. Chama a atenção ainda para a necessidade de criação de um “fundo” para que os recursos possam ser aplicados no longo prazo – por exemplo, em pesquisa de fontes alternativas - garantindo assim o gozo desse benefício por essas gerações futuras. Além disso, não há na legislação vigente nenhum tipo de instrumento de controle social em relação à aplicação dos recursos.
4- Royalty como recurso para o período pós-esgotamento das reservas	O esgotamento das reservas provocará um esvaziamento econômico do município, daí o pagamento do <i>royalty</i> como forma de dotar as regiões afetadas pela atividade petrolífera de recursos para a reconversão produtiva na fase pós-petróleo.	Há no princípio da legislação um forte determinismo locacional, já que se toma o estabelecimento de linhas paralelas e ortogonais partindo dos limites territoriais do município até as áreas de exploração na plataforma continental, onde é feita a exploração, como o critério determinante para o pagamento dos <i>royalties</i> . Ao incorrer nesse determinismo, tal critério não leva em conta os reais impactos da atividade no território.

Fonte: Organizado pelo autor com base em SERRA e PATRÃO (2003); LEAL e SERRA (2003); SERRA (2004); SERRA; TERRA e PONTES (2006); PACHECO (2007).

1.2 Experiências internacionais na distribuição, pagamento e aplicação das rendas petrolíferas

De forma geral há uma cobrança entre 12% e 20% incidindo na “boca do poço” ou no porto de embarque (DUTRA; CECCHI, 1998, *apud* PACHECO, 2007). Tão importante quanto a identificação da (s) alíquota (s) é saber sobre que montante elas incidem. O modelo mais difundido no mundo é conhecido como *quasi-tributo royalties*, ou seja, a “cobrança de uma parcela do valor bruto de [sic] produção de petróleo e gás à União, geralmente pela aplicação de uma determinada alíquota” (PACHECO, 2007) ¹⁵.

Mas há, também, um modelo bastante disseminado pelo qual a cobrança é feita tomando como base a receita líquida da exploração. A Tailândia e a Malásia, por exemplo, aplicam um critério segundo o qual a cobrança dos *royalties* incide sobre a receita líquida gerada com a negociação do petróleo, ou seja, quanto maior a distância do preço em relação ao preço base estabelecido, maior a receita e, conseqüentemente, a cobrança. Mas versões desse princípio geral de cobrança sobre o lucro são encontradas no Reino Unido, na Noruega, na Austrália, no Canadá, em Angola, nos Estados Unidos e também no Brasil (por meio da cobrança das chamadas “participações especiais” sobre campos com elevada produção e rentabilidade).

Com relação às negociações entre governos e empresas no que se refere ao sistema de exploração, há dois modelos básicos, a saber, o *sistema de concessão* e o *sistema contratual*. Segundo Pacheco (2007, p. 86), a diferença fundamental entre eles é a maneira pela qual os recursos são apropriados, já que no caso do sistema de concessão é permitida a propriedade privada dos recursos minerais extraídos, ao passo que, nos sistemas contratuais, o Estado retém a titularidade sobre esses recursos. No primeiro caso, o Estado detém a propriedade dos recursos naturais, mas “concede”, ou seja, transfere sua exploração a companhias privadas. Esta assume os riscos da exploração e é obrigada a pagar os *royalties*, participações especiais e demais impostos. No Brasil, como se sabe, os recursos minerais são de

¹⁵ “Percebe-se que a maioria dos países adota os *royalties* de maneira a assegurar o recebimento de uma parcela da receita logo ao início da produção e que, a princípio, países com maiores reservas provadas de petróleo, e com baixos custos de E&P (Exploração e Produção) devem empregar sistemas fiscais mais brandos, a fim de atrair mais investimentos” (PACHECO, 2007, p. 92).

propriedade da União (Art. 176 da Constituição Federal), mas após a extração dos mesmos torna-se propriedade do concessionário que explorou ou recurso. A Lei N.º 9.478/97 no seu Art. 26 reza que:

A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade destes bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

Os *sistemas contratuais*, por seu turno, tanto podem se dar sob a forma de *contratos de serviços* quanto sob *contratos de partilha de produção*. O contrato de serviço é celebrado entre uma companhia estatal e uma empresa privada (nacional ou estrangeira) que é contratada para explorar os recursos, não tendo, no entanto, direitos nem sobre as reservas e nem sobre a produção, recebendo pelo serviço prestado em moeda corrente. Já nos contratos de partilha de produção há a associação entre uma empresa estatal e uma privada (geralmente internacional), que efetivamente realizará a exploração. A receita dessa exploração é assumida então pela estatal, que realizará o pagamento ao governo e à própria companhia. Sobre essa partilha poderá ou não incidir o pagamento de *royalties* e impostos (PACHECO, 2007).

As diversas experiências internacionais na área de Petróleo e Gás fazem pensar a respeito dos diferentes modelos de destinação dos *royalties*, ou seja, das diversas formas adotadas para garantir a justiça intergeracional. Aí reside, talvez, a grande crítica ao modelo brasileiro quando comparado a outras experiências na área, posto que, por aqui, os recursos são destinados aos devidos recebedores (estados, municípios, ministérios) sem que isso signifique necessariamente a obrigatoriedade de os recursos serem aplicados em fundos futuros ou em projetos de diversificação tecnológica, econômica ou energética. Em outras palavras, a lacuna nos marcos regulatórios representada pela ausência de legislação específica a esse respeito e, conseqüentemente, a inexistência de uma normatização sobre a matéria, acaba por reservar aos diversos beneficiários (principalmente os municípios) as prerrogativas exclusivas nessa direção.

Contudo, o gerenciamento dos recursos oriundos da atividade petrolífera pode, de acordo com a realidade de cada país ou região, assumir formatos institucionais diferenciados. Há experiências na formação de fundos, tanto para a geração de dividendos quanto para a redistribuição dos recursos, visando garantir, por um lado, maior equidade entre as diversas unidades subnacionais e, por outro, a aplicação de recursos em áreas consideradas fundamentais como saúde, educação, infra-estrutura, diversificação econômica e preservação ambiental e histórica. Analisa-se, a seguir, duas experiências nessa direção, a americana e a colombiana.

Diferentemente do Brasil, nos EUA o direito sobre o solo é estendido ao subsolo. Ou seja, as reservas de petróleo pertencem ao proprietário da terra onde se dá a descoberta, seja proprietário privado ou governamental, incidindo sobre a sua exploração o pagamento de *royalties*. Já nas explorações *off shore* (no litoral), os recursos são destinados somente às esferas públicas, cabendo aos estados o recebimento de *royalties* da exploração proveniente das águas costeiras (até 3 milhas) e ao governo Federal a exploração para além desses limites, ou seja, na plataforma continental mais distante. As alíquotas variam de 12,5% para a produção *on shore* e 16,67% para a produção *off shore* (SERRA, 2005; PACHECO, 2007).

Dados disponibilizados pelo *American Petroleum Institute* (API)¹⁶ dão conta de que as rendas advindas da exploração petrolífera em áreas públicas (*on* e *off shore*) têm três destinos básicos: o Tesouro americano (*US Treasury*) que fica com mais da metade desses recursos, o tesouro dos estados onde se realiza a produção e uma terceira fatia que é destinada a fundos como o *Land and Water Conservation Fund*. Este fundo se dedica à manutenção de terras e parques públicos bem como à distribuição de recursos a estados e agências federais para adquirir e desenvolver terras públicas, além da destinação de recursos a fundos nacionais voltados para a preservação do patrimônio histórico. No caso da produção *on shore* há ainda um fundo destinado à recuperação de áreas áridas.

Note-se que uma parte significativa dos *royalties* arrecadados destina-se à conservação do patrimônio ambiental, hídrico e histórico, em consonância com aquele princípio geral de a exploração mineral consubstanciar-se na venda de

¹⁶ Disponível no www.api.org/

patrimônio público e que, desta forma, as receitas arrecadas com essa exploração devem ser direcionadas para a conservação e ampliação de outras formas de patrimônio público (SERRA, 2005; LEAL e SERRA, 2003; PACHECO, 2007). Os governos locais, como acentua Serra (2005), não são beneficiados pelos *royalties* e demais receitas não tributárias geradas pela atividade petrolífera, gozando somente de forma indireta, através dos fundos de preservação histórica e o fundo de conservação para terras e parques públicos, o *Land and Water Conservation Fund*.

Há nos EUA ainda uma experiência de gerenciamento dos recursos do petróleo que é reputado por muitos como sendo modelar, o *Alaska Permanent Fund*¹⁷. É interessante abrir parênteses para ressaltar que, a despeito das diferenças gritantes entre a realidade em estudo nessa tese (Quissamã e Rio das Ostras) e aquela do estado americano, ambos os casos coincidem no fato de que se tratam de unidades subnacionais novas, que se tornaram grandes receptoras de *royalties*. Grosso modo, o estado do Alaska também foi, à sua maneira, um “novo-rico”.

Em 1968 houve a descoberta de uma reserva de petróleo de 9.6 bilhões na Baía de *Prudhoes*. Naquele momento, o estado tinha apenas 10 anos de criação, quando recebeu, então, um montante de 900 milhões de dólares provenientes do leilão de venda das áreas a serem exploradas pelas companhias (num momento em que o orçamento anual do estado era de 100 milhões de dólares). Por meio de um plebiscito, os eleitores do estado decidiram criar um fundo, o *Alaska Permanent*

¹⁷ O senador Eduardo Suplicy, um dos seus mais conhecidos entusiastas, vê esse fundo como sendo um modelo de garantia de uma renda mínima aos cidadãos. Em entrevista dada no dia 19 de maio de 2008, disse que: “Nessa correspondência que acabo de enviar a ele [um político americano] falei sobre minha viagem ao Iraque em janeiro passado, quando propus aos iraquianos que instituíssem uma renda básica como direito à cidadania, para que eles possam seguir o exemplo do Alaska, que há mais de 25 anos resolveu separar 50% dos royalties decorrentes da exploração dos recursos naturais para formar um fundo que pertence a todos os seus habitantes, que hoje são 700 mil. Esse fundo passou a ser aplicado em títulos de renda fixa, empreendimentos imobiliários e ações de empresas dos Estados Unidos e estrangeiras. Se você observar o *portfolio* de ações do Alaska *Permanent Fund*, vai encontrar investimentos em papéis do Bradesco, Itaú, Petrobras e Vale, de mais de 20 empresas das mais lucrativas do Brasil, o que significa que nós colaboramos para que isso lá ocorra. E o fundo passou nos anos 80 de um valor de cerca de US\$ 1 bi, para cerca de US\$ 40 bi hoje. Cada cidadão do Alaska, desde que lá residindo há um ano ou mais, passou a receber primeiro US\$ 300, depois US\$ 400 até chegar ao ano passado com US\$ 1654 per capita, recebidos por transferência eletrônica ou pelo correio, na primeira semana de outubro. Isso significou para o Alaska tornar-se o mais igualitário dos 50 estados americanos. Uma experiência altamente gratificante, pioneira e bem-sucedida. Entrevista dada ao Band News, disponível em <http://bandnewstv.band.com.br/entrevistas.asp?id=84670>. Acesso em: 19/07/2008.

Fund, em 1976, visando garantir o uso desses recursos de forma a beneficiar os cidadãos do estado, mas também visando às gerações futuras¹⁸.

Os recursos do fundo são aplicados num *portfólio* variado incluindo mercados de capitais, bônus do governo americano (e mais tarde de outros governos), ativos de empresas e outros, visando gerar renda por meio desses investimentos. O fundo se divide em duas partes, o “*principal*” e o “*earnings reserve*”. No fundo principal são depositados os recursos provenientes dos *royalties* que não podem ser gastos, a não ser por meio de votação do povo do Alaska. Os “*earnings reserves*” compreendem os “ganhos realizados”, ou seja, os ganhos em dinheiro (*cash*) do fundo principal que foi direcionado para esse caixa. Esses recursos podem ser gastos em vários propósitos, inclusive na forma de dividendos.

Visando resguardar-se dos efeitos da inflação dos anos 80, passa a haver um fluxo de retorno do caixa do “*earnings reserve*” para o fundo principal, o que garantiu que já em 1998 os ganhos do fundo se tornassem maiores do que a própria renda petrolífera. A renda auferida se converte em dividendos para a população, mas também em educação, saúde e bem-estar, infra-estrutura e preservação dos recursos naturais¹⁹. O fundo é gerido de forma clara, sendo exigidos relatórios mensais dos administradores para que a população possa acompanhar o desempenho dos investimentos (CRUZ e RIBEIRO, 2008).

A Colômbia adotou um modelo de tetos (*topes*) bem como a iniciativa de criação de um fundo especialmente voltado para o manejo dos recursos petrolíferos, o *Fondo Nacional de Regalías* (FNR). Como no Brasil, os recursos do subsolo são, constitucionalmente, propriedade da nação. De forma semelhante, os municípios e departamentos produtores de petróleo bem como aqueles que possuem atividades portuárias relacionadas ao setor, têm direito ao recebimento de *royalties*. Contudo, há um limite na transferência de recursos e aquilo que extrapolar o *tope* estabelecido é direcionado, por intermédio do FNR, para as demais unidades territoriais do país (departamentos, municípios, distritos, reservas indígenas) não diretamente

¹⁸ Vale ressaltar que fundos semelhantes são encontrados na Noruega e no estado de Alberta (Canadá) (ENRIQUEZ, 2006; CRUZ e RIBEIRO, 2008).

¹⁹ As informações foram pesquisadas diretamente do site do *Alaska Permanent Fund Corporation*, onde se pode encontrar vídeos educativos, apresentações em Power Point, informações sobre dividendos e história do fundo. Está disponível em <http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm>.

envolvidas nas atividades petrolíferas (SERRA, MOTHÉ, MORETT, 2007; HERNANDEZ LEAL, 2004).

Os recursos das *regalías* visam o atendimento das necessidades em saúde, educação e saneamento básico, bem como atender a projetos de desenvolvimento econômico. Visam, ainda, o investimento na mineração, proteção ao ambiente e medidas de equilíbrio no território entre aquelas áreas diretamente impactadas (que recebem regalias diretas) e as áreas não produtoras. Há um órgão, a *Comisión Nacional de Regalías* (CNR), responsável pelo monitoramento do uso dos recursos, tendo inclusive prerrogativas legais para ordenar à Empresa Colombiana de Petróleo, a ECOPETROL, a suspensão do pagamento das *regalías* quando considerar que esses recursos não estão sendo utilizados conforme o estipulado pela lei (HERNANDEZ LEAL, 2004).

Ao se apresentar o *Alaska Permanent Fund* e o *Fondo Nacional de Regalia* pretendeu-se traçar um quadro de referência a partir de diferentes experiências na questão. Apontar-se-á, a seguir, o exemplo clássico de um país no qual a abundância de recursos não tem se traduzido em benefício para a sua população, nem a preservação do ambiente e muito menos a garantia de justiça intergeracional. Trata-se da Nigéria, país que é o décimo terceiro maior produtor mundial de petróleo e responsável por quase 14% do consumo americano. Apesar disso, o “ouro negro” tem gerado um modelo predatório, excludente e violento. Isso porque:

In Nigeria, as elsewhere, it has ushered in a miserable, undisciplined, decrepit, and corrupt form of ‘petro-capitalism’. After a half century of oil production, from which almost US\$400 billion in oil revenues have flowed directly into the Federal exchequer [...]. Nigerian per capita income stands at US\$290 per year. For the majority of Nigerians living standards are no better now than at independence in 1960. [...] Between 1970 and 2000 in Nigeria the number of people subsisting on less than US\$1 a day grew from 36% to over 70%²⁰. (WATTS, 2004, p.201 e 213).

²⁰ Na Nigéria, como em outras partes, introduziu-se uma forma miserável, indisciplinada, decrépita e corrupta de ‘petro-capitalismo’. Após meio século de produção petrolífera, da qual quase US\$400 bilhões em rendas petrolíferas fluíram diretamente para os cofres do tesouro federal. A renda per capita nigeriana estagnou em US\$290 por ano. Para a maioria dos nigerianos o nível de vida não é melhor agora do que na época da independência em 1960. Entre 1970 e 2000 o número de pessoas subsistindo na Nigéria com menos de US\$1 por dia cresceu de 36% para mais de 70%. Tradução livre do autor.

Tais observações são corroboradas por um relatório da *Central Intelligence Agency* (CIA) que diz que “Oil-rich Nigeria, long hobbled by political instability, corruption, inadequate infrastructure, and poor macroeconomic management”²¹, o que assume uma dramaticidade maior quando pensamos no quadro de extrema dependência dessa *commodity* já que o setor contribui com 99% das rendas de exportação, 85% das rendas governamentais e cerca de 52% do PIB, conforme dados do Banco Mundial²².

A exploração de petróleo nesse país se dá por meio de associações entre a companhia estatal, a *Nigerian National Petroleum Company* (NNPC) e grandes empresas estrangeiras. Por esse modelo, a NNPC é sócia majoritária dos empreendimentos e recebe cerca de 57% do petróleo bruto. As receitas oriundas da venda de petróleo bem como as rendas petrolíferas (*royalties*, impostos e taxas) são repassadas às esferas governamentais, conforme estipulado por lei: 50.5% ao Estado Federal, 25% aos estados, 21% aos governos locais e o restante a fundos específicos (WATTS, 2004; PACHECO, 2007).

A experiência nigeriana é aquilo que Watts (2004) chamou de ‘petro-capitalismo’: tipo particular de relacionamento entre companhias internacionais, Estados e Comunidades no qual as concessões à exploração e o afã no recebimento de *royalties* pelas unidades sub-nacionais gerou transformações nas formas tradicionais de autoridade comunitária, nas relações inter-étnicas e instituições do estado local. A riqueza do petróleo engendrou um processo de multiplicação das unidades sub-nacionais (o que chama de “espaços governáveis”) e disputas inter-étnicas pelo domínio das áreas de exploração e do acesso às rendas petrolíferas. Daí o quadro de extrema violência, disputas tribais, desorganização econômica, miséria e desastres ambientais que têm caracterizado a vida nigeriana.

²¹ “A Nigéria rica em petróleo, há muito tolhida pela instabilidade política, corrupção, infra-estrutura inadequada e precária administração macro-econômica”. Tradução livre do autor.

²² Os dados da CIA estão disponíveis em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/ni.html>. Acesso em: 20 de jul. 2008. Os dados do Banco Mundial, por sua vez, estão disponíveis em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN/0,,menuPK:368906~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368896,00.html>. Acesso em: 20 jul. de 2008.

O exemplo nigeriano é, como poderemos supor quando da exposição das formas negativas de capital social, a antítese daquilo que se poderia chamar de “comunidade cívica”. O ideal de “comunidade” e de “civismo” na Nigéria gira em torno dos princípios de apropriação privada dos recursos do petróleo por parte de uma elite política - ou étnica, ou uma combinação das duas coisas – seja pelo recebimento de prebendas, seja pela falta de transparência, desvio de recursos e corrupção. Não sem motivo ter sido esse país reputado por Castells (2000) como sendo o exemplo clássico do “Estado predatório”.

A discussão a respeito dos diferentes modelos e experiências no que tange ao uso dos recursos oriundos da atividade petrolífera lança luz sobre a importante questão da interpretação sobre o significado da riqueza gerada pelo setor. Para alguns essas riquezas se traduzem numa “maldição dos recursos naturais”, materializada na utilização ineficiente dos recursos e das receitas daí provenientes num quadro de apropriação indevida, corrupção e gastos excessivos. Para outros, ao contrário, a existência de recursos naturais seria uma “bênção” quando da existência de instituições do Estado de boa qualidade que garantam o uso desses recursos de forma transparente e justa (CRUZ e RIBEIRO, 2008). As duas interpretações, a dos recursos naturais como “maldição” e como “benção”, materializam-se, respectivamente, nos exemplos da Nigéria e do Estado do Alaska anteriormente relatados. Os dois casos a serem analisados nessa tese nos próximos capítulos visam de certa forma, trazer essa discussão para a realidade do Rio de Janeiro, demonstrando a importância das políticas públicas implementadas pelo estado na escala local e das características da sociedade sintetizadas no conceito de capital social.

Como se disse, o objetivo dessa sessão foi de traçar um quadro amplo de diferentes experiências internacionais na questão da exploração e distribuição dos recursos. Passa-se agora para a análise da realidade brasileira.

1.3 Os marcos institucionais-legais que regulam o pagamento de *royalties* no Brasil

A análise da legislação concernente à temática das rendas petrolíferas visa estabelecer os marcos regulatórios sob os quais se dão o pagamento e a distribuição dos recursos no Brasil. Pode ser, nesse sentido, reveladora de aspectos das relações entre os entes federados e das condições que permitiram a existência de “municípios novos ricos” no estado do Rio de Janeiro.

Embora o pagamento do direito de exploração dos recursos minerais esteja previsto em lei desde pelo menos os anos 1920 (PACHECO, 2007), toma-se aqui como marco inicial a própria lei que criou a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) em 1953, a Lei n.º 2.004 (BRASIL, 1953). Esta previa o monopólio do Estado sobre pesquisa, refino e transporte do petróleo e estipulava ainda, no seu Artigo 27, a obrigatoriedade da empresa estatal de pagar “aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, *indenização* correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor” (grifo nosso). Estados e Territórios por sua vez deveriam distribuir (20%) vinte por cento “do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles” (Parágrafo 3º) e os recursos pagos aos Estados, Territórios e Municípios deveriam ser aplicados *preferentemente* (grifo nosso) na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias (Parágrafo 4.º). O Artigo 27 da Lei 2.004/53 foi sendo subseqüentemente alterado, principalmente nos seus parágrafos 3.º e 4.º, supracitados.

Já em 1957, a Lei 3.257 incluiu o município diretamente no rateio das indenizações, passando estes a receber 1% daqueles 5% a que Estados e Territórios tinham direito²³ (BRASIL, 1957), mas foi na década de 80, com o início da produção em mar, que importantes modificações foram introduzidas, especialmente por meio do conceito de *área geoeconômica* para efeito de cálculo para o

²³ “A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra do petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, de indenização de 1% (um por cento) aos Municípios onde fizerem a mesma lavra ou extração” (Lei 3.257/57) .

pagamento das indenizações e a extensão do direito de recebimento das rendas petrolíferas aos entes federados também na produção na Bacia Continental, princípios esses aplicados até hoje.

Essas modificações são instauradas com a Lei 7.453 de 1985, mas principalmente com a 7.525 de 1986 que visava melhor definir a Lei anterior (BRASIL, 1985 e 1986). Assim, com a Lei 7.525, Estados, Territórios e Municípios passariam a ter direito à *indenização pela exploração na Bacia Continental*, cabendo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a função de definir “os conceitos de região geoeconômica e de projeção dos limites territoriais dos estados e municípios sobre as áreas de produção no mar territorial” (Fonseca, 2005, p. 61). Outra importante modificação foi que a partir dessa Lei os recursos deveriam ser aplicados *exclusivamente* - e não mais “*preferencialmente*”, como na legislação anterior - em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Por “área geoeconômica” de Estados, Territórios e Municípios compreende-se aquela faixa que se estende de forma contígua à área marítima até a linha limite da plataforma continental onde estiverem os poços de petróleo. É com base nesses limites que passa ser calculada a indenização devida aos estados e municípios.

A Lei 7.525/86 diz, ainda, que essa área geoeconômica de um município confrontante “será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas” (Art. 3º).

Os municípios que integram essa área geoeconômica são divididos de acordo com o Decreto 01 de 1991, com base no IBGE, em três categorias, cada qual com direito ao recebimento de porcentagens diferentes dos valores dos royalties:

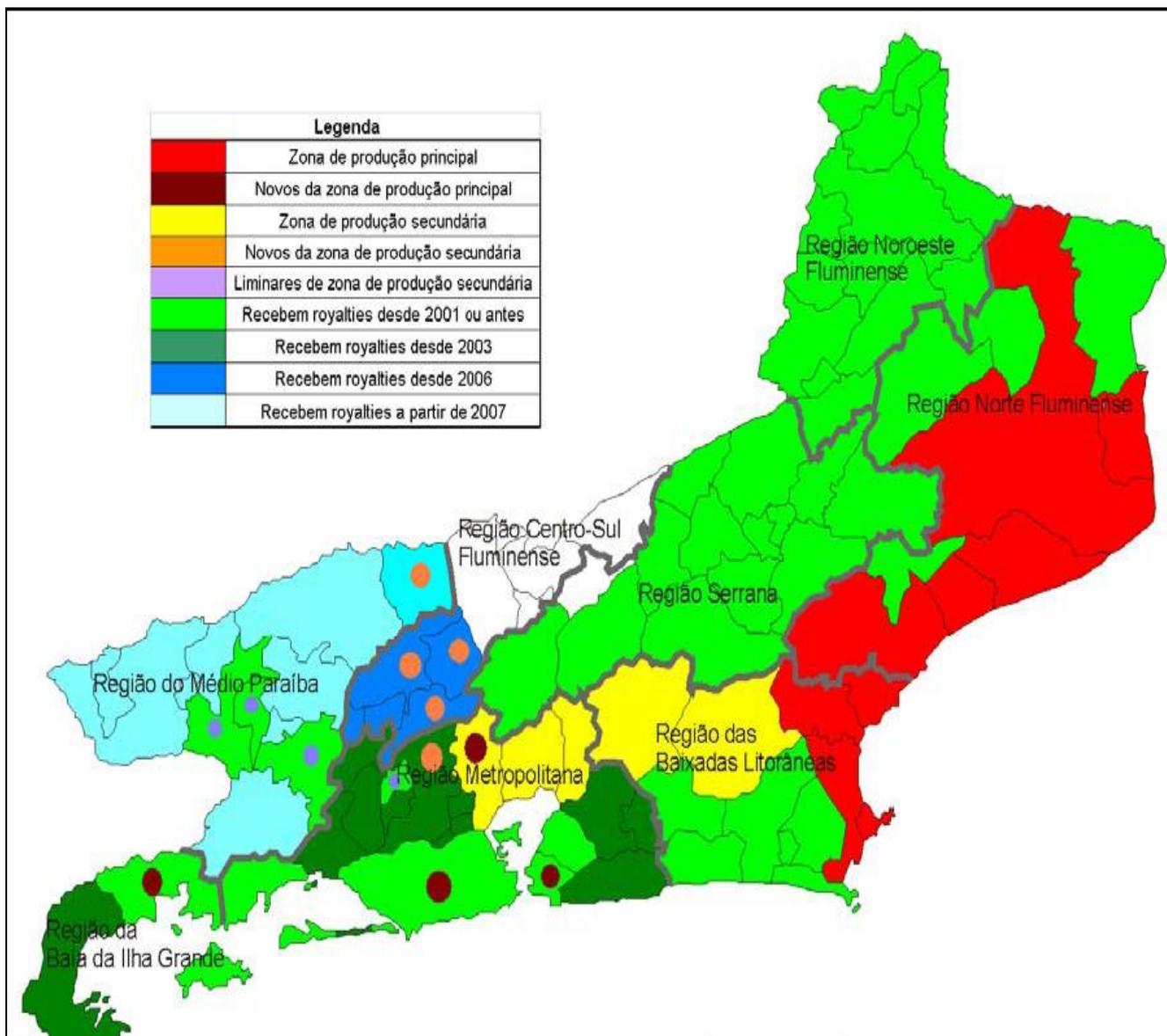
a) *Zona de produção principal*: Considera-se como zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima, o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos: I - instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; II - instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do

petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios (Art. 4º, Parágrafo 1.º). A maior parte dos *royalties* (60%) é dividida entre esses municípios, na razão direta de sua população. Compõem inicialmente esse grupo Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

b) *Zona de produção secundária*: os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluídos, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades (parágrafo 2.º). No estado do Rio de Janeiro, cinco municípios fazem parte desse grupo, cabe a esse conjunto 10% dos *royalties*, rateados de acordo com suas populações.

c) *Zona limítrofe*: os Municípios contíguos aos Municípios que integram a zona de produção principal, bem como os Municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, aí excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária. Gutman e Leite (2003) comentam que “a zona limite foi integrada por todos os demais municípios da mesorregião geográfica Norte Fluminense e Baixadas que não pertençam a nenhuma das duas zonas anteriores, num total de 37 municípios. O rateio dos 30% a que têm direito é feito entre eles na razão direta da população de cada um desses municípios.

No mapa a seguir pode-se ver claramente a zona de produção principal e o processo de extensão dos municípios assim considerados. Como se verá adiante, tal processo significa um maior rateio entre os municípios que fazem jus ao pagamento das compensações financeiras (*royalties* e participações especiais).



Cartograma 02: Rio de Janeiro: regiões e zonas de produção sujeitas ao recebimento de royalties. Fonte: TCE (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro). Estudo Socioeconômico 2007 – Quissamã.

A Lei 2.004/53 foi definitivamente revogada em 1997 com a edição da Lei 9.478, conhecida como “Lei do Petróleo”, aquela que é, sem dúvida alguma, o grande marco atual na legislação que regula o tema²⁴. Reafirma o monopólio da União sobre os depósitos de petróleo e gás natural em todo o território nacional, mas no seu Art. 5º do Cap. III permitiu a *flexibilização do monopólio estatal por meio de contratos de concessão à iniciativa privada da exploração e produção*. Nesse novo modelo, o Estado, sendo detentor dos recursos minerais,

[...] transfere a terceiros a exploração, inclusive os respectivos ganhos e obtém uma remuneração através das participações governamentais, que são exigidas do concessionário. Assim, além de tributos federais, estaduais e municipais exigidos que qualquer empresa que opere sob a legislação brasileira, cabe aos concessionários das atividades de E&P o pagamento à sociedade de uma compensação financeira extraordinária. (PACHECO, 2007, p. 60).

Esta Lei instituiu, ainda, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP)²⁵, e disciplinou o pagamento e distribuição dos royalties aos estados, municípios e ministérios. É sobre ela que nos dedicaremos agora.

Diferentemente da legislação anterior que citava a obrigação da Petrobrás de pagar “indenizações” em função da atividade petrolífera, a Lei 9.478 utiliza-se da palavra “royalty” como uma das formas obrigatórias de participação governamental. O seu Art. 47 reza que os royalties devem ser pagos “em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural”, mas no artigo seguinte diz que em função de certos fatores (risco geológico, expectativa de produção e outros fatores) a ANP pode reduzir o montante para o mínimo de cinco por cento. Portanto, é essa a margem principal de pagamento de royalties, entre cinco e dez por cento do

²⁴ Como se disse, a Lei 9.478/97 revogou a Lei 2.004/53, representando assim uma quebra de paradigma no bojo do conjunto de reformas propostas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso visando por fim à Era Vargas (como lhe foi atribuído dizer). A Lei poderá ser lida na íntegra por meio do site <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9478.htm>

²⁵ O CNPE é um órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia. A ANP é uma autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia que tem por finalidade a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas vinculadas à indústria do petróleo.

valor da produção. Na prática, no entanto, os percentuais cobrados estão na média de 9,8% (ANP, 2001).

Contudo – e este é um ponto central para o entendimento – há dois critérios diferenciados para o pagamento: um para o montante até cinco por cento que é regulado pela Lei 7.990/89 e pelo Decreto 1/1991 (BRASIL, 1989; BRASIL; 1991) e outro para a parcela que exceder os cinco por cento, regulada pela própria Lei do Petróleo e pelo Decreto 2.705/98²⁶. Os gráficos abaixo sintetizam os critérios expressos na legislação:

QUADRO 02
Distribuição dos royalties sobre a produção na plataforma continental

LAVRA NA PLATAFORMA CONTINENTAL²⁷	
Distribuição da parcela de 5% (Art. 48 da Lei 9.478/97 e Art. 7 da Lei 7.990/89)	Distribuição da parcela acima de 5% (Art. 49 da Lei 9.478/97)
30% Estados confrontantes com poços.	25% Ministério de Ciência e Tecnologia
30% Municípios confrontantes com poços	22,5% Municípios confrontantes com campos 22,5% Estados confrontantes
20% Comando da Marinha.	15% Comando da Marinha
10% Fundo especial (estados e municípios)	7,5% Fundo Especial (para todos estados e municípios do Brasil a ser distribuído pelos mesmos critérios dos Fundos de participação)
10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.	7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Fonte: ANP (2001).

²⁶ Royalties e participações especiais tiveram os critérios para cálculo e cobrança dos valores a serem pagos definidos pelo Decreto 2.705/98 (BRASIL, 1998).

²⁷ Quando a lavra ocorrer em terra a distribuição dos montantes é diferenciada. No caso da parcela de 5%, 70% destina-se aos estados produtores, 20% aos municípios produtores, 10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo, ao passo que a parcela acima dos 5%, 52,5% destina-se aos estados, 15% aos municípios e 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás.

Além dos *royalties*, a legislação prevê ainda o pagamento das *participações especiais*, aplicadas sobre campos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, permitindo, no entanto, as deduções previstas no Parágrafo 1º do Art. 50 da *Lei do Petróleo*²⁸. Os recursos das participações especiais são distribuídos da seguinte forma:

QUADRO 03

PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

Participação Especial (Art. 50 da lei 9.478/97).	
40%	Estados confrontantes com campos produtores.
10%	Municípios confrontantes com campos produtores.
40%	Ministério das Minas e Energia.
10%	Ministério do Meio Ambiente.

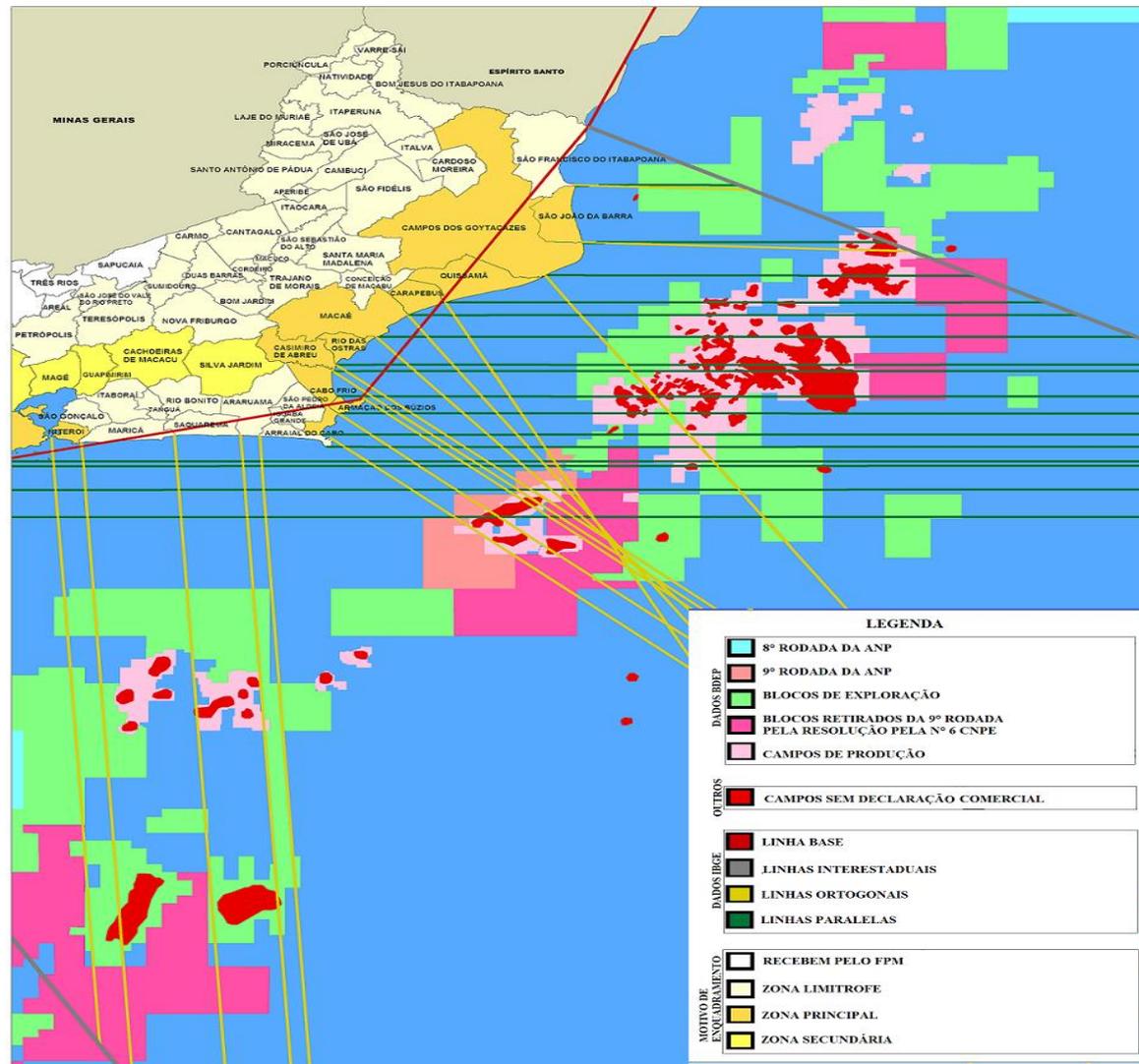
Fonte: ANP (2001).

A partir da definição das áreas geoeconômicas dos municípios e estados confrontantes – como demonstrado anteriormente - são estabelecidas um conjunto de linhas ortogonais e paralelas que partem da zona da costa até o limite da plataforma continental. No caso dos limites estaduais consideram-se linhas geodésicas ortogonais à costa e no caso dos limites municipais, além dessas linhas ortogonais, consideram-se também as paralelas. Para a definição das áreas produtoras e de áreas confrontantes, estabelecem-se como critério as áreas geoeconômicas do IBGE para o estado do Rio de Janeiro. Os campos e poços de petróleo dentro desses limites são considerados, para efeito de pagamento de royalties, como fazendo parte dos limites do estado e município nos quais se inserem. Nesse sentido, por exemplo, o município de Campos dos Goytacazes:

²⁸ O parágrafo primeiro da Lei do Petróleo (Lei 9.478 de 6 de agosto de 1997), diz que: “ A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor”.

É confrontante com um poço produtor e ele pertence à mesorregião Norte Fluminense, então todos os municípios desta mesorregião, em adição àqueles outros também confrontantes (p.ex. Macaé, Rio das Ostras, etc.), serão enquadrados como pertencentes à área geoeconômica e portanto farão jus à parcela de 5% dos royalties. [...] Dentre os municípios do Norte Fluminense, o município de Campos dos Goytacazes é o maior beneficiário desta parcela (ou seja da parcela acima dos 5%), em virtude de sua privilegiada posição geográfica que o faz ser confrontante com a maioria dos campos da Bacia de Campos, sobretudo se considerarmos o critério de confrontação pela linha ortogonal (GUTMAN e LEITE, 2003, p139 e 146).

Em suma, os valores pagos a título de *royalties* e participações especiais se baseiam, respectivamente, numa porcentagem do valor total da produção e da lucratividade da exploração. Partindo-se de cada município litorâneo são estabelecidos dois conjuntos de linhas: as paralelas, para efeito de definição da área de abrangência dos campos de petróleo em relação aos municípios litorâneos, e as ortogonais, “[...] que partem de determinado município [o que] garante geometricamente que os poços localizados em seu interior tenham o mesmo município com o território continental mais próximo” (SERRA e PATRÃO: 2003 p.202). Por esse critério, tem-se o seguinte quadro, representado pelo cartograma que segue. É a partir da superposição dessas duas delimitações, as paralelas e as ortogonais, que se pode compreender os critérios legais que balizam – e possibilitam – o pagamento dos *royalties*.



Cartograma 03: Estado do Rio de Janeiro: Delimitação das bacias de exploração de petróleo, linhas ortogonais e paralelas e zonas de produção para efeito de recebimento de royalties. Fonte: Elaboração própria com base em www.petroleo.rj.gov.br.

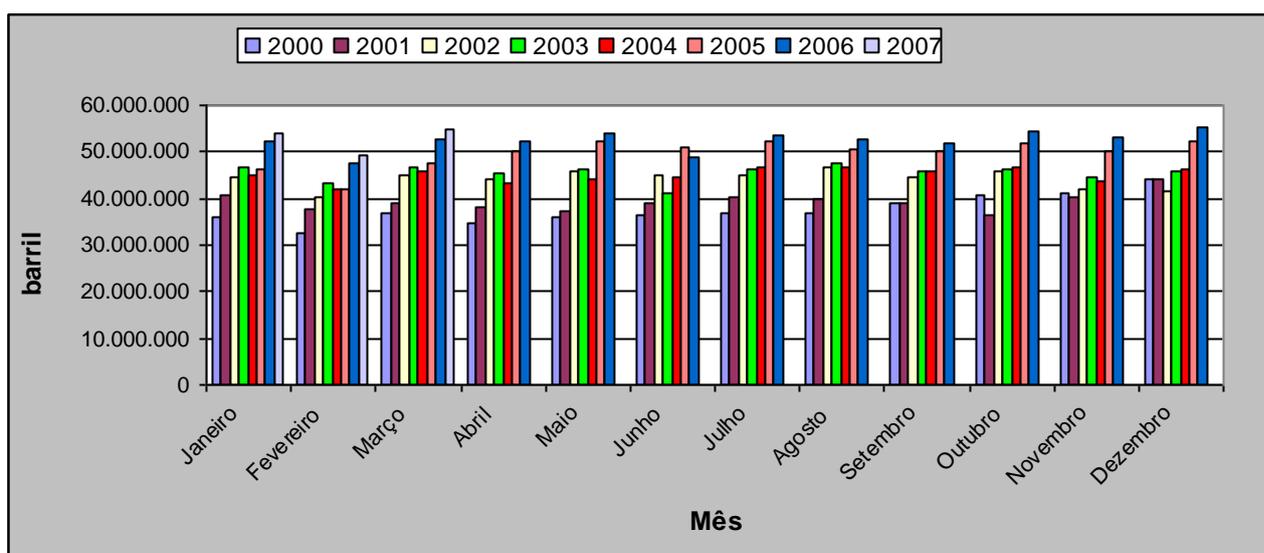
Cabe acentuar que, como se viu, há uma lógica do repasse dos royalties que privilegia critérios físicos (limites paralelos e ortogonais em relação à costa), garantidos pela estrutura legal estabelecida nos marcos da federação. Como resultado, forja-se uma realidade de recursos extremamente concentrados, tanto no âmbito do conjunto dos municípios brasileiros quanto no conjunto dos municípios da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. Assim:

Na região das Baixadas Litorâneas, composta por 11 municípios, os quatro municípios produtores concentravam 85% das receitas dos royalties. Esta concentração é ainda maior na região Norte Fluminense, onde os três municípios produtores concentravam 95% das receitas de royalties” (SERRA e PATRÃO, 2003 p.204-205).

Os fatores explicativos dessa abundância de recursos são, no contexto da mudança dos marcos regulatórios, o aumento do volume de produção de petróleo na plataforma continental (Gráfico 01) e o aumento do preço do barril do petróleo no mercado internacional (aos quais os valores dos royalties estão atrelados).

GRÁFICO 01

Brasil: Petróleo Total – Produção Mensal



Fonte: Agência Nacional de Petróleo (ANP) http://www.anp.gov.br/doc/dados_estatisticos/Producao_de_Petroleo_b.xls
Acesso em 26 mai. 2007.

Tome-se como caso exemplar, o maior receptor total de *royalties* e participações especiais, Campos dos Goytacazes. Segundo dados do Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), tais receitas eram 1998 (portanto um ano depois da Lei do Petróleo) no valor de R\$ 5.822.364,78. Em 1999, segundo dados do Inforoyalties, esse valor subiu para R\$ 48.460.781,43,. Dois anos depois, ou seja, em 2001 alcançou R\$ 206.786.406,60, passando em 2003, para R\$ 483.216.747,62 e em 2006, a R\$ 847.869.662,01 (um assombroso valor 145 vezes maior que o de 1998!).

Como se viu essa concentração de recursos gera críticas que colocam em xeque a justiça nos critérios de rateio que garantem a existência de um conjunto de municípios “novos ricos” no Estado do Rio de Janeiro. A contrapartida é a formação de uma organização, a OMPETRO, aglutinando os maiores receptores de royalties com o interesse precípua de garantir a manutenção desse *status quo*. É sobre isso que nos dedicaremos a seguir.

1.4 A OMPETRO e seus dilemas: a construção de uma nova configuração territorial calcada na manutenção do *status quo*?

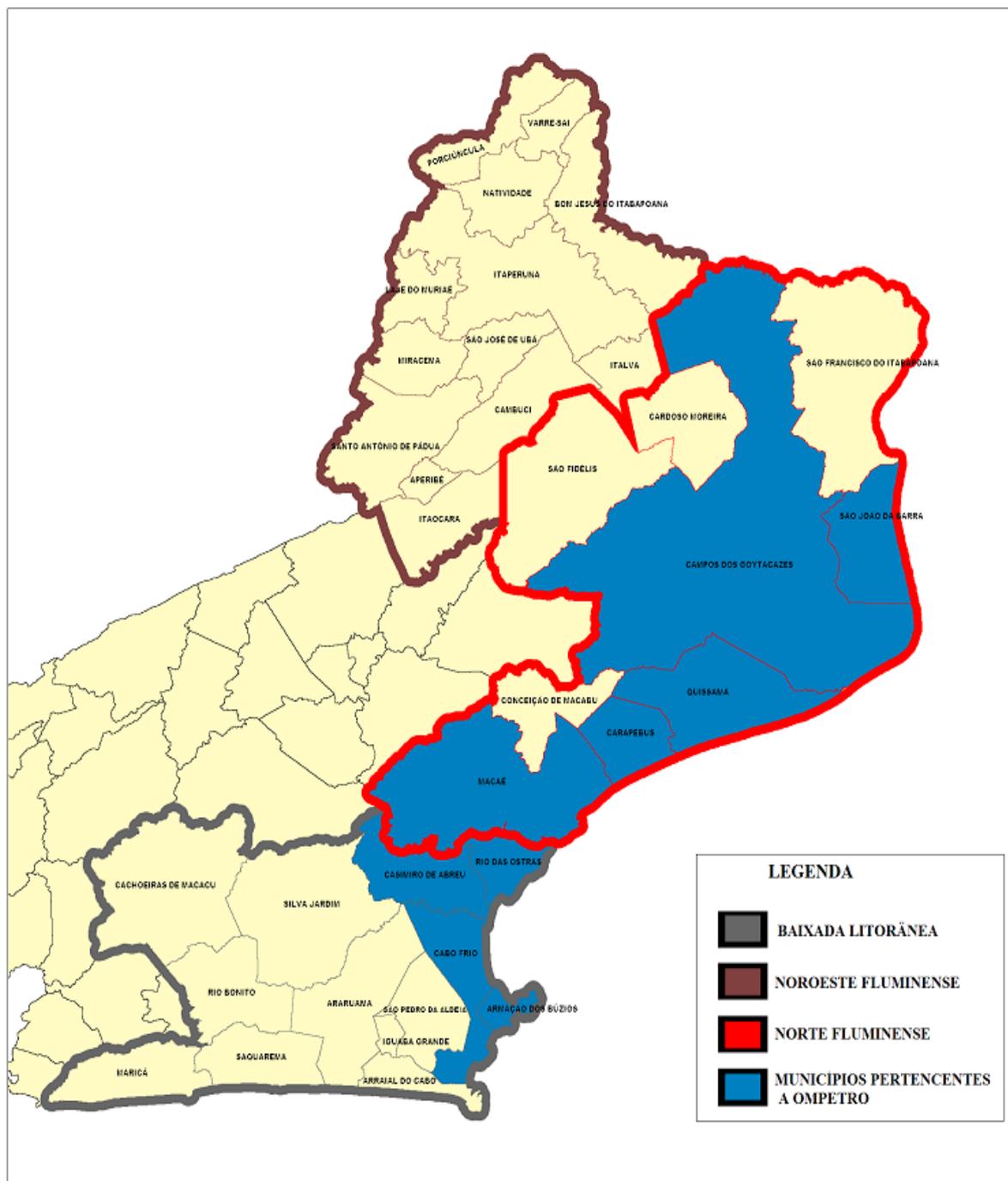
A OMPETRO é uma organização que foi criada em 2001 congregando nove municípios do interior do estado do Rio de Janeiro, sendo que cinco da região norte fluminense e quatro das Baixadas Litorâneas: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra²⁹.

Autores como Piquet (2003) e Neto e Ajara (2006) consideram que estaríamos diante de um novo arranjo em relação a recortes territoriais anteriores que tinham na produção sucro-alcooleira o seu ponto de unidade. Tratar-se-ia, portanto, de um modelo de aliança política que se antepõe a possíveis interesses

²⁹ Além desses, passaram a participar da organização os municípios limítrofes da zona de produção principal da Bacia de Campos (PIQUET, 2003). Desse número inicial, a OMPETRO passa para dez membros com a incorporação de Niterói e, por último, para doze com a entrada de Angra dos Reis e Rio de Janeiro.

calcados em formas tradicionais de identidade regional na medida em que, a despeito do fato de serem municípios muito diversificados na sua composição, tradição histórica e estrutura econômica, encontram no fator *royalty* o amálgama que lhes daria coesão a partir de então.

O cartograma a seguir (Cartograma 04) pode ser observado como quem olha para um quadro que contém camadas sobre as quais um novo desenho – no caso um novo arranjo regional – se sobrepõe. No caso se redefinem as alianças locais, quando, então, são excluídos os municípios interioranos da antiga região do açúcar e agregados novos membros oriundos da região turística da Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro (PIQUET, 2003). O fator *royalty* é o elemento capaz de dar unidade a essa diversidade e aglutinar interesses diversos em torno da manutenção dessa fonte de receita.



Cartograma 04: Os municípios da OMPETRO. Elaboração própria a partir de NETO e AJARA (2006).

A ação da OMPETRO como defensora dos interesses dos principais receptores de *royalties* vai de encontro aos constantes questionamentos quanto à legislação que garante esse formato de partilha de recursos entre os entes federados, reservando a um pequeno número de municípios a maior parte do quinhão³⁰. Além do argumento de que “o petróleo vai acabar” por ser obviamente um recurso natural finito, há importantes elementos no debate político que apontam para o questionamento dos critérios, a justiça na distribuição dos recursos, o significado do pacto federativo etc. que colocam em xeque a atual situação privilegiada desses municípios “*petro-rentistas*” (SERRA; TERRA; PONTES, 2006).

Mas se há, como se demonstrou, tantas forças contrárias à atual situação desses municípios “novos-ricos” o que explica a não mudança dos critérios de rateio dos *royalties*? Por um lado porque há, obviamente, argumentos fortes a favor da manutenção: primeiramente, a legislação atual garante tal estado de coisas, tanto pela Lei do Petróleo quanto pelo Art. 20, parágrafo 1º da Constituição Federal. Em segundo lugar porque, de fato há impactos de adensamento territorial promovido pelas atividades petrolíferas, cujo caso mais dramático é Macaé (embora haja casos onde os impactos diretos da atividade petrolífera sejam quase nulos como é o caso de Campos e São João da Barra).

Mas há que se ter em mente também a própria atuação da OMPETRO como grupo de pressão. Baseada nos aportes de Olson (1999) e Sckopol E Fiorina (1999), a socióloga Carla Pontes desenvolveu um importante raciocínio a esse respeito. Ao analisar a atuação da OMPETRO, Pontes (2006) demonstrou que “pequenos grupos, quando movidos por interesse especial ou em defesa de direitos adquiridos, têm um poder desproporcional em relação a grandes grupos ou de interesses não organizados [...]”. Isso explicaria a força da Organização, pois

³⁰ Serra; Terra e Pontes (2006) consideram que a manutenção do pagamento dos royalties, a despeito da fragilidade dos argumentos utilizados para isso, se deve ao lobby exercido pela OMPETRO “em defesa dos interesses dos municípios produtores de petróleo, principalmente em defesa das atuais regras de rateio dos royalties, impedindo qualquer atuação em defesa da desconcentração das rendas petrolíferas” (2006, p.12).

“quando o dinheiro se torna um importante insumo de participação política, o sistema de participação torna-se ainda mais desigual, com prejuízo dos grupos menos favorecidos. [...] Estudos empíricos demonstram maior sucesso quanto à conquista de benefícios legislativos para pequenos grupos ativos e organizados, gerando, em contrapartida, graves distorções no processo democrático” (PONTES, 2006).

Um maior número de municípios incorporados à área de exploração principal representou perda de receitas ao conjunto dos “antigos” membros da OMPETRO, o que provocou certa inquietação - para dizer o mínimo- entre os municípios, já que isso significa um rateio maior dos valores oriundos da produção petrolífera. Em diversas ocasiões o debate tomou a imprensa. A manchete do jornal “O Diário”, de Macaé, do dia 22/06/07 chamava atenção para o fato de que com a entrada de Angra dos Reis a perda seria de 300 mil reais mensais enquanto o jornal Folha da Manhã de Campos de 26/10/06 noticiava que:

Arnaldo Carneiro [prefeito de Quissamã e então presidente da OMPETRO] esclarece que não é contra o ingresso de novos municípios, mas defende projeto para que a Agência [ANP – Agência Nacional de Petróleo] faça uma previsão das novas adesões para não reduzir os orçamentos municipais. Ele adianta que todos os prefeitos integrantes da entidade estão cientes que a entrada de Angra dos Reis e Duque de Caxias, além de divisão do bolo, vai reduzir os repasses e inviabilizar alguns investimentos das prefeituras. [Segundo ele] “acredito que os integrantes da OMPETRO estão convictos da necessidade de um planejamento estratégico, que priorize ações de investimento em infra-estrutura e na promoção de novas fontes de desenvolvimento para um futuro menos dependente de petróleo”.

A aglutinação desses municípios na OMPETRO se dá dentro de um quadro de grande diversidade interna: Campos é isoladamente o maior município em área, população e em PIB *per capita*. Ocupa a função de centro regional no Norte e Noroeste Fluminenses e vem se firmando como pólo universitário, de comércio e serviços, sem, contudo, que isso se traduza em melhorias substanciais para o grosso da população. Em Macaé estão situadas a base operacional da Petrobras e das empresas que lhe prestam serviços e, juntamente com outros municípios da Baixada Litorânea, vem passando desde os anos 1980, por um processo de crescimento acelerado e descontrolado. Por outro lado, há aquele subgrupo de municípios com forte vocação turística como Búzios, Cabo Frio e Rio das Ostras, esse último fortemente atrelado ao dinamismo econômico de Macaé (como se verá

oportunamente). Carapebus, Quissamã, São João da Barra e Campos são municípios de forte base agrária com destaque para a economia da cana-de-açúcar de baixa produtividade e também centrada na criação de gado.

QUADRO 04**DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DA OMPETRO**

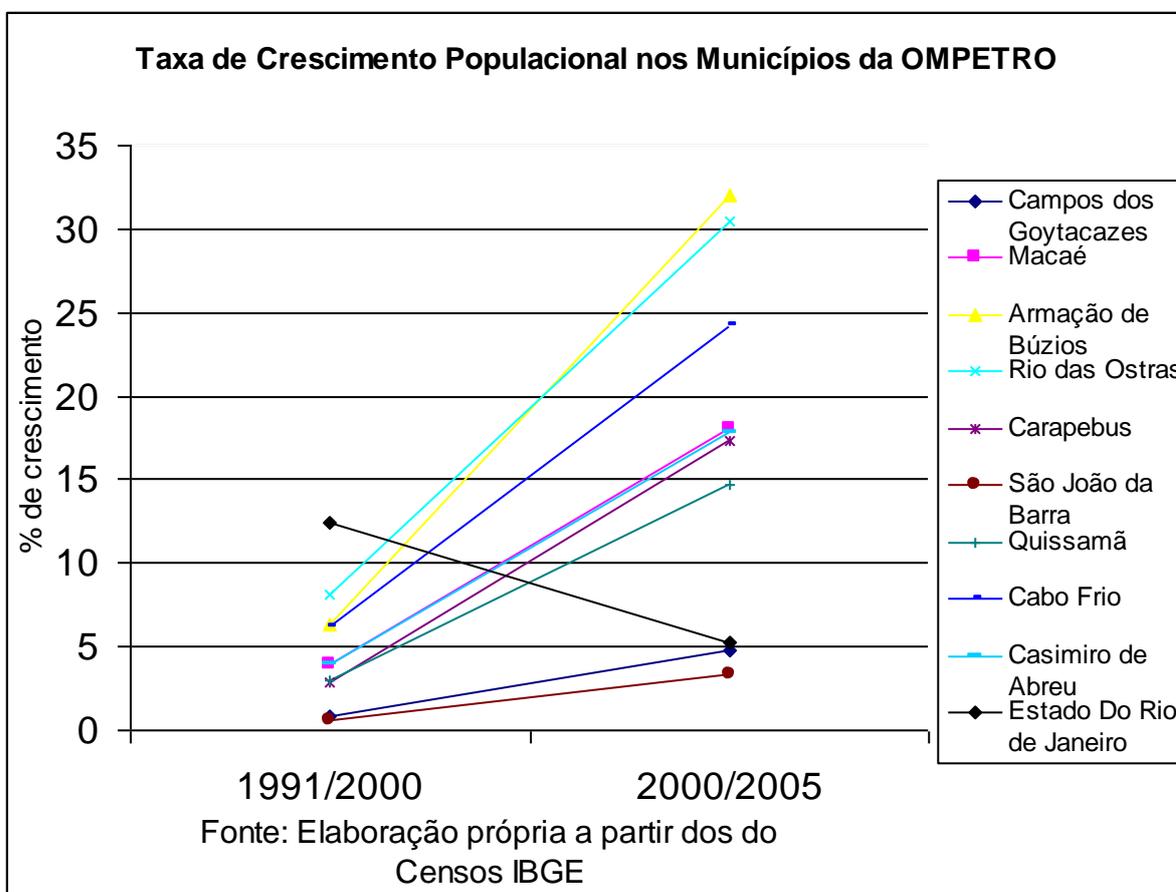
Município	Área (km ²)	População Estimada 2006	Densidade Demográfica 2000 (hab/km ²)	PIB per capita – 2002 (1000 R\$)	Taxa de Urbanização 2000 (%)	Taxa de Alfabetização de Adultos (%)	IDH-M (2000)	Ranking Estadual e nacional (respectivamente em 2000)
Campos dos Goytacazes	4.032	429.667	100,73	26.663,00	89,5	89,91	0,752	54-1818
Macaé	1.216	160.725	100,77	64.719,00	95,1	92,12	0,790	17-815
Quissamã	716	16.044	19,15	137.463,00 (3.o maior PIB per capita nacional)	56,3	84,32	0,732	74-2374
Rio das Ostras	231	49.868	158,07	100.751,00 (6.o maior PIB per capita nacional)	34,9	89,40	0,775	34-1188
Armação dos Búzios	69	23.874	253,89	74.286,00	100,0	92,71	0,791	12-785
Cabo Frio	401	165.591	308,73	24.748,00	83,8	91,68	0,792	11-751
Carapebus	306	10.389	34,46	109.812,00	79,3	87,28	0,741	62-2134
Casimiro de Abreu	461	26.978	48,59	57.316,00	82,8	87,56	0,781	24-1020
São João da Barra	459	28.775	60,31	15.075,00	70,9	86,22	0,723	81-2573

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e CIDE.

A despeito dessas diferenças, a criação da OMPETRO funciona como um elemento de unidade de ação política que tem no recorte territorial criado a partir do petróleo o ponto de aglutinador desses interesses. Isso porque as diferenças que possam existir entre eles não são capazes de eclipsar o fato da extrema dependência dos cofres dessas municipalidades dessa fonte de recursos (como se verá no Gráfico 04 mais adiante).

São espaços que vêm passando, em maior ou menor grau, por um intenso processo de modernização de suas atividades produtivas e principalmente de sua configuração sócio-econômica. Talvez a faceta mais visível desse processo seja o já citado fabuloso incremento da renda, mas também o aumento expressivo das taxas de aumento populacional por que vêm passando tais municípios, como se pode observar no gráfico abaixo.

GRAFICO 02



Em praticamente todos os municípios da OMPETRO houve um processo acentuado de crescimento populacional. Note-se que Macaé e Quissamã, no Norte Fluminense, e os demais municípios da Baixada Litorânea, tiveram um incremento espantoso de suas populações, devido a um processo de imigração carreado direta ou indiretamente pelas atividades petrolíferas. Além disso, encontra-se muitas situações em que pessoas “fogem” da região metropolitana do Rio de Janeiro em busca de melhores condições de vida (Búzios e Rio das Ostras são os casos mais extremos dessas tendências). Pode-se observar que somente em Campos e São João da Barra essas taxas ficaram abaixo da média do estado muito embora dentro de uma tendência de reversão do quadro de extrema crise econômica pelo qual esses municípios passavam que se refletiu nas baixíssimas taxas de crescimento populacional no período 1991-2000.

Da análise da vida econômica dos municípios membros da OMPETRO dois elementos se fazem notar de forma muito nítida: primeiro, a situação privilegiada no que se refere aos orçamentos públicos. Segundo, a extrema dependência do recebimento dos *royalties* e participações especiais, isso tanto em termos totais quanto relativamente ao conjunto das fontes orçamentárias.

Para efeito de comparação, Serra e Patrão (2003) demonstram que quando se toma municípios brasileiros com a mesma faixa populacional e se compara com seus respectivos “pares” dentre os municípios da OMPETRO, há uma forte vantagem desses. Em outras palavras, os municípios da OMPETRO gozam de considerável folga orçamentária quando comparados com os orçamentos disponíveis a outros municípios brasileiros na mesma faixa populacional. O que chama atenção no caso em tela é o volume desses recursos, na medida em que enquanto o PIB *per capita* nacional era de R\$ 7.631,00 em 2005, Quissamã e Rio das Ostras totalizavam algo em torno de R\$ 95.000,00, ocupando, respectivamente, a 11ª e a 12ª posição no *ranking* nacional.

A forte dependência das rendas petrolíferas pode ser visualizada a partir da observação dos Gráficos 04 e 05 a seguir. Note-se que desde 2000, praticamente todos os municípios que compõem a OMPETRO têm, nas rendas petrolíferas, mais de 30% de suas receitas. Todos os municípios, no entanto, alcançaram o patamar de mais de 50%. Há casos anômalos, como o Rio das Ostras, no qual, excetuando-

se os anos de 2003 e 2004, manteve patamares acima dos 70%. No caso de Macaé, que se manteve entre 50 e 55% de dependência, há que se levar em conta a diversificação das atividades no município em função da localização do próprio parque industrial, direta ou indiretamente ligada ao petróleo, além é claro, da parte administrativa, serviços e turismo. A análise da evolução dessa dependência demonstra que, no conjunto dos municípios pesquisados e a despeito das variações anuais, há uma forte tendência ascendente na evolução dessa situação.

GRÁFICO 03

Evolução da dependência de Receitas oriundas dos *Royalties*

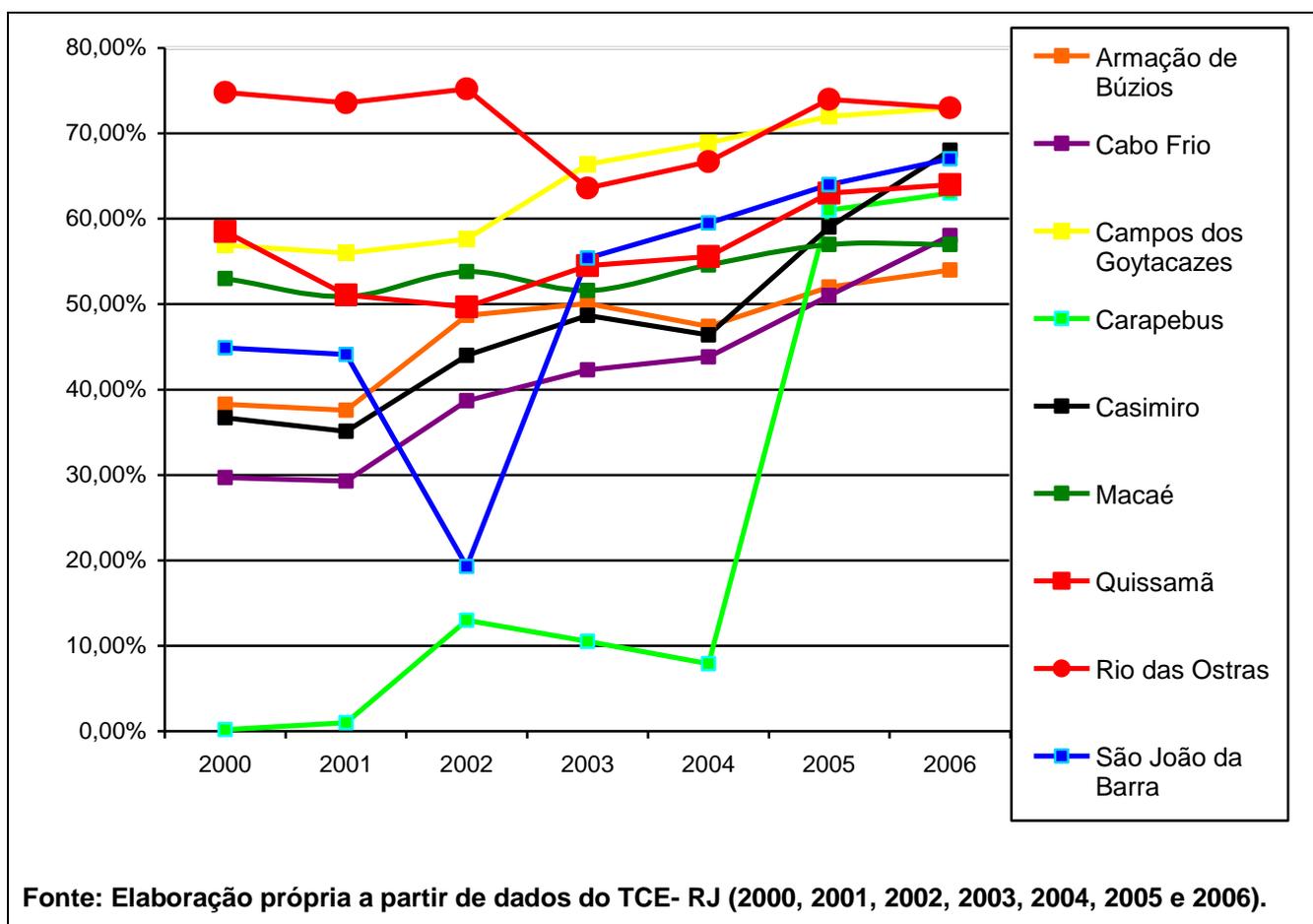
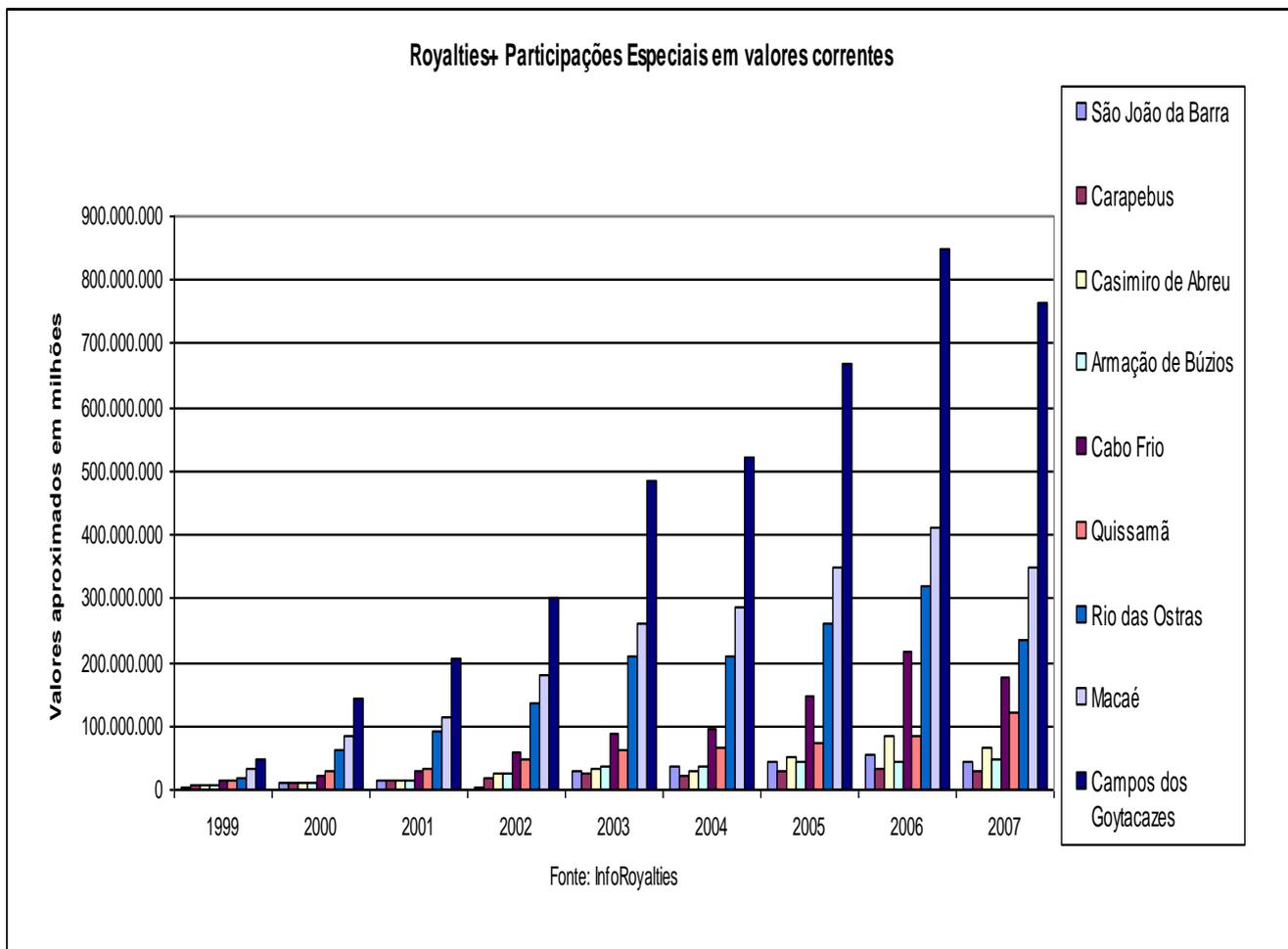


GRÁFICO 04



Embora tenha havido uma melhoria nos indicadores medidos pelo IDH-M³¹ do PNUD entre os anos de 1991 e 2000, como se pode observar nos gráficos abaixo, persiste nos municípios selecionados um quadro sócio-econômico desvantajoso em relação ao conjunto dos municípios do estado do Rio de Janeiro, principalmente se comparado com a capital, Niterói e Sul Fluminense. Recorde-se que o afluxo maior de recursos dos royalties se dá a partir da mudança da legislação com a Lei do Petróleo em 1997 o que, pelo curto espaço de tempo, não se fez sentir ainda nos indicadores de 2000. Não se pretende aqui fazer nenhum exercício de futurologia, mas

³¹ O IDH-M é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. É composto a partir de três indicadores, a saber, educação (alfabetização e taxa bruta de frequência escolar); longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (renda municipal *per capita*). Varia de 0 a 1, onde 0 representa nenhum desenvolvimento humano e 1, desenvolvimento humano total. Consulte-se http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc.

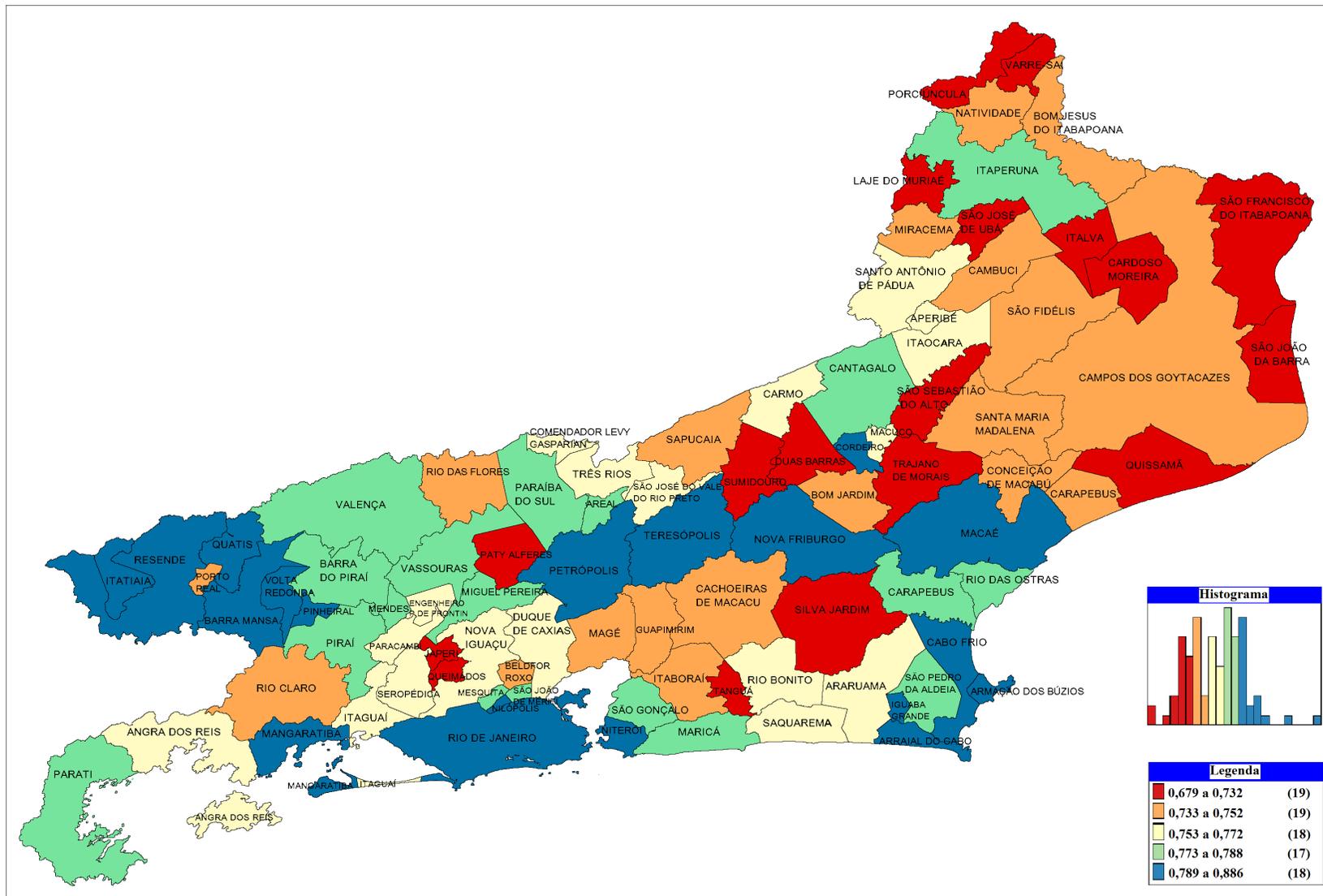
muitoprovavelmente o próximo relatório de IDH-M demonstrará uma melhoria acentuada no quadro dos municípios estudados. Tal visão é corroborada por entrevista feita com o economista, professor e pesquisador da UCAM e do CEFET Campos, Rodrigo Valente Serra, ocasião na qual ressaltou que em 2010:

Os municípios da região vão dar um salto nesse aspecto. Por mais que os recursos tenham sido desviados, acabam entrando no tecido social. A medição de renda vai revelar isso, pois a renda tem um peso forte no IDH. Vai avançar a renda, a expectativa de vida, a taxa de frequência escolar. A questão da violência pode até interferir (negativamente) nisso, mas os dados gerais vão demonstrar melhorias³².

Entre os municípios brasileiros no ano 2000, o melhor desempenho no IDH-M foi o de São Caetano do Sul (SP) com IDH-M de 0,919, e o pior Manari (PE) com 0,467 no contexto de um IDH-M nacional de 0,766. No mesmo período, Niterói tinha o melhor índice do estado com IDH-M de 0,886 e o pior Varre-Sai com índice de 0,679. No quadro dos municípios foco deste estudo, como se pode perceber pela Tabela 02 e pelos Mapas 02 e 03, Campos aparecia com IDH-M de 0,752, Macaé 0,790, Quissamã 0,732 e Rio das Ostras 0,775.

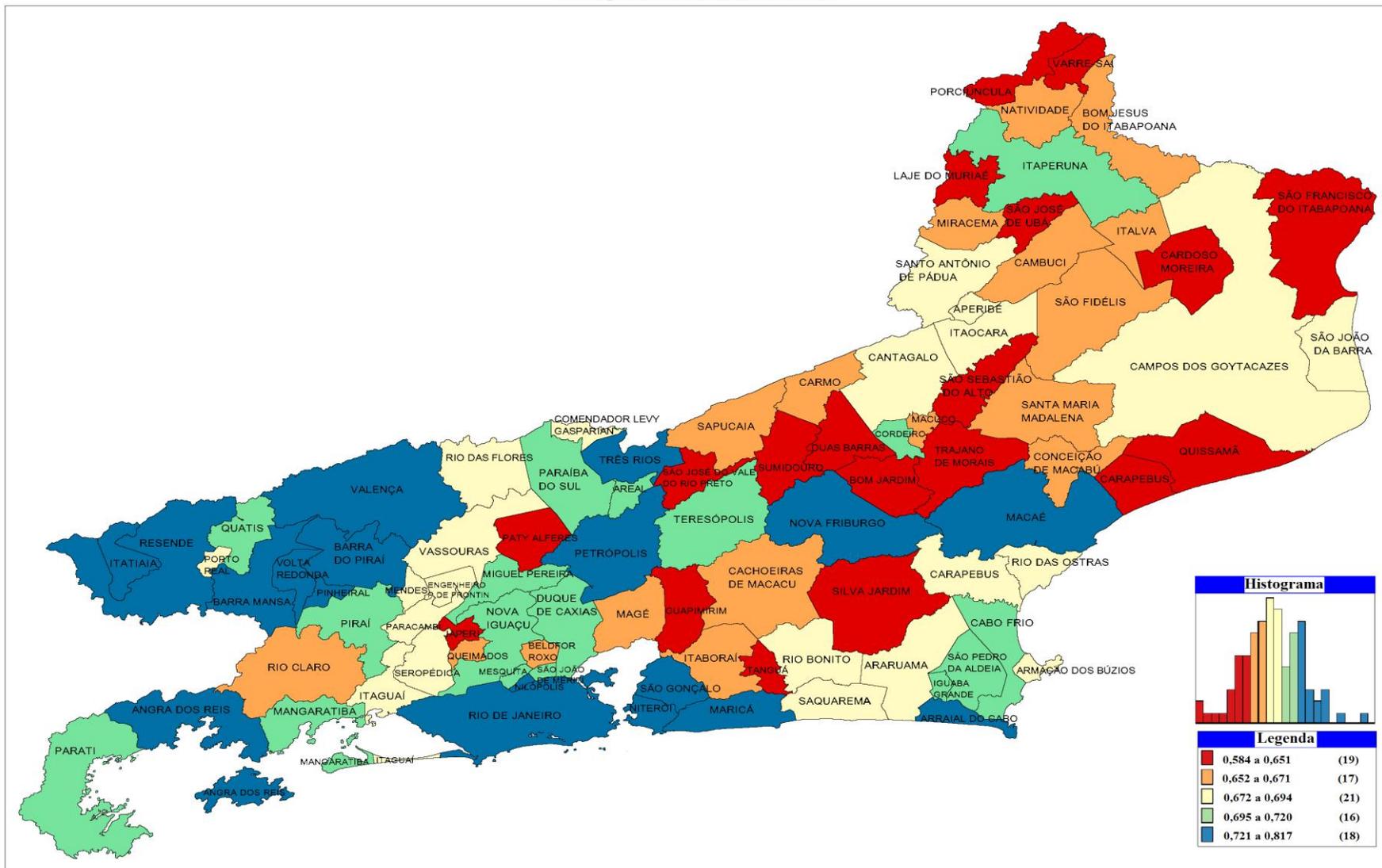
³² Entrevista concedida em abril de 2007.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991
Municípios do Estado do Rio de Janeiro



CARTOGRAMA 05: Rio de Janeiro - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 1991 (adaptado do PNUD).

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Municípios do Estado do Rio de Janeiro



CARTOGRAMA 06: Rio de Janeiro - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 2000 (adaptado do PNUD)

Sob pressão de forças centrípetas e centrífugas, a OMPETRO vai afinando o discurso comum em defesa dos interesses dos municípios pela manutenção do recebimento das rendas petrolíferas³³. Situa-se no ponto de encontro de movimentos ou campos de ação intelectual e política o capítulo decisivo da história administrativa desses municípios.

Conclusão do capítulo

Ao finalizarmos o presente trabalho, devemos novamente alertar para o fato de que a atividade extrativa de petróleo e gás natural traz muitas benesses, mas algumas incertezas [...]. Porém, tais mudanças já sinalizam que não se deve abdicar da cuidadosa gestão desses recursos com vistas à provisão, pelo poder público, de melhores serviços e infra-estrutura para a população.

TCE – Estudo sócio-econômico (2007) /Quissamã

A discussão levada a cabo nesse capítulo teve a função precípua de situar o debate a respeito dos *royalties* para que se pudessem compreender as condições que permitiram a existência de municípios “novos ricos” no estado do Rio de Janeiro. O incremento das rendas petrolíferas dos municípios da Bacia de Campos se dá por três fatores: em primeiro lugar, em função do próprio aumento da produção devido à descoberta de novos poços petrolíferos a partir do desenvolvimento de tecnologias

³³ Muito embora à custa de muito embate com se viu na 10.a Marcha em Defesa dos Municípios organizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em Brasília, no dia 10/04/2007. Nessa ocasião, a proposta de divisão dos royalties entre todos os municípios se tornou um imbróglio entre os presentes, com forte oposição dos municípios do Rio de Janeiro, principais beneficiados, que chegaram a ameaçar abandonar a entidade caso a proposta fosse levada adiante. Veja “Royalties de petróleo dividem confederação de municípios” na Folha Online de 10/04/07. Fonte: <http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha...> Acesso em 24 jan. 2008.

de exploração em águas profundas³⁴. Além disso, há o aumento do preço do barril de petróleo no mercado internacional, o que se traduz num volume maior de royalties pagos, tendo em vista que é esse preço no mercado internacional que referenda o pagamento dos *royalties*. Todavia, são as mudanças nos marcos institucionais que balizam a distribuição de *royalties* e direitos especiais que deram o arcabouço jurídico que permitiu – e permite – que o aumento da produção e do preço do petróleo no mercado internacional se consubstancie num afluxo maior de recursos para esses municípios.

O pagamento dos *royalties* pode ser entendido de diversas maneiras: como uma forma de compensação pela alienação do patrimônio público, uma forma de compensação pelos impactos sociais e ambientais do adensamento territorial provocado pela exploração do recurso, e como uma forma de internalização dos custos sociais da exploração. Pode ser visto ainda como uma forma de captura de renda extraordinária das empresas petrolíferas para que a sociedade possa gozar também dos benefícios da exploração. Contudo, ao compreender-se os *royalties* como um tributo diferenciado que incide sobre uma riqueza não renovável, finita, evoca-se um princípio ético de justiça inter e intra geracional que requer a aplicação desses recursos em investimentos que se traduzam em ganhos para a sociedade (presente e futura) como por meio, por exemplo, da diversificação econômica, da aplicação em fontes renováveis de energia, a proteção ao ambiente e ao patrimônio histórico.

Há uma enorme diversidade de experiências no que se refere à temática em questão. Como é de se esperar, elas são dependentes da realidade histórica e social de cada país, o que significa dizer, entre outros fatores, do grau de autonomia

³⁴ Cabe ressaltar que esse importante recurso encontra-se desigualmente distribuído pelo território brasileiro, sendo o estado do Rio de Janeiro (leia-se Bacia de Campos), responsável hoje por mais de 80% da produção. Contudo, recentes descobertas na Bacia de Santos, anunciadas em novembro de 2007, dão conta de que um mega-campo pode entrar em operação nos próximos anos. Segundo estimativas, o Campo de Tupi tem reservas entre 5 e 8 bilhões de barris, o que poderia tornar o país responsável por 6% das exportações mundiais de petróleo, até 2025. No último dia 14 de abril o anúncio de uma nova descoberta na Bacia de Santos causou alvoroço e provocou um aumento no valor das ações da Petrobras: o Campo de Carioca, com reservas estimadas em 33 bilhões de barris, portanto cinco vezes superior às reservas de Tupi. Este seria o terceiro maior campo do mundo. Isoladamente é maior que as reservas americanas, atualmente conhecidas em torno de 21.8 bilhões.

das subunidades nacionais, do embasamento legal que normatiza a cobrança das rendas petrolíferas e das formas de aplicação desses recursos bem como dos formatos dos contratos entre empresas, governos e mesmo proprietários. Então, o esforço de estabelecimento de um quadro geral de diferentes experiências internacionais concernentes à problemática dos royalties foi na verdade uma aproximação objetivando situar o Brasil dentro de um quadro mais amplo.

Nesse sentido, demonstrou-se que no nosso modelo brasileiro: i) não há na letra da lei a previsão da criação de um fundo que permita alcançar aquele princípio ético de justiça intergeracional como ocorre em outros países; ii) há um debate aberto quanto à justeza da estrutura concentradora de recursos no pagamento dos *royalties*; iii) há uma extrema dependência no orçamento municipal em relação a esses recursos dentre dos municípios da OMPETRO; iv) têm havido um intenso processo de crescimento populacional na região dessa organização em função dos fluxos migratórios atraídos pelas atividades direta ou indiretamente ligadas à indústria petrolífera.

Discutiu-se que a OMPETRO é uma organização que possui uma ação política calcada na manutenção da situação relativamente privilegiada dos municípios da zona de produção principal da Bacia de Campos e que sua atuação acaba gestando, ainda que embrionariamente, um novo recorte territorial forjado com base na “identidade” dos *royalties*.

Demonstrou-se que a capacidade de organização, mobilização e pressão da OMPETRO no sentido de manter a atual distribuição de recursos é ainda uma questão em aberto. A observação da trajetória dos projetos de lei que tramitam na Câmara Federal sob o argumento de que os recursos naturais pertencem à União e de que a atual distribuição beneficia um pequeno grupo de municípios, desnuda uma disputa por recursos e poder não só entre diferentes escalas territoriais que compõem o pacto federativo brasileiro como também entre escalas equivalentes, no caso a disputa entre municípios brasileiros.

CAPÍTULO 2

O RECORTE LOCAL-MUNICIPAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ANÁLISE

Introdução

Um novo olhar permitirá perceber melhor, através do município, tanto as diferenças territoriais e sociais do país como algumas de suas causas, obscurecidas em um debate que teima em não ver o espaço mais banal e mais fundamental de nossa sociedade.

CASTRO, 2003 apud CASTRO,2005)

É na escala local, na do bairro, da cidade, ou da microrregião que alguns problemas da vida diária podem ser regulados, por exemplo, os que se referem à organização dos serviços públicos. A solidariedade e a sociabilidade podem se desenvolver dentro de redes muito dispersas, mas são muitas vezes mais fáceis de criar quando se apóiam na vizinhança. Enfim, o quadro local pode servir para se organizarem grupos muito unidos, ou coalizões para a ação. Tudo isso, porém, nada tem de obrigatório e automático.

(BOURDIN, 2001).

Qual o papel reservado ao município no seio do sistema federativo brasileiro? Quais são suas atribuições e responsabilidades? Qual seu raio de ação? Com quais fontes de financiamento pode contar? Estas são algumas indagações que o presente capítulo procura responder. Para isso toma como marco a Constituição Federal de 1988 e as prerrogativas do município nela contidas. Ao fazer isso, reafirma-se a importância da escala local como uma instância fundamental da ação política e lócus

privilegiado da reprodução da vida cotidiana e do acesso – ou não – por parte dos cidadãos a direitos sociais fundamentais. É nessa escala que grande parte das políticas públicas se materializa, levada a cabo pelos municípios, especialmente após a Constituição de 1988.

Portanto, a discussão sobre políticas públicas, contidas nesse capítulo, assume uma dupla função: uma mais conceitual, mostrando as diversas vertentes de entendimento do que seja “política pública”, e outra, intimamente ligada a essa conceituação, que é conduzir o leitor pelo caminho da análise de políticas públicas específicas e do papel desempenhado pelos conselhos (tratadas mais adiante em outros capítulos).

2.1 - A Escala local dentro do marco institucional da Constituição de 1988 e as prerrogativas de implementação de políticas públicas pelo município

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o ápice de um processo de resgate dos direitos civis face ao fim do regime autoritário que havia marcado a vida política brasileira desde o golpe de 1964. Paralelamente, como forma de se alcançar a democracia e a justiça social, assiste-se à redefinição das atribuições das escalas de poder dentro do território nacional. Isso equivale dizer que naquele momento, o clamor por democracia se consubstanciou no entendimento da necessidade de um novo arranjo territorial que beneficiasse as políticas de descentralização do poder político e valorizasse o município dentro da escala nacional.

A descentralização era, nesse sentido, vista como garantia de mais democracia, eficiência administrativa e fortalecimento da sociedade civil (ARRRETICHE, 1996 e 2004). A importância do município enquanto escala na qual a esfera pública se aproxima dos problemas localizados foi revalorizada, não só pelas novas regras de provimento de bens e serviços que ampliaram seu escopo de

atuação, como também por ter sido esta escala considerada a mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Por isso, não só a Constituição abriu a possibilidade de formação de novas municipalidades Brasil afora, como também dotou esta unidade subnacional de amplas atribuições (RODRIGUES, 2006; SANTOS JR, 2001). Nesse sentido, o modelo de República adotado guarda a característica bastante peculiar de reconhecer, de forma explícita nos termos da Constituição Federal, o município como um dos entes federados, dotado de autonomia político-administrativa, legislativa e tributária (CAMARGO, 2004; ANASTASIA, 2007; COSTA, 2007).

No seu Artigo 18, a Constituição Federal reza que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. Municípios e estados foram resguardados das intervenções federais pela reiteração de seus *status* de entes federativos. Há, assim, uma descentralização de funções e recursos que torna a organização do território mais dependente das ações que emanam das escalas subnacionais de governo.

Os princípios de autonomia e de paridade entre os entes federados fez prevalecer um desenho institucional que privilegiou o compartilhamento de atribuições entre as três escalas de poder³⁵, por isso falar-se em “competências comuns” que cabem igualmente à União, Estados e Municípios. O quadro seguinte sintetiza esse ponto.

³⁵ A constituição Federal estabelece em seus Art. 21 e 22 as atribuições que são “exclusivas”, “concorrentes” e “compartilhadas” entre a União e os demais membros da Federação. Não se detalhou aqui as competências exclusivas porque o foco é demonstrar que o desenho institucional é baseado numa complementaridade/compartilhamento entre as três esferas. Há, contudo, competências que só o poder federal e estadual possuem. Para visão detalhada, confira Anastásia (2007, p. 230).

QUADRO 05

COMPETÊNCIAS CONCORRENTES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

Esfera de Governo	Serviços/Atividades
<p>Federal–Estadual-Local (competências compartilhadas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência aos portadores de deficiência - Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural - Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais - Cultura, educação e ciência - Preservação das florestas, da fauna e da flora - Agricultura e abastecimento alimentar - Habitação e saneamento - Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social - Exploração das atividades hídricas e minerais - Segurança do trânsito - Políticas para pequenas empresas - Turismo e lazer
<p>Predominantemente local</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pré-escolar e educação fundamental - Saúde - Preservação histórica e cultural
<p>Apenas local</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte coletivo - Uso do solo.

Fonte: SOUZA, 2004, p.30.

Mas também encontra-se na letra da Lei “competências exclusivas” que, do ponto de vista dos municípios, facultam-lhes prerrogativas como a possibilidade de cobrar impostos e organizar autonomamente a estrutura político-administrativa na forma de secretarias, órgãos de governo e empresas municipais, além da responsabilidade sobre todas as políticas de interesse local, respeitando, é claro, os limites da Constituição. Com alguma dose de exagero, Fonseca (2006) chega a dizer

que ante as prerrogativas abertas pela Constituição de o município poder instituir e arrecadar os tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; promover a proteção histórico-cultural e paisagístico local e criar sua própria Lei Orgânica, este “*adquire a prerrogativa de auto-governo*” (FONSECA, 2006, p. 109) ³⁶.

A ampliação do raio de ação política e social foi acompanhada por um aumento de capacidades de arrecadação e financiamento, via direito de cobrança de impostos exclusivos (ou “privativos”) como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), além de parte do quinhão de impostos de competência federal e/ou estadual (os impostos “compartilhados”), como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O quadro 03, retirado de Souza (2004, p. 31), presta-se ao efeito de visualização da distribuição dos recursos entre os entes federados. A partir dele e do que foi dito até o momento pode-se concluir que, ao se somar às receitas tributárias próprias as transferências constitucionais, houve um significativo ganho financeiro para os municípios, o que se substancia num aumento da participação deste ente federado no bolo tributário nacional. (SOUZA, 2004; ANDRADE, 2007; FONSECA, 2006; RODRIGUES, 2006).

³⁶ Além de promover uma redistribuição de competências entre as unidades federadas, a Constituição de 1988 redesenhou a lógica das disputas intra federativas através de uma redistribuição dos fundos públicos. Estados e principalmente, municípios, tiveram seus percentuais de participação no bolo tributário elevados, o que significou um esvaziamento relativo das receitas da União e uma conseqüente queda de sua participação no gasto social (Conf. AFFONSO, 1995).

QUADRO 06

IMPOSTOS LOCAIS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Recursos Próprios (*)	Transferências Federais (**)	Transferências Estaduais
. Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS)	. 22, 5% do IR e do IPI (***)	. 25% do ICMS
. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	. 50% sobre o ITR (****)	. 50% sobre o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)
. Imposto sobre a Transmissão Inter-Vivos (ITBI)		. 25% da parcela Estadual do CIDE (*****)

(*) Os Municípios podem cobrar taxas por seus serviços e contribuições de melhoria decorrente de obra pública. Pela EG 39/2002, os municípios também podem cobrar contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

(**) Municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal, seja sob a forma de royalties seja no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

(***) Encontra-se em discussão no Congresso o aumento para 23,5% do percentual para transferências do IR e do IPI para os municípios

(****) O município ficará com 100% do ITR se optar ser responsável pela sua coleta, medida aprovada na EG 42/2003

(*****) Sobre a parcela da CIDE a ser transferida para Estados e Municípios, incide o bloqueio de 20% da DRU (Desvinculação das Receitas da União), ou seja, o percentual a ser transferido pela União não é integralmente transferido, tal como ocorre com os recursos federais vinculados à educação e à saúde, mas diferentemente das transferências do FPM e FPE, que, desde 2000, estão isentas desse bloqueio.

Contudo, junto a tais prerrogativas de ampliação do raio de ação, o município se vê diante de uma dupla responsabilidade: Por um lado, ser “auto-governo” (FONSECA, 2006), dentro de um pacto federativo, não significa autonomia para agir livremente sem os constrangimentos das leis que cimentam o pacto. O exemplo mais acabado é a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”³⁷ que impõe regras e parâmetros para o gasto público e pressiona as municipalidades ao exercício da austeridade e responsabilidade. E muito embora os Estados federados tenham, em tese, autonomia para estabelecer sua própria agenda na área social, no Brasil, a descentralização de atribuições nesse campo se deu a partir da forte capacidade do governo central de financiar, normatizar e coordenar as relações intergovernamentais via mecanismos de transferência de recursos.

É justamente dentro dessa estrutura de transferência de recursos que pode-se compreender a adesão das unidades subnacionais à responsabilidade de execução das políticas públicas (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2004). Ao tomar como exemplo a área de saúde (na qual desde 1991 mais de 98,96% dos municípios brasileiros aderiram à municipalização), Marta Arretche foi enfática ao afirmar que:

A descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da capacidade financiadora e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo da política. Condicionar e garantir a efetividade das transferências à adesão dos governos locais à agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos primeiros. Reduzida a incerteza sobre a regularidade na obtenção de recursos, aumentou-se a disposição para assumir a responsabilidade pela provisão de serviços de saúde. (ARRETCHE, 2004, p. 24).

³⁷ A Lei Complementar n.º 101 de 2000 visa regular a Constituição Federal no seu Art. 163 que prevê lei complementar a dispor sobre finanças públicas nos três níveis. É a lei que dispõe sobre a responsabilidade na gestão pública, esta entendida como “[...] a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras [...]” (BRASIL: 2000, Lei Complementar 101/200, Art. 1.º § 1.º Disponível em www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf. Acesso em 16 mai. de 2007.

Mas por outro lado, como se dizia, ser autogoverno significa também maior responsabilidade para com os próprios munícipes-cidadãos já que a ampliação do raio de ação se dá justamente em áreas muito sensíveis como saúde e educação. Mesmo considerando-se que a capacidade de arrecadação desse ente se viu ampliada a partir de então e o pacto federativo também preveja políticas de transferência de recursos específicos para essas áreas, como o Fundef na área da educação e o SUS na área da saúde, a responsabilidade da aplicação e do êxito de tais programas recaem sobre o município. O resultado imediato disso, é que é o município que:

[...] responde diretamente aos usuários e isso provoca desgastes políticos [...]. Há mais informação e participação da parte dos munícipes, que passaram a ter assento em conselhos municipais de saúde e outros organismos instituídos para supervisionar a implementação de políticas sociais. Assim, [...] o temor das punições, a pressão das populações, das Câmaras e dos Contabilistas que os assessoram têm contribuído decisivamente para o bom resultado verificado na gestão orçamentária dos municípios³⁸ (ANDRADE, 2007, p.254-255).

E muito embora se concorde com as afirmações de Souza (2006) de que a descentralização à priori não é garantidora de redução das “heteronomias” da sociedade posto que ao se subdividirem unidades territoriais do governo (como no caso da criação de novos municípios), se amplia os gastos com a administração pública e abrem-se caminhos para a ampliação do domínio de uma elite local, não se pode deixar de pensar nas possibilidades abertas à população justamente nessa escala local, da co-presença, da proximidade.

Em outras palavras, se a descentralização não garante necessariamente práticas mais democráticas, o inverso também não é verdadeiro. O entendimento subjacente à letra da Lei é de que a descentralização, ao aproximar as iniciativas locais dos cidadãos e do controle social, torna essas iniciativas mais realistas e eficientes (VERGARA e CORRÊA, 2004). Segundo Camargo (2004) há alguns anos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vem

³⁸ Acrescentar-se-ia a esse raciocínio o importante papel do Ministério Público como instrumento de accountability. Ver Peruzzotti e Smulovitz (2006).

constatando que, inclusive para os municípios pobres e pequenos “a descentralização provocou a melhoria das condições de vida e das políticas públicas e maior combate à pobreza, graças à proximidade entre o poder local e as necessidades mais prementes dos cidadãos” (CAMARGO, 2004, p.45). Em suma, a importância do município enquanto escala de análise e de ação política dos atores envolvidos em processos de efetivação de políticas públicas é inegável, “sendo também considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios” (RODRIGUES, 2006 p.54). Cabe, portanto, agora uma discussão sobre a questão das políticas públicas em si.

2. 2 - As políticas públicas

As definições gerais usualmente aplicadas às políticas públicas referem-se na verdade a adjetivações de políticas em particular. Fala-se, por exemplo, em “política de habitação”, “política monetária”, “política de proteção à infância” etc., ou mesmo, numa acepção mais ampla ainda, de “política de uma empresa” ou “política de circulação de uma grande cidade”³⁹, como lembra Muller (1990). Contudo, como se verá, as políticas públicas possuem no estado, nos seus órgãos e agentes, o elemento central.

Assim, no caso das políticas públicas, a preocupação fundamental é saber o *que fazem os governos, como, por que e que efeitos produzem* (SÁNCHEZ, 2005). Definições mais robustas ou mais minimalistas poderiam ser adicionadas a essa preocupação mais ampla: para alguns, a política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação governamental para um setor da sociedade ou espaço geográfico (MÉNY e THOENING, 1989, *apud* MULLER, 1990, p. 23). Para outros, política pública é tudo aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer, conforme

³⁹ Diferentemente da língua portuguesa, a língua inglesa dispõe de dois vocábulos a serem utilizados para o que no Brasil é chamado indistintamente de *política*. São eles, *policy* e *politic*. O primeiro caso refere-se a um conjunto de idéias ou planos que foram acordados oficialmente por um grupo de pessoas, organização, governo ou partido político, ou seja, é a política como um plano de ação. Já o segundo, *politics*, refere-se à atividade em si na esfera política ou mesmo à política enquanto ciência. Ver Cambridge Advanced Learner’s Dictionary. Disponível em: <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=61249&dict=CALD>

famosa definição de Dye (1992). A despeito de essas duas conceituações terem o mérito de capturarem o princípio do Estado como epicentro das políticas públicas, novas aproximações se fazem necessárias para dar conta da questão em tela.

Sánchez (2005) assinala que a grande variedade de acepções e usos do termo *política pública* se complementa com uma grande quantidade de definições acadêmicas, dentre as quais se podem citar: como a expressão de um propósito geral ou um estado de coisas desejado; uma decisão do governo; uma autorização formal; um programa; um produto ou modelo ou, ainda, como um processo.

Seja como for, alguns pontos serão acordados aqui. Em primeiro lugar, as políticas públicas referem-se a ações realizadas por instituições do governo ou por meio de agentes revestidos de autoridade governamental. Em segundo lugar, trata-se de ações que têm um impacto na vida das pessoas, social e geograficamente. Em terceiro, as políticas públicas se dedicam a mudar certas situações de desajuste e que necessitem de intervenção, no caso a intervenção estatal (SÁNCHEZ, 2005; MULLER, 1990; SOUZA, 2003).

Tendo em mente este último ponto, compreende-se o fato de Muller (1990) considerar que o objeto de uma política pública seja a gestão da relação global-setorial. Isso porque cada setor da sociedade se reproduz e se transforma em relação a outros setores, daí a política pública ser um processo de mediação social que atua na mudança dos desajustes que possam intervir entre um setor e outro ou entre um setor e a sociedade global. Assim, há uma política pública quando uma autoridade política local ou nacional tenta, por meio de um programa de ação coordenada, modificar o ambiente cultural, social ou econômico de atores sociais apreendidos em geral numa lógica setorial (MULLER, 1990).

As políticas públicas podem se dar sob diferentes “modalidades”, conforme se pode analisar a partir da observação do Quadro 04 que sintetiza as diversas classificações consagradas pela literatura.

QUADRO 07

CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tipos de Política	Definição	Capacidade de sanção	Função governamental
Regulatórias	Estabelecem as regras de comportamento através principalmente da legislação. Baseiam-se em aspectos dissuasórios tais como multas ou privação de liberdade para por em vigor o acatamento dos padrões prevaletentes de conduta.	Sanções concernem ao comportamento individual sendo a ameaça imediata	Regulação, vigilância e imposição
Redistributivas	Classificam as pessoas segundo critérios que lhes dão o acesso a vantagens. Podem ser levadas a cabo mediante instrumentos fiscais e posteriormente os impostos são canalizados em programas de assistência pública	Referem-se a “contextos de conduta” nas quais se dão as ações dos indivíduos (ao modificar o contexto econômico ou social), com força imediata de sanção.	Transações monetárias diretas, incluindo impostos e subsídios; produção e distribuição de bens e serviços.
Distributivas	Centram-se no interesse governamental de garantir igual acesso a todos os recursos.	Sanções concernem ao comportamento individual, contudo a ameaça é remota.	Produção e distribuição de bens e serviços
Constitutivas	Definem regras sobre regras, servem à nação como um todo, ao atender às necessidades operativas do próprio governo e da administração e ao proteger a segurança nacional.	Envolvem contextos de conduta com força de sanção remota	Persuasão e socialização, meta-política.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Sánchez (2005)

Nesse ponto do raciocínio, a questão que se impõe então é se pensar sob que condições são formuladas as políticas públicas tendo em vista os campos de força de interesses diferenciados no interior das sociedades que demandam do Estado a mediação dos diversos interesses no seio dessa relação setorial-global (FRAGA e LEMOS, 2006). Ou dito de outra forma, as políticas públicas interferem em determinadas questões ou problemas políticos presentes no seio da sociedade e em torno do qual se estabeleceu uma agenda de ação. Portanto, não há um problema ou questão política que se coloca naturalmente, como algo dado *per se*, mas antes é, sempre, uma construção social, fruto de uma correlação de forças capazes de inscrever tal problema na ordem do dia no debate público e, dessa forma, exigir a intervenção das autoridades políticas legítimas e a ação dos implementadores das Políticas Públicas (MULLER, 2000; PÉREZ e SEISDEDOS, 2005).

Em outras palavras, na definição de uma política pública há a construção de uma *agenda* na qual há que se levar em conta o importante aspecto do acesso à mesma, haja vista que seu estabelecimento é fruto de um campo de forças e objeto de controvérsia social e/ou política entre atores envolvidos no processo e interessados justamente na transformação de tal ou tal problema numa política pública (MULLER, 1990).

Nesse sentido, a discussão sobre elaboração e implementação de políticas públicas inscreve-se num quadro mais amplo de disputa pelo poder entre diversos atores, sejam eles governamentais ou não. Com base na tipologia proposta por Dato (2005) para identificar os possíveis atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, tem-se:

- a) *Atores governamentais*: todos aqueles atores no interior da estrutura institucional do estado (e que, portanto, constituem instâncias depositárias de poder público), nos diversos níveis político-administrativos. Refere-se, portanto aos governos (nacional, regional, local), à burocracia e à

administração pública, ao parlamento e tribunais de justiça bem como os partidos políticos⁴⁰.

- b) *Atores não governamentais sejam eles públicos ou privados*: parte-se da premissa de que com freqüência no processo de formulação de uma Política Pública intervêm tanto atores considerados privados em sentido estrito como também aqueles atores públicos, mas que não formam o núcleo político administrativo do estado onde se deposita o poder público. Trata-se das organizações defensoras de algum interesse coletivo, seja ele público ou não, como as organizações empresariais, os sindicatos, as organizações vinculadas a movimentos sociais; corporações empresariais; organizações do chamado “terceiro setor” como ONGs e fundações; especialistas técnico-científicos; meios de comunicação de massa; a opinião pública e mesmo indivíduos influentes.

O estabelecimento de uma agenda pode advir de forças que emanam de diferentes escalas de poder político-administrativo, evocando diferentes problemas ou questões que necessitam da intervenção do poder público ou de agências revestidas de poder político. Em regimes federativos como o brasileiro, marcado por grande autonomia entre as unidades que compõem a Federação, mas ao mesmo tempo por fortes disparidades sócio-espaciais na distribuição de recursos, a autonomia assegurada aos municípios nos remete diretamente à distribuição do poder decisório em mais de 5.600 governos locais, e, portanto, à dificuldade de se colocar em prática um projeto nacional articulado e voltado para o alcance de uma ubiqüidade territorial de bens e serviços (Lemos e Rodrigues: 2005).

Em outras palavras, se aceitamos que as ações políticas locais são um resultado e uma mediação para a caracterização dos espaços na escala local, é na escala do território nacional, quando os municípios são tomados em conjunto, que essa complexidade ganha significado, uma vez que suas particularidades se traduzem por diferentes condições de acesso e provimento de bens públicos. Ora,

⁴⁰ Em seu texto, Dato (2005) considera que os partidos políticos sejam atores não governamentais. Contudo, compreende-se que há uma confusão da parte do autor entre *estado* e *governo*. Se partirmos da própria definição utilizada, ou seja, atores governamentais como aqueles no interior da estrutura administrativa do *estado*, então parece ser factível que os partidos políticos sejam peça importante dessa estrutura, embora não necessariamente possam fazer parte da estrutura do *governo* que, naquele momento histórico, é revestido de poder político.

as diversidades sócio-espaciais são reflexo não só de uma desigual distribuição de renda e de diferentes bases produtivas, como também, e essencialmente, de decisões políticas que se materializam nos recortes territoriais e que contribuem para reproduzir tais anacronismos.

Os conflitos e o problema das disparidades são inerentes aos sistemas federativos. No entanto, deve-se supor que haja uma cooperação entre as escalas político-administrativas para que os objetivos comuns que justificam a unidade possam ser assegurados. Isso se aplica de forma muito aguda na questão da saúde na qual é primordial que haja ações de cooperação, engajamento e responsabilidade entre os poderes públicos federal, estadual e municipal no provimento desses serviços à população. À luz de um Estado democrático, o desafio atual parece ser o de se buscar uma via institucional que possibilite a consecução de políticas públicas de forma coordenada, coerentes tanto com a autonomia das escalas subnacionais quanto com os interesses nacionais.

Paralelamente à crescente importância da escala local, nesse contexto, a partir dos anos 1990 os conselhos municipais passaram a ter uma forte influência nos rumos das políticas públicas implementadas pelo/no município. É o que se verá a seguir.

2. 3 - Os conselhos municipais de políticas públicas

A consolidação do regime democrático no Brasil teve como um de seus pilares a descentralização político-administrativa e a luta pela extensão dos direitos (civis, políticos e sociais) a todos os brasileiros. Se por um lado isso significou a crescente atuação dos governos municipais como gestores e provedores dos serviços, por outro, representou também a abertura de uma série de espaços públicos institucionalizados visando permitir a participação dos cidadãos nos processos decisórios que envolvem a gestão estatal. Tais espaços se dariam no interior das estruturas governamentais por meio dos Conselhos, mas também por meio das organizações da sociedade civil através de suas diversas associações, fóruns, câmaras setoriais ou mesmo pela participação política mais direta, via

partidos (DAGNINO, 2002; CÔRTEZ, 2007). Em outras palavras, em oposição ao modelo autoritário, o processo de democratização fez emergir possibilidades para o envolvimento e participação da população não só nos rumos *da política*, via eleições livres, como também nos rumos *das políticas*, via conselhos e órgãos afins.

Deve-se ter em mente que o repasse de verbas federais aos municípios esteve, em muitos casos, condicionado à existência de fóruns participativos como os conselhos, o que ajuda a entender a expansão desses espaços no Brasil desde então. Mas subjazeu à criação desses espaços o pressuposto de que o aprimoramento das políticas públicas – leia-se aumento da sua capacidade de fazer frente às demandas sociais - se daria pela inclusão do próprio público alvo dessas políticas nos processos decisórios, via criação de uma estrutura institucional abrangente para a participação dos cidadãos na formulação, administração e monitoramento das políticas públicas (COELHO, 2007)⁴¹.

É nesse sentido que se pode compreender a expansão dos conselhos gestores, das ouvidorias públicas, das conferências e dos orçamentos participativos Brasil afora durante os anos 1990. Portanto, a sociedade civil é convidada a “encontrar-se”, com o Estado, como diz Dagnino (2002a), via negociação e participação conjunta no desenho das políticas públicas, tanto por meio de instituições formais (muitas vezes previstas na própria legislação) como de maneira mais fluida, menos formalizada, como no caso das ONGs. Contudo, cabe ressaltar, que a função social dos conselhos não é a de substituir o Estado (ou ser cooptado por ele), mas sim de pressioná-lo para que as políticas públicas sejam efetivas (GOHN: 2004). Diante da diversidade de possibilidades e natureza dos conselhos, o Quadro 08, a seguir, objetiva identificar as três modalidades principais existentes no Brasil.

⁴¹ Segundo Presoto e Westphal (2005, p. 70): “A *participação* da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes”.

QUADRO 08

UMA TIPOLOGIA DOS CONSELHOS

i) **Conselhos de Programas:** vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela [...] Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiários do programa. Dizem respeito não à extensão de direitos e garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas econômicas. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos;

ii) **Conselhos de Políticas:** “[...] ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais [...] São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Neste grupo situam-se os *Conselhos de Saúde*, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente [...]. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas”;

iii) **Conselhos Temáticos:** “[...] sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda [...]. Nesse grupo incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo, etc”.

Fonte: IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (1997) *apud* Tatagiba (2002, p. 50).

As avaliações dos resultados dos “encontros” entre a sociedade civil e o Estado, por meio dos conselhos, demonstram que há uma série de constrangimentos que dificultam a realização de seus objetivos precípuos de participação, envolvimento e monitoramento. Do ponto de vista da efetividade da participação, especialmente do ponto de vista dos grupos menos favorecidos social e politicamente, há fatores fundamentais que interferem na sua efetividade como a capacidade de mobilização da sociedade civil e os estoques de capital social existentes; o comprometimento das autoridades públicas com o projeto participativo e o desenho institucional sob os quais as políticas públicas se dão; as desigualdades de poder e saber entre os vários representantes; a ausência de mecanismos de controle sobre a representatividade dos conselheiros bem como a capacidade diferenciada de acesso a recursos políticos (COELHO, 2007; AZEVEDO e GUIA, 2005; RENNÓ, 2003; WENDHAUSEN; BARBOSA e BORBA, 2006).

O *Programa Saúde da Família* e o *Orçamento Participativo* têm naturezas diferenciadas (saúde e orçamento), mas escopo de ação e funções em comuns. São políticas públicas desenvolvidas no âmbito local e de atribuição dos governos municipais (muito embora a área de saúde tenha uma diretriz federal muito forte, a responsabilidade pela execução do programa é, na imensa maioria dos casos, o governo municipal). São espaços permanentes de participação por meio de reuniões públicas e dos seus respectivos conselhos que podem ter a função tanto consultiva quanto deliberativa. Envolvem, portanto os princípios de representação dos interesses e participação, como se verá oportunamente.

Conclusão do capítulo

Este capítulo foi dedicado a analisar o município no Brasil, seu status perante os outros entes no seio da Federação, as fontes de financiamento, as atribuições e competências. Demonstrou-se a paridade garantida na Constituição Federal entre este e os demais entes federados e as amplas possibilidades de atuação daí advindas: cobrar certos tipos de impostos; organizar sua estrutura político-administrativa; elaborar sua própria Constituição; elaborar políticas de interesse

local; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; promover a proteção histórico-cultural e paisagística local etc.

Contudo, o aumento do raio de ação veio acompanhado também do aumento de responsabilidade, tanto para com os seus cidadãos-eleitores como para com as demais esferas de poder. Isso porque ao longo da década de 1990, em função da descentralização de políticas sociais implementadas pelo Governo Federal, o papel do município como provedor de serviços públicos foi extremamente ampliado. Atualmente, esta esfera político-administrativa tem uma importância chave no desenvolvimento de programas sociais, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Em muitos casos, embora sem transpor aquele princípio da autonomia e da paridade entre as esferas de poder, o governo federal foi o indutor e financiador de certas políticas e o município seu gestor e implementador (talvez o exemplo mais acabado disso seja, como se verá adiante, as políticas de saúde).

O município se torna a célula primordial de execução de políticas públicas especialmente na área social. As políticas públicas se apresentam sob a forma de um programa de ação governamental para um setor da sociedade inscrita num espaço geográfico. Referem-se, portanto a ações realizadas por instituições do governo (ou por meio de agentes revestidos de autoridade governamental) que têm um impacto na vida das pessoas, social e geograficamente e visam mudar certas situações de desajuste e que necessitem de intervenção, no caso a intervenção estatal.

Nesse sentido, é em torno de uma agenda que são criadas as políticas públicas. A agenda é um problema - ou questão - que é incluído na ordem das prioridades por perceber-se ser de crucial importância sua resolução. Não há temática que se torne uma “agenda” digna de uma política pública por uma importância natural ou intrínseca, tendo em vista que cada sociedade, num dado momento histórico, concebe diferentemente a necessidade de resolução de uma questão. Além do mais, essa agenda é sempre fruto de uma correlação de forças sociais dos atores governamentais e não governamentais em torno da definição dessa agenda e dos recursos humanos e materiais que nela serão aplicados.

Seja como for, a agenda que guia a formulação de uma política pública será sempre condicionada pela realidade local, pela sensibilidade do poder público e da burocracia, mas, principalmente, pela capacidade de engajamento dos cidadãos, por meio de suas associações, nos rumos dessas políticas. Arriscar-se-ia dizer que, em muitos casos, é nessa escala que os indivíduos desenvolvem o sentido de “lugar”, ou de um “espaço dotado de significado, um espaço vivido, em relação ao que se nutrem a “*topofilia*”” (SOUZA, 2006, p. 343). A história dos lugares, a qualidade do ambiente sócio-espacial, a configuração da vizinhança e o sentido de ligação com o lugar influenciam na habilidade e no desejo dos cidadãos em contribuir com os esforços coletivos do local (KEARS, 1995).

Como se viu, a agenda que guia a formulação de uma política pública, mesmo que emanada de esferas superiores de poder, será sempre condicionada pela realidade local, pela sensibilidade do poder público e da burocracia na execução da política e pela capacidade de engajamento, monitoramento e atenção dos cidadãos em torno dessa política. Daí a importância do espaço político local e das organizações da sociedade civil, assunto esse que será abordado com o recurso do conceito de capital social, no próximo capítulo. Um desses espaços principais são os conselhos municipais de políticas públicas. Estes são órgãos colegiados de composição variada, mas sempre contendo o princípio da representação popular em seu seio. Cumprem a função de monitoramento e controle das ações do poder público, formulação e proposição de políticas, deliberação e consulta.

Portanto, conclusivamente, pode-se dizer que a escala municipal é, como admoestou Castro (2005), um vasto campo de estudo para a geografia contemporânea “que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão”.

CAPÍTULO 3

CAPITAL SOCIAL E ACCOUNTABILITY

Introdução

É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.

GOHN (2004)

Poucos conceitos acadêmicos conseguiram tamanha visibilidade entre o grande público culto como o de “capital social”. A partir dos anos 1990 passa a existir uma ampliação crescente dos trabalhos com essa temática, envolvendo diferentes abordagens, levadas a cabo por diferentes ramos do conhecimento das ciências sociais e humanas (incluindo-se aí, embora em menor intensidade, a própria geografia). Organismos internacionais passam a levar em conta de forma mais efetiva essa dimensão “social” como um dos fatores do desenvolvimento, juntamente com o capital físico, o capital financeiro e o humano.

Em grande parte, tal visibilidade se deu em função das próprias virtudes e deficiências do trabalho de Robert Putnam. Mas também devido ao momento histórico no qual o conceito floresceu e na capacidade de interpretação mais abrangente da realidade social que ele possibilita. Analisar esses fatores é fundamental para se aprender o sentido e a importância de um “capital social”. É justamente esse o centro do capítulo que se inicia.

Analisa-se a trajetória do conceito a partir dos anos 1990, destacando-se as idéias centrais dos autores considerados seminais nessa temática: James Coleman, Pierre Bourdieu e Robert Putnam. Há nessa investida, um esforço teórico. Mas esse esforço só encontra eco porque se está dialogando com as implicações políticas da adoção do conceito por agências internacionais, pesquisadores e implementadores de políticas públicas. O capítulo trata ainda de uma contribuição que a geografia política pode dar à discussão sobre capital social que é sua relação com a questão da escala, dimensão que tem sido, de certa forma, negligenciada pelos estudos englobando essa temática.

Remete-se o leitor ao que foi dito na introdução geral da tese com relação à discussão sobre a possibilidade de formação de capital social por meio das políticas públicas. Em outras palavras, como se verá agora, embora se assuma que o capital social encontra-se inscrito nas tradições associativas de diferentes lugares, vários estudos demonstraram o importante papel do estado como ator fomentador do capital social, como se verá oportunamente nesse capítulo. Este ponto é fundamental ao entendimento do fio condutor que guiou a análise das políticas públicas alvo da pesquisa. Por fim, mas não menos importante, dedicar-se-á à análise de uma temática comumente associada aos estudos sobre capital social na vertente aberta por Putnam, a questão da accountability.

3.1. A emergência de um conceito nos anos 1990

O ambiente dos anos 1990 foi um terreno fértil para a emergência dos estudos envolvendo o conceito de capital social numa ampla gama de temáticas que iam da análise de programas de saúde ao desempenho escolar, de projetos de irrigação a programas de redução de pobreza, do desenvolvimento regional à performance governamental e redes cibernéticas⁴².

⁴² Diversos autores poderiam ser citados aqui. Tome-se como exemplo: Baron, Field e Schüller (2000) Portes (1998), Woolcock (1998), além de Robert Putnam. Por sua vez, Lin (2001), propõe o estudo de novas formas de redes de solidariedade, diferentes daquelas tradicionais estudadas por Putnam, estabelecidas na internet.

Quase certamente, o expoente de maior visibilidade foi o acadêmico norte-americano Robert Putnam que conseguiu o feito pouco comum de tornar suas idéias alvo de discussão não só entre seus pares como também entre formuladores de políticas públicas e do grande público em geral. Foi assim com o lançamento do seu livro *Making democracy Work* em 1993, ocasião na qual jornais de grande circulação nos Estados Unidos – e alhures – dedicaram páginas para a publicação de resenhas e comentários sobre sua obra⁴³, tendo sido a mesma, em 1994, laureada com o prêmio Gregory Luerbert em Política Comparada concedido pelo *American Political Science Association*⁴⁴. Em 1995 com um artigo no *Journal of Democracy* e em 2000, com o lançamento do seu *Bowling Alone*, mais barulho se ouviu em torno do seu nome (DEFILIPPIS, 2002), o que significou mais entrevistas, resenhas e convites para os círculos proeminentes do poder. O cientista político de Harvard, segundo Boggs: 2001, foi lançado ao status de uma quase celebridade.

Como outros conceitos em outros momentos históricos, este germinou por entre certas lacunas intelectuais e políticas, com a pretensão de preenchê-las. A proliferação de trabalhos acadêmicos, seminários e discussões, bem como de diretrizes oriundas de organismos internacionais e agências governamentais, atestam isso. A questão então é discutir que fatores intelectuais e políticos abriram espaço para essa “visibilidade” do conceito em geral e de Putnam em particular.

Do ponto de vista intelectual, o conceito de capital social veio dar respostas a certos “descontentamentos” presentes⁴⁵. Um deles refere-se à insatisfação com as explicações dos teóricos da chamada “lógica da ação coletiva” (OLSON, 1999) que, ao acentuarem a predisposição à não cooperação, à busca da maximização dos interesses individuais e à tendência a comportamentos do tipo *free rider* (na qual indivíduos agindo de forma oportunista “pegam carona” no esforço empreendido por

⁴³ Sidney Tarrow (1996) aponta como exemplos: *Times Literary Supplement*, fevereiro de 1993; *The Economist*, outubro de 1993; *The Nation*, novembro de 1993 e *The New York Times Book Review* em janeiro de 1995.

⁴⁴ Como presidente de um dos comitês que concedeu o referido prêmio a Putnam, Margaret Levi analisou de forma muito clara aspectos problemáticos do livro *Making Democracy Work*, em especial os mecanismos por meio dos quais o capital social é mantido e produzido. Ver Levi (1996).

⁴⁵ Ao assim dizer, é importante acentuar, não se está fechando os olhos para os problemas presentes no uso do conceito nem para as incertezas metodológicas e, muito menos, para os problemas políticos que podem estar por detrás disso. Em outras palavras, não se assume aqui a postura de que o capital social seja a panacéia que irá nos salvar.

outros na consecução de determinados objetivos), acabaram por não responder o porquê da cooperação. Em outras palavras, o que tais abordagens não explicam é justamente o fato de que, mesmo em situações adversas e mesmo contrariando certa racionalidade individual-econômica, as pessoas ainda assim cooperam entre si.

Se num extremo do raciocínio, tem-se o comportamento individual sub-socializado pela economia, no outro, figura a visão supersocializada da sociologia, na qual os indivíduos transformam-se em reféns da própria sociedade, presos por estruturas de comportamento que constroem e controlam suas ações.

Alternativamente a esse aparente dilema, em meados dos anos 80 encontra-se em Granovetter (1985) - abertamente seguido por Coleman (1988) - propostas de análise centradas no entendimento das ações dos indivíduos inscritos em sistemas concretos de relações sociais, sintetizado no conceito de “embeddedness” (inserção, inerência)⁴⁶:

Actors do not behave or decide as atoms outside a social context, nor do they adhere slavishly to a script written for them by particular intersection of social categories that they happen to occupy. Their attempts at purposive action are instead embedded in concrete, ongoing systems of social relations.⁴⁷ (GRANOVETTER, 1985, p. 487).

No tocante ao capital social, sua construção depende “[...] *de la capacidad de los actores para establecer diferentes relaciones fuera de su grupo de pertencia*”⁴⁸ (FORNI; SILES e BARREIRO, 2004). Isto vai ao encontro da importância da

⁴⁶ A abordagem de Mark Granovetter (1973) naquilo que chamou de “força dos laços fracos” (*strength of weak ties*) abriu importantes pistas intelectuais para esse ponto. Para Granovetter, embora aqueles com quem estamos lidando sejam mais propensos a ajudar – no caso com informação sobre trabalho – é entre aqueles com os quais se mantém vínculos frágeis que se tem a possibilidade de movimentos em círculos distintos e mais amplos e, dessa forma, conseguirmos informações diferenciadas melhores oportunidades de emprego. Portanto a força dos laços fracos residiria justamente na sua capacidade de romper com o círculo imediato estabelecendo pontes com os dessemelhantes.

⁴⁷ “Os atores sociais não se comportam ou decidem suas ações como átomos fora do contexto social. Da mesma forma que não aderem passivamente a um roteiro escrito por eles pela interseção particular de categorias sociais que eles ocupam. Seus objetivos e propósitos de ação são, ao invés disso, inseridos num sistema de relações sociais concretas e dinâmicas”. Tradução livre do autor.

⁴⁸ “Da capacidade dos atores para estabelecer diferentes relações fora de seu grupo de pertencimento”. Tradução livre do autor.

transposição dos laços forjados em redes primárias – como a família ou o grupo étnico - e o estabelecimento de pontes ou laços transversais entre grupos (NARAYAN, 1999). Se por um lado os laços intra-comunitários (fortes) são necessários para dar a famílias e comunidades um sentido de identidade e propósito em comum, por outro, são os laços fracos, extra-comunitários que permitem o estabelecimento de pontes entre grupos.

Na mesma direção aponta Mingione (1993), ao dizer que o comportamento individual, racional, competitivo, deve ser compreendido dentro de certos contextos sócio-organizativos que balizam essas ações. Assim,

[...] será imposible comprender por completo los complexos sistemas organizativos de las sociedades contemporâneas, em las que el individualismo competitivo, si bien existe, está sometido a um control muy diversificado de los diversos complejos de sociabilidad (sociality mixes), y en las que las referencias *asociativas a los grupos de interes y a los aparatos burocraticos institucionales se entrelazan con la acción de diversos tipos de redes de reciprocidad*". (MINGIONE:1993, p.17, grifo nosso).

Note-se que o que se tem aqui é um esforço empreendido em direção a uma via alternativa de entendimento da ação racional, que seja capaz de enfatizar a força das relações sociais, da confiança mútua, do estabelecimento de expectativas e do reforço das normas sociais. E é justamente nessa lacuna que o conceito de capital social se insere (BOIX e POSNER, 1998). É nessa mesma direção que entende-se a busca por explicações interdisciplinares, mais holísticas, para problemas como desenvolvimento, redução da pobreza e diferenças regionais. A importância de fatores menos “ortodoxos” (como os bens materiais e financeiros em sentido estrito) passa então a ser mais intensamente valorizadas (HART, 2001). Uma renovada importância passa a ser dada à dimensão cultural (KLIKSBERG, 1999; HARRISON e HUNTINGTON, 2002) e aos aspectos intangíveis que envolvem a noção de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2006), incluindo-se aí as normas, os sistemas de participação e engajamento cívicos capturados na idéia de capital social.

Por outro lado, a emergência do conceito de capital social está ligada ao próprio momento histórico a partir da “nova” configuração política no nível internacional nos anos 90, com a crise do mundo socialista e o processo de

democratização ocorrido na América Latina. Tais fatos deixaram à mostra realidades políticas diferentes dos modelos de poliarquia vigentes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, suscitando diagnósticos de que “*a adoção de modelos institucionais poliárquicos teria sido insuficiente em face da precária tradição democrática daquelas sociedades*”, daí o esforço intelectual de ver na cultura e nos valores, os motivos do êxito ou fracasso de tais experiências.

É nesse contexto que o conceito de capital social entra no debate do Banco Mundial (BEBBINGTON, SCOTT, OLSON e WOLCOCK, 2004), passando a figurar como uma “prescrição” dessa agência financiadora, mediante o forte apoio à iniciativas visando a “construção” do capital social como forma de redução da pobreza (GROOTAERT e BASTELAER, 2002; GROOTAERT *et ali*, 2004). Dessa forma, a noção de “capital social” ocupa o centro de um acalorado debate político que, obviamente, lhe gerou críticas agudas não só enquanto conceito em si mas também ao cunho conservador de tais prescrições. De forma geral, os golpes desferidos acusaram esses programas de estarem imersos nos pressupostos das políticas de liberação e flexibilização do Estado, correspondendo, na prática, ao corolário dos cortes de custos e disciplina fiscal dos anos 90. Tratar-se-ia portanto de um conjunto de práticas comprometidas com a conservação do *status quo* neoliberal (MAYER e RANKIN, 2002; MOHAN e MOHAN, 2002; BOISIER, 1999).

Clair Mercer (2003), por exemplo, demonstrou que na Tanzânia a ênfase na formação de parcerias entre a sociedade civil e os organismos internacionais (como o FMI) para a boa governança (“*good governance*”) serviram para legitimar os ajustes continuados impostos por esses organismos: os atores envolvidos situavam-se numa relação de poder assimétrica, o que faz com que o que se entendia por boa governança acabasse sendo na verdade a indução/imposição de um certo tipo de política dentro dos marcos da reforma neoliberal.

Em suma, enquanto alguns consideram que o capital social é “o elo perdido do desenvolvimento”, outros como Hart (2001, p. 653), expressam visões bem mais céticas já que para ele: “[...] *while the concept is (I hope) destined to*

*collapse under the weight of its own floppiness, its lease of life is far from over*⁴⁹. Mais adiante o mesmo autor arremata que, em sua opinião, a margem de manobra aberta pela noção de capital social é extremamente pequena (2001, p. 654). Na mesma direção e de uma forma mais ácida, para dizer o mínimo, Fine (2002) estampa no título de um artigo na prestigiada revista Antipode: “*They F**K you up those social capitalists*”⁵⁰.

Defende-se aqui uma postura que incorpora outros tons ao debate, já que no meio dessa peleja intelectual (se é que assim pode-se chamar), há que se levar em conta um pano de fundo histórico e social no qual as sociedades contemporâneas estão imersas, a saber, o avanço nas relações de mercado, o excesso de individualismo e a erosão da confiança nas relações sociais em múltiplas esferas (BARON, FIELD e SCHÜLLER, 2000, p. 13-14). Talvez se esteja diante da ponta de um iceberg representado pela erosão dos padrões de sociabilidade que cimentam as sociedades. Para o historiador Eric Hobsbawm, pelos padrões dos pais e avós, das gerações atuais, assististe-se ao avanço da barbárie, tanto pela ruptura do sistema de regras e comportamentos pelos quais as sociedades regulam suas relações quanto pela reversão do projeto do Iluminismo do século XVIII, este entendido como:

[...] um sistema universal de tais regras e padrões de comportamento moral, incorporado nas instituições de Estados dedicados ao progresso racional da humanidade: à vida, à liberdade e à Busca da Felicidade [*sic*], à Igualdade [*sic*] e Fraternidade [*sic*]. Ambos significados estão em marcha agora e reforçam mutuamente os efeitos negativos sobre nossas vidas” (HOBSBAWM, 1995, p. 16).

É levando-se isso em conta que se defende aqui a idéia de que não se pode fazer uso do recurso de jogar fora a criança com a água suja do banho. Em outras palavras, reconhecendo-se os desafios teóricos, metodológicos e também políticos do uso do conceito (e qual conceito não é envolto em tais desafios?), pode-se fazer o uso do mesmo ressaltando a importância da cooperação e da confiança entre as pessoas, e entre estas e suas instituições bem como a ênfase na responsabilidade dos governantes e governados nas tarefas do bem público (D’ARAÚJO, 2003). Em

⁴⁹ “Enquanto o conceito está (eu espero) fadado a entrar em colapso sob o peso de suas próprias fraquezas, seu tempo de vida está longe do fim”. Tradução livre do autor.

⁵⁰ “Aqueles social-capitalistas ‘sacaneiam’ você”. Tradução livre do autor

suma, talvez a “visibilidade” do conceito de capital social esteja na sua capacidade de reforçar a importância dos laços que conectam os indivíduos, as normas e regras de reciprocidade bem como os sistemas de participação cívica dentro desse contexto contemporâneo apontado.

Além disso, o conceito de capital social parece ter contribuições importantes a dar posto que, conforme estudo de Putnam, este tipo de capital é capaz de estimular o desenvolvimento econômico baseado nas regras de reciprocidade, na participação e cidadania ativas e numa intensa institucionalização dos interesses coletivos (AMIN, 2000) Por outro lado, *“las regiones menos favorecidas se enfrentan a una tarea ingente, aunque no imposible, a la reconstruir el capital social local, dañado por décadas de dificultades económicas, dependencia estatal, dominio de la élite, etc.”*⁵¹ (AMIN, 2000, p. 61). Assim sendo, o conceito de capital social pode ser utilizado na direção de uma teoria e prática que contribuam no exercício da democracia e da justiça social (BAQUERO, 2006). Seria possível se pensar numa sociedade democrática e mais justa sem a presença de cidadãos ativos e predispostos a cooperar no bem comum?

4.2. Autores Seminais: Bourdieu, Coleman e Putnam

De antemão, há que se fazer uma distinção entre o conceito de capital social em si e a idéia embutida no mesmo. Em outras palavras, embora se devesse reconhecer a origem moderna do conceito nos anos 1980 do século XX, a importância dos laços de reciprocidade e do papel das redes sociais como fator de coesão e de bem-estar social está na origem do próprio pensamento sociológico⁵².

⁵¹ “ As regiões menos favorecidas enfrentam uma tarefa grandiosa, ainda que não impossível, de reconstituir o capital social local, danificado por décadas de dificuldades econômicas, dependência estatal, domínio da elite, etc. ”. Tradução livre do autor.

⁵² Basta pensar-se, a título de ilustração, na importância dada por Émile Durkheim aos laços e coesão sociais em seu estudo sobre o suicídio, ou a forma com que Alexis de Tocqueville celebrou a capacidade da sociedade americana em criar laços e associações com vistas à realização do bem comum.

Estudada com outros rótulos no passado, pode-se dizer que se trata de uma preocupação que não é nova (PORTES, 1998)⁵³. Tome-se como exemplo Jane Jacobs: embora não trate explicitamente da problemática do capital social (referindo-se ao mesmo de forma muito vaga numa pequena passagem de seu livro), já em 1961 empreende uma defesa apaixonada da importância dos “olhos para rua” como fator de manutenção da segurança das cidades, do contato interpessoal e das redes de confiança no âmbito da vizinhança como forma de se resolver problemas comuns.

Contudo foi nos anos 80 do século XX, com Pierre Bourdieu e James Coleman, que definições mais sistemáticas entraram em cena. Para Bourdieu, capital social é:

[...] o conjunto de recursos reais 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 [...] mas também unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998, p. 67).

Nesse sentido, a participação do indivíduo em certas redes de relacionamentos lhe permitiria o acesso a certos recursos econômicos bem como o aumento do seu capital cultural por meio dos contatos interpessoais ou mesmo por meio da afiliação a instituições capazes de conferir credenciais que são valorizadas socialmente.

A despeito de sua importância, este trabalho de Bourdieu não encontrou a merecida atenção no mundo anglo-saxão (PORTES, 1998). A discussão do seu trabalho nos EUA se deu a partir do artigo de Coleman no *American Journal of Sociology* em 1988 no qual demonstrou a importância do capital social na criação do capital humano tomando como alvo principal de análise a evasão escolar. Para Coleman:

⁵³ Para uma análise mais detalhada das origens do uso do conceito de capital social veja Woolcock (1998); Forni, Siles e Barreiro (2004); Boix e Posner (1998) e Portes (1998).

*Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure.”*⁵⁴ (COLEMAN: 1988, p.98).

Como se percebe, o conceito de capital social é utilizado como uma ferramenta intelectual numa abordagem da ação social. Para corroborar tal abordagem, Coleman utiliza-se, dentre outros exemplos, do caso dos comerciantes de diamantes de Nova York. Por tratar-se de negociações feitas dentro de uma comunidade judaica fechada, um comerciante poderia entregar a outro, sacolas com pedras preciosas para análise detalhada, pedra por pedra, em casa, no tempo livre. Sem o estabelecimento de nenhuma garantia formal, haveria a confiança mútua de que nenhuma pedra seria substituída por outra de qualidade inferior (ou mesmo roubada). No caso, o reforço dos laços intra-comunitários daria a garantia necessária contra comportamentos desonestos que, conseqüentemente, arruinariam a eficiência do sistema. O fechamento do grupo tanto garantiria a observância às normas quanto a certeza das sanções que inibiriam comportamentos oportunistas.

Note-se que tanto para Bourdieu quanto para Coleman o capital social é um recurso para indivíduos inscritos nas relações sociais, ou seja, um ativo que lhes permite a criação de redes de relações sociais com o objetivo de alcançar determinados objetivos. Contudo, ao contrário de Bourdieu, para Coleman:

[...] o capital social não pertence exclusivamente à elite nem tem o papel de gerar ou perpetuar as desigualdades de uma sociedade. Para este, o capital social é um bem público [...] que pode trazer importantes ganhos para as comunidades pobres e marginalizadas. Em sua visão otimista de capital social, este seria responsável pela criação de um conjunto de normas e sanções que trabalharão para que os indivíduos cooperem em benefício mútuo. (FRAGA e LEMOS, 2006).

Embora esta dimensão micro-social ainda esteja presente, a partir dos anos 1990 as abordagens mudam o foco do capital social, passando a associá-lo a níveis de cidadania ativa de regiões e mesmo de países no pressuposto de que

⁵⁴ “Capital social é definido por sua função. Não é uma única entidade, mas uma variedade delas, com dois elementos em comum: todos consistem em alguns aspectos das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores sociais – sejam eles indivíduos ou corporações - no interior das estruturas”. Tradução livre do autor.

sociedades marcadas por altos estoques de capital social na forma de engajamento cívico e sistemas de participação influenciam positivamente a performance governamental e o próprio nível de desenvolvimento econômico-social. É nesse contexto que se insere o trabalho de Robert Putnam.

A partir de um extensivo estudo de mais de duas décadas sobre o processo de descentralização administrativa na Itália, suas idéias suscitaram um acalorado debate sobre o papel da história, da cultura e do engajamento cívico de um povo no processo de desenvolvimento de diferentes regiões e países. Robert Putnam viu no estabelecimento de governos regionais na Itália no início dos anos 1970 e a conseqüente necessidade de criação de novas instituições “*a partir do nada*” uma valiosa oportunidade para se proceder ao estudo dessa experiência. Com uma duração de quase 25 anos, seu trabalho comparou o desempenho institucional das diversas regiões da Itália buscando a explicação para as diferenças no bom governo nas tradições institucionais e cívicas sintetizadas na idéia de capital social.

Com esse trabalho Putnam demonstrou que a descentralização política promovida na Itália e o fortalecimento do poder local não foram capazes de dissipar as diferenças de desenvolvimento entre o norte e o sul daquele país. O norte, mais desenvolvido, “*soubera aproveitar-se melhor das vantagens da descentralização, enquanto o sul conseguiria melhorias, mas não no mesmo ritmo das do norte nem, muito menos, na velocidade necessária para corrigir as desigualdades entre as duas regiões*” (D’ARAÚJO, 2003, p.13).

Putnam utiliza-se, então, do conceito de “capital social” para explicar o porquê de tal fato. Diferentemente do capital convencional, o capital social se auto reproduz, constituindo-se naqueles recursos morais que aumentam com o uso e, ao mesmo tempo, se esgotam caso não sejam utilizados. Se a desconfiança mútua constitui um círculo vicioso que prejudica a todos, o capital social - consubstanciado nesses recursos morais – estimula a confiança mútua que gera mais confiança num círculo virtuoso imprescindível a qualquer sociedade.

A confiança social (que é condição básica do capital social estimulador da cooperação espontânea entre os indivíduos) pode advir de duas fontes conexas: as

regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. Putnam demonstra que as regras sociais são inculcadas tanto por meio de condicionamento e de socialização quanto por meio de sanções. Embora essas regras sociais possam não ter força legal, as externalidades das ações individuais (ou seja, as conseqüências negativas e positivas das ações dos indivíduos para outrem), acabam criando regras sociais que constroem a todos.

A mais importante das regras sociais, na linha de raciocínio do autor, é a *regra de reciprocidade*. Tanto a reciprocidade específica que diz respeito a trocas simultâneas de igual valor (como no exemplo de colegas de trabalho que trocam dias de folga), quanto à reciprocidade generalizada ou difusa que é uma relação de troca que envolve desequilíbrio e equilíbrio, a exemplo da amizade. O autor de “Comunidade e Democracia” demonstra que essa regra de reciprocidade generalizada é um componente essencial do capital social, na medida em que se estabelecem expectativas mútuas entre os indivíduos conciliando “altruísmo a curto prazo e interesse próprio a longo prazo”. Assim, “[...] *A reciprocidade é feita de uma série de atos que isoladamente são altruísticos no curto prazo [...] mas que tomados em conjunto normalmente beneficiam a todos os participantes*”.

Outra forma essencial de capital social é o *sistema de participação cívica* (intercâmbios interpessoais horizontais como sociedades orfeônicas, cooperativas, partidos de massa etc.), que tem a capacidade de reforçar os “ciclos virtuosos” acima analisados e de promover um modelo culturalmente definido para futuras realizações comunitárias.

Diferentemente do norte italiano, regiões menos cívicas ao sul baseiam-se no sistema de intercâmbio vertical como a máfia e a Igreja Católica, mostrando-se incapazes de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Oportunismo e clientelismo marcam as relações nessas regiões e constituem, segundo Putnam, a causa do menor desenvolvimento econômico-social em relação à Itália Setentrional.

Acentuando a idéia de que “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições”, o autor em questão prioriza a participação cívica, o vigor da sociedade civil, as relações horizontais como

elementos fundamentais para a criação de capital social e para o funcionamento de um sistema democrático. Como se vê, a preocupação última de Putnam é a análise do *bom governo*. Em suas palavras:

Segundo os teóricos da democracia, de John Stuart Mill a Robert Dahl, “a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos”. A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar algum objetivo particular ou social; além disso, requer uma concorrência leal entre as diferentes versões do interesse público. Todavia o bom governo é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele manda fazer as coisas. Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz). (PUTNAM, 1996, p. 77).

A conexão entre capital social, performance governamental e vida pública é retomada por Putnam num artigo no *Journal of Democracy*, em 1995, e aprofundado em livro em 2000⁵⁵. Tomando por base indicadores como comparecimento às eleições nacionais, participação em reuniões públicas, associações de pais e mestres e comunitárias, voluntariado, etc, o autor se surpreende com dados que considera evidências do declínio do engajamento cívico na sociedade americana. Em suas palavras, “*In sum, after expanding steadily throughout most of this century, many major civic organizations have experienced a sudden, substantial, and nearly simultaneous decline in membership over the last decade or two*”⁵⁶ (PUTNAM, 1995, p. 70).

Segundo o autor, embora se pudesse argumentar que as formas tradicionais de engajamento cívico estariam sendo substituídas por outras como organizações ambientais e grupos feministas, do ponto de vista da conectividade social estas são qualitativamente diferentes das formas tradicionais já que “*for de vast majority of*

⁵⁵ PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone. Civic Disengagement in América*. New York, Simon and Schuster.

⁵⁶ “Em suma, após constante expansão ao longo da maior parte desse século, nas últimas duas décadas muitas das maiores organizações cívicas tem experimentado, quase simultaneamente, um declínio repentino e substancial no número de membros”. Tradução livre do autor.

their members, the only act of membership consists in writing a check for due or perhaps occasionally reading a newsletter."⁵⁷ (PUTNAM, 1995, p. 71).

Como causas para a erosão do capital social Putnam destaca: a) a entrada da mulher no mercado de trabalho e a conseqüente redução do tempo e energia destinados à construção do capital social; b) a mobilidade da população, o que implica menor estabilidade residencial (e menor engajamento cívico) pela dificuldade que isso representa no estabelecimento de raízes pelos indivíduos; c) outras transformações demográficas: pressupõe que casais casados de classe média são socialmente mais envolvidos que outros e que, diante da realidade de redução nas taxas de casamento e no número de filhos e do aumento no número de divórcios, seriam fatores explicativos da queda no engajamento cívico. Da mesma forma que as transformações na economia americana com crescente substituição das empresas de base local por grandes firmas multinacionais ou mesmo em função da compra eletrônica de produtos "*may perhaps have undermined the material and even physical basis for civic engagement*"⁵⁸, d) transformações tecnológicas do lazer: segundo Putnam haveria razões para acreditar que as transformações tecnológicas estariam "privatizando" ou "individualizando" o uso do tempo de lazer e, dessa forma, impedindo muitas oportunidades para a formação de capital social (à televisão é reputado papel proeminente nesse contexto).

Tais pressupostos defendidos por Putnam no seu *Bowling Alone* é criticado por Rich (1999) e Boggs (2001). De forma geral, segundo estes autores, o declínio nas formas de associação estudadas por Putnam não necessariamente significam um declínio no engajamento cívico, mas sim uma mudança no próprio perfil tanto da sociedade americana quanto das formas de participação. A diversificação do tecido social e suas clivagens étnicas, de gênero, idade e estilos de vida, o aumento do nível de educação da população, a mudança nos gostos e a secularização da sociedade fazem com que certas organizações sejam incapazes de acompanhar essas transformações e se vejam fadadas ao declínio.

⁵⁷ "Para a imensa maioria dos seus membros, o único ato enquanto tal consiste em assinar um cheque ou talvez ocasionalmente ler um informativo." Tradução livre do autor.

⁵⁸ "pode, talvez, ter minado as bases materiais e mesmo físicas para o engajamento cívico." Tradução livre do autor.

3.3 Os tipos de Capital Social consagrados pela literatura

Woolcok e Narayan (2000) e Woolcock (1998) estabelecem um “tipologia” do capital social considerada aqui bastante útil, posto que possibilita “desagregar” intelectualmente os tipos de laços estabelecidos entre indivíduos, grupos e, numa escala mais ampla e que interessa aqui mais de perto neste trabalho, entre estes e o aparelho de Estado. Estes autores fazem uma distinção entre o capital social do tipo “cola” (*bond*) concernente aos laços fortes intracomunitários, o do tipo “ponte” (*bridge*), relacionado aos laços fracos extra-comunitários. Além destes, haveria o capital social do tipo “ligação” (*linking*), que se refere às relações (ascendentes e descendentes) entre indivíduos e grupos com o aparelho de estado⁵⁹. O quadro a seguir presta-se a sumarizar tais distinções:

⁵⁹ Bebendo na matriz teórica de Mark Granovetter (1973), o professor Nan Lin (2001) acentua a questão dos laços “fortes” e “fracos” utilizando-se de outra terminologia: interações de homofilia e heterofilia (*homophilous and heterophilous interactios*). A hipótese da homofilia baseia-se na idéia de que as interações tendem a se dar entre indivíduos com recursos similares, ou seja, entre pessoas que ocupam posições semelhantes na estrutura social (o que inclui riqueza, reputação, poder, estilo de vida). Já as interações de heterofilia, ao contrário, se dão entre atores de recursos desiguais sendo, portanto, menos usuais e mais custosas.

QUADRO 09

OS TIPOS DE CAPITAL SOCIAL

“BONDING SOCIAL CAPITAL”	“Envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados para dentro, nos quais as identidades dos membros são reforçadas. Essa “super-cola-sociológica” cria um ambiente de lealdade e reciprocidade entre membros, sendo útil, especialmente, para a resolução de problemas de ação coletiva e para o apoio mútuo intra-grupo.”
“BRIDGING SOCIAL CAPITAL”	“Essa forma refere-se aos laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos. São as relações sociais mais distantes que trespasam as fronteiras sociais, nos quais as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações demográficas, étnicas ou ocupacionais. Trata-se de um “óleo lubrificante social”. As informações sobre o comportamento de outros agentes e oportunidades disponíveis fluem através do capital social do tipo “bridging”. Quando o capital social do tipo “bridging” é abundante, tem-se uma sociedade fluida e integrada, na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações.”
“LINKING SOCIAL CAPITAL”	“Refere-se às ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais. Comunidades onde abunda esse tipo de capital tem governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social.”

Fonte: Monastério: 2000, apud Castilhos: 2002.

Os anos 1990 assistiram a uma proliferação de trabalhos com a temática do capital social (HIGGINS, 2005), e de uma forma ou de outra, os trabalhos de Putnam continuaram – e continuam – a exercer influência nessas abordagens. Contudo, a popularidade do conceito se traduziu na sua aplicação em contextos e eventos tão diferenciados que Portes, já em 1998, chamava atenção para a perda do poder explicativo do conceito.

Tal diversidade se reflete nas diferentes formas de capital social que podem ser encontradas na literatura. Harris e Renzio (1997, *apud* BEBBINGTON e PERRAULT, 1999) destacam: i) conexões familiares e de parentesco; ii) redes sociais ou associações ligadas a grupos ou organizações; iii) ligações inter-setoriais ou redes de redes que ligam organizações do estado, mercado e sociedade civil em torno da resolução de problemas; iv) capital político, normas e relacionamentos informais que ligam a sociedade civil e o estado e que determinam níveis de controle social sobre o mesmo; v) estrutura institucional e política de regulação da vida pública e vi) normas e valores sociais que influenciam o funcionamento social.

O Quadro 09 apresentado a seguir, presta-se a tentar organizar o uso do conceito de capital social na sua relação com o desenvolvimento econômico.

QUADRO 10

QUATRO PERSPECTIVAS DE CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO⁶⁰

PERSPECTIVA	ABORDAGEM	LIMITAÇÃO	ATORES PRINCIPAIS	PRESCRIÇÕES POLÍTICAS
COMUNITÁRIA	Capital social (CS) corresponde às organizações no nível local como associações, clubes e grupos cívicos. É visto como sendo inerentemente positivo e propiciador de melhorias na comunidade	Ignora o dark side do CS comunitário. Também pode ser fonte de discriminação, opressão, corrupção e clientelismo.	Grupos comunitários, setor voluntário.	“Small is beautiful”. Reconhecimento dos ativos sociais dos pobres.
REDES	Reconhece a importância das relações entre indivíduos num dado grupo, mas acentua o papel daqueles laços estabelecidos entre grupos de diferentes naturezas. O CS é concebido como uma “faca de dois gumes”, ou seja, tanto pode ser um elemento facilitador quanto impeditivo para o avanço econômico. Acentua a importância do CS do tipo “Bridging”, ou seja, os laços extracomunitários necessários para a resolução de problemas.	Dificuldade de incorporar o Estado e sua capacidade tanto para moldar quanto para ser moldado por comunidades locais. Subestima o papel que estas podem ter na performance institucional e o enorme potencial positivo das relações Estado-sociedade	Empresários, grupos de negócios	Descentralização, criação de zonas de empresas, estabelecimento de pontes entre as divisões sociais
INSTITUCIONAL	CS como uma variável dependente do ambiente político, legal e institucional. A capacidade dos grupos sociais de agirem depende crucialmente da qualidade das formas institucionais sob as quais residem. Também acentua que a performance do estado e de firmas depende de sua própria coerência, credibilidade e competência internas, bem como de sua accountability externa por parte da sociedade civil	Se sua força está na abordagem política no nível macro, sua fraqueza residia na análise no nível micro. Ou seja, ao se basear em evidências estatísticas mais amplas, perde a riqueza dos estudos de caso individuais.	Setor público e privado.	Transparência, accountability.
SINERGIA	Ênfase no CS do tipo “bridging”, ou seja, nas “pontes” estabelecidas entre atores sociais de diferentes colorações e entre estes e o aparelho de estado, especialmente com seu corpo burocrático. A sinergia é baseada em complementaridade e inserção (embeddedness). Refere-se à natureza e extensão dos laços que conectam cidadãos e servidores públicos	Ao enfatizar a necessidade de sinergia, possui uma tendência a subestimar os interesses de classe dentro do próprio estado, além do poder diferenciado dos atores sociais envolvidos. ⁶¹	Grupos comunitários, sociedade civil, firmas e estados.	Co-produção, complementaridade e, participação, ligações ‘scaling up’, organizações locais.

⁶⁰ O presente quadro foi elaborado a partir de Woolcock & Narayan (2000). Em menor escala Fernandes (2002) também foi utilizado.

⁶¹ Woolcock e Narayan (2000) defendem esta visão da Sinergia e, talvez até por isso, não apontam limitações a essa perspectiva. O que não nos impede de fazê-lo.

3. 4 Alguns problemas teóricos

A partir de toda literatura utilizada sobre capital social, se discutirá nesse subitem alguns problemas teóricos suscitados a partir dos trabalhos envolvendo a temática. Especificamente, os problemas: da escala geográfica; do determinismo histórico; das implicações sociais caso não se leve em conta o *dark side* do capital social e, por fim, as dificuldades metodológicas na determinação e mensuração dos indicadores de capital social.

A questão da escala no contexto da discussão sobre o capital social (ou a importância da escala local como objeto de análise)

A escala torna-se um problema - ou questão – para a geografia a partir do momento em que ela foi afastada de seu tradicional viés cartográfico para ter tomada como um recurso epistemológico que permite dar visibilidade ao real (CASTRO, 1995)⁶². É nesse sentido que a escala geográfica torna-se um recurso utilizado para a apreensão ou conhecimento da realidade, das relações de poder no espaço, num contexto histórico e geográfico dado (JONES, 1998), tornando-se um “artifício analítico que dá visibilidade ao real” (CASTRO, 1995) na medida em que possibilita a construção de modelos espaciais capazes de dar sentido ao recorte que se quer estudar. Portanto, ao referir-se a mudanças de escalas geográficas estamos dizendo que ocorre mesmo uma mudança do fenômeno que se pretende estudar e não tão somente do tamanho do fenômeno (BOUDON: 1991).

A discussão a respeito do capital social encerra em si um problema de nível de análise que acaba sendo também um problema de mudança de escala com as

⁶² O pressuposto básico do mecanismo da escala em cartografia é o de que esta constitui uma medida de proporção entre o que está sendo representado de forma gráfica e o tamanho real do dado observado ou, conforme Almeida e Passini (1994, p.15) *uma representação codificada de um determinado espaço real*. Nesse sentido específico, o uso do mapa traduz-se num esforço do geógrafo de operacionalizar seu trabalho com o espaço, via representação da realidade ‘capturada’ na imagem do papel. Ainda que essa dimensão da escala não seja, de forma alguma, desprovida de sentido e aplicação, seu uso não atende completamente às necessidades da análise dos fenômenos por parte da geografia. Esse raciocínio da escala enquanto medida de proporção da redução acaba por aprisionar a idéia de escala ao restringi-la a uma problemática puramente matemática. A escala enquanto *questão*, ou seja, enquanto problema requer que se amplie o entendimento da escala “*para além de uma medida de proporção da representação gráfica do território, ganhando novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real*” (CASTRO, 1995 p.118).

implicações daí advindas. Diferentemente do estudo de Coleman e, de certa forma, também de Bourdieu, que centraram a análise do capital social no nível microssocial e na escala local, tomando-o como um recurso individual disponível nas estruturas das relações sociais, no trabalho de Putnam muda-se a escala de análise, ao relacionar capital social à performance governamental e, ao fim e ao cabo, às diferenças no desenvolvimento regional italiano. Em outras palavras:

*Putnam makes the shift of scales too simply: while the concept may indeed have much to tell us about regional patterns of state-civil society-market intersections, the shift of scale introduces additional levels of variation and complexity. These in turn require more nuanced uses of the concept, and more nuanced forms of institutional and social analysis than Putnam provides.*⁶³ (BEBBINGTON e PERREAULT, 1999).

Dessa forma, os geógrafos poderiam contribuir para o entendimento de como as formas de relacionamento entre Estado, sociedade civil e atores de mercado influenciam no desenvolvimento e no acesso a recursos (sejam eles econômicos ou políticos). Para se compreender a construção do capital social é necessário o entendimento das interações de diferentes atores da sociedade civil e do estado em diferentes escalas geográficas (BEBBINGTON e PERREAULT, 1999; FYFE e MILLIGAN, 2003; RADCLIFFE, 2004).

É dentro de uma determinada moldura institucional – com regras, agenda e recursos - que a correlação de forças entre os atores políticos se dará (JUDD, 1998). Se colocar-se este pressuposto numa linha de raciocínio que privilegia a participação democrática e cívica – um dos elementos do capital social- entender-se-á que há uma dimensão geográfica do poder local já que as características dos lugares têm papel importante em determinar a capacidade e inclinação dos cidadãos para a governança.

Como já foi visto, em seu estudo sobre a Itália, Putnam (1996) estabelece uma relação causal direta entre um norte cívico e um sul não cívico: no primeiro caso a presença de um elevado estoque de capital social no seio da sociedade permitiu a existência de governos mais eficientes e um maior grau de

⁶³ “Putnam torna a mudança de escala simples demais: enquanto o conceito pode realmente ter muito a nos dizer a respeito dos padrões regionais de interações entre estado, sociedade civil e mercado, a mudança de escala introduz níveis adicionais de variação e complexidade. Estes, por sua vez, requerem usos do conceito e das formas de análise institucional e social com mais nuances do que aquelas fornecidas por Putnam”. Tradução livre do autor.

desenvolvimento econômico e modernidade, no segundo caso, ou seja, no sul, tais condições estavam ausentes. Ao contrário da noção subjacente a esse trabalho de Putnam de que o capital social flui da sociedade para o estado, vários trabalhos acentuam o seu papel nas diversas escalas como elemento importantíssimo na criação de capital social por meio de suas políticas públicas. Inversamente, o êxito de tais políticas está diretamente ligado a essa capacidade de mobilização e/ou de criação do capital social.

O Determinismo Histórico e a subestimação do papel do Estado por meio de suas Políticas Públicas.

Uma questão que chama a atenção logo de início é o viés do determinismo histórico no qual Putnam acaba resvalando ao estabelecer uma relação causal direta entre a *performance* governamental de um norte cívico e um sul não cívico nas suas respectivas raízes históricas. O problema, como apontado por Tarrow (1996), é que Putnam especifica e operacionaliza cultura política por meio de tradições políticas passadas, enquanto os indicadores de democracia, por seu turno, são fixados no presente, ao mesmo tempo que não especifica quais regras de inferência o guiaram para estabelecer as origens “cívicas” ou “não cívicas” das regiões italianas.

Why not look to the region's sixteenth-century collapse at the hands of more robust European monarchies; at its nineteenth-century conquest of the South; at its 1919-21 generation of fascism; or at its 1980 corruption-fed economic growth? None of these phenomena were exactly "civic"; by what rules of evidence are they less relevant in "explaining" the northern region's civic superiority over the south than the period 800 years ago when republican governments briefly appeared in (some of) its cities.⁶⁴ (TARROW, 1996, p.393).

⁶⁴ “Por que não olhar para o colapso regional do século XVII sob o domínio de monarquias européias mais robustas; para sua conquista do sul no século XIX; para a geração do fascismo de 1919-21; ou para o crescimento econômico alimentado pela corrupção nos anos 1980? Nenhum desses fenômenos são exatamente ‘cívicos’; por quais regras de evidência são menos relevantes em ‘explicar’ a superioridade cívica das regiões do norte sobre o sul do que o período de 800 anos atrás quando governos republicanos apareceram brevemente em (algumas) de suas cidades.” Tradução livre do autor.

Se o desempenho das instituições é profundamente influenciado por seu contexto social e histórico, como afirma Putnam, o que esperar daqueles países ou regiões caracterizados como “não cívicas” ou de baixo capital social? Poder-se-ia pensar, como consequência desse raciocínio, que mesmo no caso de governos desejosos por ‘tornarem-se’ cívicos, “o *determinismo histórico-cultural já os teria condenado*” (FERNANDES, 2002, p.387).

Putnam parte do pressuposto de que o capital social flui da sociedade civil para o Estado (FYFE e MILLIGAN, 2003). Tal abordagem centrada na sociedade (*society-centred*) negligencia as formas pelas quais o capital social pode ser criado ou destruído por forças e instituições estruturais como o próprio Estado (MOHAN e MOHAN, 2002; TARROW, 1996; MALONEY, SMITH e STORKER, 2000)⁶⁵. O fato é que, ao não se explorar adequadamente esse papel do Estado na criação de capital social, deixa-se de perceber que o mesmo, por meio de suas políticas públicas, tem uma importante função na criação de capital social, ao mesmo tempo que a existência de capital social no seio das comunidades é um importante fator para o êxito dessas mesmas políticas e para o melhor desempenho das instituições (CUSAK, 1999; DURSTON, 1999; WOOLCOK e NARAYAN, 1999; CASTILHOS, 2002; BOSCHI, 1999).

Rennó (2003), por seu turno, inverte a ordem proposta por Putnam, já que para o primeiro os condicionantes da participação em associações da sociedade civil devem ser buscados no arcabouço institucional e no sistema de abertura e garantias oferecidas por instituições formais criados pelo próprio Estado. São estes que na sua visão condicionam – muito mais do que a existência do capital social – o ativismo da sociedade civil.

⁶⁵ Como conclusão do seu estudo sobre uma política pública brasileira, o PRONAF (Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) Castilhos (2002) assevera que: “[...] *quando ações governamentais pretendem promover o desenvolvimento, o Estado deve, necessariamente, ser mais proativo. Ao assim proceder, as ações promovidas pelo Estado podem organizar-se com explícita intenção de induzir a formação do capital social (e, conseqüentemente, também do desenvolvimento), definindo desenhos estratégicos e formatos operacionais, em seu conjunto de políticas que assumam tal intenção, especialmente nos territórios mais marginalizados, social e economicamente.*” (p. 165).

Os aportes de Evans (1996a e 1996b), Ostrom (1996) e Fox (1996) capturados na idéia de “sinergia estado-sociedade” marcaram uma posição que procurava conciliar tanto a importância do capital social quanto o papel do Estado na promoção de mecanismos de desenvolvimento. São estudos que acentuam a importância das normas de cooperação e redes de engajamento cívico que conectam cidadãos a agências governamentais na realização de certos objetivos⁶⁶. Judith Tandler (1998), nessa linha, demonstrou a importância do setor público com seu corpo burocrático na implementação e no êxito das políticas emanadas do Estado: ao analisar quatro programas de governo no Ceará, constatou que a dedicação dos funcionários e a ativa presença do Estado, criaram aquilo que chamou de “bom governo nos trópicos”, uma história de eficiência tanto do ponto de vista dos resultados esperados (como a redução da mortalidade infantil com o programa na área de saúde), quanto na transparência governamental resumido na idéia de *accountability*⁶⁷.

A análise da evolução dos escritos de Putnam nos faz repensar essa crítica sobre a subestimação do papel do Estado em sua teoria. O livro por ele organizado, em 2002, *Democracy in flux*, contendo uma coletânea de artigos analisando a evolução do capital social em sociedades avançadas coloca em pauta de forma muito firme esse ponto. Segundo ele, as evidências demonstram que o *welfare state*, longe de erodir o capital social por meio de suas políticas, funciona como um importante elemento de sustentação e encorajamento da solidariedade, tanto simbólica quanto prática. Dois exemplos parecem ser elucidativos nesse ponto: no caso inglês, Hall (2002, p. 55) demonstra que “*governments can have a substantial impact on levels of social capital. The policies of successive governments in the spheres of educational and social service delivery seen to have been central to*

⁶⁶ Interessante dizer que tais premissas se baseiam em lições de experiências históricas concretas de crescimento dos países da Ásia – como Japão e Coréia do Sul – nos quais o estado e seu corpo burocrático junto do capital social presente nas sociedades tiveram um importante papel no sucesso econômico dessas nações. Segundo Evans (1996a), cidadãos engajados são fonte de disciplina e informação para agências públicas bem como para funcionários públicos diretamente envolvidos nos projetos.

⁶⁷ O que chamamos de *accountability* é definido de forma muito clara numa nota do tradutor do texto de Claus Offe (2001, p.121): “Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los pelos seus atos”.

sustaining levels of social capital in Britain”⁶⁸. Rothstein (2002, p. 288) considera que a experiência social democrata sueca é um estudo de caso frutífero justamente pela combinação, de seus altos níveis de gastos públicos em seu ambicioso programa de welfare state e a saúde de sua sociedade civil.

Qualquer análise que despreze, minimize ou mesmo prescindia de um importante ator como o Estado será, no mínimo, incompleta. Isso se aplica sobejamente à problemática da democracia e à dimensão territorial da cidadania e da garantia por parte do estado dos direitos civis, políticos e sociais. Assim, “[...] é esta complexidade da natureza territorial e social do Estado-nação, a sua constitucionalidade, a sua capacidade de ação sobre a organização do seu território e sobre o cotidiano dos seus habitantes, que a geografia deve revelar e explicar” (CASTRO, 2005, p. 119).

O lado perverso do capital social

Ao reforçar os laços e conexões entre os indivíduos por meio do conceito de capital social, não se pode olvidar a relação de hostilidade, preconceito e violência que pode ocorrer entre aqueles que são considerados semelhantes contra os “diferentes”. Margaret Levi (1996) acusou Putnam de ter uma “visão romântica” a respeito de comunidade⁶⁹, já que esta tanto pode ser fonte de confiança entre aqueles que se conhecem mutuamente quanto de desconfiança para com os estranhos. Para usar-se uma terminologia de Norbert Elias (2000), o que se evidencia é uma relação instável entre os estabelecidos e os *outsiders*, na qual a presença de forte capital social dentro do grupo pode funcionar como combustível

⁶⁸ “os governos podem ter um impacto substancial nos níveis de capital social. As políticas de sucessivos governos nas áreas de educação e assistência social parecem ter sido centrais para sustentar os níveis de capital social na Grã Bretanha”. Tradução livre do autor.

⁶⁹ Já se comentou o caso da Nigéria, mas nesse ponto merece fazer-se um adendo. Embora não esteja tratando diretamente do tema em tela Michael Watts (2004) oferece uma importante análise do sentido que “*comunidade*” pode tomar num país como a Nigéria. Nesse país, formas fragmentadas e violentas de identidades comunitárias foram forjadas imersas num Estado corrupto e dependente do petróleo. Nesse caso, o ideal “comunitário” afasta-se em muito da visão liberal de indivíduo, justiça e cidadania a que comumente é associada.

para hostilizações e preconceitos contra “o diferente”, o outro, aquele que não faz parte do “meu” grupo. Nas palavras de Mohan e Mohan (2002):

[...] it is said that Putnam emphasizes the beneficial features of social capital while ignoring its down side. [...] Criminal gangs or organized crime, such as the Mafia, involve the salient characteristics of the Putnam conceptual triad (networks, norms and sanctions) but these are both internal to the group in question and have undeniably negative effects. There can also be circumstances in which rival groups in society may exhibit high levels of social capital within groups but low social capital between them [...]. It could be argued that the stronger the social capital within the group, the greater the hostility to outsiders.”⁷⁰ (MOHAN & MOHAN: 2002, p.195):

Mesmo do ponto de vista interno ao grupo, a forte presença de capital social pode figurar como fator de opressão para indivíduos em função dos custos morais e financeiros que as conexões no interior de certas comunidades impõem (WOOLCOCK e NARAYAN, 1999). Tomemos, a título de exemplo, pesquisas que demonstram a hostilização sofrida por adolescentes negros que, por levarem a sério as atividades escolares, foram acusados por seus pares de “tentarem ser brancos” (FLETCHER, 1998, *apud* NARAYAN, 1999. Em suma, a presença de redes comunitárias fechadas como guetos, gangues, grupos étnicos e de crime organizado reforçam a discriminação étnica e de gênero e a manutenção do *status quo* de pobreza e diferenciação social e não necessariamente proporcionam o desenvolvimento econômico e social como muitas vezes é pressuposto (WOOLCOK e NARAYAN, 1999). Por isso diversos autores referirem-se ao *dark side* do capital social (PORTES, 1998; DUSRTON,1999; KLIKSBERG, 1999; LEVI,1996; PATULNY, 2004; FUKUYAMA, 2002), ou seja, às conseqüências negativas que o capital social pode ter para o tecido social como um todo, dependendo do caso.

Justiça seja feita aqui. Muitas das críticas específicas a Putnam nesse ponto (vale a pena citar novamente o que diz Mohan e Mohan (2002, p. 195) [...] it is said

⁷⁰ “dizem que Putnam enfatiza as características benéficas do capital social enquanto ignora as negativas. Gangues ou crime organizado, como a máfia, envolvem importantes características da tríade conceitual de Putnam (redes, normas e sanções), mas estas são tanto internas ao grupo em questão quanto têm efeitos negativos inegáveis. Pode haver ainda circunstâncias nas quais grupos rivais na sociedade podem exibir altos níveis de capital social no interior do grupo mas baixos níveis entre eles. Poderia se argumentar que quanto mais forte o capital social dentro do grupo, maior a hostilidade em relação aos de fora.” Tradução livre do autor.

that Putnam emphasizes the beneficial features of social capital while ignoring its down side[...]), carecem de melhor fundamentação já que por diversas vezes em escritos subseqüentes ao “Comunidade e Democracia” o autor procurou dar algumas repostas a essa questão. No seu *Bowling Alone* há toda uma parte específica para isso e em seu livro *Democracies in Flux* de 2002, faz a ressalva de que:

If there is one enduring lesson from the early social capital debates, it is that we cannot assume that social capital is everywhere and always a good thing. [...] we most take care to consider [...] that virtuous forms can have unintended consequences that are not socially desirable.⁷¹ (PUTNAM: 2002, p. 8-9).

As dificuldades no estabelecimento de indicadores de capital social e na sua mensuração.

O conceito de capital social, diferentemente de outras formas de capital como o financeiro ou mesmo o humano, é fluido e intangível. Daí a dificuldade em se criar medidas de mensuração robustas o bastante para atributos que, em grande parte, são relacionais ou mesmo psicológicas como, por exemplo, naqueles estudos que se dedicam a medir o grau de “felicidade” ou o “sentido de pertencimento” a um lugar (NARAYAN e CASSIDY, 2001). Alex Inkeles (2000) considera que, embora o conceito hoje faça parte da pauta das discussões sobre desenvolvimento nacional, suas formas de mensuração ainda esperam um tratamento mais sistemático.

Além disso, há o fato de que transformar aspectos subjetivos como confiança - por exemplo a porcentagem daqueles que concordam que se pode confiar nas pessoas – em indicadores numéricos, abre a possibilidade para distorção e manipulação desses dados⁷². É numa direção parecida que mira Reis (2003) ao chamar a atenção para as limitações e armadilhas metodológicas que questionários do tipo *survey* - segundo ele com perguntas diretas, talvez excessivamente simples

⁷¹ “Se há uma lição dos debates iniciais sobre capital social que persiste é que nós não podemos pressupor que o capital social é, sempre e em toda parte, algo bom. Devemos tomar cuidado para considerar que as formas virtuosas podem ter conseqüências socialmente indesejáveis”. Tradução livre do autor.

⁷² Como, aliás, pode ocorrer com todo tipo de dado coletado.

- utilizados em comparações internacionais, podem gerar em função da própria imprecisão com que o termo “confiança” é revestido.

Outro indicador extremamente utilizado para se medir o capital social é o grau de associação. O pressuposto subjacente a esse indicador é de que “[...] *associational involvement is relevant because it shapes political behavior and attitudes, it contributes to the development of citizens civic skills and democratic values, and it indicates the existence of certain stocks of social capital*”⁷³ (ULZURRUN: 2002, p. 499). Francis Fukuyama (2002), por seu turno, sugere que:

Em vez de medir o capital social como um valor positivo, pode ser mais fácil medir a ausência de capital social usando medidas tradicionais de disfunção social, como taxas de criminalidade, dissolução familiar, consumo de drogas, litígio, suicídio, evasão fiscal e coisas do gênero. A suposição é de que se o capital social reflete a existência de normas cooperativas, o desvio social reflete *ipso facto* a falta de capital social (FUKUYAMA, 2002, p.160).

Embora essa questão da mensuração do capital social seja bastante controversa, os estudos com essa temática tendem a proceder a um estabelecimento de indicadores de capital social, de acordo com os objetivos da pesquisa e da própria definição de capital social adotada e daí, então, proceder à análise. Monastério (2003), por exemplo, adota uma conceituação bastante elástica de capital social – normas e redes que facilitam a ação coletiva – para assim proceder à análise de certos indicadores com vistas à mensuração do capital social no Rio Grande do Sul. A partir daí, correlaciona a maior ou menor presença de capital social nas regiões gaúchas às teses de Putnam (1996) de que as dotações regionais de capital social são resultados de processos ocorridos no passado remoto e que estas condicionam a qualidade da administração pública.

⁷³ “o envolvimento em associações é relevante porque molda o comportamento e as atitudes políticas, contribui para o desenvolvimento de habilidades cívicas e valores democráticos nos cidadãos e indica a existência de certos estoques de capital social.” Tradução livre do autor.

3.5 Capital social e *accountability*

Por *accountability* entende-se aqui “[...] *the ability to ensure that public officials are answerable for their behavior – forced to justify and inform the citizenry about their decisions and possible eventually be sanctioned for them*”⁷⁴ (PERUZZOTI E SMULOVITZ, 2006, p. 5). Representa, pois uma forma de se vencer aquele *gap* fundamental entre representantes políticos e cidadãos por meio de mecanismos institucionais que garantam que tal separação não resulte em governos não transparentes ou ineficientes ou, no limite, tirânicos.

A ampliação quantitativa dos países ditos democráticos a partir dos anos 1990 não foi acompanhada por um aprofundamento/aprimoramento qualitativo das mesmas. Para Peruzzotti e Smulovitz (2006), avaliações sombrias têm sido feitas a partir da observação das experiências democráticas latino-americanas. São, segundo esses autores, diagnósticos baseados na denúncia de ausência de mecanismos efetivos de *checks and balances*, a existência de corrupção em diversos níveis e a persistência da desigualdade social. Em resumo, “podemos dizer que a forma democrática de regime é um pré-requisito indispensável, mas evidentemente não uma garantia automática das qualidades que foram associadas a elas pelos protagonistas da transição para a democracia” (Offe, 2001, p. 123).

Tal quadro traz para a ordem do dia a importância de mecanismos de controle ou *accountability* e mais especificamente o necessário envolvimento dos cidadãos na transformação desse quadro. O enfrentamento dessa questão exige a construção política pelos cidadãos, por meio de suas associações cívicas, de um novo desenho institucional que seja capaz de dar conta do enorme desafio de fazer a democracia funcionar. Nossas democracias são representativas, o que significa dizer que os atos dos governos não são executados diretamente pelos cidadãos, mas através de representantes eleitos segundo princípios de igualdade e isenção (LIJPHART: 1989). Contudo, a vitória nas urnas não só não permite o exercício sem limites do poder por parte de quem governa como ainda o não respeito a certas garantias constitucionais pode significar a destituição dos governantes. Numa situação menos

⁷⁴ “A habilidade em garantir que funcionários públicos sejam responsáveis por seus comportamentos – forçados a justificar e informar aos cidadãos a respeito das decisões e a possibilidade de, eventualmente, serem sancionados por eles.” Tradução livre do autor.

extrema, um mau governo terá sofrido um controle quando ao final do mandato lhe for retirado o poder de que havia sido revestido.

Essa tradição na ordem política ataca a idéia de soberania que escapa totalmente ao controle daqueles sobre os quais ela se exerce. São, pois, necessários à ordem democrática determinados “*freios e contrapesos*” que controlem o poder e permitam o exercício de um governo não tirânico, tanto no que se refere ao nível mais amplo do controle jurídico sobre a administração pública e o controle do executivo por um parlamento, quanto no que concerne ao respeito às liberdades e garantias individuais (BOURDON e BOURRICAUD, 1993; DAHL, 1989).

Em suma, embora a democracia seja um regime de representação, a participação democrática deve garantir não só que todos os indivíduos votem e sejam votados e que o voto de cada um tenha o mesmo valor e peso na escolha dos representantes, mas também que haja a participação nos interregnos eleitorais bem como o controle dos governantes pelos governados.

É justamente nesse ponto do raciocínio que se defende, enquanto hipótese preliminar, que a idéia de capital social, em consonância com a de *accountability* figura como importante instrumento analítico e instrumental na abordagem daqueles mecanismos pelos quais as sociedades podem alcançar o bom governo: justo, transparente e democrático. Segundo Offe (2001):

A sintonia fina (entre estado, mercado e comunidade) é conduzida no interior da sociedade civil, amplamente referido na ciência social contemporânea como uma fonte de energia que “faz a democracia funcionar”. Pelo termo “capital social” queremos denominar o conjunto de disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a estender a confiança a outros cidadãos anônimos (assim como às autoridades políticas que, em última instância, são investidas pelos cidadãos do poder político), à prática da “arte da associação”, e a estarem atentos aos problemas e às questões públicas. [...] Instituições de governo justas e transparentes, devem contribuir para a formação e a acumulação de capital social no interior da sociedade civil. (OFFE, 2001, p.144).

O que se pretende, portanto, ao se estabelecer esse parâmetro para a análise das políticas selecionadas, é sondar se há formas efetivas de os cidadãos estarem informados do andamento dos mesmos, cobrarem dos funcionários e do

poder público justiça nos critérios de alocação e lisura nos gastos e demandarem políticas e ações específicas.

Conclusão do capítulo

O conceito de capital social veio interpor-se entre aquelas abordagens sub-socializadas da economia, calcadas no comportamento racional individualista e as supersocializadas da sociologia, nas quais os indivíduos são tomados como que aprisionados por estruturas sociais que constroem suas ações. Alternativamente, o conceito de capital social inscreve-se numa vertente que compreende as ações dos indivíduos inscritas dentro de um contexto de redes e laços sociais que possibilitam e constroem seus comportamentos ao mesmo tempo em que, a despeito da existência do comportamento individualista, também são marcados por expectativas positivas em relação aos outros e pela predisposição à cooperação.

Argumentou-se nesse capítulo que há um contexto atual de erosão da confiança nas relações sociais, de avanço das relações de mercado e do recuo dos padrões de civilidade. Dessa forma, ao acentuar a importância dos laços sociais, da força das associações e de outras formas de engajamento nos assuntos públicos e na preocupação com o bem comum, o conceito de capital social tem uma contribuição a dar não só no entendimento da *performance* governamental *stricto sensu*, mas também à questão da necessidade hodierna de aprofundamento da democracia.

Percorreu-se nesse capítulo, a trajetória intelectual do conceito, pautada nos três autores considerados seminais ao debate demonstrando-se as diferenças mais marcantes entre eles. Para Bourdieu, o capital social é um ativo individual inscrito nas relações sociais que permitem a esse indivíduo auferir ganhos materiais e simbólicos. Para Coleman o capital social consiste em certos aspectos da estrutura social que facilitam as ações dos atores, sejam eles instituições ou indivíduos. Há portanto, entre esses autores, o ponto em comum de que o capital social é um ativo (portanto uma forma de capital) inscrito nas relações sociais, capaz de possibilitar a consecução de determinados objetivos. Para Bourdieu, no entanto, o capital social é

atributo de uma elite que possibilita a perpetuação das desigualdades de uma dada sociedade.

Putnam por seu turno concebe o capital social como sendo um atributo da coletividade. Para ele, sociedades marcadas por elevados estoques de capital social na forma de engajamento e formas de participação cívica seriam capazes de gerar governos mais democráticos e eficientes e maior desenvolvimento econômico.

Da literatura recente sobre o tema poder-se-ia agrupar o capital social sob três formas: o capital social do tipo ligação (*bonding*) no qual os laços horizontais dentro do grupo funcionariam como uma “cola social” que permitiria a resolução de problemas comuns; o capital social do tipo ponte (*bridging*) no qual grupos sociais distintos no interior da sociedade, a despeito das diferentes clivagens sociais, étnicas e religiosas, conseguem estabelecer ligações que são vantajosas para todo o tecido social e o capital social do tipo ligação (*linking*), onde, por seu turno, os laços verticais estabelecidos entre as comunidades e os representantes públicos, como os servidores, permitem a existência de governos porosos às demandas sociais. Esses três tipos de capital, tomados de forma isolada ou “híbrida”, são utilizados como forma de interpretação do desenvolvimento econômico.

Viu-se, também, nesse capítulo alguns problemas teóricos da utilização do conceito de capital social, a saber: da escala geográfica; do determinismo histórico; das implicações sociais caso não se leve em conta as formas negativas de capital social e, por fim, das dificuldades metodológicas na determinação e mensuração dos seus indicadores.

Destacou-se, também, que o funcionamento da democracia pressupõe a participação dos cidadãos para além dos períodos eleitorais, bem como o controle dos governantes pelos governados por meio de mecanismos institucionais e sociais visando à transparência e prestação de contas das administrações públicas. Portanto, a “arte da associação”, a atenção aos problemas públicos, o engajamento dos cidadãos em formas de controle, monitoramento e pressão como é o caso dos conselhos são elementos do capital social que dão suporte à *accountability*. Esse é um pressuposto fundamental quando da análise das experiências de programas

como o da área de Saúde e o Orçamento que serão a analisados nos dois capítulos que seguem.

CAPÍTULO 4

O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA NA ESCALA LOCAL

Introdução

O PSF configura um desenho institucional que inaugura um processo de implementação de políticas públicas de alta complexidade, pois são duas dimensões de uma mesma realidade geográfica que se superpõem: a da malha estruturada de serviços de saúde dimensionada por parâmetros populacionais, sociais e epidemiológicos, e outra, constituída pelas demais estruturas institucionais municipais e pelas práticas culturais e políticas do município. Daí derivam tensões permanentes entre a lógica do sistema (técnica e operacional) e a lógica municipal (institucional, cultural, política).

(VIANA, 2000, p. 131, *apud* MARQUES, 2003, p. 59)

Nesse momento do trabalho proceder-se-á à análise de um programa na área de saúde existente no município de Quissamã. Antes, será traçado um quadro mais amplo da formação do Sistema Único de Saúde (SUS) no contexto do processo de democratização ocorrido no Brasil nos anos 80/90 e da crescente participação dos municípios como implementadores e fornecedores de serviços aos cidadãos e, portanto, como uma peça chave da própria reforma sanitária e de expansão do sistema. Discutir-se-á, ainda, o papel do Programa Saúde da Família (PSF) como uma estratégia prioritária da chamada Atenção Básica, demonstrando seus princípios norteadores em consonância com aqueles do próprio SUS: universalização, descentralização, participação, integralidade e territorialização.

Ênfase especial será dada ao papel dos Conselhos de Saúde como instrumentos de participação e de *accountability*. Recaem sobre os mesmos dispositivos legais que lhes garantem participação na formulação, implementação e

monitoramento das políticas públicas, inclusive tendo poder sobre aspectos econômico-financeiros. Atenta-se para os problemas e os diagnósticos negativos da atuação dessas instâncias de participação, o que não é capaz de obscurecer o seu papel como espaço institucionalizado de participação e de formação de capital social.

Sem pretender proceder a uma narrativa histórica desde os primórdios da colonização até a atualidade, o capítulo centra-se no processo de emancipação para demonstrar as transformações que ocorreram a partir de então na sua relação com os royalties. Esse foco é importante principalmente quando se leva em conta que o petróleo, em grande parte, embalou as iniciativas de emancipação (NETO e AJARA, 2004). Depois dessa parte então, caracteriza-se o município do ponto de vista do seu perfil econômico, demográfico e orçamentário como uma forma de compreender as condições materiais concretas nas quais o PSF se deu.

Após esse ponto, o capítulo debruçar-se-á ainda sobre o modelo do PSF implantado em Quissamã, demonstrando-se a estrutura física, administrativa e de pessoal, os gastos com o setor e a estrutura do conselho. De antemão há que se justificar que, embora haja uma diretriz federal para o programa, a realidade econômica e sócio-cultural de cada município, as características do pessoal envolvido no programa e o grau de envolvimento da população são fatores que diferenciam a realização do programa em cada município.

A última parte do capítulo intitulada “De volta à teoria do capital social com os olhos voltados para Quissamã”, procede-se a um diálogo entre a teoria do capital social e a experiência do PSF estudada, procurando-se estabelecer algumas correlações e lições a partir dessa experiência.

4.1 - A constituição do Sistema Único de Saúde (SUS)

O processo de abertura democrática e a tendência à descentralização e fortalecimento das unidades locais da Federação – os municípios – se deu paralelamente à formação de um sistema de saúde fortemente centralizado no governo federal (ARRETCHE, 2004). Embora os municípios fossem paulatinamente

assumindo a função de provedores dos serviços nessa importante área da política social, isso se deu sob a égide de um governo central que direcionou os investimentos, repassou verbas condicionadas ao cumprimento de certos parâmetros, estabeleceu normas por meio de legislação, enfim, um governo central que organizou os serviços e estabeleceu diretrizes a serem executadas pelos níveis subnacionais. A experiência brasileira, não sendo o único exemplo no mundo ocidental, como ressalta Arretche (2002), vem demonstrar que as tendências descentralizadoras da Constituição de 1988 caminharam *pari passo* às diretrizes políticas emanadas do Ministério da Saúde e de suas Secretarias⁷⁵. Longe de se configurar numa idiosincrasia, o estabelecimento desse modelo respondeu (e responde):

- às garantias de direitos sociais básicos em caráter universal, garantidos pela Letra da Lei;
- à capacidade de *enforcement* (a garantia da observância às leis) do governo federal, seja por meio da legislação, da aplicação de sanções ou da transferência de recursos;
- ao caráter extremamente sensível da questão, como é o caso da saúde, e os péssimos indicadores que persistentemente assolam o país (apesar das melhorias recentes);
- à necessidade de fazer valer esse direito em todo o território nacional objetivando sanar uma grave dívida social que se manifesta de forma espacial, por exemplo, através das diferenças no acesso das populações aos serviços de saúde, não só no caso daquelas espalhadas pelos rincões do país, mas como também daqueles das grandes e pauperizadas regiões metropolitanas;

⁷⁵ No caso do federalismo americano, no qual as unidades que compõem a federação têm elevada autonomia, quando comparadas ao caso brasileiro, torna extremamente difícil uma política genuinamente nacional, especialmente no caso de políticas de bem-estar social. Portanto, partindo-se do princípio de que é o Estado que define as responsabilidades dos atores, as regras sob as quais são governados, suas agendas e recursos, se estas escalas estiverem ausentes, os agentes políticos encontrarão dificuldade e até impossibilidade para a ação. O exemplo americano demonstra que, neste caso, se perde uma escala nacional de implementação de uma política pública, no caso a de saúde.

- aos interesses do próprio poder local em absorver o provimento de serviços numa área tão nevrálgica da política social para, dessa forma, ampliar seu raio de ação política.

A constituição do SUS, portanto veio modificar um modelo anterior herdado do período militar que, segundo Silva (2003), foi marcado por: i) forte centralização na esfera federal de governo e, dentro dela, no antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); ii) forte fragmentação organizacional do sistema de saúde com dificuldade de concatenação de ações entre as secretarias de saúde dos diversos níveis (federal, estadual e municipal), o próprio INAMPS e os hospitais privados, associações filantrópicas, autarquias, hospitais universitários e outros; iii) ausência de mecanismos de controle público e social no que se refere à definição do financiamento, prioridades na alocação e distribuição geográfica dos serviços e da qualidade do tipo de serviço prestado aos usuários; iv) forte concentração do atendimento (e portanto dos recursos) nas unidades hospitalares e/ou ambulatoriais como reflexo de uma visão de política pautada na “*promoção e prevenção da doença*”, ao invés da ênfase na promoção de medidas primárias preventivas.

É dentro desse contexto que Marta Arretche (2000) adjectivou o modelo vigente no Brasil até o final dos anos 80 como sendo centralizado, dual e seletivo. Isso porque de um lado, havia um sistema de saúde pública de natureza preventiva e pautada por princípios não contributivos (como por exemplo, vacinação e vigilância sanitária), por outro, havia o sistema do seguro-saúde de cunho não universal baseado no INAMPS. A autora acentua que sob forte centralização do Ministério da Saúde, ambas as redes - de saúde pública e de assistência médica – operavam de modo inteiramente independente.

É nesse sentido que Coelho (2002) qualifica esse modelo como sendo “*médico assistencial privatista*”: é “*médico assistencial*” porque é baseado num modelo de medicina curativa, individual, assistencialista e especializado (em detrimento das ações voltadas para a saúde pública de caráter preventivo e de interesse coletivo). É “*privatista*” porque é baseada na lucratividade do sistema, com clara divisão entre, de um lado, a saúde pública, não rentável sob responsabilidade do estado e, de outro, o setor privado nacional, seja o nacional através da prestação

de serviços, seja o privado internacional por meio do fornecimento de insumos. Tal face “privatista” do sistema de saúde torna-se visível quando pensa-se que:

Também o fortalecimento da medicina curativa diz respeito à progressiva consolidação de um modelo de saúde no qual o setor privado desempenhava as funções de prestador direto de serviços. Neste modelo, o setor público financiava e credenciava o setor privado para que este executasse os serviços. Embora órgãos e unidades de saúde pública também prestassem serviços, este era predominantemente prestado pelo setor privado conveniado, quer consideremos o volume de procedimentos ou os valores pagos pelos serviços prestados. Nos anos 80, o setor privado chegava a responder por 70% da oferta de serviços e atos médicos no país. (ARRETCHE, 2000, p.199).

Tal estado de coisas se consubstanciou num modelo marcado pela insatisfação, tanto dos profissionais quanto dos usuários, com a baixa qualidade dos serviços, especialmente com aqueles destinados às populações mais pobres, a baixa resolutividade⁷⁶ e eficiência do sistema e as dificuldades de ampliação pela elevação crescentes dos custos de financiamento (COELHO, 2002; SILVA, 2003).

A reforma nesse sistema se inscreve num quadro de convergência de interesses entre governos e médicos oriundos desse movimento. Dentro do próprio corpo de governo buscavam-se formas mais eficientes de uso dos recursos públicos na área de saúde, o que ia exatamente ao encontro do movimento na sua crítica ao modelo curativo-hospitalar⁷⁷. Tais diferenças de abordagem podem ser visualizadas de uma forma melhor por meio do Quadro 10 abaixo:

⁷⁶ A resolutividade é definida como sendo a capacidade de resolução das necessidades do usuário-cidadão. Refere-se, portanto à capacidade de tratamento efetivo ou, dependendo do caso, o encaminhamento para aquele profissional que esteja apto a fazê-lo.

⁷⁷ No final dos anos 80, 78% do gasto federal com saúde destinavam-se à medicina curativa e apenas 22% à preventiva (ARRETCHE, 2000, p. 199).

QUADRO 11

DOIS MODELOS DE MEDICINA

Modelo Tradicional Curativo	Modelo Preventivo Social
Concentra a atenção na doença	Dá prioridade à promoção e proteção da saúde
Pressupõe o predomínio quase total do médico	Reconhece o papel da família como responsável pela defesa da saúde
Desenvolve ações verticalizadas desconhecedoras das particularidades locais	Humaniza as ações da saúde pública vinculando a população local diretamente aos profissionais
Atua principalmente sobre as demandas espontâneas	Mapeia o território, antecipando as doenças oriundas das condições sociais
Enfatiza a especialidade médica no tratamento do corpo humano	Identifica as populações de risco e programa os serviços ofertados a estes grupos
Ignora a interferência socioeconômica, cultural e psicológica do processo de doença/saúde.	Atua de maneira interdisciplinar e grupal
Fragmentação das ações	Estabelece parcerias e ações inter-setoriais que extrapolam a capacidade do setor de saúde em resolvê-las.
Fragmentação dos serviços de saúde pública	Hierarquização dos serviços para firmar o sistema de referência e contra-referência
Um sistema de informação limitado a dados epidemiológicos sem qualquer contextualização social	Desenvolve um sistema de informação que capta os problemas e permite o desencadeamento de ações programadas e preventivas.

Fonte: Ab-El-Haj (1999, p. 71).

Além desses elementos relacionados à eficiência e eficácia do sistema, não se pode aqui olvidar o contexto político no qual se deu a constituição do SUS. Ou seja, remete-se aqui ao processo de abertura democrática com o florescimento de movimentos sociais de contestação ao regime militar. Dentre esses movimentos, um

dos mais atuantes, desde os anos 70, foi justamente o movimento na área de saúde, especialmente o chamado “movimento sanitaria”, na sua defesa pela redemocratização da vida política e pela consolidação de um sistema de saúde público e universal que fosse capaz de garantir o acesso integral da população de baixa renda à saúde (ABDU-EL-HAJ, 1999)

As bandeiras defendidas pelo movimento sanitaria vão paulatinamente encontrando espaço na arena política. Isso em função da própria presença do movimento sanitário dentro do aparato de governo e do conjunto das instituições de saúde bem como devido aos espaços abertos por esse grupo por meio de discussões, de publicações em instancias acadêmicas – como a da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e dos sindicatos profissionais (COELHO, 2002; ABDU-EL-HAJ, 1999). O coroamento do movimento se dá com a VIII Conferência Nacional de Saúde em Brasília, em 1987, momento no qual o movimento sanitaria alcança certa “capilaridade” em função do entusiasmo com que os secretários estaduais ali reunidos abraçaram os ideais reformistas.

Não sem motivo Viana e Poz (2005) considerarem que o modelo de reforma do sistema de saúde inscrito na Constituição de 1988⁷⁸ é do tipo *big bang* (em oposição ao modelo incremental⁷⁹) em função das profundas modificações do seu modo de operação. Segundo as autoras, três características definem o novo modelo: 1) a criação de um sistema nacional de saúde; 2) a proposta de descentralização (o gestor do sistema será o executivo municipal); e 3) a criação de novas formas de gestão, que incluem a participação de todos os atores envolvidos com a política (prestadores de serviços, trabalhadores, gestores e usuários)⁸⁰.

⁷⁸ Constituição Federal, Seção II “Da saúde”. Art. 196, 197, 198, 199 e 200 (BRASIL, 1990c).

⁷⁹ “As reformas do tipo *big bang* são as que introduzem modificações expressivas e significativas no funcionamento do sistema de saúde, de forma rápida (em curto espaço de tempo) e pontual. As reformas incrementais, ao contrário, se baseiam em pequenos ajustes sucessivos” (VIANA e POZ, 2005, p. 226).

⁸⁰ Segundo Coelho (2002, p. 23), antes da criação do SUS, em 1990, houve a criação do SUDS (Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde) em 1987 que por sua vez aprofundou a política da AIS (Ações Integradas de Saúde) de 1983.

Portanto, *universalização, descentralização e participação* são o tripé organizacional – mas também filosófico – que define o novo sistema. Por *universalismo* entende-se aqui a abrangência e cobertura do sistema de saúde a todo brasileiro, independentemente de qualquer condição social, de forma gratuita. A *descentralização* é a própria municipalização do sistema com a absorção crescente da responsabilidade de prestação de serviços na área de saúde, ao passo que *participação* refere-se à organização de formas de controle social, os Conselhos de Saúde, definida em lei específica⁸¹. Como bem sintetizaram Viana, Lima e Oliveira (2002), em sua concepção original, o SUS visou integrar:

Os subsistemas de saúde pública e assistência previdenciária – os ramos da medicina preventiva e curativa- , bem como os serviços públicos e privados, em regime de contrato ou convênio, num sistema único nacional, de acesso universal e igualitário, organizado de forma regionalizada e hierarquizada, sob o comando único em cada nível de governo, segundo as diretrizes da descentralização administrativa e operacional, do atendimento integral à saúde e da participação da comunidade visando ao controle social (VIANA, LIMA e OLIVEIRA, 2002, p. 498).

A partir de 1995 o SUS passa por um processo de “*reforma da reforma*”, ou seja, o início de um processo de reforma incremental visando modificações no desenho e operação da política, cujo Programa Saúde da Família (PSF) é sua face mais acabada. É sobre esse assunto que se estará tratando no próximo tópico.

4.2 - O Programa Saúde da Família (PSF): a “reforma da reforma” na área de saúde.

O PSF foi criado em 1994 a partir de um processo de ampliação do Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), de 1991. Este programa, o PACS, influenciou sobremaneira a constituição do PSF tanto no que se refere à concepção de promoção de saúde baseada na família (e não somente no indivíduo) e na medicina preventiva (e não somente curativa) como também na proposição de

⁸¹ A Lei N.º 8.142 de 28 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990) que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais específicas no parágrafo 2.º que “ O Conselho de Saúde [...] atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política nacional de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo”.

integração com a comunidade (VIANA e POZ, 2005; COELHO, 2002; ABU-EL-HAJ, 1999). Não menos importante é a concepção que o PSF herda desse programa da necessidade de integração com a comunidade, seja através das ações de âmbito local, seja por meio da exigência da existência e funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde como um dos critérios para que o município pudesse participar do programa e, dessa forma, receber recursos do governo federal.

O PSF é a estratégia prioritária do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde. As ações desse departamento pautam-se:

Num conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de elevada complexidade e baixa densidade, que devem resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância em seu território⁸².

Nesse contexto, orienta-se por uma abordagem de saúde coletiva baseada na utilização de tecnologias de elevada complexidade e baixa densidade, ou seja, em tecnologias intensivas no cuidado preventivo, sem a necessidade precípua de intervenções e exames caros e complexos. Silva (2003) considera que a baixa efetividade dos gastos em saúde no Brasil nos anos 1990 se deve à ênfase nas ações curativas baseadas:

Na atenção hospitalar com custos crescendo de forma exponencial, no interior de uma rede de serviços desarticulada e mal hierarquizada, sem mecanismos resolutivos de ordenamento tanto da oferta quanto da demanda de serviços, sem priorizar os serviços de promoção da saúde e prevenção da doença. A Saúde da Família propõe uma prática assistencial com novas bases estruturais, as quais substituem

⁸² Nas palavras do próprio Ministério da Saúde por meio do seu site O Departamento de Atenção Básica, compõe um dos 5 (cinco) Departamentos da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde. Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php> . Acesso em: 20 fev. 2008.

o modelo tradicional de assistência direcionado à cura de doenças. Desse modo, torna-se uma estratégia que prioriza ações de promoção, proteção e recuperação da saúde familiar de forma integral. (SILVA, 2003, p, 74)

Além da universalização do atendimento e da adoção de uma prática médica não “hospitalocêntrica”, o PSF prioriza “ações de promoção, proteção e recuperação da saúde familiar de forma integral” (NUNES e BARBOSA, 2000, *apud* NOGUEIRA, 2003): Para tanto, pauta-se nos seguintes princípios norteadores – ou diretrizes básicas:

- a *integralidade*: a Unidade de Saúde da Família ocupa o primeiro nível da atenção, por isso ser considerada a “*porta de entrada*” do usuário no sistema. É a partir dela que o usuário vê atendidas suas necessidades na área de saúde, seja dentro das possibilidades da Unidade ou por meio do seu encaminhamento a outros níveis de complexidade terapêutica (por exemplo, o encaminhamento a um especialista). A integralidade é atingida por meio de uma equipe multifuncional formada por um médico generalista (um clínico), uma enfermeira, um auxiliar de enfermagem e entre quatro a seis agentes comunitários, além de uma equipe de saúde bucal que conta com um dentista, um técnico e um auxiliar de consultório;

- a *territorialização*: corresponde à área de abrangência de cada Unidade da Saúde da Família dentro da escala do município. Corresponde a uma tentativa não só de fazer conhecer as realidades das comunidades nas quais as equipes estão inseridas – por meio do cadastramento - como também o estabelecimento de vínculos de compromisso e co-responsabilidade entre os profissionais do PSF e a população (Silva, 2006 p.86). Cabe ressaltar aqui que, conforme o jargão utilizado, a população encontra-se *adscrita* a um determinado território e a uma determinada Unidade de Saúde da Família;

- a *participação*: a garantia da presença da população, por meio de suas entidades, na implementação e execução de políticas na área, bem como na fiscalização dos gastos e efetividade das políticas (COELHO, 2002). Daí o relevante papel desempenhado pelos Conselhos, como ser verá mais adiante.

Tais princípios se traduziram, em termos gerenciais, em modificações nas modalidades de *alocação de recursos e formas de remuneração* das ações da saúde como também uma modificação na *forma de organização e gerenciamento dos serviços* (VIANA e POZ, 2005). Essas duas modificações trazidas na esteira do PSF se concretizaram por meio de um conjunto de leis, as Normas Operacionais Básicas (NOBs)⁸³, ao longo dos anos 90, que vieram a “aprofundar e reorientar a implantação do SUS, definir novos objetivos estratégicos, prioridades, diretrizes [...] regular as relações entre gestores, e, dentre outros aspectos a aplicabilidade das ações financeiras referentes ao SUS” (BRAVO, 2001, p. 49, *apud* COELHO, 2002, p. 40).

Especialmente no caso da NOB 96, considerada pelos especialistas como aquela que representou um avanço no SUS, há um reforço do papel do município como gestor e responsável pela saúde de seus cidadãos, o que se consubstanciou na modificação na forma de organização e gerenciamento dos serviços com vistas à descentralização. Descentralização essa que se dá sob os auspícios do governo federal por meio das transferências de recursos preferencialmente direto aos municípios, em substituição ao modelo anterior baseado na transferência direta ao prestador de serviço (MARQUES e MENDES, 2002 e 2003). Aliado a isso, com o PSF há uma mudança na forma de remuneração do sistema de saúde, superando aquele modelo baseado exclusivamente nos procedimentos médicos (o que na prática significava um modelo que acabava por reforçar uma prática médica cara, calcada na medicina curativa em detrimento da preventiva). Segundo Viana e Poz (2003):

O PSF evidenciou que determinadas atividades não podem ser remuneradas por procedimentos, adaptando-se melhor a uma remuneração do tipo per capita [...] para que os municípios desenvolvessem ações básicas de saúde, além de recursos adicionais para aqueles que estivessem implementando o PSF (VIANA e POZ, 2003, p. 235-236).

Detenhamo-nos então agora no papel do município nesse contexto.

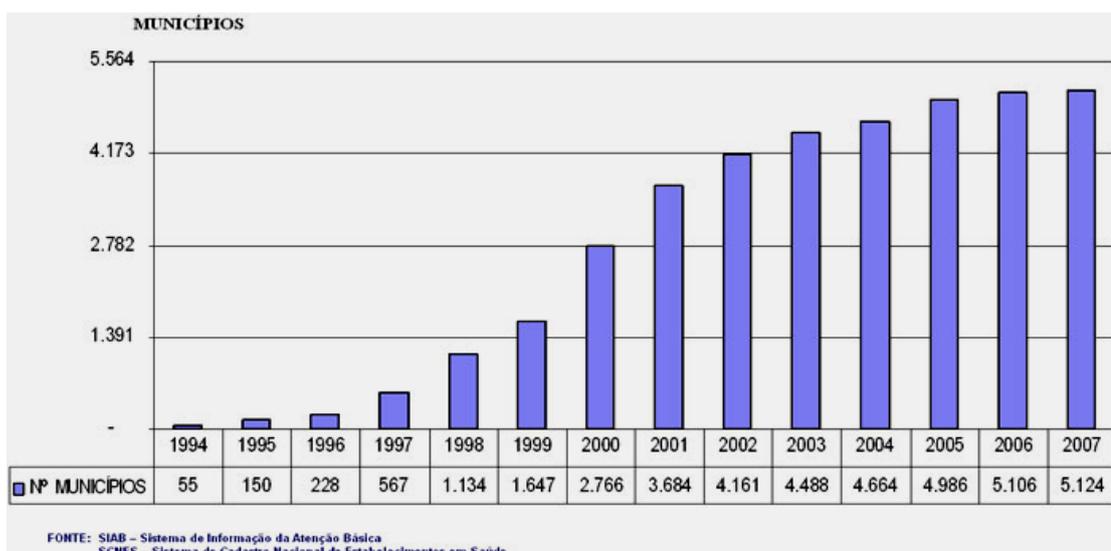
⁸³ São a NOB 91, NOB 93 e NOB 96 e a Portaria N.º 1.882 do Ministério da Saúde.

4.3 - O município como agente implementador de Políticas Públicas na área de saúde.

Como foi visto anteriormente, com a Constituição de 1988, o raio de ação do município foi ampliado em praticamente todas as suas atribuições. Não se pretende retornar a esse ponto, apenas sublinhar que uma das áreas às quais este ente federado passa ter forte atuação é a da saúde, não só pela lógica geral do SUS, mas também pela lógica do próprio PSF⁸⁴. Desde sua criação, em 1994, assiste-se à implantação crescente do PSF nos municípios brasileiros, conforme pode ser observado no Gráfico 06 e no Mapa 07 abaixo:

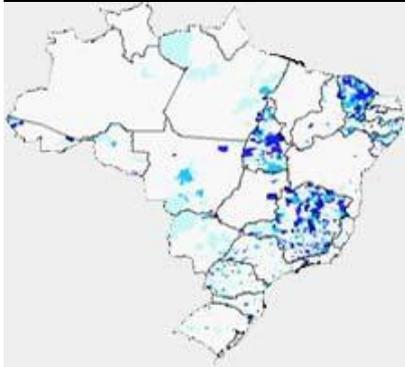
GRÁFICO 05

Evolução do Número de Municípios com Equipes de Saúde da Família Implantadas BRASIL - 1994 – NOVEMBRO/2007

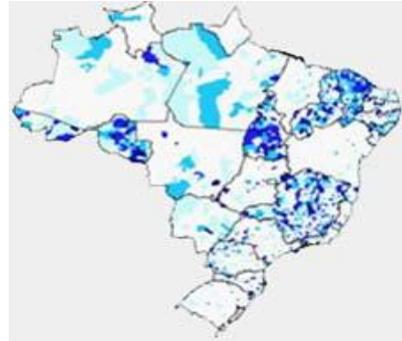


⁸⁴ Vale lembrar: universalização, descentralização, participação social, territorialização, efetividade/resolutividade etc.

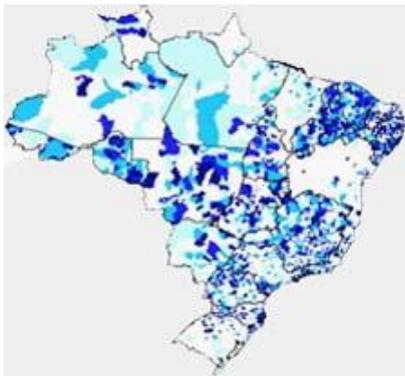
1998



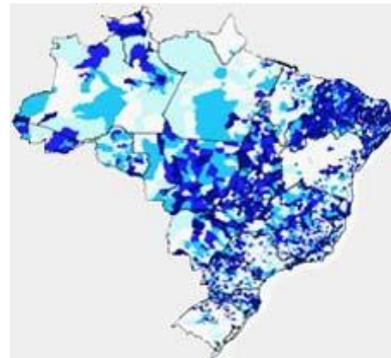
1999



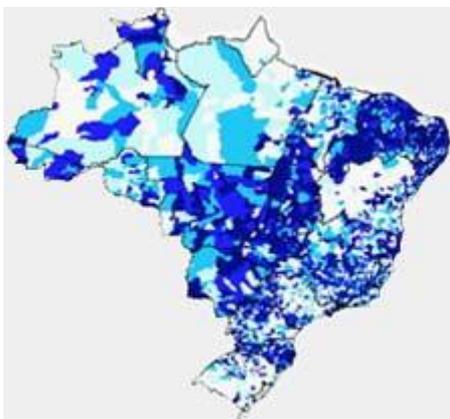
2000



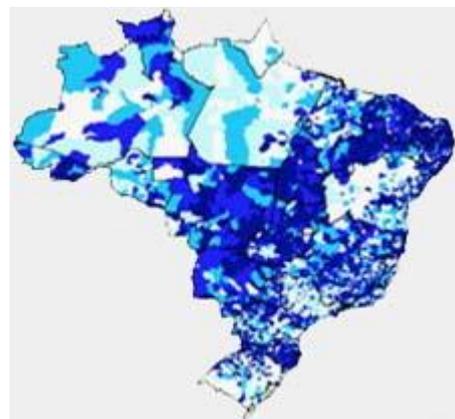
2001

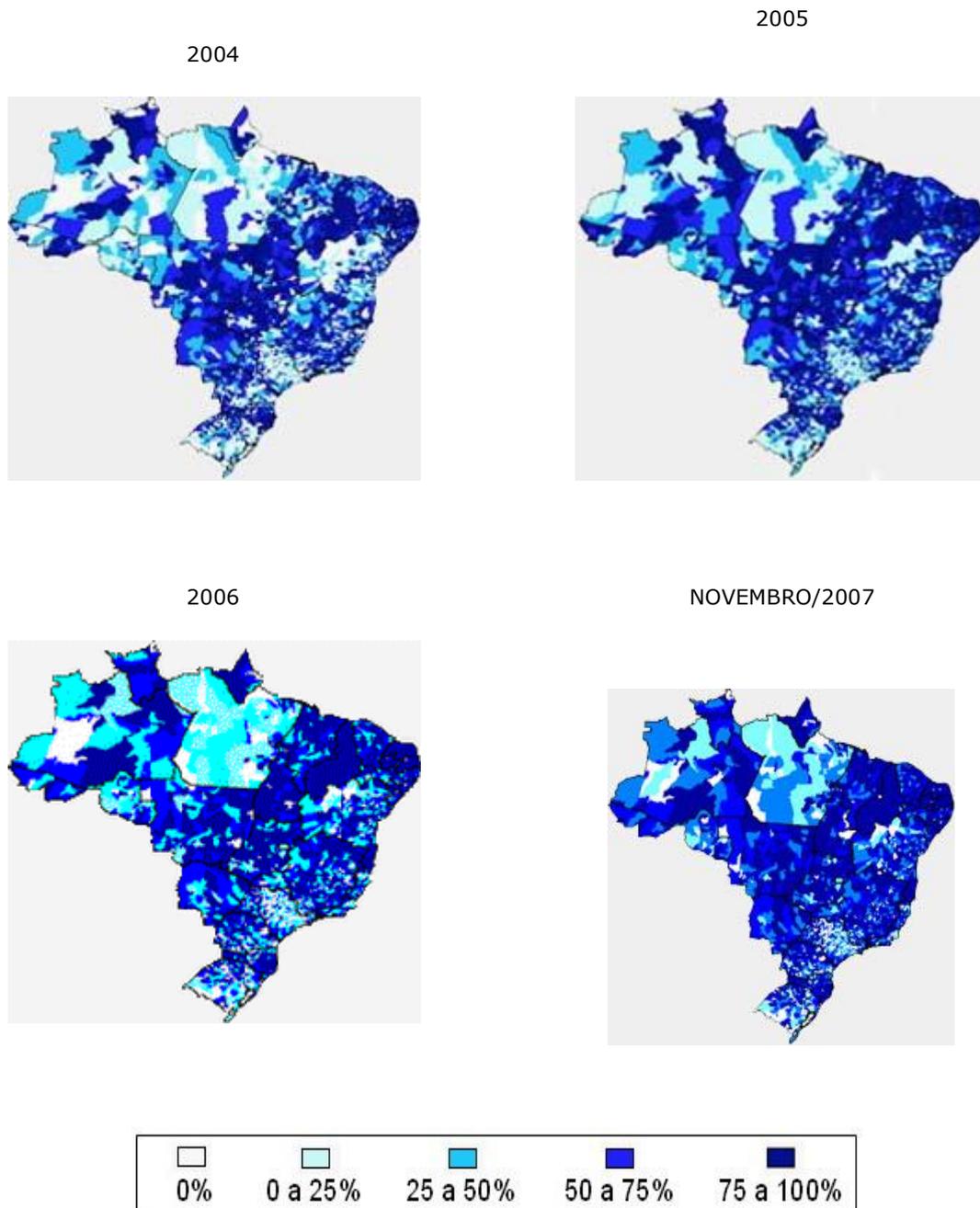


2002



2003





Cartograma 5: Evolução da Implantação das Equipes Saúde da Família BRASIL - 1998 - NOVEMBRO/2007. FONTE: DAB: Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde (MS) Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php#mapas>. Acesso em: 27/02/08.

Dos 55 municípios onde o PSF foi inicialmente implantado, em 1994, houve um salto para 5.124 em novembro de 2007, o que significa dizer que 92,09 % dos municípios brasileiros se inserem nesse programa (só a título de curiosidade, tal desempenho representa um espantoso crescimento de 9.316% no período, a taxas médias de 665% ao ano!). O “sucesso”, pelo menos no que se refere à adesão, se deveu, para além das virtudes do programa, ao sistema de redistribuição de recursos emanados das esferas superiores para os municípios. Como dito anteriormente, a autonomia dos municípios brasileiros para estabelecer sua própria agenda na área social se deu a partir da forte capacidade do governo central de financiar, normatizar e coordenar as relações intergovernamentais, via mecanismos de transferência de recursos. É justamente dentro dessa estrutura de transferência de recursos que podemos compreender a adesão das unidades subnacionais à responsabilidade de execução das políticas públicas (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2004; VIANA, LIMA e OLIVEIRA, 2002). A redução da incerteza quanto à regularidade na obtenção de recursos provocou o aumento na disposição em aderir ao sistema (ARRETCHE, 2004).

A partir do PSF instituiu-se um sistema de pagamentos baseado não mais exclusivamente no procedimento, mas sim numa base *per capita* diretamente ao município (MARQUES e MENDES, 2002 e 2004; VIANA e POZ, 2005). Em outras palavras, por meio do estabelecimento de um Piso de Atenção Básica (o PAB), o município passa a receber pelos serviços prestados com base numa remuneração per capita, além dos recursos adicionais para aqueles que estivessem implementando o PSF. É esse tipo de incentivo que irá explicar a rápida expansão do programa.

Ao direcionar os recursos e a modalidade de serviço prestado (reforçando a Atenção Básica e o PSF), o MS reorienta as ações das próprias prefeituras, impingindo um determinado “modelo” de cima a baixo, ou seja, induzindo a adoção de programas que não foram definidos localmente. Assim,

Considerando-se a escassez de recursos sempre presente na área de saúde, pode-se dizer que a presença dos incentivos a partir de 1988 (estimulando os municípios a incorporar programas que lhe acrescentam receita financeira), significou o reforço do governo federal na formulação da política de saúde, especialmente no campo da atenção básica. Isso, em grande medida impede que os municípios planejem uma política mais adequada às necessidades locais. [...] Na prática, os municípios, ao receberem recursos para a Atenção Básica, acabam concentrando ações neste nível de atenção (MARQUES e MENDES, 2002, p.168).

Não sem razão, os mesmo autores, em obra posterior, qualificam esses recursos como sendo “carimbados”, ou seja, recursos com destinação pré-estabelecida. Isso na prática, segundo eles, tornou os municípios meros executores da política estabelecida no âmbito federal, além de terem que arcar com uma parte importante de recursos para uma política que não só não foi definida localmente como também pode não estar de acordo com as necessidades locais (MARQUES e MENDES, 2003).

Quando se analisam a destinação de responsabilidades entre os entes federados na área de Atenção Básica (Quadro 11), pode-se perceber claramente que na divisão das atribuições coube às esferas federal e estadual a responsabilidade pelo trabalho de concatenação, coordenação e regulação das ações no setor, além é claro de parte do financiamento por meio das transferências. Aos municípios coube o papel precípua de executor das ações.

QUADRO 12

RESPONSABILIDADES DAS ESFERAS GESTORAS EM ATENÇÃO BÁSICA

<i>NÍVEL</i>	<i>ATRIBUIÇÕES</i>
FEDERAL	<ul style="list-style-type: none">- Elaborar as diretrizes da política nacional de atenção básica;- Co-financiar o sistema de atenção básica;- Ordenar a formação de recursos humanos;- Propor mecanismos para a programação, controle, regulação e avaliação da atenção básica;- Manter as bases de dados nacionais.
ESTADUAL	<ul style="list-style-type: none">- Acompanhar a implantação e execução das ações de atenção básica em seu território;- Regular as relações inter-municipais;- Coordenar a execução das políticas de qualificação de recursos humanos em seu território;- Co-financiar as ações de atenção básica;- Auxiliar na execução das estratégias de avaliação da atenção básica em seu território
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none">- Definir e implantar o modelo de atenção básica em seu território;- Contratualizar o trabalho em atenção básica;- Manter a rede de unidades básicas de saúde em Funcionamento (gestão e gerência);- Co-financiar as ações de atenção básica;- Alimentar os sistemas de informação;- Avaliar o desempenho das equipes de atenção básica sob sua supervisão

Fonte: Adaptada a partir dos dados do site do Ministério da Saúde: Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php>. Acesso em: 18 fev. 2008.

Em suma, é no nível local que:

Se reafirmam, ou não, decisões sobre a ampliação da capacidade instalada, o aumento da oferta de serviços, o modelo assistencial, a recuperação da rede de atenção à saúde (sucateada em quase toda sua extensão), a implementação de determinados programas sanitários priorizados pelo governo federal, o perfil e a qualidade do atendimento prestado, a distribuição espacial desses serviços, a contratação e capacitação de profissionais para o setor, etc. (MONNERAT, SENNA e SOUZA, 2002).

4.4 - Os Conselhos Municipais de Saúde e seu papel como instrumentos de participação e *accountability*

Entre 1994 e 2007 houve uma forte expansão do PSF no Brasil e, junto dele, dos conselhos municipais de saúde. No entanto, tal expansão não se deu unicamente pelas características positivas intrínsecas do programa (relativas aos princípios de inclusão, formulação, administração e aprimoramento das políticas públicas), mas também pela forte capacidade de *enforcement* do Governo Federal, via SUS (SANTOS JR, 2001). Isso porque o Ministério fez exercer o seu papel de indutor da formação de uma estrutura de participação nos municípios brasileiros ao condicionar o repasse de verbas à existência de Conselhos de Saúde, e ao dotar essas instâncias de participação da prerrogativa de impedir a transferência de recursos do governo federal para a prefeitura, no caso de haver o veto à prestação de contas do município (CÔRTEZ, 2007; COELHO, 2007).

Os conselhos de Saúde têm suas balizas em duas fontes legais: a Lei 8.142 de 1990 (BRASIL, 1990a) a chamada “Lei Orgânica da Saúde” e a Resolução 333 de 2003 (BRASIL, 2003b) sendo esta última a que mais diretamente trata da forma de estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. A Lei Orgânica define como instâncias colegiadas a *Conferência de Saúde* e os *Conselhos de Saúde*. No primeiro caso, com reunião a cada quatro anos, com a participação de vários segmentos sociais para avaliar a situação da saúde e propor as diretrizes para a formulação de políticas. Já os Conselhos de Saúde são espaços de caráter permanente e com poder deliberativo composto por representantes do governo,

prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Segundo a Lei, o Conselho de Saúde atua:

Na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (grifos nossos).

Conferências de Saúde e Conselhos de Saúde são instâncias diferenciadas, mas complementares entre si. As Conferências são mecanismos de garantia da participação social em fóruns próprios e onde são escolhidos os membros dos Conselhos. “Dessa forma, os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços, que abrangem um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais” (SANTOS JR, 2001 p. 206).

A resolução 333 de 2003 reforça quase que literalmente os pontos centrais da Lei Orgânica da Saúde e avança na questão da estruturação, funcionamento e competências dos Conselhos de Saúde. O ponto central é que o Conselho de Saúde se consubstancia num espaço institucional efetivo de exercício democrático e com poderes de deliberação, avaliação e fiscalização da saúde na escala em que opera, no caso, o município. Possui composição paritária entre as entidades dos usuários (50% das vagas), as entidades dos trabalhadores da saúde (25% das vagas) e os representantes do governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos (os 25% restantes). Tal composição, na prática, reserva aos usuários uma super-representação em relação aos demais segmentos, funcionando como uma espécie de “discriminação positiva” em relação aos segmentos de menor poder dentro do sistema (COELHO, 2002).

A representação dos órgãos de entidades, segundo a norma, terá como base a “representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do conselho de saúde”. Dentre esses órgãos, a legislação cita uma ampla gama e possibilidades:

- a) de associações de portadores de patologias;
- b) de associações de portadores de deficiências;

- c) de entidades indígenas;
- d) de movimentos sociais e populares organizados;
- e) movimentos organizados de mulheres, em saúde;
- f) de entidades de aposentados e pensionistas;
- g) de entidades congregadas de sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais;
- h) de entidades de defesa do consumidor;
- i) de organizações de moradores.
- j) de entidades ambientalistas;
- k) de organizações religiosas;
- l) de trabalhadores da área de saúde: associações, sindicatos, federações, confederações e conselhos de classe;
- m) da comunidade científica;
- n) de entidades públicas, de hospitais universitários e hospitais campo de estágio, de pesquisa e desenvolvimento;
- o) entidades patronais;
- p) de entidades dos prestadores de serviço de saúde;
- q) de Governo.

Quanto às suas competências o que nos interessa mais de perto aqui é que a Resolução confere aos Conselhos de Saúde a prerrogativa de controle da execução da política de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, além de lhe permitir a prerrogativa de propor estratégias aos setor público e privado para a aplicação dessa política; estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS; propor critérios de definição de qualidade;

estabelecer diretrizes visando a garantia do acesso universal aos serviços de saúde, dentre outras. Em suma, se nos seus *fundamentos* o Conselho de Saúde é um órgão que é tanto consultivo quanto deliberativo, no seu *formato* é uma estrutura aberta à participação de amplos segmentos sociais.

Dos anos 1990 em diante pesquisadores têm se debruçado sobre o PSF de forma geral e em particular sobre o potencial dos conselhos de saúde no interior dessa estrutura. Atenção especial tem sido dada à compreensão dos diferentes formatos e modelos de PSF implantados, acentuando-se a influência das especificidades locais na determinação dos rumos do programa, ou seja, a compreensão de como os diferentes arranjos institucionais locais-municipais (no que se refere à distribuição e alocação de recursos, aos constrangimentos referentes à tradição política e associativa local, bem como aos resultados efetivos do programa) influenciam no próprio formato e nos resultados do programa, tentando-se também estabelecer comparações entre diferentes experiências de PSF Brasil afora.

Nesse sentido, ao tomar-se o Conselho como um importante espaço público institucionalizado, há que se ter em mente o papel que desempenha no processo decisório em diferentes escalas territoriais bem como no exame da capacidade organizativa dos movimentos sindical e popular nesse contexto (CÔRTEZ, 2007). Assumir esses pressupostos não significa, no entanto, olvidar-se dos problemas de funcionamento dos conselhos, como aqueles relativos a

Questões regulamentares que afetam os resultados das resoluções adotadas. Há com uma tendência ao predomínio do segmento dos representantes do poder público, leia-se, secretaria de saúde, na tomada de decisões. Sem contar os problemas decorrentes da complexidade dos assuntos discutidos, seja os financeiros, seja os relativos ao gerenciamento da área médica, “sobre os quais as pessoas leigas não têm conhecimento” (LABRA e FIGUEIREDO, 2002, p. 541-542).

Há ainda um problema relativo à tendência a burocratização tanto do *processo de participação* (com a formação de espaços que podem na verdade somente cumprir o papel formal de atender à legislação), *quanto na dinâmica de participação* “quando o gestor define sozinho a pauta; quando as informações são

socializadas de forma seletiva e quando ocorre a imposição de uma agenda de decisões limitada ao interesse do executivo” (COELHO, 2002, p.156-157).

Por outro lado ainda, autores como Coelho (2007) sintetizam o debate sobre o questionamento da efetividade dos conselhos referindo-se aos problemas concernentes à persistência de uma cultura política autoritária aliada a uma vida associativa fraca como elementos comprometedores da ação efetiva dos conselhos. Há que se citar ainda o importante componente “diferenciação social”, que pode funcionar como uma barreira à participação em função da carência de recursos materiais e de educação formal de certos segmentos sociais “para articular suas demandas, ao passo que os custos de participação continuam menores para aqueles que dispõem de mais recursos” (COELHO, 2007 p. 79). Como se vê, a garantia formal da existência dos Conselhos e de outros canais participativos não necessariamente se traduz no aumento da capacidade de tomada de decisões e de direcionamento dos rumos das políticas por parte da sociedade civil.

A despeito desses limites e constrangimentos, há que se ter em conta que os Conselhos fomentam um círculo virtuoso

Caracterizado pelo envolvimento dos cidadãos em questões de interesse geral, pela acumulação de capital social e pelo despertar de uma cultura cívica, contribuindo, em última instância, para o fortalecimento da democracia. (LABRA & FIGUEIREDO, 2002, p. 537).

É sob uma perspectiva dialética, compreendendo os limites, mas também as possibilidades desses espaços institucionais, que o presente trabalho se baseia.

Na parte que segue nos dedicaremos à caracterização do município alvo da pesquisa para se compreender as condições sob as quais a implantação do PSF se deu. Embora haja toda uma diretriz para o programa que emana da escala federal (SANTOS e ANDRADE, 2006), há que se ter em conta que o rebatimento do mesmo no território se dá de maneiras diferentes, em consonância com essas características locais.

4.5 - O município de Quissamã

A emancipação político-administrativa

Apesar do recorte temporal utilizado para caracterizar o município seja o período pós emancipação, cabe reforçar, ainda que *en passant*, que o peso das tradições herdadas dos tempos áureos da produção de açúcar no século XIX ainda se fazem sentir no município. Seja pelas marcas mais visíveis representadas pelo casario colonial, igrejas e senzalas espalhadas pelo município (os “fixos”, para usar expressão de Milton Santos), seja pelas marcas intangíveis das relações sociais ainda marcadas pelo domínio de uma determinada elite política local. Em suma:

The socio-spatial structure that appeared in the sugarcane plantation birthplace and has developed for centuries counting on subsidies and state incentives marked profoundly the hearts and minds of the local populations and produced rugosities (Santos: 1977) in the territory, which can be easily identified up to the current days⁸⁵. (Lemos e Fraga, 2008, p.8).

Apesar do peso dessa herança histórica, Quissamã é um município novo. O plebiscito que coroou o processo de emancipação ocorreu em 12 de junho de 1988, e a sua homologação se deu com a Lei n. 1.419 de 4 de janeiro de 1989, quando Quissamã deixou então de ser o 4º. Distrito de Macaé para se tornar autônomo. Segundo estimativas utilizadas para embasar o processo de emancipação, o município tinha em 1985 uma população de 10.408 habitantes, caracterizando-se, portanto por seu baixo contingente populacional tanto em termos absolutos quanto em termos relativos tendo em vista a grande área total. Para os defensores da constituição do novo município, a emancipação traria consigo a aceleração do “*desenvolvimento*” e do “*progresso*”, tendo em vista a aplicação dos recursos em obras no próprio local - tanto os recursos cobrados no próprio município quanto as

⁸⁵ “A estrutura sócio-espacial que surge desde o início da produção canavieira e tem se desenvolvido por séculos contando com subsídios e incentivos do Estado marcou profundamente os corações e mentes das populações locais e produziu rugosidades no território que podem ser facilmente identificadas ainda nos dias de hoje”. Tradução livre do autor.

transferências governamentais a que passaria a ter direito⁸⁶. Contudo, da mesma forma que em Rio das Ostras, o petróleo desde aquele momento já era um elemento importante utilizado como justificativa para a emancipação. Segundo documento da época:

Acompanhando o rápido processo de mudança sócio-econômica que caracteriza o Brasil atual, vem Quissamã progredindo continuamente, graças à vários fatores, dentre eles podendo ser citado a descoberta e exploração, pela Petrobrás, da Bacia Petrolífera de Campos. O mapa do Estado do Rio de Janeiro mostra que essa bacia estende-se ao longo de todo o litoral quissamaese⁸⁷.

Enquanto Macaé, antiga sede do município, se firmava como um *cluster* da economia do petróleo, o distrito de Quissamã esteve à margem desse processo de modernização. Vale ressaltar que, se por um lado a economia petrolífera se consolidava na região, mormente em Macaé, por outro, a economia canavieira enfrentava uma de suas piores crises com o fim “da tutela da agroindústria açucareira pelo Governo Federal” (CRUZ e PINTO, 2007, p. 322) e a conseqüente relativa perda de importância do setor e a involução econômica que se abateu sobre todo o Norte Fluminense, incluindo obviamente Quissamã (PIQUET: 2002 p.6, *apud* CRUZ e PINTO, 2007, p.322).

Tal quadro realmente se modificou a partir da emancipação, quando então a nova municipalidade passou a receber os recursos provenientes das transferências intergovernamentais (como, por exemplo, a quota-parte do ICMS), mas principalmente aquelas em função dos *royalties* do petróleo (RAMUZ; NATAL; MENDONÇA e RUA, 2000). Tal abundância de recursos ampliou o raio de ação da municipalidade e abriu caminho para a implementação de obras e políticas públicas de resultados positivos, como se verá um pouco mais adiante.

⁸⁶ São esses os argumentos textualmente utilizados no documento “Circular ao eleitor de Quissamã” de junho de 1985 (conf. RIO DE JANEIRO, 1989).

⁸⁷ Ofício ao Presidente da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, setembro de 1985. Fonte: Documentos históricos coligidos pelo deputado Cláudio Moacyr. Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, 1989.

Caracterização do município de Quissamã

Tradicionalmente, o município de Quissamã faz parte do Norte Fluminense, região historicamente marcada pela exploração da cana-de-açúcar e, mais recentemente, pela exploração petrolífera no litoral. É um município de grande extensão territorial e de baixa população, o que se reflete no fato de ser a mais baixa densidade demográfica do estado do Rio de Janeiro (RAMUZ; NATAL; MENDONÇA e RUA, 2000)⁸⁸. Até os anos 80 caracterizava-se como uma área de expulsão populacional, especialmente dos mais jovens, em função da estagnação econômica trazida na esteira da crise da lavoura canavieira bem como da ausência de atividades alternativas a essa atividade.

Começa haver uma mudança nesse quadro de Quissamã como uma área de expulsão populacional já no início dos anos 1990 (Rua e Marafon, 2002). Segundo esses autores, quando se compara as pirâmides etárias do município de 1980 com a de 1991, percebe-se um aumento populacional tanto na faixa acima dos 20 anos quanto da população acima dos 70 anos, refletindo uma diminuição da emigração dos mais jovens e um aumento da expectativa de vida. A população atual é composta majoritariamente por pessoas na faixa dos 20 aos 59 anos. Tais tendências de aumento da expectativa de vida e do número de adultos – reveladoras, portanto, de melhorias na qualidade de vida - podem ser observadas na tabela que segue:

TABELA 01

Distribuição Percentual da População de Quissamã por Grupos de Idade 1970-2000

Ano	0 a 19 anos	20 a 59 anos	60 anos ou mais
1970	57.5	35.4	7.1
1980	51.7	39.9	8.3
1991	42.7	49.0	8.3
1996	40.9	50.1	9.0
2000	39.6	50.7	9.7

Fonte: Rua & Marafon (2002) com base nos Censos Demográficos do IBGE

⁸⁸ 20 hab./km², contra 74 hab./Km² da sua região, segundo dados do TCE-2007.

Rua e Marafon (2002) argumentam durante décadas houve um processo de emigração, principalmente de jovens. Mas com a diminuição das taxas de natalidade e fecundidade, com a melhoria nas condições médico-sanitárias e, não menos importante, com a vinda de população adulta para morar em Quissamã, o perfil da população do município se alterará entre as décadas de 1970-80 e 1990-2000, expressa num aumento da população adulta e da expectativa de vida no município.

Essa questão da imigração para Quissamã merece ser destacado. Embora haja necessidade de pesquisas mais aprofundadas a respeito do perfil desse novo morador, pode-se afirmar que são migrações em direção ao município a partir de três situações:

- a) pessoas que emigraram de Quissamã em algum momento de suas vidas, especialmente na juventude, e que agora retornam fugindo da aglomeração e violência de centros maiores como Niterói, Rio de Janeiro ou mesmo Macaé (antiga sede até o final dos anos 1980), e que buscam em Quissamã uma qualidade de vida maior em outra fase de suas existências;
- b) pessoas que passaram a morar em Quissamã e que fazem migração pendular em função do trabalho em Campos, mas principalmente em Macaé;
- c) pessoas que trabalham na área do petróleo sob o regime *off shore* e que fixam residência em Quissamã para os quinze dias do mês em que estão desembarcados.

Do quadro de estagnação e emigração, o município passa, hoje, por um processo inverso, de crescimento elevado de sua população “*como resultado da emancipação e das novas necessidades de força de trabalho criadas com a modernização a partir de 1989*” (RAMUZ; NATAL; MENDONÇA e RUA, 2000), o que pode ser comprovado a partir da tabela a seguir. Se entre 1970 e 1980 o município perdeu 313 moradores, entre 1980 e 1991 a população cresceu 8,8%. O período pós-emancipação, na década de 90, foi marcado por um crescimento populacional de 30%, seguramente um dos mais altos entre os municípios da OMPETRO e o segundo mais alto da Região Norte Fluminense (perdendo somente para Macaé que teve no período um crescimento de 37,88%), segundo dados apontados por Cruz e Pinto (2007).

TABELA 02**População do Município de Quissamã: evolução e taxas de urbanização (1970-2000)**

<i>Ano</i>	<i>População</i>	<i>Crescimento</i>	
		<i>Anual (%)</i>	<i>Índice de urbanização (%)</i>
1970	9.933	0.26	28.1
1980	9.960	-0.28	33.7
1991	10.467	0.77	42.1
1996	12.583	3.75	55.47
2000	13.668	2.09	56.33

Fonte: Rua & Mafon (2002) com base nos Censos Demográficos do IBGE (adaptado)

Grandes projetos estão em andamento no município, mormente os relativos ao Porto de Barra do Furado e às empresas que estão sendo atraídas para a Zona Especial de Negócios do município, além da modernização do setor agrícola com a tendência à diversificação agrícola na esteira de projetos de fruticultura irrigada (LEMOS e FRAGA, 2008; ARAGÃO, 2000; OLIVEIRA e RUA, 2000), fatores estes que muito provavelmente acelerarão esse processo de crescimento populacional por que passa o município.

Os dados mais recentes fornecidos pela Contagem Populacional do IBGE estimam uma população de 17 376, portanto cerca de 25% maior que na época de sua emancipação no início dos anos 90. Ademais, salta aos olhos a composição de mais de 40% de sua população como sendo rural, índice muito superior à média nacional (de 19%), e principalmente do Estado do Rio de Janeiro, onde os dados apontam que somente cerca de 4% da população é rural. Não se pretende entrar aqui no mérito dos critérios utilizados pelo IBGE para definir o que seja ou não rural, mas o fato é que Quissamã tem nas atividades primárias um acentuado peso, tanto econômico quanto cultural.

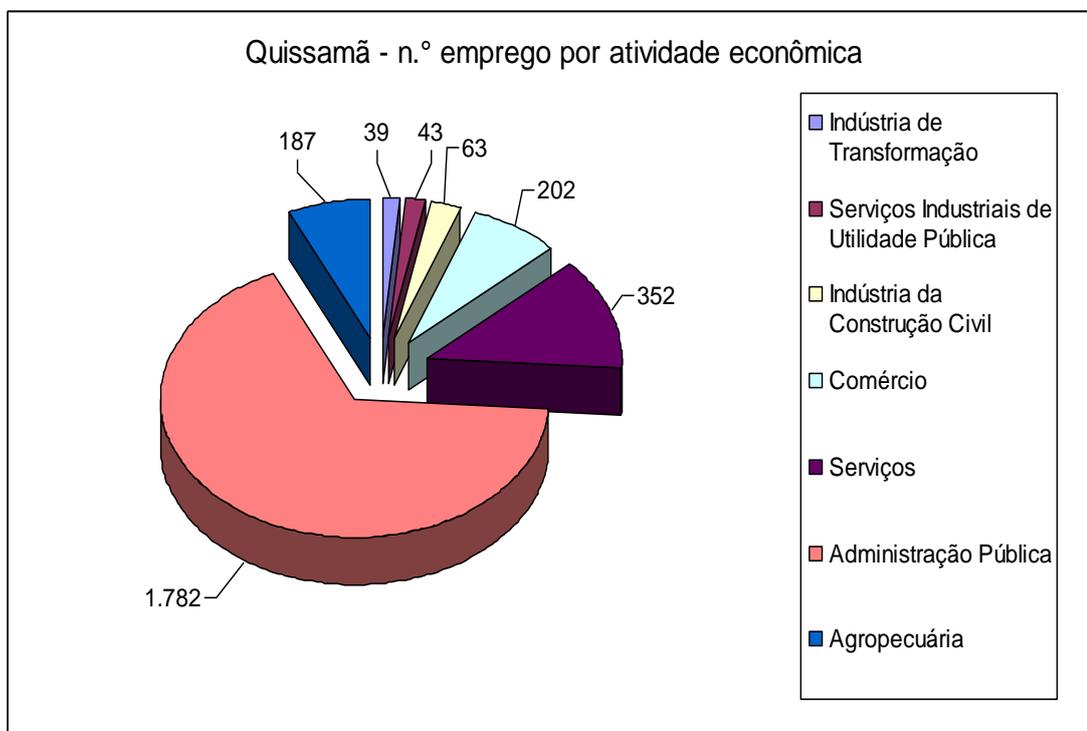
Excetuando-se os recursos dos *royalties*, a maior empregadora privada e a maior pagadora de ICMS para o município é também a maior proprietária e produtora agrícola, a Usina Quissamã de Açúcar e Alcool (RUA, 2000). Vale a pena ressaltar que o domínio econômico-social da Usina se traduz num quadro bastante conhecido de concentração fundiária e de relações sociais e trabalhistas arcaicas, marcadas pela exploração de mão-de-obra temporária dos chamados “bóias-frias” na monocultura canavieira (LIMA,2000). Assim, o município vive hoje um aparente paradoxo:

To be one of the municipalities of the Rio's State with the greatest population still linked to the rural world, to possess its historical, cultural and identity roots in the sugar-cane plantation, to be part of North Fluminense Region and concomitantly, not to depend on the resources of the agrarian activities to amplify its collection of taxes and for developing and implementing public policies⁸⁹.” (LEMOS e FRAGA, 2008).

Quando se analisam os dados a respeito do número de empregados por atividade econômica, dois fatos podem ser destacados. Primeiro é o peso expressivo da população dedicada às atividades agropecuárias, perfazendo isoladamente quase 13% do PIB municipal. Segundo, o papel da administração pública como o grande empregador do município, respondendo a mais do que o dobro da soma dos empregos em todas as outras atividades econômicas, como se pode observar a partir do gráfico a seguir:

⁸⁹ “Ser uma das municipalidades do estado do Rio de Janeiro com uma das maiores populações ainda ligadas ao mundo rural, possuir suas raízes históricas, culturais e de identidade baseadas na plantação de cana-de-açúcar, ser parte da região Norte-Fluminense e, concomitantemente, não depender dos recursos das atividades agrárias para ampliar sua base de impostos e para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas”. Tradução livre do autor.

GRÁFICO 06



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CIDE (www.cide.rj.gov.br).

A esse respeito, as conclusões do TCE-RJ (2007, p. 109-123) são enfáticas: Houve uma redução da capacidade de autonomia do município frente ao atendimento às despesas com a manutenção da máquina administrativa, uma vez que a Receita Tributária cresceu 122% no período, contra 203% de aumento das despesas de custeio. O estudo conclui ainda que (i) houve queda na capacidade do ente em manter as atividades e serviços próprios da administração com recursos oriundos de sua competência tributária, o que o torna mais dependente de transferências de recursos financeiros dos demais entes governamentais; (ii) as despesas de custeio⁹⁰ tiveram um crescimento de 203% entre 2001 e 2006, enquanto que as receitas correntes cresceram 95% no mesmo período; (iii) a receita de transferências intergovernamentais representa 32% do total da receita do município. Embora os dados agregados demonstrem, segundo o relatório, uma aparente redução da dependência do repasse

⁹⁰ As despesas de custeio destinam-se à manutenção dos serviços prestados à população, inclusive despesas de pessoal, mais aquelas destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens móveis, necessárias à operacionalização dos órgãos públicos.

de outros entes da federação, caso fosse somado as receitas de *royalties*, a dependência de recursos transferidos, para o exercício de 2006, subiria para 96%.

O outro lado da moeda são os investimentos realizados pelo poder público local em infra-estrutura urbana e em serviços básicos coletivos. A pesquisa de Cruz e Pinto (2007) demonstra que houve uma política de habitação “agressiva” por parte do município com o atendimento de 803 famílias entre 1991 e 2005. No que se refere ao abastecimento de água:

Houve um aumento de 71% nos domicílios atendidos pelo serviço de rede geral no período de 1991 a 2000” e, após a construção de redes de tratamento de água, “o percentual de domicílios sem canalização interna de mais de 30% em 1991, caiu para pouco mais de 1% em 2000. (Cruz e Pinto: 2007, p. 326-329).

A coleta de lixo foi ampliada em 159% entre 1991 e 2000, o que significa dizer que 90% dos domicílios permanentes têm coleta diária. No que se refere ao esgotamento sanitário, embora ainda persista um elevado percentual ainda não atendido – cerca de 50% - houve um aumento da cobertura em mais de cinco vezes, superior ao ritmo de urbanização. Houve ainda uma redução nas taxas de analfabetismo em todas as faixas etárias e um aumento da renda média dos chefes de domicílio. Prosseguem os autores demonstrando que no que se refere à rede de proteção social e políticas de fomento à economia:

Quissamã vem implantando um conjunto de políticas públicas que se caracterizava pela ampla cobertura que promovem, agregando políticas de transferência direta e indireta de renda; de escolarização; de proteção à família, à infância, à juventude e à terceira idade; de geração de trabalho e renda – articuladas às políticas de dinamização da economia e acesso à habitação e à infra-estrutura de serviços urbanos. (CRUZ e PINTO, 2007, p.329).

É sob a égide desse conjunto de transformações sócio-econômicas que devemos situar a implementação do PSF em Quissamã, assunto esse que será tratado a seguir.

4. 6 - O modelo de Saúde implantado no município de Quissamã

Com se viu anteriormente, o PSF se inscreve dentro de uma estrutura mais ampla de uma rede de saúde que é nacional na sua essência e local na sua implementação. Isso equivale dizer que muito embora a padronização no que se refere às normas e procedimentos na área há um forte condicionamento das realidades locais na implementação e no gerenciamento do sistema, bem como na qualidade da oferta dos serviços prestados aos cidadãos. Daí a importância da análise de experiências concretas, como é o caso de Quissamã.

Nesse município o Programa foi implantado em 1994 tomando como base o modelo assistencial cubano. Na ocasião, a prefeitura contratou quatro equipes multifuncionais formadas por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes de saúde, para atuarem em três localidades do município. Segundo Barros (2007) essa primeira fase de implantação perdurou por dois anos, mas não logrou continuidade por problemas financeiros e administrativos. Em 2001 o programa foi implantado novamente e, a partir de então, expandido para todo o município num grau de cobertura e investimentos superiores aos preconizados pelo próprio ministério.

A rede pública de saúde de Quissamã engloba 09 unidades do PSF distribuídas pela área central do município e pelos distritos rurais e litorâneos, cobrindo praticamente 100% da população do município, como demonstra o Quadro 12 fornecido por Barros (2007). Os dados demonstram que, além da extensão da cobertura do programa, o número de usuários do sistema por unidade do PSF é relativamente baixo quando comparado ao que é estabelecido pelo Ministério da Saúde, já que as diretrizes federais preconizam um número entre 3.000 e 4.500 pessoas atendidas por cada equipe do PSF. A unidade/equipe com maior número de usuários é a de Caxias, um bairro contíguo à área central do município, com um pouco mais de 900 famílias cadastradas e quase 3.300 habitantes.

QUADRO 13

FAMÍLIAS ADSCRITAS POR UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA EM 2005

Unidades de PSF	Número de Famílias cadastradas	Habitantes cadastrados	Equipes de Saúde da Família	Nº de ACS**	Percentual de cobertura populacional	Situação geográfica
Unidade de Caxias	913	3.277	01 ⁽¹⁾	6	95%	urbana
Unidade de Carmo	581	2.116	01	5	100%	urbana
Unidade de Matias	752	2.743	01	5	98%	urbana
Unidade de Barra do Furado	403	2.053	01	3	100%	litoral
Unidade de Santa Catarina	494	1.308	01	4	100%	urbana
Unidade de Alto Grande	481	1.649	01	4	100%	rural
Unidade de Morro Alto*	315	900	01	2	100%	rural
Unidade de Conde de Araruama*	45	245		1	100%	rural
Unidade de Machadinho*	280	902	01	2	100%	rural
Total	4264	15.193	08	32	97% (2)	-----

Fonte: Barros (2007), com base nos dados da SEMSA-Coordenação Programa de Saúde da Família-Relatório de Gestão 2005.

(*) Essas Unidades não alimentam o SIAB embora trabalhem com a lógica da Estratégia de Saúde da Família. Não estão registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde como Unidades de Saúde da Família porque a quantidade de equipes de Saúde da Família existentes extrapolou o parâmetro estabelecido pelo Ministério da Saúde.

(**) Agente Comunitário de Saúde.

(1) Essa equipe conta com mais um médico e um enfermeiro de Saúde da Família que auxiliam nas atividades assistenciais quando não estão cobrindo faltas e férias em outras Unidades de Saúde da Família.

(2) Considerando a população estimada pelo IBGE (15.683 habitantes).

Além das “unidades primárias” do PSF o município conta ainda com “Unidades de Atenção Secundária”. Tal lógica se deve ao fato de que, como se viu, o PSF é considerado pelo Ministério como a “porta de entrada” do sistema, responsável pelo primeiro atendimento e prevenção de doenças da população. As Unidades Secundárias recebem os usuários a partir do encaminhamento das unidades do PSF. No Centro de Especialidades (Centro de Saúde Benedito Pinto

das Chagas) são realizados exames de ecocardiograma, teste ergométrico, eletrocardiograma e raio x simples além é claro do atendimento de especialistas nas áreas de dermatologia, cardiologia, cirurgia endocrinologia e ginecologia/obstetrícia. Embora o sistema do PSF preveja uma hierarquização e concatenação do atendimento, há um *gap* entre o atendimento primário feito na unidade do PSF e o secundário, feito no centro de especialidades. Isso por que:

A prática da contra-referência não está incorporada pelos médicos especialistas, o que induz a pensar em um trabalho em saúde pobre de conversações entre serviços tendo como consequência uma assistência fragmentada ao usuário. (BARROS, 2007, p. 51).

Além do Centro de Especialidades, o sistema público de saúde do município conta ainda com o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Hospital Municipal. O primeiro é dedicado ao cuidado com pacientes com transtornos mentais com o objetivo de evitar a internação e, dessa forma, garantir a socialização do doente⁹¹. Já o Hospital Municipal talvez seja uma das obras de maior visibilidade das administrações do município desde a emancipação. Trata-se de um prédio com 5.000 m² de construção com cerca de 70 leitos espalhados pelas diversas áreas. É o hospital que cuida dos casos de urgência e emergência, dentre outros⁹².

As tabelas abaixo dispõem um importante indicador comumente utilizado para se avaliar os resultados da ação do poder público na área de saúde, especialmente relacionado à Atenção Básica: as taxas de mortalidade infantil. Apesar do fato de os anos utilizados não coincidirem, pode-se ter uma visão geral que permite comparar, o desempenho de Quissamã em relação ao Brasil e regiões.

⁹¹ Já há alguns anos que o tratamento de pacientes com transtornos mentais caminha na direção na “desospitalização”, ou seja, a reinserção do indivíduo no convívio da família e da sociedade. O Programa paradigmático dessa filosofia de trabalho é o “Voltando pra Casa” de Angra dos Reis. Conf. Vasconcelos (2003).

⁹² A rede privada de saúde no município é extremamente inexpressiva, restringindo-se a quatro consultórios odontológicos, duas clínicas de reabilitação (sendo que uma delas possui consultório médico) e dois postos de coleta (QUISSAMÃ, 2007).

TABELA 03**QUISSAMÃ: NÚMERO DE NASCIDOS VIVOS E ÓBITOS EM MENORES DE UM ANO (2000-2006)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nascidos vivos	259	306	281	283	284	306	289
Óbitos	8	4	1	2	5	3	2
Tx. mort. Infantil (por mil)	30,9	13,1	3,6	14,1	17,2	9,0	6,9

Fonte: Dados da Pesquisa com base nos Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde (QUISSAMÃ, 2005, 2006 e 2007).

TABELA 04**TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL – BRASIL E GRANDES REGIÕES (por mil)**

	1991	1997	2000	2004
Brasil	45,2	31,9	26,8	22,6
Norte	42,3	32,2	28,7	25,5
Nordeste	71,2	50,4	41,4	33,9
Sudeste	31,6	23,1	18,0	14,9
Sul	25,9	17,5	17,0	15,0
Centro-Oeste	29,7	24,4	21,0	18,7

Fonte: Ministério da Saúde/SVS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) – Adaptado. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/fichasIDB/record.php?node=C.1&lang=pt>. Acesso em: 11 nov. 2008.

Note-se que se tomarem-se os dados como um todo ocorreu uma redução significativa nesse indicador. Se tomarmos como referência os dados isolados do ano 2000, perceberemos que Quissamã tinha taxas altíssimas de mortalidade infantil perdendo somente para a região nordeste. Em 2006 houve uma inversão completa desse indicador, colocando o município muito à frente da média brasileira.

Três considerações necessitam ser feitas. Em primeiro lugar, como se trata de um município pequeno, quaisquer alterações nos dados de óbitos representam uma mudança no quadro geral (em outras palavras, uma redução ou aumento no número de óbitos em poucos indivíduos se traduz estatisticamente numa alteração significativa no indicador em função da amostragem ser pequena). Em segundo lugar, a redução é marcante, mas não linear e progressiva. Durante a pesquisa os gestores da área de saúde do município foram questionados sobre essa variação, mas não souberam responder. Contudo, essas duas considerações não podem eclipsar a terceira, já referida, de queda acentuada nos indicadores de mortalidade infantil. Como é sabido, as transformações positivas nesse indicador refletem a tomada de ações acertadas que impactam diretamente na vida dos cidadãos e que provocam a queda nas taxas de mortalidade infantil. Embora o PSF provavelmente não seja a única ação governamental responsável, certamente desempenha papel relevante nesse sentido.

A ação do poder público, via Secretaria de Saúde Municipal, é de tornar o sistema de fato hierarquizado e concatenado, o que significa dizer, fazer valer os princípios do PSF: a territorialização do atendimento com a adscrição do indivíduo à Unidade do PSF mais próxima de sua residência e a integralidade no atendimento centrado nessa “unidade territorial” de saúde. Nesse sentido, é significativa a observação do folder distribuído pela prefeitura (Figuras 01 e 02). Nele podemos visualizar um mapa estilizado com a distribuição das unidades do programa e com os serviços prestados pelas unidades. Arremata dizendo que “As unidades de Saúde da Família estão equipadas para atender a maioria dos problemas de saúde. Só procure o Hospital Municipal em caso de Emergência”.



FIGURA 01: Folder com a localização das Unidades do PSF em Quissamã

No verso do folder, como se pode ver a seguir, a secretaria de saúde do município explica à população a reestruturação da rede hospitalar visando “a melhoria de qualidade de vida dos [nossos] cidadãos”. Fala, também, em promoção de “resolução” e “mais eficiência” ao sistema de saúde, demonstrando a centralidade da Unidade Básica de Saúde de Família em relação à rede de saúde do município. O PSF, ocupando a posição central, funciona como vetor pelo qual os fluxos em direção às outras unidades se direcionam, e vice-versa.



FIGURA 02: Verso do folder explicando à população a utilização dos serviços de saúde

Há, no entanto, uma tensão entre a capacidade de *enforcement* do poder público municipal desse princípio de centralização nas unidades do PSF. E isso por fatores como a cultura predominantemente “hospitalocêntrica” tanto da parte dos usuários quanto dos próprios médicos, na medida em que em ambos os casos ainda persiste aquela visão calcada no trinômio exame-remédio-hospital, daí a desconsideração em relação às unidades do PSF. Mas há também fatores ligados à própria estrutura físico-territorial do município. Isso porque, a grande extensão territorial, a baixa densidade populacional e as dificuldades de transporte e

acessibilidade tornam muitas vezes mais fáceis o acesso diretamente ao Hospital ou ao Centro de Especialidades, localizados na área central de Quissamã para onde há ônibus, do que para as unidades às quais o indivíduo/usuário está adscrito. A fala de uma cidadã, fornecida por Barros (2007) é ilustrativa desse fato:

[...] eu sempre procurei o posto do centro. Como sou morador da Beira da Lagoa me mandaram procurar o Posto de Machadinha. Eu nunca queria ir a Machadinha. Para efeito de condução é ruim. Aqui no centro tem ônibus para vir e voltar. É mais fácil vir aqui em Quissamã do que em Machadinha. Por isso eu nunca quis ir lá [...].

Mas a cultura do hospital faz com que o indivíduo muitas vezes só procure assistência médica em momentos de aflição e necessidade premente. Portanto, o que busca é justamente a medicina curativa e não a preventiva, naquele momento de sofrimento. Portanto, nesse sentido, as unidades do PSF não correspondem às suas necessidades, daí a procura direta pelo hospital. Uma das agentes de saúde entrevistada relata a dificuldade na mudança no comportamento da população. Segundo ela:

[...] são pessoas humildes, de poucas aquisições [sic].[...] É difícil mudar os hábitos delas porque são pessoas que não tiveram estudo, é preciso falar várias vezes uma coisa só para que ela entenda, para que mude o hábito dela, mesmo que seja para adquirir uma saúde melhor. [...] Eles não aderem ao PSF, eles querem ser atendidos como posto de saúde que é quando a pessoa vem aqui, é atendido e vai embora, não tem ninguém que vá lá ver como é que ela está, se está fazendo o tratamento direito.

Os dados quantitativos do programa superam àquilo que é preconizado pelo MS e pela OMS (Organização Mundial de Saúde). Enquanto a OMS preconiza 3 consultas por habitante/ano, em 2004 a média foi de 5,6, caindo para 4,8 em 2005 e atingindo o patamar de 6 consultas ano por habitante em 2006. No entanto, durante a pesquisa de campo notou-se que há reclamações dos moradores com relação à dificuldade de consulta e acesso a certos exames.

Algumas explicações provisórias poderiam ser aventadas: primeiro a existência de demandas crescentes por parte da população em relação aos serviços. Nesse sentido, a certeza dos abundantes recursos dos *royalties* faz com que a cobrança seja maior (isso poderia ser sintetizado na idéia muitas vezes ouvida de que “a prefeitura é rica”). O segundo ponto é que, a despeito dos recursos, há limites para a compra de certos equipamentos pelo fato do número de habitantes não comportar seu uso. Em outras palavras, há equipamentos para exames que necessitam ter uso contínuo, para tornar a compra economicamente vantajosa e para que haja o perfeito funcionamento do próprio equipamento (o desuso pode acarretar a perda de calibragem em certos casos). Por exemplo, a OMS estabelece o número de um tomógrafo e um mamógrafo para cada 100 e 240 mil habitantes, respectivamente, o que é muito acima da população total do município. Por isso o recurso à regionalização do atendimento, o que na prática significa o estabelecimento de parcerias para que os municípios menores enviem seus pacientes para exames nos maiores, no caso, a transferência de pessoas de Quissamã para Campos e Macaé. Obviamente que isso gera desconforto e insatisfação da parte dos cidadãos.

No que se refere ao pessoal alocado em cada unidade, o PSF de Quissamã caracteriza-se também por um número superior de profissionais, pelo menos em tese, à disposição da população em cada unidade do Programa. O MS⁹³ diz que as equipes são compostas, no mínimo, por um médico de família, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e 6 agentes comunitários de saúde. Quando ampliada, conta ainda com: um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental. Em Quissamã, em todas as unidades, há ainda a presença de funcionários administrativos e, em algumas unidades, conta-se com a presença de nutricionistas e fisioterapeutas. Dados levantados junto à Secretaria de Saúde do Município demonstram que houve uma ampliação dos profissionais que compõem as equipes de saúde da família de 470 em 2004 para 683 em 2006.

O agente comunitário de saúde é uma peça fundamental do sistema já que é esse que faz um trabalho de acompanhamento do quadro de imunização, nutrição, peso. Segundo a coordenadora do programa à época há um problema da falta de

⁹³ http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencao_basica.php#equipes . Acesso em 03 mai. de 2008.

perfil do agente, que não cumpre a meta estabelecida. Embora 30% dos agentes tenham feito o concurso público em 2000, isso não garante que os mesmos tenham as “habilidades” e compromisso consonantes ao programa.

Como se viu anteriormente, o modelo de trabalho do PSF é baseado no vínculo e na responsabilização da parte da equipe do PSF para com a população. No entanto, tais princípios esbarram na própria estrutura de contratação no município de Quissamã que mistura profissionais agregados sob três modalidades de contratação: funcionários concursados, funcionários contratados através de uma Fundação e funcionários de uma Cooperativa. A instabilidade e rotatividade dificultam o estabelecimento dos vínculos necessários tanto para com a população adscrita quanto para com o serviço público, fato esse que é reforçado pelas entrevistas com pessoas da coordenação do programa em Quissamã.

Há uma dificuldade em fixar a mão de obra mais qualificada no próprio município, mormente os médicos, devido à infra-estrutura de serviços e de lazer ainda muito precárias. Tal interesse em fixar os profissionais responde àquele princípio de inserção e integração com a comunidade, o que é reforçado pela fala de uma médica entrevistada:

Quando eu me casei e vim morar aqui eu ainda não era médica do PSF. A partir daí, pelo fato de morar aqui é que eu acho que eles viram a possibilidade de fazer um trabalho melhor. Porque é interessante o profissional morar onde trabalha [...] para ter uma inserção maior na comunidade porque você que é médico do PSF. [...] eu tenho uma relação muito boa com a comunidade, eu me inseri muito na população [sic], hoje em dia eu acho que eu conheço uma parte significativa da minha comunidade.

Os gastos com saúde no município de Quissamã são os mais altos do país (um montante de R\$ 1.700,56, contra R\$ 439, 96 do estado do Rio e de 99,87 para a média brasileira). Contudo, a abundância de recursos não foi capaz de eliminar aquela lógica hospitalocêntrica baseada no trinômio hospital-exame-remédio, tanto da parte da população quanto da parte dos médicos, formados dentro dessa lógica difícil de romper. Ao contrário, tal quadro de abundância acaba por reforçar essa cultura, embora haja esforços no sentido de controlar as despesas por parte de um

setor multidisciplinar de auditorias que checa os pedidos de exames dos médicos. A Tabela 05 demonstra o montante de recursos investidos pela prefeitura na área de saúde, donde se pode visualizar o peso absoluto dos recursos próprios na sua composição:

TABELA 05

QUISSAMÃ: GASTOS COM SAÚDE

Participações	2005	2006	2007
Município	25.786.494,51	26.684.227,19	33.345.567,30
Estado*	0,00	0,00	0,00
Federal (MS)	1.933.434,81	2.269.271,27	1.790.962,31
Total	27.719.929,32	28.953.489,46	35.136.529,61

* Os dados apresentados no relatório não incluem participação do estado com recursos o que, na verdade, provavelmente não ocorre. Isso talvez se dê pelo fato das rubricas específicas de recursos oriundos do estado não estarem contemplados neste cálculo.

Fonte: Dados da Pesquisa com base nos Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde (Quissamã: 2005, 2006 e 2007).

A discussão sobre recursos para a área social é sempre uma questão controversa. Como se assinalou anteriormente, o implementador de políticas públicas sociais está sempre diante de um quadro de necessidades tais que se verá constantemente tendo que fazer “escolhas trágicas”. Há todo um debate em torno das formas de financiamento para o setor público e da arrecadação de recursos com esse objetivo⁹⁴. O atual imbróglio em torno da Contribuição Provisória da Movimentação Financeira (CPMF) deixa à mostra que os recursos destinados ao setor, embora só percam para aqueles da Previdência Social, ainda não são suficientes para garantir a exigência constitucional da saúde como um direito de todos os cidadãos e um dever do estado, principalmente se se tem em mente as enormes desigualdades sociais e territoriais, o envelhecimento da população e o aumento dos gastos com cuidados médicos voltados para essa etapa da existência, a complexificação dos procedimentos etc. Diz-se isso para se inverter o raciocínio a

⁹⁴ Veja-se a esse respeito a revista “Divulgação em Saúde para Debate” do Centro Brasileiro de Estudos para a Saúde (CEBES), números 37 e 38 de janeiro de 2007.

respeito dos investimentos em Quissamã, ou seja, a aplicação de recursos num volume maior do que aqueles de outros entes federados pode revelar na verdade uma baixa capacidade desses entes em prover o acesso à saúde aos cidadãos e não um “esbanjamento” da parte de Quissamã.

Quissamã, como todos os municípios que aderiram ao PSF, possui um Conselho de Saúde instituído. Este funciona nas dependências do Centro de Especialidades, possuindo uma sala própria e estrutura administrativa (computadores, impressora, mesas, cadeiras, armários), além de uma secretária que é paga pelo poder público. Tem uma verba de 10.000 reais anuais para eventos e outros gastos garantidos pela prefeitura. É composto por vinte membros, sendo que dez deles são representantes dos usuários, cinco do poder público e cinco dos gestores (no caso, chefes de ambulatório, chefe de hospital público ou privado, chefias dos diversos programas de saúde etc.). Seus membros são eleitos para um período de dois anos por meio de uma assembléia que ocorre durante a Conferência Municipal de Saúde. Na ocasião é eleita uma “grade” com o nome das entidades que representam a sociedade civil e elas então é que indicam o nome dos cidadãos que farão parte do conselho. Uma das conselheiras entrevistadas, representante dos profissionais de saúde, assim definiu sua função e importância junto ao conselho:

A importância do conselho é de ser realmente parceiro da secretaria de saúde, trabalhar junto não no sentido de competir mas de orientar, de ver o que de repente não está sendo bem feito [...]. A parte burocrática fica lá na prefeitura, mas na ponta o que está acontecendo, na unidade, no hospital? Então os conselheiros e as conselheiras têm essa função de estar indo e vendo o que está acontecendo de dificuldades em termos de exame, consulta, se a população está sendo bem atendida, se não está, se está tendo dificuldades ou não. Então acho que a grande importância do conselho é de ajudar à secretaria de saúde a desenvolver o seu papel da melhor maneira possível que eu acho que é o maior objetivo de todos da saúde. E a importância de estar fiscalizando essa parte de recursos financeiros, mesmo para ter mais uma pessoa, mais um grupo olhando, porque às vezes alguma coisa pode passar despercebida, então quando tem várias pessoas ajudando é mais fácil a gente dizer “não... isso aqui não está certo, acho que não deveria ser assim”.

Na prática, no entanto, além dos representantes do poder público e dos gestores, o conselho acaba sendo composto basicamente por membros das

associações de moradores das diversas localidades que compõem o município e não há, dentre eles, cidadãos que representem grupos organizados de pessoas que sejam usuários regulares dos serviços de saúde do município (como por exemplo, portadores de doenças crônicas)⁹⁵.

As reuniões do conselho de saúde de Quissamã são mensais e ocorrem no auditório da prefeitura, embora nem sempre ocorra o quorum mínimo para o início das atividades. Segundo o presidente do conselho, os mais faltosos são justamente os representantes dos usuários, além da baixa participação dos moradores em geral (já que as reuniões são abertas). Segundo informações coletadas nas entrevistas, há intenção de que as reuniões sejam feitas de forma itinerante, nos bairros, como forma de estimular o comparecimento da população já que “infelizmente as reuniões do conselho têm sido muito esvaziadas, pouca gente participa”.

A criação do Conselho de Saúde foi estimulada pelo próprio poder público municipal durante o processo de implantação do PSF. Nesse caso por meio da atuação de assistentes sociais no sentido de estimular a mobilização da sociedade para a criação das associações, célula fundamental para a indicação para ocupar o cargo de conselheiro. Não se pretende repetir que essa é uma condição fundamental para o repasse de verbas e a formalização do município dentro sistema de PSF nacional. Independentemente disso, o resultado imediato foi a própria organização das associações de moradores durante o período.

4.7 De volta à teoria do capital social com os olhos voltados para Quissamã

Uma das bases de sustentação da reforma do sistema de saúde nacional nos anos 1980/1990 foi o pressuposto da necessidade de participação dos cidadãos na gestão, monitoramento e controle dos serviços prestados. No momento da “reforma da reforma”, ou seja, quando da implantação do Programa Saúde da Família, tal pressuposto foi não só reforçado como também tornado uma prescrição pela escala política superior. Isso porque ao condicionar o repasse de verbas à existência dos

⁹⁵ Há que se ter em mente dois fatores. Primeiro o baixo número de habitantes do município e, dentro desse contexto, o relativamente baixo número de pessoas com doenças crônicas que estejam dispostas a participar do Conselho de Saúde.

conselhos de saúde, o governo federal exerceu sua capacidade de *enforcement* na determinação do formato do modelo a ser implantado nacionalmente, possibilitando, assim, a criação de instâncias institucionais de participação.

Há um consenso por parte da literatura especializada e jornalística a respeito da eficácia global do PSF na prevenção de doenças como a dengue (CHIARAVALLOTI NETO *et al*, 2006; TEIXEIRA E MEDRONHO, 2008; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008) e no melhor acesso aos serviços de saúde em consultas pré-natais, cobertura de vacinação e outros (MOURA *et al*, 2003). Da mesma forma, pesquisas demonstraram que há também uma relação positiva entre a implantação do PSF nos municípios e a redução da mortalidade infantil, do abandono da vacina DPT⁹⁶ bem como na diminuição das hospitalizações em menores de 5 anos (CRUZ, 2005). Portanto, há argumentos muito sólidos sobre o quão positiva seja essa estratégia de saúde pública para a qualidade de vida da população brasileira. No entanto, no que se refere à capacidade de monitoramento e participação da sociedade, há ainda um longo caminho a percorrer, como se pode desprender da conclusão do estudo de STOTZ (2006):

Os mecanismos de consulta e deliberação não têm sido capazes de superar as formas tradicionais de intermediação de interesses, assim como, tanto governos quanto sociedade organizada, não têm sido capazes de criar mecanismos para superar os entraves colocados à condução conjunta de negociação e resolução de problemas, *principalmente aqueles restritos ao nível local, que seriam, em princípio, de mais fácil intervenção*. [...] Quanto aos conselhos de saúde, a maioria não conseguiu cumprir a função de atuar na 'formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente' (STOTZ, 2006, p. 142 e 153, grifos nossos).

Vale reforçar, nesse ponto, que a criação dessas instâncias institucionais de participação é uma condição fundamental para que o capital social possa agir. Dialeticamente, no entanto, a existência de tais espaços, por si só, não é garantia da participação (Côrtes: 2005). Portanto, se por um lado a capacidade de envolvimento, engajamento e participação nos assuntos da coletividade são capazes de determinar

⁹⁶ A vacina DPT é uma vacina tríplice, que protege contra difteria, coqueluche e tétano.

níveis de controle, monitoramento e exigência de transparência por parte dos governos, por outro, será sob uma determinada moldura institucional que essas características sociais encontrarão mais ou menos espaços para agir positivamente. Em suma, há uma relação de interdependência entre as características da organização da sociedade e as características da organização política na determinação dos níveis de participação e eficiência das políticas públicas. Esta relação pode ser variável de acordo com os territórios, em diferentes escalas, conforme Putnam demonstrou no seu trabalho sobre a Itália. Advém daí a preocupação presente na presente tese do papel que o estado na escala local pode desempenhar na criação do capital social (no caso, o papel do PSF no município de Quissamã).

Muito da literatura sobre o tema, em especial o trabalho de Putnam sobre a Itália, reservava às tradições históricas e aos estoques de capital social um papel preponderante para a existência de “bons governos” e de regiões “cívicas”. Portanto há, nessa linha de raciocínio, um peso da história na determinação do capital social e do bom desempenho das instituições e mesmo da economia já que “confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e reforçar-se mutuamente” (PUTNAM: 1996, p.186). Esse foi um dos pontos de grande controvérsia gerados a partir dos escritos de Putnam, como vimos no capítulo três. No cerne dessa crítica esteve o questionamento do determinismo histórico-cultural no qual Putnam recaiu no seu trabalho sobre a Itália. Convém retornar-se ao “Comunidade e Democracia” para tornar mais clara a visão do autor:

“[...] tanto reciprocidade/confiança quanto dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Uma vez inseridos num desses contextos, os atores racionais têm motivos para agir conforme suas regras. *A história determina qual desses dois equilíbrios estáveis irá caracterizar uma dada sociedade.* [...] Assim, momentos históricos decisivos podem ter conseqüências extremamente duradouras. [...] *A história nem sempre é eficiente, no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a irracionalidade coletiva.* Tal inércia tampouco pode ser de algum modo atribuída à irracionalidade individual, *Ao contrario, por agirem racionalmente ao contexto social que lhes foi legado pela história,* os indivíduos acabam reforçando as patologias sociais.” (PUTNAM: 1996, p. 188, grifos nossos).

Portanto, a discussão inicial sobre o tema era, como se chamou, “society-centred”, porque baseada numa abordagem que privilegiava o fluxo que partia da sociedade civil, nas suas raízes históricas, para o estado. Nessa linha de raciocínio, o bom desempenho institucional e econômico era visto como sendo caudatários dessas características sociais, culturais e históricas, características essas que fluíam da sociedade para o estado. Contudo, outras abordagens posteriores fugiram dessa via interpretativa de mão única, demonstrando o importante papel que o estado pode desempenhar, por meio de suas políticas públicas, na criação e reforço do capital social (diga-se, de passagem, tese essa que foi confirmada pelo próprio Putnam posteriormente).

O desafio que a presente tese chamou para si foi o de investigar o papel desempenhado pelas políticas públicas na criação de capital social em municípios dotados de recursos oriundos dos royalties. Nesse processo de pesquisa, deparou-se com esse aparente “dilema” a respeito do peso das heranças históricas na sua relação com o capital social e com o desempenho das instituições. Isso porque a análise da experiência de Quissamã, em certos sentidos, nos faz pensar a respeito do importante papel desempenhado por essas heranças como elementos capazes de moldar o processo das políticas públicas.

Não se pretende com isso afirmar que a história *determina* o equilíbrio entre o capital social e o clientelismo, mas que há uma dialética das durações, das permanências. Ou como disse Fernand Braudel, há “prisões de longa duração” que devem ser levadas em conta quando da análise do PSF e de outras ações do poder público e do comportamento da sociedade em Quissamã e alhores. Assim, mesmo reconhecendo-se o importante papel desempenhado tanto pelo PSF - como uma política pública na área social que preconiza engajamento, vínculo, responsabilidade e envolvimento da comunidade - quanto do conselho de saúde - como um espaço institucionalizado de abertura à participação - há que se levar em conta o peso da história na relação entre sociedade e estado locais. No caso de Quissamã essa é uma afirmação que deve ocupar um lugar particularmente central na análise do Programa. Em outras palavras, apesar de a ação do poder público municipal poder ser uma força considerável na deflagração de processos de mudança, essa

ação se dá dentro de um quadro de permanências representadas pelas mentalidades locais. E as mentalidades, mudam mais lentamente, são mais resistentes do que outros domínios da vida social⁹⁷. Na base dessas permanências, estão as heranças de um passado marcado pelas estruturas de domínio de uma elite aristocrática agrária, de uma economia marcada pela exploração da mão-de-obra escrava e pela lavoura canavieira.

Essas heranças se fazem presentes por meio das marcas visíveis inscritas na paisagem como a antiga senzala da fazenda Machadinha e os atuais moradores, descendentes de escravos, que resistem ao tempo, à perda de seu patrimônio cultural e às tentativas de realocação por parte do poder público. Mas também por meio das antigas sedes das fazendas, dos palacetes e das palmeiras imperiais que são símbolos do município. Nesse sentido, o espaço do município é marcado pela presença de objetos fixados que são testemunhos de momentos pretéritos de uma realidade econômico-social aos quais poderíamos chamar, seguindo Milton Santos, de “rugosidades”⁹⁸ (Santos, 2002[1978]). Mas o que se herdou do passado não foi somente isto posto que os sistemas de objetos formam uma realidade solidária e indissociável dos sistemas de ações (Santos, 2002[1996]).

A presença de uma elite local ligada a uma única família cujas raízes remontam ao período do império é uma realidade insofismável e o fato de, desde a emancipação, os membros dessa mesma família se revezarem no poder é um indicador das permanências a que se está se referindo aqui. Desde a emancipação, a sucessão dos prefeitos do município demonstra uma notável continuidade: Octavio Carneiro da Silva, depois Arnaldo Matoso, seguido por dois mandatos de Octávio Carneiro e pelo atual prefeito Armando Carneiro, sobrinho de Octávio Carneiro e,

⁹⁷ Veja-se a respeito VOVELLE (1991) e LE GOFF (1998).

⁹⁸ Num folder turístico distribuído pelo município pode-se ler a seguinte descrição para Quissamã: “A 230 quilômetros do Rio de Janeiro, na região da Costa do Sol [sic], Quissamã, possui ainda belíssimos exemplares arquitetônicos dos solares deste tempo [da opulência do açúcar no século XIX]. Com sua ampla planície ponteadas pelas palmeiras imperiais, é possível percorrer os casares que contam a história econômica do Rio de Janeiro quando a cana-de-açúcar era considerada o ouro verde. Do início do ciclo temos a Casa Mato de Pipa, preciosa testemunha que remonta os primeiros colonizadores. Passamos por casas de senhores de engenho mais abastados como a Fazenda Quissamã, com sua impressionante alameda de palmeiras e sua fachada adornada por lambrequins. [...] a Mandiquera, considerada um dos palacetes mais notáveis do interior do estado, um impressionante cenário de luxo sóbrio, a relembrar o passado de fausto. Em Quissamã é possível conhecer ainda um pouco da cultura afro-brasileira através das antigas senzalas da Fazenda Machadinha, que impressionam pelo tamanho e pelas tradições mantidas pela população de descendentes de escravos.”

mais uma vez, na última eleição, Armando Carneiro. Vale ressaltar que a família Carneiro é a mesma de descendência direta dos antigos senhores de terras do século XIX na região.

Durante a pesquisa de campo pôde-se levantar informações sobre a prática dos cidadãos de procurarem os vereadores como forma de “burlar” a lógica do PSF. As administradoras relataram a constância do recebimento de “bilhetes” assinados por “seu” fulano solicitando a liberação de consultas e exames por fora do sistema. Essa prática, além de subverter a ordem administrativa do programa, ainda tem o efeito deletério de forjar uma relação clientelística entre o “eleitor” e o “político” local. Assim, como efeito, além de parecer ser o acesso a um direito uma dádiva conseguida por meio dos contatos pessoais, estabelece-se uma diferenciação entre aqueles que possuem esses vínculos (ou capital social no sentido que Bourdieu deu ao termo) e aqueles desprovidos dessa prerrogativa.

Se aliarmos o peso das relações verticais, ao fato de Quissamã ser um município marcado pelas atividades agrárias, contando ainda com uma expressiva porcentagem de sua população na área rural, poderemos entender o baixo grau de participação no município. Em pesquisa do tipo survey⁹⁹ realizada no município no mês de maio de 2007, na qual 373 pessoas foram entrevistadas (com uma margem de erro de 5%), demonstrou que 85% dos entrevistados não participavam de nenhum clube esportivo, recreativo ou social; 96,2% não participam de nenhuma entidade empresarial; 93,6% de nenhum partido político; 94,4% de nenhuma entidade de proteção ao meio ambiente; 90,1% de nenhuma Organização de caridade; 95,4% não participam de cooperativas; 99,2% de clube de serviços (tipo Rotary, lions, etc.); 94,4% de associações de pais e mestres; 96,5% de associações de agricultores; 87,9 de associações de bairro e 96,0% de sindicatos.

Contudo essa mesma pesquisa demonstrou um peso expressivo de formas de associação de base religiosa, já que quase 60% dos entrevistados afirmaram fazer parte como membro ativo ou não de igreja ou grupo religioso. Do ponto de

⁹⁹ O questionário do tipo survey tem como base perguntas estruturadas, ou seja, é composto por questões fechadas e objetivas aplicadas normalmente com o objetivo de coletar informações a respeito da opinião das pessoas, comportamentos e interações sociais (Mclafferty, 2004). A pesquisa foi feita com o apoio do CEFETCampos e a Fenorte.

vista do capital social esse tipo de participação é visto como possuidor de menor capacidade de intervenção nos assuntos da coletividade, na medida em que as ligações são muito mais fortes dentro do grupo (capital social do tipo “bonding”) do que entre grupos distintos (“bridging”). Além do que, a literatura demonstra que, de forma geral, possuem um efeito negativo sobre o capital social. Putnam (1996) considera, a esse respeito, que:

“[...] todas as manifestações de religiosidade e clericalismo – comparecimento à missa, casamento religioso (em oposição ao civil), rejeição do divórcio, mostras de identidade religiosa nas pesquisas – estão negativamente relacionadas ao engajamento cívico. Também no plano individual, parece haver incompatibilidade entre sentimentos religiosos e engajamento cívico” (p. 120-121, grifos nossos).

As associações religiosas, de forma geral, possuem interesse precípua no exercício da fé religiosa e não na resolução de problemas terrenos que envolvam a coletividade. Também não são constituídas com o objetivo de funcionar especificamente como um grupo de pressão e controle sobre o poder público (a não ser naquelas questões relacionadas aos dogmas religiosos como o casamento homossexual ou o direito ao aborto, por exemplo). Mas essas são afirmações genéricas demais e caberiam estudos mais aprofundados a respeito da atuação desses grupos religiosos dentro da vida política do município, na sua relação com o capital social, para qualificá-la melhor. Mas há uma pista interessante a esse respeito já que não por acaso, os dois grupos que estão entre os maiores índices de participação dentro do município, associações religiosas e de moradores, são justamente aqueles que fazem parte do conselho de saúde local.

Há dados bastante positivos e animadores no que se refere às possibilidades de mudança: em primeiro lugar, a política de investimento do município, com recursos dos royalties, na educação em todos os níveis. Dados disponibilizados por Cruz e Pinto (2007) dão conta de que “a educação é a área [da política social] em que os resultados são mais palpáveis, entre 1991 e 2000”, na medida em que houve uma redução nas taxas de analfabetismo em todos os níveis, uma ampliação do número de vagas escolares e a elevação nos anos de estudo da população. Além disso, estabeleceu-se uma política de concessão de bolsas de estudo em todos os níveis (do básico ao mestrado), com convênios celebrados entre a prefeitura e

instituições de ensino do município e de cidades vizinhas como Campos e Macaé. A elevação nos níveis de educação, embora não sejam garantidores de votos de melhor qualidade, podem ter efeitos positivos no fortalecimento da comunidade cívica.

Outro ponto que merece destaque é o papel desempenhado pelos funcionários locais no êxito das políticas públicas. Tendler (1998) havia demonstrado a importância da dedicação dos funcionários ao trabalho e da confiança estabelecida entre estes e os cidadãos como um dos fatores para o bom desempenho dos governos (no caso o governo do Ceará). Em Quissamã chamou a atenção a existência de funcionários extremamente zelosos e profundamente comprometidos com a causa e com o tipo de trabalho que realizavam. E isso a despeito do fato da pouca estabilidade de muitos desses funcionários, tendo em vista, como se viu, o fato de o formato de trabalho no município se dar muitas vezes sob modalidades precárias de contratação. Aliado a isso, há por parte dos agentes de saúde, uma reclamação constante em relação à ausência de veículos para a realização das visitas tendo em vista as grandes distâncias a serem cobertas, especialmente no meio rural. Mas a pesquisa também demonstrou que as condições gerais de trabalho para um município do porte de Quissamã são bastante superiores quando comparadas a outros municípios do mesmo tamanho, o que permite, dentro de certos limites, a realização do trabalho.

Quando se refere ao corpo de funcionários ligados ao PSF, tem que se ter em mente o papel desempenhado não só pela equipe multidisciplinar da qual o programa é composto. Há que se considerar também a coordenação do programa e a assessoria técnica diretamente ligadas ao secretário de saúde. Em função das várias visitas feitas ao município e das entrevistas realizadas, pôde-se perceber o extremo empenho e competência desses profissionais, o cuidado com a coisa pública e o registro minucioso dos dados a respeito da saúde no município. Da mesma forma, ficou clara a abertura que existe para reclamações por parte da população no conselho de saúde, nas conferências municipais de saúde bem como no dia-a-dia, diretamente com a assessora técnica e com a ouvidoria do município. Vale reforçar, como já feito várias vezes nesse trabalho, que a existência desses mecanismos se constitui em possíveis espaços para exercício do accountability

governamental, um dos aspectos relacionados ao capital social. Por outro lado, a competência, o vínculo e compromisso dos profissionais podem possibilitar a construção de ligações positivas entre o cidadão e pessoas que ocupam postos de decisão dentro da estrutura da saúde, nutrindo assim o capital social do tipo “*linking*” e tornando o poder público mais permeável às demandas sociais.

A discussão sobre capital social sob as diversas formas de engajamento, participação e controle relaciona-se diretamente ao desafio da construção cotidiana da democracia num país como o nosso, marcado por um período ainda recente de ditadura militar “que cultivou uma cultura política baseada no clientelismo e na ausência de preocupação com a dimensão pública” (MOREIRA, 2006, p. 216). Portanto, destarte todas as necessidades de ajustes, todas as fraquezas e incongruências dos Conselhos de Saúde em geral e o de Quissamã em particular, há que se ter em mente a importância dessas instituições, como lócus de aprendizado democrático, como fóruns de discussão e exercício da cidadania. Destarte o peso das heranças históricas e das relações verticais, não há “prisões de longa duração” que perdurem *ad eternum*.

Conclusão do capítulo

O processo de expansão dos direitos políticos e sociais a partir da democratização dos anos 1980/90 teve como um de seus corolários a garantia a todos os cidadãos do acesso aos serviços de saúde de forma gratuita e integral. Essa universalização foi implementada por meio da descentralização no provimento dos serviços, com crescente transferência de responsabilidade, pela execução dos mesmos, do governo federal para os municípios. No contexto do modelo Federativo, o governo central atuou direcionando os investimentos, repassando verbas condicionadas ao cumprimento de certos parâmetros e estabelecendo normas e diretrizes a serem executadas por aquelas unidades subnacionais.

Sob forte atuação do movimento sanitário, a institucionalização do SUS veio marcar uma ruptura com o modelo anterior. De forma geral esse modelo pré SUS era centralizado no governo federal; fragmentado e sem concatenação entre as

diversas secretarias, os próprio INAMPS e os hospitais; desprovido de mecanismos de controle social, além de fortemente baseado na doença e não nas ações preventivas. Como resultado, criou-se um modelo assistencial e privatista, portanto também, excludente. Portanto, a Reforma Sanitária veio propor uma ruptura com aquele modelo hospitalocêntrico, centrando-se nos princípios da universalização e descentralização do atendimento; na medicina preventiva e na participação dos cidadãos, por meio dos conselhos.

Os conselhos de saúde são espaços de caráter permanente e com poder deliberativo composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Têm a função precípua de fiscalizar, controlar e monitorar os gastos, a oferta e a qualidade dos serviços prestados. O pressuposto subjacente a esses conselhos é a inclusão do próprio público alvo da política pública nos processos decisórios, daí a super-representação do segmento dos usuários em relação aos demais segmentos (portanto uma espécie de “discriminação positiva”, já que esses têm direito sozinhos a 50% das vagas).

Não obstante a enorme importância desses espaços institucionalizados de participação há uma série de constrangimentos ou dificuldades para que estes assumam seu papel e exerçam plenamente as funções para as quais foram criados. Fundamentalmente: i) há um predomínio do setor público na tomada de decisões ii) intimamente ligado a esse primeiro fator há baixa capacidade do segmento dos usuários em determinar a pauta, portanto, em trazer determinada questão para a ordem do dia; iii) há um despreparo por parte dos usuários para lidar com questões técnicas ligadas à saúde; iv) há uma tendência à burocratização no processo e na dinâmica da participação; v) há constrangimentos relativos à diferenciação social entre os membros dos conselhos, por exemplo entre médicos e demais membros, especialmente os dos setores populares representados pelo segmento dos usuários.

O PSF, criado em 1994, veio a se transformar na estratégia fundamental da atenção básica no sentido de tornar o atendimento integral. O PSF se torna, idealmente, a “porta de entrada” de todo o sistema por meio de uma territorialização e adscrição da população de um determinado território do município a uma equipe e a um posto do PSF.

Quissamã possui oficialmente quase 100% de sua população coberta pelo PSF. Há uma rede nove unidades do PSF além de dois hospitais e uma unidade do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS). Entre 2000 e 2006 houve uma redução nas taxas de mortalidade infantil, o que sugere ações eficazes por parte do sistema local de saúde e do PSF em particular. Embora haja um esforço para a territorialização e adscrição da população às unidades do PSF fatores como a cultura hospitalocêntrica, as relações verticais e clientelísticas e os problemas de infraestrutura viária do município, dificultam a efetivação desses princípios da prestação de serviços.

CAPÍTULO 5

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RIO DAS OSTRAS: RUMO A UM MODELO MAIS DEMOCRÁTICO DE GESTÃO DOS RECURSOS DOS *ROYALTIES*?

Introdução

O presente capítulo se dedica à análise da única experiência de Orçamento Participativo (OP) entre os municípios da OMPETRO, o OP de Rio das Ostras. Antes disso, são discutidos alguns aspectos teóricos considerados importantes para a compreensão do significado do orçamento participativo como instrumento de aprimoramento do exercício democrático e como incentivo ao engajamento cívico. Assim, se por um lado o OP representa a garantia de acesso da população – especialmente os mais pobres – a equipamentos e infra-estrutura urbana, por outro lado, o OP reveste-se de um caráter pedagógico de estímulo à participação e à formação de capital social. É, portanto, um modelo que se distancia do tradicional formato de fazer política no qual os direitos sociais ou são confundidos com benesses do estado ou se realizam por meio de práticas clientelistas.

Para tanto, aspectos relacionados às condições históricas nas quais o OP surgiu são identificados, demonstrando que embora seja um modelo de política originada do poder executivo local, pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada por meio de associações. Demonstra-se também que embora haja uma valorização por parte da literatura dos aspectos relacionados à participação direta dos cidadãos, há também dimensões ou instâncias no processo decisório que envolvem a delegação de poder, a exemplo dos conselhos do OP.

Analisar o OP de Rio das Ostras significa lidar com essas e outras questões haja vista que cada experiência é única (e isso a despeito do fato de o modelo porto-alegrense ser sempre tomado como referência). Por isso, procede-se à caracterização do município de Rio das Ostras seguindo-se uma lógica semelhante àquela apresentada no capítulo anterior sobre Quissamã: primeiro o processo de

emancipação político-administrativo enfatizando-se a ação das associações de moradores e o papel do ideário dos *royalties* nesse processo. Logo em seguida, a caracterização do perfil econômico, demográfico e orçamentário fazendo-se, sempre que possível, as conexões com a questão dos royalties.

Nesse capítulo procede-se à identificação e detalhamento do OP de Rio das Ostras, lançando-se mão, como ponto de partida, de um fluxograma demonstrando as etapas de elaboração e execução do programa. Detalha-se e analisa-se cada uma dessas etapas. Pela importância que possui na formação de uma cultura cívica, procede-se também à análise do OP Jovem.

O capítulo contrapõe, ainda, a experiência em foco com duas outras de grande visibilidade - Porto Alegre e Belo Horizonte – mas sem a intenção de se proceder a um estudo comparativo. Tão somente o que se pretende é, a partir da contraposição dessas duas experiências, lançar luz sobre alguns aspectos reveladores do próprio OP de Rio das Ostras, como o peso das formas anteriores de organização, a questão dos critérios para a alocação de recursos e os mecanismos de *accountability*, aí incluído o papel do conselho. E isso sem se esquecer do quadro de uma municipalidade que goza de recursos abundantes no contexto das cidades brasileiras, mas que também sofre os desafios de se administrar um dos lugares que mais crescem no país.

Por fim, algumas lições do OP são confrontadas com a teoria do capital social.

5. 1 - Orçamento participativo, políticas públicas e capital social

A experiência de abertura do orçamento público às demandas dos cidadãos subverte aquela lógica tradicional de participação política restrita ao período eleitoral. Nesse sentido, o orçamento participativo (OP) é inovador, não só porque abre possibilidades para a resolução de certos problemas quotidianos através de mecanismos públicos de consulta e participação – ao invés das políticas populistas e clientelistas – mas também porque cria espaços de participação, engajamento, aprendizagem e cuidado com a coisa pública.

O interesse internacional pela experiência de Porto Alegre se deve, inegavelmente, às virtudes do modelo em si, mas também pelo fato de ser uma “ousadia democrática” que vem de um país como o Brasil, muitas vezes citado pela imprensa internacional como marcado por problemas econômicos, corrupção e violência urbana (ABERS: 2002), o que leva a que se indague: por que Brasil? Por que Porto Alegre?

Dialeticamente, as origens das políticas de cunho participativo (note-se que não necessariamente “orçamento participativo” tal qual se conhece hoje) devem ser buscadas na luta de movimentos sociais por maior participação e democracia que são gestados nos anos do regime militar. Apesar de haver um pioneirismo por parte de administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) na implantação do OP, como é o caso exemplar de Porto Alegre, a literatura registra experiências semelhantes levadas a cabo, ainda naquele período, pelo antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (PIRES, 2001).

O fato de terem sido iniciativas que, ou tiveram um caráter mais consultivo que deliberativo – como no caso de Piracicaba (SP) – ou que acabaram por se restringir a programas do tipo “mutirão” para a construção da casa própria, como no caso de Lages (SC) não obscurece o fato de haver uma “*linha de continuidade*” entre tais experiências e aquelas levadas a cabo pelo PT (Souza, 2001). Nos anos 80 o Partido dos Trabalhadores assume administrações municipais embalado por propostas de governo baseadas na participação e na implementação de políticas públicas voltadas para as camadas populares. É na linha de convergência entre essas trajetórias de lutas políticas ligadas ao contexto nacional e as especificidades da tradição de participação popular por meio das associações em Porto Alegre que deve ser buscada a origem do OP (SANCHEZ, 2002). Segundo Gianpaolo Baiocchi (2006):

The idea goes back to the 1970s and the social movements that would eventually emerge. In these movements, the clergy emphasized the importance of autonomy and participatory democratic procedures; throughout the country citizens formed neighborhood associations and social movements to demand a voice in such local affairs as transportation, health, and

housing. The Workes's Party itself was founded in the early 1980 as a party through which movements could speak.¹⁰⁰

Há fatores ligados à própria especificidade do federalismo brasileiro. Como foi demonstrado no capítulo três, enquanto ente federado o município goza de prerrogativas fiscais, administrativas, tributárias que lhe permitem um grau de autonomia extremamente grande quando comparado à realidade de outros países. A expansão de políticas de cunho participativo, na última década e meia, esteve ligada a um aumento das receitas municipais a partir da Constituição de 1988 e a decisão de alguns governos locais de proceder ao ajuste fiscal. Celina Souza (2001) considera ser esse um ponto importantíssimo (embora pouco citado pela literatura sobre OP), na medida em que foi por meio de arrecadação própria e do ajuste fiscal que governos municipais como o de Porto Alegre e de Belo Horizonte conseguiram recursos para a implementação de políticas de cunho participativo.

Aliado a esse fator, deve-se ressaltar que a expansão dos municípios governados por partidos considerados de esquerda como o PT entre o final dos anos 80 e 2000 abriu caminho para que essa prática se expandisse Brasil afora. Embora tenha se tornado uma “marca positiva” do PT, na atualidade prefeituras governadas por partidos de diversos matizes políticos e ideológicos compartilham “modelos” de OP (SOUZA, 2001; SANCHEZ, 2002; KOONINGS, 2004; BORBA e LÜCHMANN, 2007; SOUZA, 2006).

A despeito dessa diversidade de experiências autodenominadas “participativas”, pode-se compreender o Orçamento Participativo como sendo um modelo de gestão “*que abre a participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária, fundamentalmente na esfera municipal*” (LÜCHMANN, 2007, p.155), ou em outras palavras, um processo de tomada de decisão por meio do qual os cidadãos negociam e deliberam sobre a distribuição de recursos públicos (WAMPLER, 2007).

¹⁰⁰ “A idéia remonta aos movimentos sociais dos anos 1970 e os clérigos desses movimentos que finalmente puderam enfatizar a importância da autonomia e dos procedimentos da democracia participativa; pelo país afora cidadãos formaram associações de moradores e os movimentos sociais para exigir o direito de voz nos assuntos locais como transporte, saúde e habitação. O próprio Partido dos Trabalhadores foi fundado no início de 1980 como um partido através do qual os movimentos sociais poderiam se expressar.” Tradução livre do autor.

É um processo que envolve duas dimensões ou instâncias de participação: de um lado, a *participação direta* por meio de reuniões realizadas nas “regiões” ou agrupamentos de bairros nas quais os moradores recebem informações gerais sobre o orçamento municipal, o formato do OP e têm a oportunidade de discutir e decidir sobre as obras consideradas prioritárias para a comunidade. Por outro lado, há etapas na realização do OP que envolvem a *representação*, ou seja, a delegação de poder por meio do voto a representantes da comunidade que farão parte de órgãos ou conselhos – no caso o Conselho de Orçamento Participativo e as Comissões Temáticas - incumbidos do acompanhamento, monitoramento, cobrança e prestação de contas à comunidade nas questões concernentes ao OP. Assim, “o processo desenvolve-se de forma piramidal, conjugando a representação delegada [às formas de representação] nas assembléias locais e regionais” (LÜCHMANN, 2007, p.157).

Convém chamar atenção aqui para essas duas dimensões que compõem o OP, posto que os estudos sobre orçamento participativo em geral privilegiam a faceta da participação direta e colocam em segundo plano ou mesmo desprezam a representativa. Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006 *apud* LÜCHMANN, 2007, p.146):

Autores debruçados sobre o aprimoramento da qualidade da democracia e, nesse sentido, orientados para a definição de uma agenda de reforma, pouca atenção têm prestado à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a democracia participativa.

No entanto, para além dessa aparente dicotomia estabelecida, a representação dentro das experiências de OP, tem uma natureza substantivamente diferenciada das formas de representação clássicas baseadas no ato do voto, pois como esclarece Lüchmann (2007, p.165), “*uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais*”, o que portanto significa dizer que tal representação, ao contrário de restringir a democracia, acaba por fortalecê-la. O aprimoramento das formas de representação no interior da participação requer o fortalecimento de instituições capazes de ditar

“as regras do jogo” democrático e permitir a participação política e a tomada de decisões nas ações dos governos (AZEVEDO, 2005).

Há uma concordância por parte da literatura sobre OP sobre o importante papel das organizações da sociedade civil na sua capacidade de mobilização em torno do OP. Nesse sentido, são tanto uma pré-condição para o sucesso quanto um resultado do processo em função do seu fortalecimento como peça chave do OP. (AVRITZER, 2002, 2003 e 2005; CABANNES, 2004; BORBA e LÜCHMANN, 2007; BAIOCCHI, 2003; KOONINGS, 2004; LAGÜÉNS, 2005). Isso, contudo, não subtrai o importante papel desempenhado pelo poder público na implementação, mobilização, suporte burocrático e execução do projeto. O OP portanto é uma iniciativa do poder executivo municipal num modelo de ação governamental no qual aqueles que detém o poder cedem parcela de sua soberania - por meio da criação de espaços de participação - com vistas à incorporação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas na escala local (CABANNES, 2004; AVRITZER, 2003; SOUZA, 2001; GOULARD, 2006).

O OP deve ser visto então como uma *Política Pública* na medida em que, em primeiro lugar, trata-se de um conjunto de ações realizadas pelo governo por meio de agentes revestidos de autoridade governamental, sejam os funcionários públicos designados, sejam os representantes dos conselhos. Em segundo lugar, o OP se traduz em ações que têm um impacto social e geográfico na vida das pessoas, principalmente quando consegue imprimir ao processo um caráter de inversão de prioridades nos investimentos públicos daquelas áreas e grupos sociais em melhores condições para aqueles setores sociais e geográficos mais pobres. Pode funcionar, portanto como uma importante ferramenta na correção de situações de desajuste que necessitam de intervenção estatal.

Assim, a implementação de políticas de cunho participativo na esfera local se consubstancia em importantes ganhos para a população por meio de políticas distributivas espacialmente definidas (AZEVEDO e GUIA, 2005). Responde, nesse contexto, ao desafio de resolução do clássico drama brasileiro de seu processo de “desenvolvimento excludente” (VALLE DA SILVA, 1988): crescimento econômico desvinculado da distribuição de renda e do acesso por parte do grosso da população aos bens, serviços e equipamentos urbanos fundamentais à existência digna.

O caso de Porto Alegre é ilustrativo a esse respeito, tendo em vista os resultados positivos do OP para a cidade no que se refere à obras de infra-estrutura e saneamento básico. Além desses resultados “físicos” positivos, o OP representa uma importante ferramenta para a resolução daquele dilema inicial suscitado pelo trabalho de Putnam (1996): se o capital social é um elemento explicativo importante para o bom desempenho das instituições democráticas, do “bom governo” e do bom desempenho econômico e se esse tipo de capital está inscrito numa tradição histórica, o que esperar daquelas regiões desprovidas dessa fonte? Estariam fadadas ao fracasso? O OP se consubstancia numa ferramenta importante na resolução desse aparente dilema na medida em que o Estado por meio de suas políticas públicas pode estimular e solidificar esse tipo de capital. Conforme brilhantemente afirmou Baiocchi (2006):

Much of the democratic theory and much of the policy discussion [...] today, assumes that democratic influence travels from civil society toward the state. A well-organized and virtuous civil society oversees state institutions and prevents them from falling into corruption. To foster democracy, in this view, is to strengthen the ways that citizens help themselves. But the participatory-budgeting story shows us how reforming the state – by radically increasing its openness to the public mandate – can shape the way civil society functions. [...] A state that responds to direct participation creates incentives for civic organization.¹⁰¹

Ao ter sua dinâmica pautada em critérios objetivos, impessoais e universais, com a definição de regras e acordos entre a própria população e entre esta e o estado, o OP afasta-se do modelo clientelista de fazer política. Ao contrário disto, fomenta um ciclo de confiança recíproca e cooperação voluntária bem como fortalece a capacidade associativa, base do capital social (AZEVEDO e GUIA, 2005). Ao abrir “janelas de oportunidades” à participação social nos assuntos relacionados ao orçamento público, o estado dá visibilidade e transparência ao processo orçamentário, aumentando a eficiência e a *accountability*. Isso porque o OP

¹⁰¹ “Muito da teoria democrática e da discussão política atual parte do pressuposto de que a influência democrática flui da sociedade civil para o estado. Uma sociedade civil bem organizada e virtuosa monitora as instituições do estado e evita que estas se corrompam. Fomentar a democracia, nessa visão, é fortalecer os mecanismos através dos quais os cidadãos ajudam-se mutuamente. Mas a história do orçamento participativo nos mostra o quanto a reforma do estado – pela radicalização da abertura dos mandatos públicos – pode moldar a forma de funcionamento da sociedade civil. Um estado que responde à participação direta, cria incentivos para a organização cívica.” Tradução livre do autor.

possibilita a apropriação de informações e de conhecimentos técnicos por parte da população naquilo que antes era tratado como assunto de um pequeno grupo de especialistas. Por isso se traduz numa maior capacidade de pressão e fiscalização por parte da população e um aumento da eficiência do próprio estado (AZEVEDO e GUIA, 2005; CABANNES, 2004).

Ao trazer a população para a discussão do orçamento, o OP cumpre um papel educativo, tanto num sentido imediato de fazer conhecer os mecanismos de funcionamento das contas públicas quanto num sentido ampliado concernente ao melhoramento da qualidade da democracia no nível local. Por meio dele, os cidadãos podem discutir, deliberar, se informar, monitorar e partilhar as escolhas diante da impossibilidade de atendimento de todas as demandas (GOULARD, 2006; LÜCHMANN, 2007). Dessa forma, se estabelece uma esfera pública de discussão de questões que vão para além dos interesses pessoais ou individuais (BAIOCCHI, 2003). Nesse sentido, o OP faz com que:

A política pública deixe de ser vista, e experimentada, apenas como um processo de agregação de preferências dadas e passa a incorporar uma dimensão deliberativa, que envolve também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação das diferenças (AZEVEDO e GUIA, 2005, p. 83).

Não é sem motivo que Marcelo Lopes de Souza (2006) reputar como “lapidar” a experiência gaúcha e chamar a atenção para o fato desta ter sido imitada - embora sem a mesma autenticidade - em outros lugares (SOUZA: 2000, p.150 e 2006, p. 247). No caso específico de Rio das Ostras o autor não poupa palavras. Segundo ele, nas suas visitas:

Foi possível perceber melhor, então, a extrema precariedade técnica do planejamento do processo de orçamento participativo, bem como suas ambigüidades políticas” [a divisão das unidades territoriais - os setores] feitas de forma “tosca e mal fundamentadas” [e a impressão geral] “de um processo errático e frágil, tanto por deficiências técnicas quanto, seguramente, por razões de ordem política e político-cultural (falta de empenho e interesse em conferir maior consistência participativa ao processo) (SOUZA, 2006, p. 357).

O que dizer então diante de tais veredictos? A presente pesquisa parte do pressuposto de que uma política pública pode ser reveladora tanto quando é reputada como “lapidar” quanto quando é tida como “tosca”, “precária” ou “deficiente”. Isso porque o exercício intelectual de se analisar avanços e fraquezas de uma dada política pública pode trazer à tona importantes lições sobre questões concernentes às formas de interação Estado-sociedade e os seus impactos na formação capital social ou, por outro lado, no reforço de práticas de cunho conservador e/ou clientelistas.

Por outro lado, mesmo a experiência de maior visibilidade nacional e internacional envolveu um processo de tentativa e erro (BAIOCCHI, 2006) e embora, de antemão, se reconheça aqui certas inconsistências da experiência fluminense, trata-se de um processo em construção, no qual os atores envolvidos – tanto o poder público quanto a sociedade civil – trilham um caminho de aprendizagem durante a trajetória¹⁰².

No entanto, antes de entrar na discussão do OP propriamente dita faz-se necessário proceder-se à caracterização do município em questão, o que faremos no próximo item a seguir.

5.2 - O Município de Rio das Ostras

A emancipação político-administrativa

Rio das Ostras é um município muito novo, tendo seu processo de emancipação ocorrido no início dos anos 1990. Historicamente, Rio das Ostras foi uma parte do território de Macaé (até maio de 1946) que depois foi anexado a Casemiro de Abreu, transformando-se no seu 3º Distrito em 18 de março de 1970.

¹⁰² Embora tenha sido implantado oficialmente em 1998, foi somente em 2003 com a lei municipal n.º 780 que houve a institucionalização do OP em Rio das Ostras. Em 2007, com a Lei n.º 1125 que houve a regulamentação da estrutura organizacional do Conselho do OP, bem como, nesse mesmo ano, a modificação da cédula de votação. No todo são mudanças que provavelmente Lopes de Souza não acompanhou e que adiciona elementos novos que merecem ser estudados.

Entre a elevação à categoria de Distrito e a emancipação, ocorre um intenso movimento pró-desmembramento organizado por setores populares e com a ativa participação das associações de moradores. Como pode ser verificado pela letra do bloco carnavalesco que segue (Box 01), desde pelo menos os anos 1980 havia um movimento favorável ao processo de emancipação em relação a Casemiro de Abreu, o que culmina com a realização do plebiscito em 24 de novembro de 1991.

QUADRO 14

Samba de bloco carnavalesco evocando a emancipação de Rio das Ostras

Adeus poeta

*Despontou
Uma luz no horizonte
Era forte aluncinate
E vinha muito além do mar*

*Era uma estrela que brilhava
E o coração acelerado
Se enchia de emoção
Ao sentir nosso povo unido
Gritando “sim” pela emancipação (Grita meu povo!)*

*Eu quero, eu quero, eu quero sim
Gritar com a força do meu coração
Eu quero, eu quero, eu quero, eu quero sim
Gritar com a força do meu coração
Eu quero, eu quero, eu quero, eu quero sim
Rio das Ostras sua emancipação (Adeus poeta)*

*Adeus poeta
Seu sonho já nos pertenceu
Adeus poeta
Ah! Deus me livre Casemiro de Abreu*

(Samba do bloco carnavalesco Império das Ostras de 1989)

De um total de 10.115 eleitores, 6.048 votaram favoráveis à emancipação dando ganho à causa. A lei estadual 1984 de 10 de abril de 1992 “cria o município de Rio das Ostras a ser desmembrado do município de Casemiro de Abreu”, permitindo a instalação oficial do município em 1 de janeiro de 1993¹⁰³. Como se viu anteriormente, este processo não é, de forma alguma, uma exclusividade do município em questão. Os anos 90 assistiram à expansão da criação de novas

¹⁰³ Segundo dados do “Guia de Utilidade Pública de Rio das Ostras” (janeiro de 1998) e do Jornal Umas & Ostras de 30/11/1991.

municipalidades país afora e o Estado do Rio de Janeiro não fugiu a essa regra. O marco político-institucional representado pela Carta de 1988 trazia no seu bojo uma concepção que via na descentralização um instrumento para a democratização do país e dotava esse ente federado local de imensas prerrogativas fiscais, administrativas, políticas e tributárias. Como foi referido anteriormente, previu-se um sistema de impostos compartilhados entre municípios, estados e governo federal (além de dotar o município da possibilidade de cobrança de impostos exclusivamente locais).

Portanto, muito das críticas à formação de novas municipalidades residem numa suposta “insustentabilidade” desses novos municípios que se formavam fiados na certeza de tais transferências. Não se pretende retornar a esse ponto, mas somente acentuar que no caso de Rio das Ostras, há uma importante variável representada pelos *royalties* que, desde o início, embalaram o ideal da emancipação.

Em outras palavras, desde o início do processo de emancipação o fator “royalty” era uma variável real ou imaginada que justificava a emancipação do município de Casemiro de Abreu. É que o que se pode observar em panfletos distribuídos à época do plebiscito (Figuras 03 e 04 abaixo), nos quais de uma forma muito simplificada e geral, exortava a população ao comparecimento às urnas de votação dentre outros motivos por causa da necessidade de que o “dinheiro arrecadado” com impostos e *royalties* (definido no panfleto como “dinheiro da Petrobras”) fosse aplicado no município. Os “contra”, por sua vez, argumentavam basicamente que a emancipação traria um aumento nos gastos com a câmara e aquilo que chama de “mordomias” (Figura 05).

Vote SIM

- 1.º — PORQUE RIO DAS OSTRAS JÁ TEM TODAS AS CONDIÇÕES DE SER UMA CIDADE INDEPENDENTE.
- 2.º — PARA QUE O DINHEIRO ARRECADADO AQUI: IMPOSTOS, ROY, ALTISS (DINHEIRO DA PETROBRAS) E ETC. — SEJA APLICADO EM RIO DAS OSTRAS.
- 3.º — PARA NÃO MAIS ANDAR 36 KM, QUANDO VOCE PRECISAR DOS SERVIÇOS DE CARTÓRIOS, JUIZ, PREFEITURA, FORUM, DETRAN E OUTROS.
- 4.º — PARA TER PRÓXIMO A SUA RESIDENCIA, O PREFEITO E A CÂMARA DE VEREADORES.
- 5.º — PORQUE É A TERRA EM QUE VIVEMOS E CHAMAMOS OS NOSSOS FILHOS.

SIM! PORQUE AMAMOS RIO DAS OSTRAS

COMPAREÇA E VOTE SIM

VEJA AGORA COMO UTILIZAR SUA CÉDULA

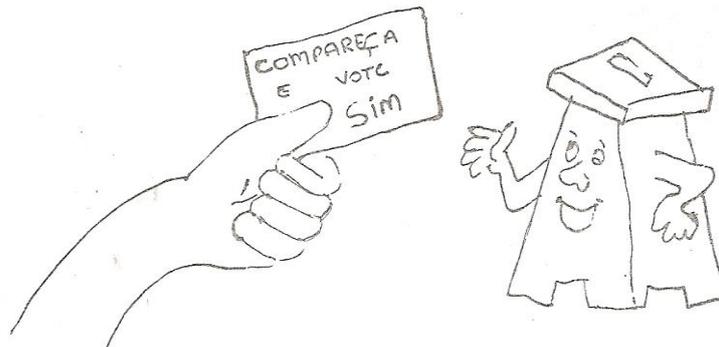
DEVE SER CRIADO UM NOVO MUNICÍPIO DE R. O.?

- SIM

- NÃO

MOVIMENTO DA JUVENTUDE

EMANCIPAÇÃO PORQUÊ?



- 1 - Porque RIO DAS OSTRAS já tem todas as condições de ser uma cidade independente.
- 2 - Para que o dinheiro arrecadado aqui — impostos, royalties (dinheiro da Petrobrás) e etc — seja todo aplicado em RIO DAS OSTRAS.
- 3 - Para não mais andar 36 Km, quando você precisa dos serviços de cartórios, juiz, prefeitura, e tantos outros.
- 4 - Para ter próximo a sua residência, o Prefeito e a Câmara de Vereadores.

PLEBISCITO EM 24 DE NOVEMBRO DE 1991

**COMPAREÇA
E
VOTE SIM**

COMISSÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE
RIO DAS OSTRAS PRÓ-EMANCIPAÇÃO.

Apoio: GRÁFICA SULLA LTDA. 293-8468

FIGURAS 03 e 04: Panfletos favoráveis à emancipação de Rio das Ostras

Emancipação Não

DIGA NÃO DIA 24

SEJA INTELIGENTE!

Queremos ser um Distrito Forte e não um Município Fraco.

CHEGA DE PROMESSA

Não queremos ser novamente enganados não queremos: Prefeitura, Câmara de Vereadores nem Secretários e mordomias.

Queremos Representantes honestos queremos Escola, Saneamento Básico, Policiamento.

Nós o povo já estamos cansados de promessas. Queremos obras de fato.

QUAL O MILAGRE?

Se sem os gastos com os altos salários de Prefeito, Vereadores, Secretários e mordomias não se tem verba para obras. O que vai sobrar de obra para o povo. Queremos continuar a ser um Distrito Forte unidos para escolher o próximo Prefeito. Distrito Forte manda no Município, quando bem representado. Por isso diga não dia 24.

Não a emancipação - Domingo é dia de praia.

Vem aí o Vereador Cobrança.

Figura 05: Panfleto contrário à Emancipação de Rio das Ostras

Na verdade, os panfletos à época sintetizavam, à sua maneira, muito do debate a respeito da formação de novas municipalidades. Se por um lado os favoráveis a um “distrito forte” ao invés de um “município fraco”, ou seja, os contrários à emancipação, alegavam que os gastos com “mordomias” e “altos salários” retirariam “verbas” de obras para “o povo”; os favoráveis à emancipação, por seu turno, evocavam os benefícios da proximidade do poder público em relação ao cidadão além da possibilidade de auferir verbas mediante impostos e royalties. A distância da antiga sede (35 km) era também uma das justificativas, mas para além desta houve um movimento em torno da acentuação das diferenças entre Rio das Ostras e sua antiga sede, Casemiro de Abreu. Chegou-se até mesmo a evocar um suposto “*jeito de falar, de vestir, de pensar e de agir diferente dos casimirenses*”¹⁰⁴ que justificaria a separação. Vale ressaltar, mesmo que *en passant*, a própria construção posterior de um ideal de emancipação cujo trecho abaixo, no Quadro 14, é bastante representativo:

QUADRO 15

Trecho do livro de morador de Rio das Ostras

“[...] Aquele era um dia de vitória sem igual, um momento que nunca esqueceriam, enquanto vivessem. Era como estar às margens do Ipiranga, em 1822, presenciando a independência do Brasil, ou ao lado da Princesa Isabel no 13 de Maio da Libertação dos Escravos. Porque, na verdade, não se trata apenas da emancipação de um distrito, da criação de uma cidade, mas sim da eterna busca do Homem por aquilo que é uma das coisas mais preciosas que se pode ter ou perder, pela qual estamos dispostos a lutar e até mesmo morrer, aquele anseio que está gravado de forma indelével no coração e na alma de cada um de nós: ser livre” (COSTA,2007).

¹⁰⁴ Segundo versão de Sérgio Elias Costa (2007), morador de Rio das Ostras, no seu livro “Filha de seus Filhos”

Seja como for, cabe ressaltar que o maior afluxo de *royalties* se dá principalmente a partir da chamada “Lei do Petróleo” que é de 1997 (BRASIL,1997). No entanto, naquele momento, os *royalties* já estavam na pauta do debate político, seja enquanto possibilidade real ou como elemento ideológico aglutinador de interesses, no caso o interesse pela emancipação.

Caracterização do município de Rio das Ostras

Rio das Ostras é atualmente um dos municípios brasileiros que apresenta as maiores taxas de crescimento populacional. A observação dos dados de 2007 demonstra que a taxa média de crescimento anual do município foi de 8,13%, contra 1,21 para o Brasil e 1,04 para o estado do Rio de Janeiro, segundo dados do IBGE. Vale, no entanto, ressaltar que desde os anos 80 o incremento anual tem sido superior a 4%, alcançando picos de mais de 9% (1996), fazendo com que população mais do que setuplicasse entre os anos 80 e 2007, como se pode perceber a partir da tabela 06. A julgar pelos dados mais recentes fornecidos pelo IBGE essa tendência de crescimento explosivo está longe de se esgotar, tendo em vista que a estimativa para julho de 2008 aponta uma população de 91.085 habitantes.

TABELA 06

População do Município de Rio das Ostras: evolução (1970-2000)

Ano	População total	Crescimento
		Anual (%)
1970	6.667	3,90
1980	10.235	4,38
1991	18.195	5,37
1996	28.106	9,09
2000	36.769	6,95
2007	74.750	8,13

Fonte: Elaboração própria com base no CIDE e IBGE

A proximidade de Macaé, portanto do *cluster* petrolífero da Bacia de Campos, é o principal fator que explica esse quadro de crescimento acelerado. A distância de

28 km entre as duas cidades é vencida diariamente num movimento pendular de pessoas que moram em Rio das Ostras, mas que trabalham em Macaé. O tráfego intenso entre as duas cidades e os constantes engarrafamentos na Rodovia Amaral Peixoto (RJ 106), principalmente no horário de *rush* na parte da manhã e à tarde, são a faceta mais visível desse processo. Comparativamente, o custo de vida na cidade é menor do que em Macaé, principalmente se levar-se em conta o preço dos aluguéis. Mas por outro lado, a cidade também oferece amenidades relacionadas à beleza natural de suas praias e lagoas e a infra-estrutura urbana que a tornam procurada não só por trabalhadores do setor petrolífero como também por pessoas que fogem dos problemas de áreas saturadas como a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Em função do próprio aumento vertiginoso do número de habitantes o município passa atualmente por um boom imobiliário. Isoladamente a construção civil representava a maior contribuição ao PIB municipal com 18,4% do total, vindo à frente do setor de aluguéis (13,4%) e administração pública (10,7%), segundo dados disponíveis no TCE-RJ para o ano de 2005. De todos os setores da economia, a construção civil foi aquela que mais cresceu passando de cerca de 20 milhões em 2000 para mais de 85 milhões em 2005¹⁰⁵.

Esse processo de crescimento populacional caminha lado a lado com o de concentração dessa população no núcleo urbano principal, a sede do município, o que impõe ao poder público local o desafio de prover infra-estrutura urbana e serviços públicos num ritmo tal que pelo menos acompanhe esse crescimento concentrado. Os dados mais recentes têm demonstrado uma expansão significativa da presença e atuação do poder público municipal, por meio de uma série de intervenções e políticas públicas, no provimento das condições necessárias à garantia da qualidade de vida dos moradores. Após a realização da Contagem da População de 2007, Romualdo Resende, diretor do IBGE¹⁰⁶, declarou que houve

¹⁰⁵ Pode-se afirmar também que o setor de serviços, tomados no seu conjunto, encontra-se em franca expansão no município, embora os dados fornecidos pelo TCE-RJ não desagreguem os dados relativos às várias

¹⁰⁶ Publicado no “Diário dos Lagos” dos dias 11 e 12 de outubro de 2007.

uma queda no número de favelas, já que elas totalizavam 38% das formas de ocupação em 2003 e em 2007 esse número havia caído para 3,4%, fato esse corroborado pela reportagem do jornal “O Globo”¹⁰⁷ que, sob o título “Onde as favelas encolhem e a cidade cresce”, noticia que Rio das Ostras foi o município do Rio de Janeiro que mais reduziu a favelização. A cidade é apontada como um exemplo de gestão pública pela forma de uso dos recursos dos royalties. A revista “Exame”, por exemplo, publicou uma reportagem em 09 de maio de 2007 intitulada “Se todas fossem iguais a você” na qual apontava os avanços obtidos no setor de infra-estrutura com a construção de 14 estações de tratamento de esgoto, o emissário submarino, o projeto da Zona Especial de Negócios vizinha a Macaé, os projetos de qualificação profissional e de diversificação econômica, especialmente no setor de turismo¹⁰⁸.

Esses avanços se dão sob os auspícios da riqueza oriunda dos royalties, sem dúvida nenhuma a principal fonte de financiamento do cofre público (como se viu com percentuais médios superiores a 70% do orçamento municipal entre 2000 e 2006). Isso coloca desafios imensos para a gestão desses recursos em face do seu caráter finito, das ameaças de mudança do modelo de distribuição e mesmo de problemas circunstanciais como a queda na arrecadação em função de problemas nas plataformas.

Há, portanto, dois esforços a serem empreendidos: um em direção à diversificação econômica visando preparar o município para a era pós-petróleo e outro na direção da redução da dependência dessa fonte com a diversificação econômica e a ampliação e maior eficiência na arrecadação própria. Relatório do TCE-2007 dá conta da redução da autonomia municipal em função do crescimento da receita tributária num ritmo inferior ao da despesa de custeio, o que se traduz em maior dependência de transferência de recursos financeiros dos demais entes

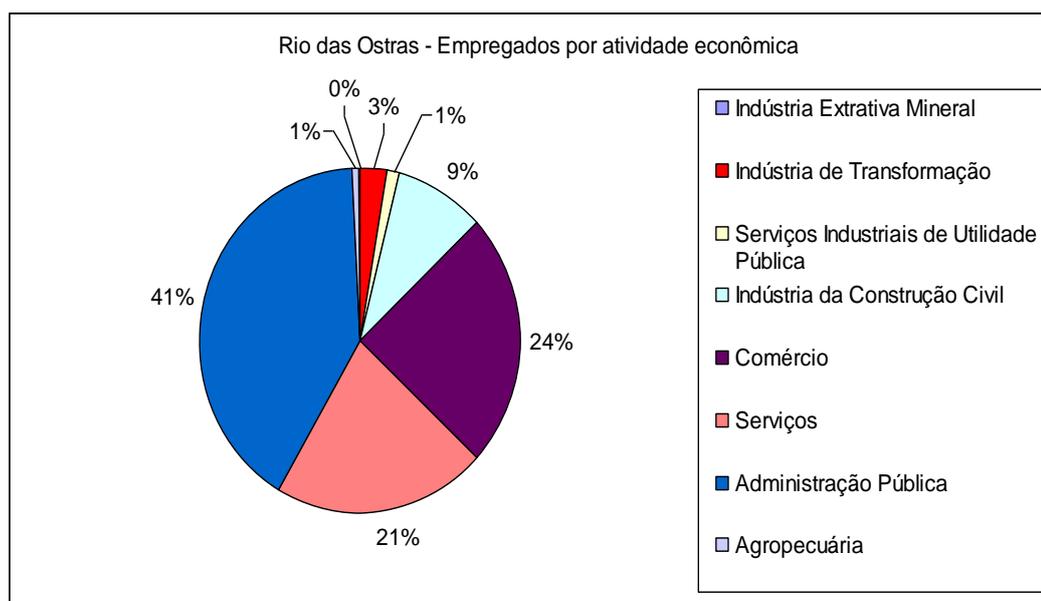
¹⁰⁷ “O Globo” de 21 de outubro de 2007.

¹⁰⁸ Ao se destacar esse avanço noticiado não se pretende fazer loas aos feitos da prefeitura, mas antes reconhecer um esforço local para sanar os problemas comuns a todas as cidades brasileiras e especialmente daquelas que passam por um processo de acelerado crescimento como é o caso de Rio das Ostras. Há algum tempo atrás causou espanto o gasto astronômico do município com a urbanização e paisagismo da orla de Costa Azul, com seu piso de porcelanato colonial caríssimo. Esse é um exemplo de contradições do processo que exigem o monitoramento e participação dos cidadãos. O Orçamento Participativo, nesse sentido, pode representar um avanço em direção a se evitar – ou pelo menos de se cobrar explicações dos responsáveis – de situações como essas.

governamentais. Contudo, o mesmo relatório elogia o grau de investimento, reputado como que mantido em “níveis excepcionais, evidenciando uma parcela considerável dos recursos públicos direcionados ao desenvolvimento do município”. Da mesma forma que a capacidade do ente em saldar compromissos imediatos com credores é garantida pela forma como vem sendo geridos os fundos públicos.

O gráfico abaixo aborda a distribuição dos empregos por atividades econômicas. Há, como se vê, um predomínio do setor público como o maior empregador, contudo num grau muito inferior ao caso de Quissamã, o que comparativamente revela uma maior diversificação econômica e maior dinamismo da economia de Rio das Ostras. Contudo é interessante ressaltar que, a despeito de a administração pública representar isoladamente 41% dos empregos do município, o setor agrega ao PIB municipal somente 14% do PIB municipal, segundo dados do CIDE para o ano de 2004 (o mais recente disponível para pesquisa no site do órgão). A rubrica “outros serviços” perfaz 36% desse valor, seguida por “aluguéis” que juntamente com a “administração pública” contribuem com 14%. O setor de construção civil, como já se disse, é um setor importante no município, responsável por 17% do PIB municipal.

GRÁFICO 07



Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE

5.3 - O Modelo de Orçamento Participativo Implantado em Rio das Ostras

O Programa de Orçamento Participativo de Rio das Ostras foi implantado no ano de 1998 sob a administração do prefeito Alcebíades Sabino do PMDB. A indicação para a criação do OP, no entanto, foi feita pelo então vereador Carlos Augusto Carvalho Balthazar, o atual prefeito de Rio das Ostras¹⁰⁹, também do PMDB.

De antemão estamos diante de uma particularidade – mas não exclusividade – já que as propostas de Orçamentos Participativos são comumente associadas a prefeituras administradas pelo PT ou em locais aonde esse partido tenha tido uma atuação importante na sua implantação, como é o caso atualmente de Porto Alegre. Porém, dados demonstram que mais de 250 cidades no Brasil e no mundo adotam o OP (CABANNES, 2004), sendo que, no caso do Brasil, embora haja uma predominância de prefeituras governadas pelo PT, outros partidos como PDT, PMDB e PP encontram-se hoje envolvidos com tais experiências (SÁNCHEZ, 2002; KOONINGS, 2004; BORBA e LÜCHMANN, 2007; SOUZA, 2006). Contudo, no caso de Rio das Ostras, há uma associação explícita ao “modelo” porto-alegrense, seja porque se mire nele para absorver, com adaptações, elementos dessa experiência pioneira, seja porque se estabeleçam comparações para justificar o quão participativo seja o Orçamento Participativo de Rio das Ostras em relação ao modelo de Porto Alegre.

Na abertura do OP de 2006 a secretária de planejamento do município fez a declaração de que vem “tentando se adaptar àquela forma de OP”, referindo-se a Porto Alegre. Daí ter visitado essa cidade, bem como outras experiências como a de Santos (SP), para conhecer as propostas de OP colocadas em prática. Contudo, a experiência pioneira do PT em Porto Alegre esteve sempre na pauta de Rio das Ostras, e isso mesmo reconhecendo-se que obviamente possa haver uma distância entre o discurso e prática, ou seja, entre a associação feita pelos implementadores

¹⁰⁹ Vale ressaltar que este último exerceu o cargo eletivo de vereador por três mandatos, tendo sido presidente da câmara municipal por 12 anos. No último pleito, Balthazar se reelegeu prefeito de Rio das Ostras.

do programa com o OP de Porto Alegre e a prática de sua implementação em Rio das Ostras¹¹⁰.

Com o fito de analisar o modelo em pauta, dispõe-se a seguir, na Figura 06, de um fluxograma com as etapas da elaboração do OP de Rio das Ostras. Nele, as setas representam a direção aproximada dos fluxos de tomada de decisão concernentes ao OP. Não nisso nenhuma tentativa de atribuir um caráter “valorativo” ao sentido dos fluxos no gráfico, por exemplo, fazendo-se uma representação de uma participação “que vem de baixo” e que, por isso, seja mais democrática. Tão somente almeja-se aqui permitir ao leitor uma visualização do procedimento adotado pelo OP de Rio das Ostras partindo-se das reuniões nos setores até chegar ao poder executivo e legislativo municipal.

Como se pode perceber há em alguns pontos do organograma setas de via dupla, indicando coincidência nos membros (por exemplo, todo morador que participa da conferência municipal (2), pode se candidatar ao conselho; da mesma forma que os membros das comissões temáticas são arregimentados a partir deste mesmo conselho). Mas há também setas duplas que indicam equivalência e independência perante a lei no caso da relação entre legislativo e executivo (9 e 8).

¹¹⁰ Durante entrevista cedida ao pesquisador, a secretária de planejamento do município, Rosemarie Teixeira, disse que a adoção do OP em Rio das Ostras se deu no contexto de um município novo, “recém-inaugurado” e que tinha um orçamento pequeno numa cidade que não tinha “absolutamente nada”. Nas suas palavras, “onde alocar recursos?”, “como administrar uma cidade que precisava de tudo?”. O OP naquele momento estava “na moda” e viu na sua adoção uma forma de responder a tais questões.

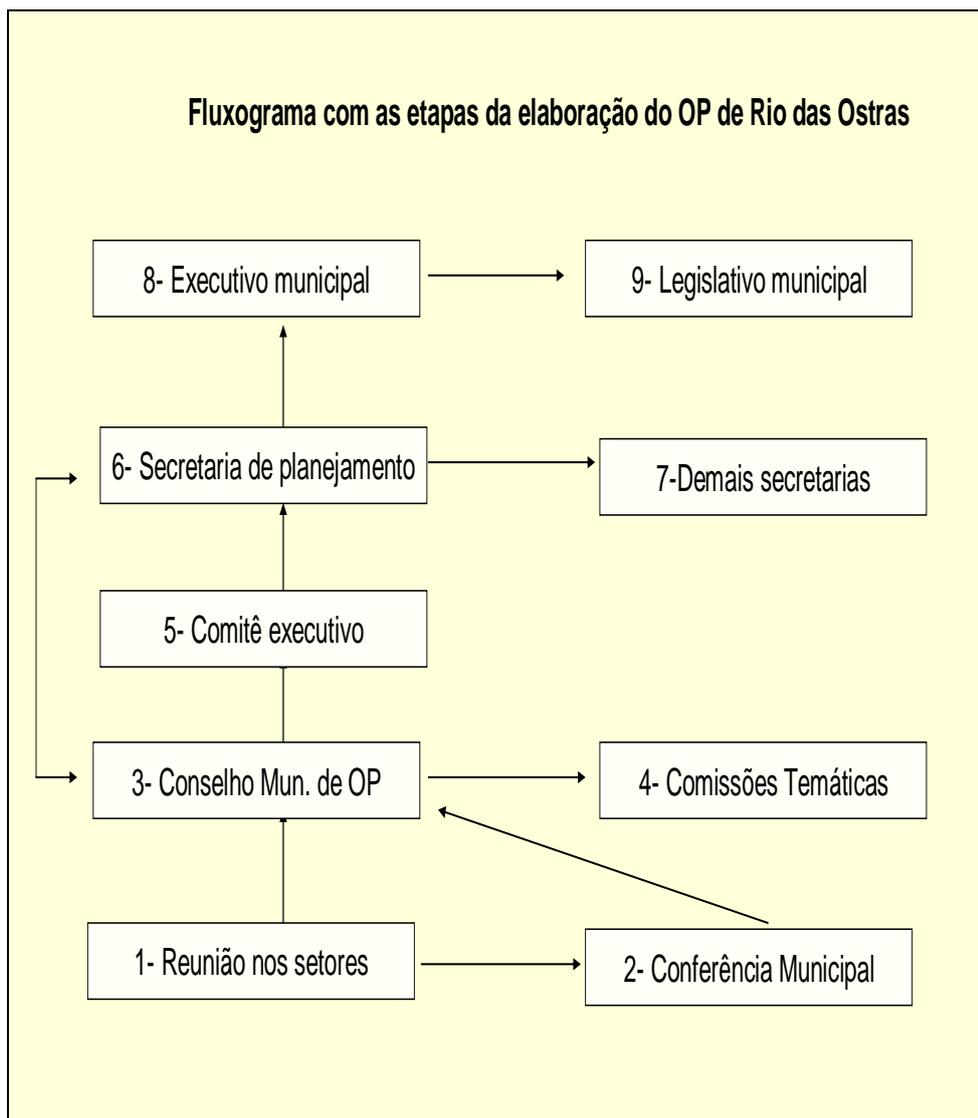


Figura 06: Fluxograma com as etapas da elaboração do OP de Rio das Ostras. Elaboração própria.

Feitas essas ressalvas, as partes que compõem o fluxograma são apresentadas e discutidas:

1- Reuniões nos Setores: Abaixo (Figura 07) está o mapa do município de Rio das Ostras com os quinze setores (de A a P onde cada “setor” ou letra no mapa representa um agrupamento de bairros contíguos). As reuniões são quase sempre realizadas em escolas municipais dentro de cada setor.

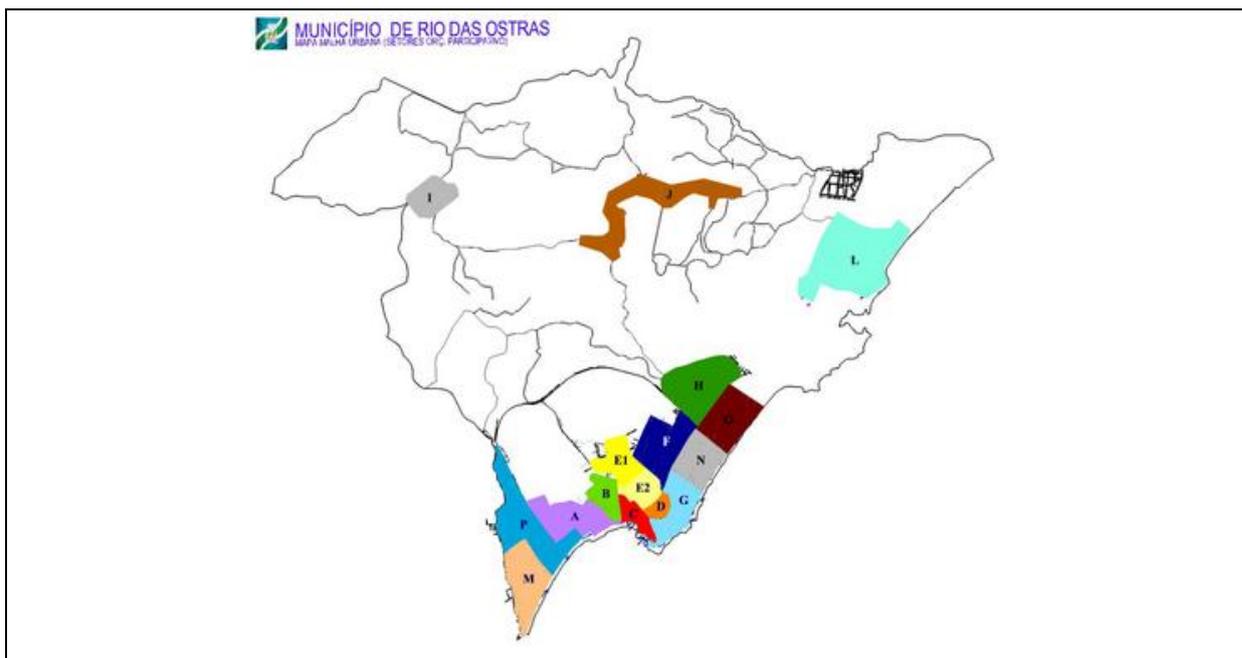


FIGURA 07: OP de Rio das Ostras: Divisão do município em quinze setores. Fonte: site da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. Disponível em <http://www.riodasostras.rj.gov.br/planejamento/divisaodoop.php>. Acesso em 20 dez. 2007.

Essa reunião conta com a presença da Secretária de Planejamento, que dirige o evento em conjunto com a presidente do POP. Dentro das possibilidades, outros secretários municipais e funcionários da prefeitura também participam do evento. Primeiramente é feito um trabalho de explicação do funcionamento do programa e do andamento das obras. É aberto ainda um espaço para que a população possa fazer perguntas e cobrar medidas às autoridades presentes. Só após é que são distribuídas cédulas ou fichas nos quais os moradores registram as “prioridades” (Figura 08) e as “reivindicações” (Figura 09)¹¹¹.

¹¹¹ Embora possa parecer uma frivolidade, cabe ressaltar que durante as reuniões nos setores é oferecido um lanche aos moradores. A função é garantir a confraternização entre as pessoas, mas também oferecer oportunidade para aqueles que vieram diretamente do trabalho.

 **Orçamento Participativo**

Marque na cédula as 5 prioridades que considera mais importantes.

PRIORIDADES SETORIAIS

<input type="checkbox"/> Saneamento Básico- Drenagem e Dragagem	<input type="checkbox"/> Circulação e Transporte
<input type="checkbox"/> Saneamento Básico- Água e Esgoto	<input type="checkbox"/> Áreas de Lazer
<input type="checkbox"/> Habitação	<input type="checkbox"/> Esporte e Lazer
<input type="checkbox"/> Pavimentação	<input type="checkbox"/> Iluminação Pública
<input type="checkbox"/> Educação	<input type="checkbox"/> Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo
<input type="checkbox"/> Assistência Social	<input type="checkbox"/> Cultura
<input type="checkbox"/> Saúde	<input type="checkbox"/> Qualificação/Capacitação Profissional
<input type="checkbox"/> Saneamento Ambiental	<input type="checkbox"/> Outros

FIGURA 08: OP de Rio das Ostras: cédula para escolha das “prioridades”



"Reivindicações"

1- Você é ou faz parte?

Delegado Conselheiro Comissões do POP Outros

2- Sexo: Fem. Masc. Idade: _____ anos

Localidade: _____ Setor _____

Aqui, você pode listar as reivindicações que acredita são necessárias a sua localidade:

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____



FIGURA 09: OP de Rio das Ostras: cédula para escolha das "reivindicações"

As fichas são, então, colocadas num envelope lacrado que será aberto na sala do Conselho do POP, diante de representantes de todos os setores, e quando serão computadas as 5 reivindicações mais votadas entre os moradores por setores. Esse momento de contagem dos votos é aberto a todos aqueles que se interessem pelo processo, independentemente de a votação referir-se ao seu “setor”. As pessoas que participaram da abertura e contagem dos votos assinam o relatório final. Após esse passo é feito um relatório que é, então, enviado à Secretaria de Planejamento.

Há diferenças entre o que se considera ser “prioridades” e “reivindicações”: no primeiro caso, compreendem-se desde obras de maior vulto como esgoto e pavimentação até manutenção de equipamentos e iluminação pública. Segundo a Sonia Augusto Pinto, presidente do Conselho do POP, as prioridades são obras maiores, que necessitam entrar no orçamento da prefeitura (saneamento, esgoto, construção de escola), ao passo que as “reivindicações” são coisas mais imediatas (“a rua tal está sem lâmpada, o hospital tal está sem médico”). O morador do setor que comparece à reunião recebe uma “ficha” (na verdade três folhas) na qual estão arrolados quinze itens, a saber:

- a) *Saneamento Básico*: escoamento da água das chuvas; rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto.
- b) *Habitação*: regularização fundiária e regularização urbanística.
- c) *Pavimentação*: pavimentação de vias urbanas.
- d) *Educação*: educação infantil; ensino fundamental; educação de jovens e adultos; educação especial.
- e) *Assistência social*: atendimento à criança e ao adolescente, à família, `construção e reforma de abrigos; atendimento ao idoso e aos portadores de deficiência.
- f) *Saúde*: reforma/ampliação/construção de postos de saúde; ampliação de serviços da rede básica de saúde; equipamentos e material permanente para os postos de saúde.
- g) *Circulação e transporte*: construção de rotatórias; recuo de transporte coletivo e área de embarque e desembarque de passageiros; abrigo para passageiros; equipamentos de sinalização.

- h) *Áreas de lazer*: manutenção de praças e parques; implantação de equipamentos; proteção à população e ao meio ambiente de danos causados pela ocupação humana em áreas impróprias par moradia.
- i) *Esporte e lazer*: construção e conservação de equipamentos esportivos e de lazer.
- j) *Iluminação pública*: iluminação de logradouros e implantação de novos pontos.
- k) *Desenvolvimento econômico, tributação e turismo*: programa de ocupação e renda; apoio a empreendimentos; urbanização, reforma, ampliação ou construção de equipamentos turísticos; apoio a produção de serviços turísticos.
- l) *Cultura e divulgação*: atividades culturais da cidade.
- m) *Saneamento ambiental*: coleta de lixo.
- n) *Qualificação/capacitação profissional*: estudo e desenvolvimento de habilidades específicas e conhecimento prático.
- o) *Outros*.

De posse desse *menu*, o morador vota, então, naquelas cinco que considera fundamental para seu setor. É deixada ainda alguma linha para que o morador possa explicar ou adicionar algum comentário à sua escolha, caso queira. Na ficha “reivindicações”, por seu turno, o morador tem um espaço para listar cinco pedidos que acredita serem necessários a sua localidade, nesse caso, não se trata de obras em si, mas sim de pequenos concertos, poda e plantio de árvores, troca de lâmpadas queimadas e outros problemas específicos que dependem muito mais de medidas administrativas rápidas do que de um “orçamento” e “planejamento” em si.

2 - Conferência Municipal: A Conferência Municipal é uma reunião congregando os cidadãos do município para decidir questões concernentes ao andamento do OP. A pauta principal da Conferência é a escolha, por meio de votação direta, do presidente e vice do conselho do POP, bem como dos membros das comissões temáticas.

3 - Conselho Municipal de OP: Os membros do Conselho Municipal do OP são escolhidos pelos próprios moradores, durante a Conferência Municipal, num número ideal de 04 representantes por setor, o que representaria um total de 60 pessoas (15X4= 60), para um mandato bienal, podendo o mesmo ser renovado. No caso daqueles setores aonde o número de representantes indicados é inferior ao estipulado inicialmente, as vagas a que teriam direito são “remanejadas” para aqueles setores onde a demanda (ou seja, a participação) é maior. Por exemplo, como o setor B possui apenas um (01) indicado, suas vagas não completadas são remanejadas para setores onde há um número maior do que 4 pessoas desejosas de participar do Conselho. Além desses 60 membros (na verdade atualmente se tem 58), há a indicação de 6 (seis) membros por parte do poder executivo. A população pode participar, com direito a voz mas não de voto, às reuniões do Conselho de OP. As funções do conselho especificadas em lei municipal são¹¹²:

1) - “planejar, sugerir e negociar a inclusão de demandas setoriais prioritárias na legislação orçamentária do município”; 2) “acompanhar a execução das demandas incluídas e consolidadas no orçamento municipal”; 3) “articular com o Orçamento Participativo Jovem, visando a integração de todos os setores da sociedade civil nos trabalhos desenvolvidos pelo POP”; 4) “definir o regulamento do orçamento participativo municipal, em conjunto com o poder público”; 5) “elaborar e aprovar seu regimento interno”¹¹³.

O Conselho possui uma sala fornecida pela prefeitura num prédio chamado de Centro de Cidadania¹¹⁴, com infra-estrutura necessária de secretária – que é uma funcionária da prefeitura – computadores, impressora, armários etc.

4 - Comissões Temáticas: São 12 comissões temáticas com dois membros cada, eleitos dentre os 60 membros do conselho em assembleia extraordinária do Conselho, nas seguintes áreas: 1) Infra-estrutura básica; 2) Saúde; 3) Educação; 4) Meio Ambiente; 5) Capacitação, qualificação profissional, Trabalho e Renda; 6) Turismo e Sustentabilidade; 7) Esporte e lazer; 8) Circulação e Transporte; 9) Assistência Social e Habitação; 10) Cultura e Divulgação; 11) Segurança e Trânsito;

¹¹² Lei n.o 780/2003 e Lei n.o 1125/2007.

¹¹³ Esse ponto das atribuições do Conselho é de extrema importância, como se verá adiante.

¹¹⁴ O Centro de Cidadania é um prédio onde estão concentrados uma série de serviços e órgãos como correios e outros.

12) Criança. Adolescente e Idoso. Tais comissões têm a função de realizar a “interface” entre o conselho e cada secretaria pertinente ao tema.

5 - Comitê Executivo: composto por 12 membros num regime de paridade (seis da sociedade civil – seis do poder público municipal), sendo que, por regimento, a presidência e a vice-presidência são reservadas aos representantes da sociedade civil. São eleitos para o mesmo biênio pelos membros do Conselho e dentre os seus membros por votação por maioria simples.

6 - Secretaria de Planejamento: responsável pela organização e implementação do OP. Na verdade todo processo é centralizado nessa secretaria, sendo, talvez, aquela que tem o maior poder dentro da estrutura de governo.

7 - Demais Secretarias: prestam conta regularmente aos membros da Comissão Executiva e aos membros das comissões temáticas sobre a implementação das deliberações. Há ainda o momento das reuniões públicas (como a presença dos secretários de planejamento e orçamento ao VII Fórum Municipal de Planejamento e Orçamento em 28 de maio de 2007). O Conselho, munido das prioridades e reivindicações dos moradores, envia regularmente a cada secretário um pedido de explicações a respeito da situação e providências tomadas para resolver essas demandas da população. A presidenta do POP relatou que há a verificação das demandas do ano anterior que são checadas pelos conselheiros. Cada secretaria envolvida deve prestar contas da realização ou não das demandas da população. Do orçamento previsto, o que está contemplando aquilo que a população pediu? Que demandas serão atendidas? No entanto, esse mecanismo não é formalizado, pois não há um documento expresso especificando as obras que foram feitas a partir das demandas estabelecidas no OP (esta questão será retomada adiante).

8- Executivo Municipal: como já foi dito, o sucesso das experiências de OP se baseiam na intensa participação e organização social por meio de associações. Contudo, a proeminência do processo reside no poder executivo que, por meio da implementação do OP enquanto política pública cria as condições materiais e o ambiente institucional capazes de permitir a realização do OP. Por outro lado ainda, é o Estado na escala local que se responsabiliza pela aplicação dos recursos e execução das obras demandadas.

Em entrevista concedida a um jornal local¹¹⁵, aquele que é reputado como o fundador do OP, o atual prefeito Carlos Augusto Carvalho Balthazar, explicou como a população iria participar da sua administração:

É muito importante que os novos governantes tenham consciência de que é necessário ouvir os anseios da comunidade. Temos um compromisso muito grande com a cidade porque fomos governados eleitos pelo povo. Por essa razão acredito que a verdadeira democracia apenas é exercida quando os cidadãos participam ativamente das decisões que são colocadas em prática. É dessa forma que eu pretendo governar, discutindo sempre com a população e tendo ela como uma parceira na decisão de nossas ações [...]. O que podemos afirmar é que antes de executarmos uma obra, contratar um serviço ou pensar em qualquer melhoria vamos ouvir a sociedade civil organizada, por meio das associações de moradores, clubes de serviços, instituições e agremiações constituídas, para termos a certeza que estamos no caminho certo. Vamos dividir a responsabilidade porque a cidade não é do prefeito e sim de toda a população. O prefeito é apenas o seu representante.

9- Legislativo Municipal: Como é sabido, é dever do poder executivo o envio da peça orçamentária à Câmara dos Vereadores para votação. Em entrevista concedida para a presente tese, o presidente da Câmara de Rio das Ostras, Vereador Carlos Afonso disse que os vereadores se sentiam “*ameaçados pela participação*” porque esta parecia uma “*divisão do poder*” já que entendiam que o papel deles era exatamente esse, o de “*pedir para fazer obra*”. A julgar pela análise da literatura, trata-se de uma situação idêntica àquelas verificadas em outras partes, mesmo em Porto Alegre onde o OP fez com que os mesmos se sentissem intimidados pela autoridade da vontade popular diante da reduzida valorização dos seus mandatos (SILVA, 2006). Ao ser perguntado se o OP retira do vereador a possibilidade de incorporar e atender demandas de sua base, Carlos Afonso respondeu isso só acontece naqueles casos em que o vereador “*que não sabe o papel dele*”. Segundo o mesmo, ele aprendeu a adotar uma postura diferenciada: o OP é seu “manual”, sua “bíblia”, ou seja, aquele conjunto de demandas da população que norteiam sua ação. Portanto, a visibilidade do vereador é garantida quando este é capaz de acompanhar e exigir a execução das obras, utilizando-se

¹¹⁵ Jornal Press Magazine, ano v, n° 5 de 1999.

dos dados levantados a partir das demandas da população como um “norte” da sua ação junto ao poder executivo. O vereador, nesse sentido, faz a intermediação com o prefeito da exigência da população na execução das obras, ou segundo suas palavras “o vereador briga, tem que dar explicações aos munícipes, ele é o advogado das questões”.

Na parte que segue, será apresentada e analisada uma iniciativa do poder público de Rio das Ostras que, embora se inscreva dentro da estrutura mais ampla do OP, guarda características singulares que muito nos interessam aqui. Isso por seu caráter de “pedagogia urbana” e por sua capacidade de estimular a formação de capital social entre os estudantes da rede de ensino do município, o Orçamento Participativo Jovem.

5.4 – O Orçamento Participativo Jovem (OP jovem) de Rio das Ostras

Não basta dizer que o OP jovem seja uma iniciativa da prefeitura municipal de Rio das Ostras. Ele é, acima de tudo, uma ação encabeçada e gerida pela secretaria de planejamento do município. Isso significa que a secretária e seu *staff* estão pessoalmente envolvidos no processo, seja produzindo uma cartilha especialmente voltada para o público adolescente explicando noções básicas sobre o orçamento municipal e a importância da participação no OP e no OP jovem ¹¹⁶, seja indo à rede de escolas municipais, estaduais e particulares para divulgar o programa e estimular a participação dos estudantes. Após esse trabalho inicial de visita e divulgação nas escolas, o poder público, sempre via secretaria de planejamento, fornece o suporte material ao programa por meio do patrocínio da participação dos membros do OP jovem em congressos e encontros, bem como através da disponibilização de uma sala específica para reuniões dentro do prédio do Centro de Cidadania ¹¹⁷, dotada de computadores, alguns livros e mobiliário.

¹¹⁶ Ao final da tese, no anexo, o leitor poderá ver a capa desse material. A sua íntegra pode ser obtida através do portal eletrônico da prefeitura dentro do link da secretaria de planejamento. Ver www.riodasostras.rj.gov.br/planejamento.

¹¹⁷ Portanto, como se viu, dentro do mesmo prédio onde o OP mantém sua estrutura de funcionamento.

Tão importante quanto esse tipo de suporte é a abertura do poder público às demandas oriundas do OP jovem. Os membros do programa entrevistados foram unânimes em afirmar ser fácil o contato com a secretária de planejamento e com o próprio prefeito para reivindicar melhorias específicas ou para pedir explicações sobre obras. Portanto, dentro da estrutura daquilo a que se propõe, o programa estabelece um canal entre os estudantes e o poder público recebendo, ouvindo e dando respostas às demandas emanadas das reuniões nas escolas. É nessas reuniões que, da mesma forma que no caso do OP “regular”, há uma sondagem sobre as “reivindicações” e as “prioridades” dos estudantes que serão mais tarde computados na sala do OP jovem e os resultados posteriormente tornados públicos na internet. Mas a coordenação do OP jovem é procurada também pelos estudantes da rede de ensino do município (não necessariamente das escolas municipais) para encaminhar pedidos à prefeitura para resolução de problemas pontuais como falta de ônibus ou pequenos reparos nas escolas.

A partir da pesquisa de campo efetivada, elaborou-se a Figura 10 a seguir. No topo do gráfico está a secretaria de planejamento, ilustrando sua ação efetiva para a promoção do OP Jovem no município. É a partir dela que o programa se instala na rede de escolas num trabalho minucioso de ida a todas as salas de aula para a explicação do programa e o chamamento à participação (as escolas estão nomeadas no gráfico genericamente por “A”, “B”, “C”, “D” e “E”). Cada sala indica um representante e, após um processo de eleição, são escolhidos dois representantes por escola para a participação na conferência do OP jovem. Diga-se, de passagem que, da mesma forma que no caso do OP “adulto”, tem-se aqui também um modelo piramidal que envolve representação dos interesses por meio da eleição do conselho.

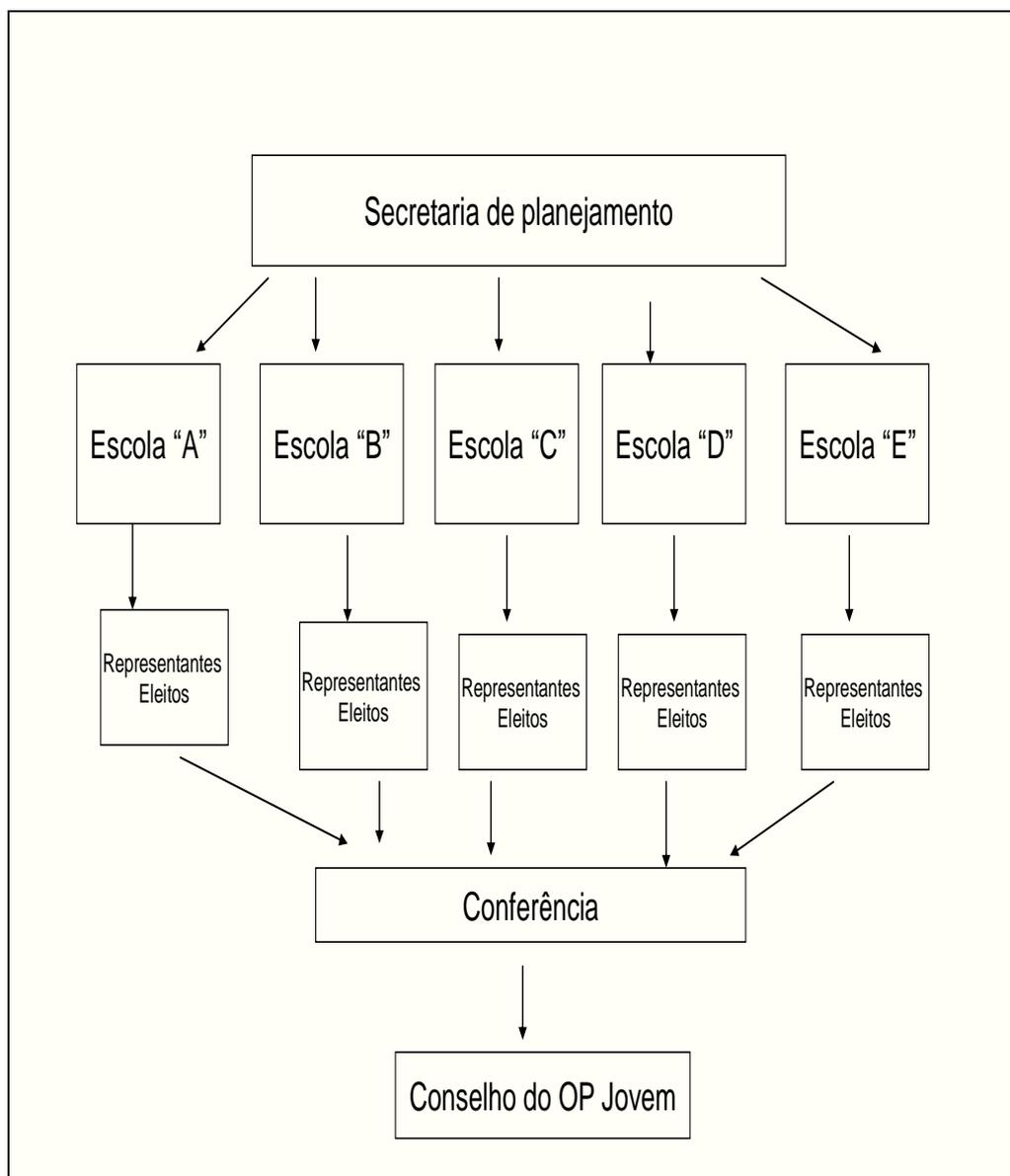


FIGURA 10: Organograma do Funcionamento do Op Jovem de Rio das Ostras: o processo de escolha dos representantes. Fonte: Elaboração própria.

Nesse evento, uma vez congregados todos os representantes anteriormente eleitos nas salas de aulas das respectivas escolas, é eleita a presidência, a vice-presidência e os chamados “assessores executivos”. Esse procedimento é precedido pela exposição oral dos candidatos dos motivos pelos quais os presentes deveriam votar neles (portanto após uma espécie de campanha eleitoral). É esse corpo eleito que formará então o Conselho de OP jovem, totalizando 18 membros. A partir daí, esse conselho atuará nas escolas, visitando-as, explicando o sentido do OP jovem e

estimulando a indicação das “prioridades” e abrindo espaços para o registro de sugestões, pedidos e reclamações. Após a contagem da indicação das prioridades, são computadas aquelas cinco mais votadas que depois então serão encaminhadas às secretarias de governo responsáveis. O gráfico abaixo se presta a explicar melhor esse ponto.

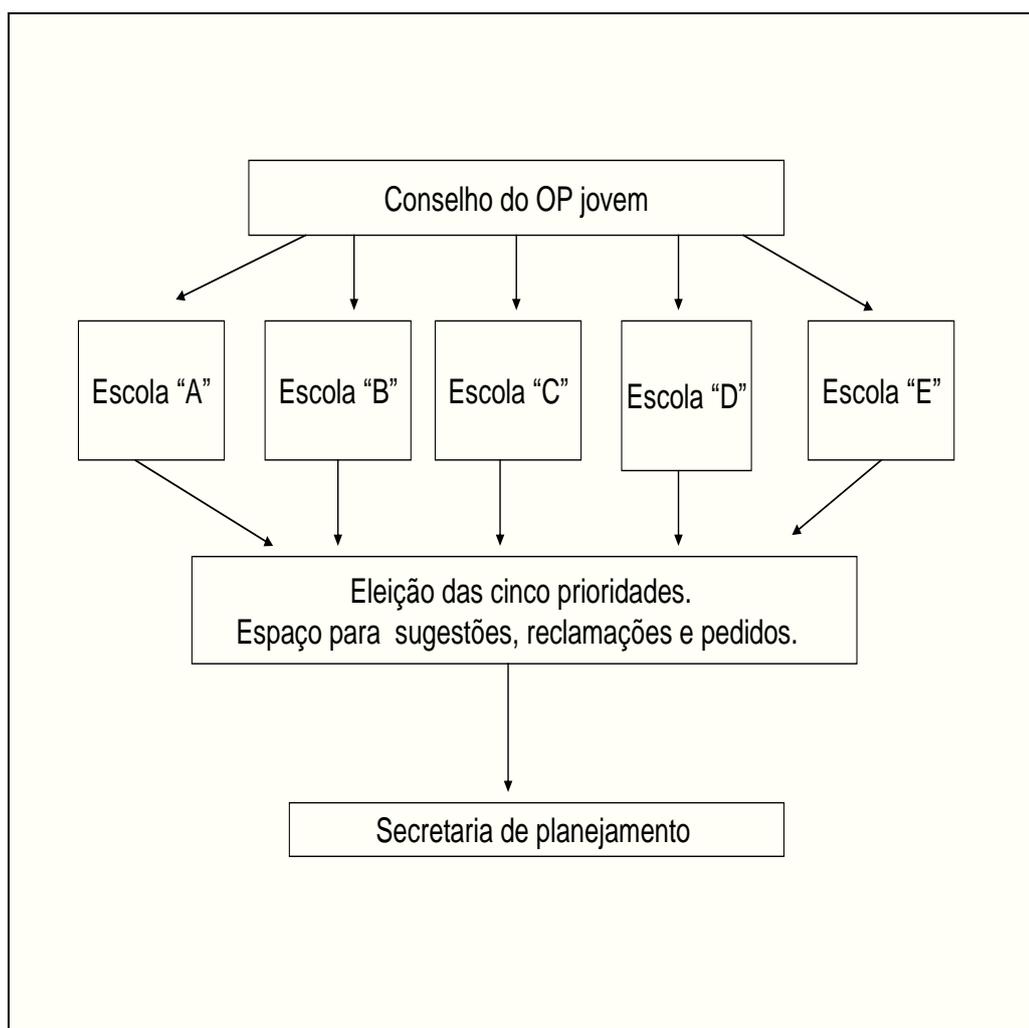


FIGURA 11: Organograma com o funcionamento do OP Jovem de Rio das Ostras: o papel do conselho do OP Jovem. Fonte: Elaboração própria

Muito das reivindicações dos estudantes referem-se a medidas pontuais como concertos, melhorias e transporte. Como ao que tudo indica há uma abertura do poder público a essas reivindicações (ou seja, no que se refere a essas demandas imediatas o governo é *accountable*), o OP jovem se torna um canal por meio do qual questões concernentes aos jovens estudantes encontra alguma ressonância. Uma adolescente entrevistada, membro do conselho do OP Jovem, relatou um exemplo disso:

Tem um colégio [...] que estava passando por alguns problemas, não estava muito bom e os alunos reivindicaram, pediram para a gente fazer a obra [sic], aí a gente recorreu para o prefeito... a gente tem livre acesso ao prefeito, então a gente correu atrás, conversamos com o prefeito aí ele foi melhorando o colégio. À primeira vista você não pensa que é um colégio público, é um dos melhores colégios que tem. Ele é lindo, a estrutura é bonita e os alunos reivindicam, deram a opinião deles, pediram [...].

As prioridades apontadas pelo OP Jovem se referem, diferentemente do OP “regular”, a problemas concernentes a toda cidade e não aos setores específicos. Isso é fácil de se compreender se levarmos em conta que embora prevaleça nas escolas alunos oriundos das vizinhanças, elas são na prática formadas pelo somatório dos estudantes de diferentes partes da cidade.

Há que se ter em mente que estamos diante de um modelo em construção (a posse da atual diretoria foi em 2007), cheio de lacunas e de necessidade de aprofundamentos. Mas isso não elimina o importante papel desempenhado pelo OP Jovem no desenvolvimento de uma cultura cívica, de participação e preocupação com os problemas da cidade. Ao serem perguntados sobre a importância do OP Jovem e de como ele influenciou a vida pessoal, os conselheiros entrevistados relataram o aprendizado e o interesse despertado com a participação no OP jovem. Há nisso um importante aspecto que é o transbordamento da ação de participação dos estudantes para os pais, o orgulho em participar de eventos representando sua cidade, o reforço do sentimento de pertencimento e de coesão social que o OP jovem desperta não só nos membros do conselho como também nos estudantes em geral. OP jovem faz com que redes de participação sejam estabelecidas entre os estudantes, que se conhecem e estabelecem entre si metas em comum que dizem

respeito à cidade como um todo podendo funcionar como um importante elemento de coesão social e, nesse sentido, de formação de capital social.

5.5 De volta à teoria do capital social com os olhos voltados para Rio das Ostras

O Orçamento Participativo é um modelo de política que depende fundamentalmente do ambiente político no qual ocorre, da existência de formas anteriores de organização e da capacidade do governo local em sensibilizar a população em torno de uma agenda e de, a partir daí, gerir o processo, estabelecer procedimentos que ditem as “regras do jogo”. É, portanto, no entroncamento entre ação de abertura do orçamento por parte do executivo local às demandas da população e a disposição da população em participar que se situa a chave do sucesso das políticas desse tipo.

Ao tomar-se como objeto de estudo o Orçamento Participativo de Rio das Ostras, teve-se como norte a capacidade desse programa de deflagrar um processo mais amplo de engajamento, interesse e participação, no contexto de uma municipalidade que goza de uma folga orçamentária em função dos recursos dos royalties. Como pano de fundo da análise está a preocupação com os mecanismos através dos quais as sociedades podem alcançar o bom governo: justo no que se refere à distribuição dos recursos, transparente no que se refere aos seus atos e democrático não só no que se refere aos mecanismos de alternância de poder como também no que diz respeito à capacidade de abertura às demandas emanadas da sociedade. O pressuposto subjacente a isso é de que o capital social pode ser criado a partir da intervenção do estado (no caso na escala local), por meio de suas políticas públicas. Diferentemente, portanto, daquela versão “simplificada” da teoria do capital social (na verdade em grande parte fruto das conclusões do “Comunidade e Democracia” de R. Putnam). Esta linha de raciocínio trazia consigo, no limite, a quase impossibilidade da mudança, sendo esta relegada a um longo processo histórico em direção a sociedades cívicas.

A interferência do estado, por meio de suas políticas públicas, de sua abertura às demandas e de sua presença física e institucional pode ser um importante fator para a geração e manutenção de capital social. Envolvimento, engajamento e participação nos assuntos da coletividade são atributos sociais que podem ser exercitados quando há espaços institucionais que lhes permitam agir. Nesse sentido, no caso do OP de Rio das Ostras, destacam-se os seguintes aspectos positivos: i) sua capacidade de educar o cidadão nas questões referentes ao orçamento municipal, explicitando o que são receitas e despesas, o peso dos royalties e o crescimento das demandas a partir das transformações na cidade. Há nele, portanto, um processo de “pedagogia urbana” fundamental ao aprimoramento da democracia (RODRIGUES, 2008); ii) estimula no cidadão o exercício da alteridade na medida em que faz exercitar o respeito às diferenças nas visões e no diálogo em torno de questões concernentes à cidade; iii) o OP faz com que o poder público forneça justificativas para o investimento – ou não- em certas áreas do município e em certos setores; iv) estabelece um canal por meio do qual as demandas e solicitações da sociedade podem chegar até o poder público; v) prepara gerações mais jovens, por meio do OP jovem, no exercício democrático e vi) estimula a informação, o entendimento e o engajamento nas questões e problemas concernentes ao lugar, portanto, pode funcionar como componente que reforça a conexão e o sentimento de pertencimento.

Apontar esses aspectos relevantes e positivos do OP de Rio das Ostras não significa desconsiderar contradições e necessidade de aprofundamento do processo. O exercício de comparar certos aspectos do OP de Rio das Ostras com outros “modelos” pode ser frutífero para análise que se pretende desenvolver aqui, muito embora se esteja ciente de que, apesar do fato de terem algumas características em comum, os orçamentos participativos são caracterizados por sua diversidade, flexibilidade e rápida adaptação aos contextos locais (Cabannes, 2004, p. 40). Embora esse fato, a comparação entre diferentes “modelos” pode ser um interessante exercício, capaz de revelar não só as características do modelo de OP de Rio das Ostras como também algumas de suas limitações.

O Quadro 15, a seguir, permite a comparação de três modelos, Porto Alegre, Belo Horizonte e, é claro, Rio das Ostras. Obviamente que, como em toda comparação, há certos riscos em se tratando de realidades muito diferenciadas (vale ressaltar duas importantes capitais estaduais, metrópoles de peso regional, com grande população e diversificação de atividades econômicas comparadas a uma cidade litorânea com menos de 70.000 habitantes, recém emancipada e dependente de uma fonte de recursos chamada *royalties*). No entanto, o que se pretende chamar a atenção é justamente para uma política pública implementada nessas três realidades, visando aprofundar o entendimento do modelo adotado em Rio das Ostras na sua relação com o capital social, destacando-se quatro aspectos relevantes: a importância das associações de moradores, os critérios de alocação de recursos, os mecanismos de accountability e a porcentagem do orçamento destinado ao OP.

Quadro 16

TRÊS DIFERENTES EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

	<i>Porto Alegre</i>	<i>Belo Horizonte</i>	<i>Rio das Ostras</i>
Implantação e partido político responsável	1989 - PT	1993 - PT	1998 - PMDB
Pré-condições ou fatores sociais que possibilitaram seu advento	Tradição associativista e de organização comunitária. Existência de Assembléias regionais introduzidas pelo movimento comunitário nos anos 70 e 80	Processo de abertura à participação desde os anos 70-80 não só com a criação de programas e conselhos específicos para esse fim como também com a subdivisão do município em unidades menores, mais próximas dos cidadãos, as Administrações Regionais. * Existência de Assembléias regionais introduzidas pelo movimento comunitário nos anos 70 e 80	Histórico de luta e mobilização em torno da emancipação e o reforço da ação das associações de moradores nesse processo. Experiência do OP de Porto Alegre e a ação do poder público municipal em implantar o OP
Crítérios para a aplicação dos recursos a partir do OP	Crítérios técnicos que envolvem uma hierarquização das prioridades envolvendo três variáveis: o acesso anterior da população ao bem público em questão (por ex. a porcentagem de ruas pavimentadas) a população total e a decisão da população nas assembléias intermediárias.	A prefeitura indica um montante de recursos disponíveis para o OP. Destes, 50% são divididos igualmente entre as nove regionais e os 50% restantes são divididos levando-se em conta a classificação num índice composto pela relação entre população e renda. Quanto maior o IQVU, menor a quantidade de recursos disponíveis.	- primordialmente critérios técnicos, embora, pelo menos em tese, se pese a questão da necessidade maior de certas comunidades mais carentes.
Mecanismos de Accountability	Estabelecimento de Instituições de monitoramento: o Conselho de Orçamento Participativo	Estabelecimento de Instituições de monitoramento: o COMFORÇA***, com funções que vão do acompanhamento da execução das obras até o acompanhamento do processo de licitação das mesmas, além, é claro, do papel de solicitar informações e esclarecimentos do poder público nas questões relacionadas ao OP.	Estabelecimento de Instituições de monitoramento: o Conselho de Orçamento Participativo.

Fonte: Organizado pelo autor

* Segundo Boschi (2005, p. 186), tais iniciativas não chegaram a inaugurar um novo estilo de governar, mas criaram condições institucionais para tal (principalmente no caso da descentralização), contribuindo também para manter uma certa vitalidade de formas de organização popular onde elas já tinham maior enraizamento.

** Índice de Qualidade de Vida Urbana

*** COMFORÇA:

É importante chamar a atenção para o fato de que tais experiências têm em comum o fato de se basearem em formas de organizações sociais anteriores à implantação do OP e que, de alguma forma, desempenharam um importante papel no processo. Segundo Avritzer (2002), a pré-existência de práticas participativas na sociedade civil aumenta as possibilidades de sucesso dos arranjos participativos introduzidos na escala local. Tal constatação vai ao encontro da literatura sobre o tema, pois como demonstrou, Yves Cabannes ao basear-se na experiência de 25 municipalidades na América Latina e Europa:

*A clear lesson is that participatory budget does not exist in an isolated way. Above all, they are part of a culture of participation and relationships between local government and society. They require a mobilized citizenry as a precondition for success.*¹¹⁸
(CABANNES, 2004, p. 40).

Boschi (2005), nessa mesma direção, credita o sucesso de certos formatos de governança – no caso o OP - a fatores contextuais nos quais estão inseridos, como as medidas descentralizadoras e a instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzam os riscos de “*captura clientelista*” por meio do fortalecimento dos “*vínculos associativos oriundos da mobilização coletiva no âmbito local*” (BOSCHI, p.193). Ao comparar o OP de Belo Horizonte e Salvador, o autor é enfático ao afirmar que a principal diferença entre ambas é o fato de a primeira ser mais dotada de capital social, possuir uma coalizão de governo mais bem articulada e de ter um espaço de representação maior e mais denso. Em Salvador, por sua vez, “*a ausência de um processo de descentralização administrativa e de uma estrutura representativa parecem ser os principais fatores para o insucesso da experiência de Orçamento Participativo*”. (BOSCHI, 2005, p.195).

Quando se reflete sobre o caso de Rio das Ostras à luz dessa questão se percebe claramente o importante papel das associações de moradores locais como “porta de entrada” para a participação no OP. Isso ficou evidente por meio das entrevistas feitas nas quais aos serem perguntados sobre os motivos do interesse

¹¹⁸ “Uma lição clara é que o orçamento participativo não existe de uma forma isolada. Acima de tudo, ele é parte de uma cultura de participação e relacionamento entre o governo local e sociedade. Ele requer uma cidadania mobilizada como uma condição para seu sucesso”. Tradução livre do autor.

em participar do OP, os entrevistados sempre evocavam uma tradição pessoal em ativismos de bairro, clubes, sindicatos, organização de festas e associações, sendo portanto, a participação no Conselho do OP, um curso “natural” nas suas trajetórias. Há que se ter em mente que o processo de emancipação teve ativa participação das associações de moradores, participação essa que se estendeu em relação ao Orçamento Participativo. Por outro lado, a associação de moradores acaba tendo um importante papel na concretização do OP tendo em vista que, por um lado, é a partir dela que são formados quadros para os seus órgãos como o Conselho e as Comissões. Por outro, acaba assumindo o papel de intersecção entre o poder público e a população por meio do acompanhamento das obras e da prestação de informações gerais sobre investimentos e satisfação de demandas oriundas do OP.

Outro ponto que chama a atenção é a existência em Porto Alegre e em Belo Horizonte de critérios claros para a aplicação de recursos que levam em conta aspectos sócio-espaciais referentes ao acesso - ou não - da população dos diferentes bairros da cidade a um dado bem público (por exemplo, calçamento de ruas). Não há em Rio das Ostras a presença formal desses critérios, como ocorre nessas naquelas duas cidades. Isso não significa, no entanto, que esta questão não esteja na pauta de discussão no momento da aplicação dos recursos em Rio das Ostras, conforme se pôde constatar por meio das diversas entrevistas realizadas. No entanto a falta de formalização - ou melhor dizendo, de institucionalização de critérios claros - acaba por dar ao modelo da cidade fluminense um caráter mais frágil tanto no que se refere à aplicação de recursos com vistas a promover a justiça espacial no município, quanto no que se refere à possibilidade de monitoramento por parte da população.

Um terceiro ponto diz respeito aos mecanismos de accountability ou a capacidade de transparência do poder público e de monitoramento por parte dos cidadãos, um aspecto fundamental dentro da discussão do capital social. Há que se desdobrar esse aspecto em duas vertentes interligadas e que são capazes de trazer à tona o grau de abertura do poder público nesse aspecto: por um lado, há o *accountability* diretamente relacionado ao programa em foco, no caso, a aplicação de recursos nas obras do Orçamento Participativo. Por outro lado, pode haver um processo de aprofundamento dessa capacidade de “transparência” por meio da

abertura ao monitoramento de outros aspectos direta ou indiretamente ligados ao OP. Nesse sentido, a efetivação da possibilidade de *accountability* se dá por meio dos Conselhos, órgãos que são parte constitutiva da estrutura do OP, revestidos dessa prerrogativa. Contudo, o escopo de abrangência – portanto de *accountability* - desses conselhos irá variar de acordo com a estrutura institucional-legal de cada caso, ou em outras palavras, das funções, atribuições e estrutura física e institucional especialmente destinada a esses órgãos.

O caso exemplar disso é o COMFORÇA de Belo Horizonte. Esse órgão do interior do OP de Belo Horizonte é composto por membros de cada região eleitos em assembléia e que terão a função de acompanhar a realização das obras demandadas (AZEVEDO e GUIA, 2005). De acordo com Faria (1996, *apud* AVRITZER, 2005), a COMFORÇA possui as seguintes funções: 1) acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e o calendário das obras do OP; 2) detalhar, complementar ou subdividir, ouvindo a comunidade, as obras definidas no Fórum; 3) promover debates com assessores, órgãos ou entidades para subsidiar decisões internas; 4) solicitar esclarecimentos ou informações às autoridades municipais sobre obras em execução; 5) realizar reuniões com representantes do OP nas sub-regiões para discutir o andamento da execução orçamentária; 6) designar pelo menos dois membros efetivos para acompanhar o *processo de licitação das obras* (grifo nosso); 7) participar na organização do fórum regional; 8) investigar casos de suspeita de favorecimento de pessoal dos próprios membros do COMFORÇA. Como se pode perceber são funções que vão ao encontro do que foi falado no parágrafo anterior, ou seja, funções e atribuições que extrapolam os limites do próprio OP e se estendem por questões mais amplas relativas ao próprio orçamento municipal e o cuidado com a coisa pública: o monitoramento da aplicação de recursos, a exigência de esclarecimento do poder público¹¹⁹ e o processo de licitação de obras (inegavelmente fonte de desvios de verbas e desmandos com o dinheiro público).¹²⁰

¹¹⁹ O que na ciência política chamaríamos de *responsivness*.

¹²⁰ Avritzer (2005) considera assim que, por meio do COMFORÇA há a incorporação de “formas autônomas de organização da população no estabelecimento de um processo de controle das operações do próprio aparato administrativo das prefeituras estabelecendo uma conexão entre as decisões tomadas nas assembléias e a forma como elas se traduzem em decisões administrativas” (p. 213).

Um quarto e último ponto a ser destacado nessa comparação é a porcentagem do orçamento municipal destinado ao OP. Esse é um critério importantíssimo para se analisar as experiências de OP partindo-se do pressuposto de que mais recursos alocados para esse fim representem uma consistência maior da política pública, bem como uma maior capacidade de a sociedade local de interferir e direcionar investimentos que vão ao encontro de suas necessidades. Ao expor grandes temáticas de debate sobre o OP, Yves Cabannes (2004), chama atenção para essa variável ao contrapor o que chama de “*gerenciamento da escassez*” ao “*controle total dos recursos públicos*”, ou seja, a proporção do orçamento e a quantia absoluta que são colocadas em discussão. Segundo ele, “*significant differences exist between experiences in which less than 1 per cent of the budget is discussed and those that have already reached 100 per cent*”¹²¹ (CABANNES, 2004, p. 28-29).

À primeira vista, Rio das Ostras está mais para 100% do que para 1% porque, em tese, as necessidades vocalizadas pela população através das votações das “demandas” e “prioridades” são incorporadas à peça orçamentária de acordo com critérios técnicos e de disponibilidade de recursos, não havendo uma parcela ou porcentagem específica do orçamento total do município destinada ao OP. Das entrevistas feitas com conselheiros do POP de Rio das Ostras ficou claro que essa não é, nem de longe, uma questão que entre na pauta de discussões (muitos dos conselheiros sequer sabiam do que se tratava o assunto e nem que havia essa possibilidade). Em entrevista, a secretaria de fazenda do município, ressaltou positivamente esse ponto chamando a atenção para o fato de que, enquanto em outros municípios há uma porcentagem do orçamento especialmente destinada a esse fim, em Rio das Ostras as necessidades entram no orçamento como um todo, não havendo discriminação na peça orçamentária da parte relativa ao OP. A tônica de sua fala, vale ressaltar, foi a positividade e relativa superioridade do OP do município em relação a outras experiências.

O Orçamento Participativo em geral, e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras em particular vem corroborar a hipótese da possibilidade da criação do

¹²¹ “Diferenças significativas existem entre experiências nas quais menos de 1 por cento do orçamento é discutido e aquelas nas quais já chegaram a 100 por cento”. Tradução livre do autor.

capital social a partir da ação do estado, na medida em que possibilita a criação de redes que conectam a sociedade civil e o estado em torno da resolução de determinados problemas. A abundância de recursos dá ao poder público municipal grande capacidade de intervenção, e permite que cada “setor”, ou agrupamentos de “bairros”, reivindique obras e melhorias sem levar em conta o todo, ou seja, sem que esteja em jogo a disputa por recursos finitos, limitados que devem ser disputados entre os diversos bairros que compõem a cidade em função do grau de carência e não acesso aos serviços públicos.

Mas isso não elimina, de forma alguma, a necessidade de uma visão do todo, porque os recursos são abundantes, mas não são infinitos e o poder público usa de argumentos para sensibilizar os cidadãos a respeito da necessidade de obras em determinadas áreas da cidade e não em outras. Em suma, embora de fato o OP de Rio das Ostras faça com que os cidadãos pensem nas melhorias necessárias nos seus respectivos “setores”, isso não elimina a formação de redes de moradores a partir das Conferências de Orçamento Municipal, da própria estrutura organizacional do OP com conselheiros eleitos a partir de todos os “setores” e das reuniões nos setores nas quais o poder público é chamado a dar explicações a partir de uma visão macro, da cidade como um todo.

Ao estabelecer esse canal que liga a sociedade ao estado, o OP cria o capital social do tipo “linking”, ou seja, aquele referente às ligações verticais entre a sociedade e aqueles que ocupam postos nas organizações formais do estado. As reuniões nos “setores” são introduzidas pela secretária de planejamento, que explica o processo e presta contas. Da mesma forma, nesse momento, demais secretários e funcionários públicos dos setores administrativos ligados ao orçamento estão presentes para ouvir as reclamações e prestar contas. A manutenção e fortalecimento desse tipo de capital dependem, a nosso ver, não só da capacidade do poder público de prover respostas como também de realizar ações efetivas para sanar aquelas carências e pedidos de forma satisfatória. Caso contrário, corre-se o risco de se esvaziar o processo caso haja o desestímulo à participação pela incapacidade de o poder público em prover respostas e medidas eficientes que vão ao encontro das necessidades e anseios emanados nas reuniões nos “setores”.

Muito das concepções clássicas sobre a relação entre o estado e a sociedade civil acentuaram a oposição entre estas duas instâncias, tomando principalmente o estado como o “inimigo” que deveria ser combatido. A teoria do capital social vem acentuar o importante papel das relações de complementaridade e inserção entre estado e sociedade civil, demonstrando as ações positivas daí advindas. Normas de cooperação e redes de engajamento cívico que conectam cidadãos a agências governamentais na realização de certos objetivos foram o cerne daquilo que Evans (1996a e 1996b), Ostrom (1996) e Fox (1996) chamaram de sinergia estado-sociedade.

A pesquisa demonstrou a forte relação entre a secretaria de planejamento do município e a coordenação do OP. Há entre eles uma relação muito estreita de entrosamento e complementaridade nas ações. Contudo, uma perspectiva de capital social sinérgico não pode prescindir dos cuidados em relação aos interesses políticos e econômicos no interior do próprio aparelho de estado, interesses esses que se traduzem na necessária independência de ambas as partes. Em outras palavras, a coordenação do OP representa a população e a secretaria de planejamento representa o governo instituído e esse é um ponto fundamental se se quiser manter os limites claros entre essas esferas e a capacidade da coordenação do POP de cobrança dos atos do poder público. Não se quer com isso dizer ou mesmo insinuar que a coordenação do OP seja “cooptada” pelo poder público municipal. Não é o caso, de forma alguma. O que se quer é acentuar a necessidade de limites claros entre a ação do poder público de um lado e a coordenação do programa, de outro. O OP é gestado no executivo municipal via secretaria de planejamento, mas uma vez implantado e escolhidos os cidadãos que comporão a coordenação do programa (portanto que representarão os interesses da população), há que se manter uma saudável complementaridade na diferença.

A pesquisa de campo demonstrou um papel extremamente preponderante da secretaria de planejamento na concretização do OP de Rio das Ostras. Não se pretende retornar a esse fato, mas ressaltar que durante a pesquisa de campo o pesquisador se deparou com situações inusitadas, nas quais os entrevistados (Conselheiros do OP e do OP Jovem) só deram as entrevistas após sondar com a própria secretária se podiam ou não fazê-lo. Esse fato pode ser representativo do

que se falou no parágrafo anterior, ou seja, a importância da necessária complementaridade na diferença e na independência. É importante frisar que não houve impedimento por parte da secretária de planejamento ou por quem quer que seja da prefeitura que as pessoas dessem as entrevistas (o que seria um absurdo). Contudo, questiona-se até que ponto isso não pode ser revelador de aspectos relacionados a uma cultura baseada em laços verticais entre a sociedade e o estado.

A pesquisa demonstrou um efeito nada desprezível do OP que é seu papel como elemento de coesão social referendada nos territórios dos vários agrupamentos de “bairros” que compõem o município. E isso dentro de uma realidade de acentuado crescimento populacional, fruto das migrações, por que passa a localidade. Rio das Ostras passa por um processo de transformação econômico-social, fruto em grande parte do afluxo de recursos dos royalties do petróleo, cuja face mais visível é a transformação de um balneário de veraneio numa cidade de mais de 70.000 habitantes dentro de um curto espaço de tempo. Como se viu, Putnam reputa à mobilidade da população e a conseqüente ausência de laços uma das causas do declínio do capital social nos Estados Unidos.

A questão de fundo, então, não é somente a capacidade do poder público de prover esses contingentes de infra-estrutura urbana adequada – o que é um feito louvável - mas também de estimular as normas e valores sociais que reforcem o cuidado com a coletividade, o sentimento de pertencimento e a preocupação com a realidade local, seus problemas e desafios. Outro aspecto que merece ser destacado é a elevada capacidade de accountability, a proximidade do governo em relação aos governados e a presença do estado local na vida das pessoas.

Por fim, mas não menos importante, é a relação entre o OP de Rio das Ostras e o Legislativo municipal. Boaventura de Souza Santos (1998) chamou atenção para o fato de que o modelo de tomada de decisão do OP tenta reconciliar o princípio da representatividade democrática do executivo à democracia participativa dos cidadãos organizados em associações populares e assembleias. Contudo, segue Boaventura de Souza Santos, o contrato político existente entre o executivo e a comunidade não se estende ao legislativo. Ao contrário, ao estabelecer essa relação mais direta entre o prefeito, seu corpo de funcionários e as comunidades -

seja diretamente por meio das reuniões nas regiões que compõem a cidade, seja indiretamente por meio dos conselheiros eleitos - a dinâmica do OP acaba por colocar em xeque um dado modelo de política no qual o vereador se “interpõe” entre a população e o executivo, solicitando serviços e obras para suas “bases”. Na imensa maioria das vezes as ações do corpo do legislativo se dão sob bases clientelistas e/ou populistas na medida em que direitos sociais dos cidadãos são utilizados como moeda de troca eleitoral e de manutenção de certo *status quo* (Goulard, 2006).

Com se viu, a política de OP se interpõe nesse processo, tendo em vista que o que será debatido, aprovado ou rejeitado, não é tão-somente uma iniciativa do executivo, mas sim uma demanda socialmente estabelecida e legitimada por meio de um processo de discussão. Do ponto de vista do legislativo municipal há um “engessamento” de suas ações nessa questão: em primeiro lugar, a dificuldade de se opor ou reprovocar um orçamento que foi legitimado pelo mecanismo de OP sem com isso fracassar politicamente (KOONINGS, 2004). Em segundo lugar, a dificuldade em se alterar no todo ou em parte aquilo que foi enviado pelo executivo. Estendendo o raciocínio mais adiante, há que se ressaltar que o OP desestimule – embora não elimine - aquela tradicional lógica de atuação clientelista e populista das câmaras brasileiras.

Foi demonstrada aqui a opinião de um vereador com relação ao OP de se colocar como o “advogado” das questões, utilizando-se das decisões oriundas do OP como sendo sua “bíblia”. Isso pode ser compreendido como uma atitude política de apoio a uma medida governamental que a população reputa como positiva como forma de manter-se no poder. Em segundo lugar, cabe ressaltar que inegavelmente há uma racionalidade política na postura do vereador de associar o seu nome ao OP na medida em que isso o aproxima da sociedade - principalmente das associações de moradores - e dá visibilidade ao seu mandato. Contudo, do ponto de vista do próprio OP, há o risco desse ser “capturado” e empobrecido por retirar da população o domínio sobre o processo e, no limite, continuar reforçando tipos de relações verticais que são a antítese do capital social.

Conclusão do capítulo

Abordar os principais aspectos que envolvem a implementação de um OP de modo a qualificarmos a concretização ou não de uma prática efetiva de co-gestão implica uma tarefa que exige bom senso para não confundir um modelo ideal [...] e as particularidades que regem outras práticas. Observamos que a experiência de Rio das Ostras deve ser analisada à luz de sua peculiaridade enquanto município de formação recente, de forte crescimento demográfico e incremento notável de receitas [...]. Nossa tarefa de verificar a institucionalização do OP de Rio das Ostras constituiu-se de uma distinção adequada dos mecanismos institucionais, observando sua pertinência para atender circunstâncias também particulares.

RODRIGUES (2008, p. 63).

Este capítulo dedicou-se ao estudo do único município membro da OMPETRO que implementa a política de orçamento participativo. Em se levando em conta o grande afluxo de recursos e as constantes críticas e pressões para a mudança nos critérios de distribuição dos *royalties*, esse fator assume, em tal contexto, vital importância por apontar formas mais democráticas de uso do dinheiro público. Obviamente que afirmar isso não significa eliminar a necessidade de aprofundamento do processo como na questão da definição de critérios claros para a alocação dos recursos visando privilegiar aqueles setores sociais e geográficos com menor acesso aos recursos, como por exemplo, aqueles bairros que possuem maior população e menor calçamento e rede de esgotos. Como se demonstrou, não é que esses critérios estejam ausentes, enquanto princípio geral, em Rio das Ostras, mas sim que há uma falta de formalização, de institucionalização dos mesmos. Isso acaba por fragilizar o modelo no que se refere, por exemplo, à garantia da capacidade de monitoramento por parte dos cidadãos na distribuição dos recursos de forma a privilegiar as áreas menos favorecidas.

Demonstrou-se que o programa está estruturado de forma piramidal, conciliando uma base mais larga de participação de todos aqueles que se dispõem a comparecer às reuniões nos setores e um topo que passa por um afinamento em função do princípio aplicado da representação dos interesses por meio das comissões temáticas e do comitê executivo, mas principalmente por meio do

conselho do OP. Daí a necessidade de se pensar em formas que permitam maior abrangência nas ações desse conselho, tendo em vista o seu papel como instrumento que torna o poder público *accountable*.

A abundância de recursos faz com que haja características singulares no OP estudado, tendo em vista que não há uma parcela do orçamento municipal especificamente destinado a esse fim. Portanto, diferentemente de outras experiências nas quais os cidadãos devem decidir dentro de um quadro estrito de recursos, em Rio das Ostras, teoricamente, tudo aquilo que for tecnicamente viável e for pedido pela população, será atendido. Isso abre espaço para se pensar se tal peculiaridade representa um avanço, como é dito pelo poder público, ou se na verdade não se estaria eliminando a necessidade de discussão e criação de um espaço público de negociação dos interesses em torno do orçamento (e dessa forma retirando uma característica primordial da filosofia do OP). Por outro lado, a despeito do avanço e da diferenciação de Rio das Ostras em relação aos outros municípios da OMPETRO, questiona-se até que ponto o modelo em tela não se constitui muito mais numa “consulta pública” ou “ouvidoria” do que num verdadeiro espaço para determinação autônoma por parte da população a respeito do orçamento.

Ao conciliar a capacidade de tomada de decisões do representante eleito, o prefeito e seu *staff*, com a participação dos cidadãos por meio das associações e assembleias, a política de orçamento participativo acaba se interpondo entre o executivo eleito e o legislativo municipal. Ao invés daquela fórmula na qual o vereador “pede” a obra – ou o que seja - para sua “base”, o OP não só subverte essa mesma lógica como também engessa o legislativo. Isso porque ao votar a peça orçamentária enviada pelo executivo, quando da existência do OP, o legislativo tem que levar em conta que a mesma é fruto de uma demanda socialmente estabelecida num foro apropriado, as assembleias do OP. Portanto, ir contra, pode significar perdas políticas dentro do jogo eleitoral. No caso do estudo em tela, a estratégia adotada pelo legislativo não é a oposição ao OP, mas, ao contrário, a tentativa de colher ganhos políticos trazendo para si a responsabilidade de ser “o advogado” da população. A engenhosidade reside em trazer o que é inovador para os marcos restritos da forma tradicional de dominação política.

O OP de Rio das Ostras é ainda um processo em construção e avaliação, como, aliás, o é toda política pública. Reconhecer, a partir da análise, os pontos em aberto, as incongruências do processo e a necessidade de aprofundamento não significa negar a vivacidade das reuniões do OP e a oportunidade aberta aos moradores de dialogarem sobre os problemas locais e o cuidado com a vida cotidiana circunscrita à co-presença. O capítulo apontou aspectos positivos, do OP, a saber, i) educa o cidadão nas questões referentes ao orçamento municipal, explicitando o que são receitas e despesas, o peso dos royalties e o crescimento das demandas a partir das transformações na cidade; ii) educa o cidadão no exercício da alteridade na medida em que faz exercitar o respeito às diferenças nas visões e no diálogo em torno de questões concernentes à cidade; iii) fornece justificativas para o investimento – ou não- em certas áreas do município e em certos setores; iv) estabelece um canal por meio do qual as demandas e solicitações da sociedade podem chegar até o poder público; v) prepara gerações mais jovens, por meio do OP jovem, no exercício democrático e vi) estimula a informação, o entendimento e o engajamento nas questões e problemas concernentes ao lugar, portanto, pode funcionar como componente que reforça a conexão e o sentimento de pertencimento.

O OP de Rio das Ostras é ainda um processo em construção. Dizer isso significa reconhecer o esforço do poder público e da sociedade na edificação de um modelo de participação que, a despeito de suas incongruências, apresenta um avanço em relação à usual forma de se fazer política nos municípios da OMPETRO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na literatura sobre o tema, a presente tese discutiu que a experiência de descentralização processada no Brasil entre os anos 1980 e 90 se deu no bojo de um processo mais amplo de democratização da sociedade e da busca do resgate de uma histórica dívida social. A Constituição de 1988 é, nesse sentido, o marco institucional que coroou esse processo, ao garantir, ao menos na letra da lei, uma legislação reconhecida como social e politicamente avançada. Como um de seus corolários, figurou a descentralização das políticas públicas com o fortalecimento do poder local, o município. Este passa a ser reconhecido como um dos “entes federados”, dotado de prerrogativas políticas, administrativas e financeiras, o que na prática significou a possibilidade de criação de leis municipais como as constituições locais, a organização da estrutura administrativa com secretarias e órgãos de governo, a cobrança de impostos e a implementação de políticas públicas etc.

Não é sem motivo que se considera que no, Brasil, o município ganha poder a partir dos anos 1990. Isso porque o marco institucional legal que representou a Constituição de 1988 permitiu não só um aumento no escopo e raio de ação política do município como também um aumento de sua participação tanto no conjunto do bolo tributário nacional quanto na formulação e/ou implementação de políticas em áreas muito sensíveis como educação e saúde. A bem da verdade, tal descentralização de atribuições se deu a partir da forte capacidade do governo central de financiar, normatizar e coordenar as relações intergovernamentais, via mecanismos de transferências de recursos. Contudo, aliado ao aumento das suas atribuições, o poder local viu também o aumento da responsabilidade política por ter que responder pela prestação de serviços, administração e provimento de infraestrutura básica.

Dentro desse contexto, no estado do Rio de Janeiro, um conjunto de municípios se notabiliza pelo crescente afluxo de recursos provenientes do pagamento de *royalties* devido à exploração de petróleo nos seus litorais, especialmente a partir de 1997 com a chamada “Lei do Petróleo”. Dotados das

maiores receitas orçamentárias per capita do país, tais municípios teriam, pelo menos em tese, grande capacidade de intervenção por meio de suas políticas públicas, afastando-os da realidade da maioria dos municípios brasileiros, que são comparativamente, administrados dentro de quadros financeiros extremamente desfavoráveis. O presente trabalho se dedicou a dois desses municípios, Quissamã e Rio das Ostras, focando na análise de duas políticas públicas implementadas: O Programa Saúde da Família e o Orçamento Participativo, respectivamente. São municípios que desde sua emancipação passaram por um processo muito intenso de transformações. Embora em graus variados, em ambos os casos houve um aumento sem precedentes das receitas municipais, mas também uma expansão da malha urbana do município e um crescimento populacional espantoso, que exigiram vultosos investimentos por parte dessas municipalidades em infra-estrutura básica para atender às novas demandas. De forma geral, no entanto, tem havido uma melhoria do nível de vida de suas populações em função dos investimentos realizados na área social e da maior oferta de empregos direta ou indiretamente ligados à indústria petrolífera.

No entanto, é expressiva a dependência que o orçamento municipal tem das receitas dos *royalties*, o que coloca em dúvida a capacidade desses municípios de, com esses investimentos, levarem adiante um processo de expansão econômica e social para um período posterior sem os recursos dos mesmos (ou para um período no qual haja queda de produção, como já houve em função de problemas operacionais nas plataformas de exploração de petróleo).

Desde o início do processo de emancipação desses municípios havia no horizonte a perspectiva do recebimento de recursos provenientes da exploração do petróleo, o que se materializou especialmente a partir da “Lei do Petróleo”. Hoje, a economia petrolífera, de uma forma ou de outra, sustenta esses municípios: seja pelos postos de trabalho efetivamente abertos, seja pelo afluxo de recursos que permitem a realização de obras importantes na cidade ou mesmo pelo peso dessa fonte externa no orçamento municipal já que, como se viu, uma expressiva parcela dos recursos advém daí. A existência do “imaginário do petróleo” azeita uma série de iniciativas e discursos pela defesa e luta pela garantia da manutenção desses

recursos por parte das elites políticas regionais agrupadas na chamada OMPETRO com ativa participação de Rio das Ostras e de Quissamã.

Em ambos os casos, o fator royalty é um elemento importante do debate. Como se disse, a sua presença permite aos municípios estudados uma margem de manobra muito grande no seu campo de atuação, em obras e programas, quando comparado à realidade brasileira. No entanto, ao final do estudo, fica a dúvida de se saber até que ponto essa situação não representa um reforço de práticas que servem muito mais à propaganda dos feitos dos governos do que à abertura das políticas públicas às demandas e ingerência da população.

No caso do OP de Rio das Ostras, como se viu, não há nem um limite e nem uma parcela do orçamento municipal destinado ao programa. À primeira vista poderia parecer um avanço quando comparado a outras realidades nas quais há uma parcela bem definida do orçamento destinada a esse fim – como no caso de Porto Alegre. Todavia a experiência de Rio das Ostras pode levar a pensar até que ponto a população não seja chamada a “ser ativa” sob uma situação muito bem controlada onde sua capacidade de empoderamento seja na verdade limitada. Se a população não tem que decidir e discutir prioridades dentro de um orçamento limitado, pode o programa criar uma atmosfera, um ambiente propício à emergência de uma “esfera pública” nas quais os atores envolvidos no processo têm que discutir à luz de argumentos racionais e pautados em critérios claros, a destinação das verbas? Se isso permite uma maior margem de manobra para a realização de obras, pode funcionar como uma faca de dois gumes, na medida em que retira do OP vários de seus aspectos mais inovadores e substanciais como a destinação de uma parcela de recursos destinados exclusivamente para esse fim e a possibilidade de a população direcionar esses recursos, em fóruns de discussão, para aquelas obras que considera fundamentais. Nesse sentido, o OP pode funcionar muito mais como uma forma de “consulta” do que de participação e “empoderamento” da população em geral e dos mais pobres em particular.

Talvez a idéia que melhor traduza esse aparente paradoxo seja aquela conseguida por meio de uma entrevista com um vereador da cidade: seria melhor falar-se num *Planejamento Participativo* não num *Orçamento Participativo*. Embora declaradamente se inspire no modelo de maior visibilidade nacional e internacional,

o Orçamento Participativo de Porto Alegre, há diferenças marcantes entre ambos no que se refere às condições concretas onde são realizadas (tamanho da população, histórico de participação, volume de orçamento disponível per capita), bem como ao funcionamento do próprio programa (as etapas da realização e o formato).

Tais aspectos, contudo, não são, assim entende-se, capazes de eclipsar alguns avanços possibilitados a partir dessa experiência de OP. Similarmente ao que foi apontado pela literatura sobre o tema baseando-se na análise de outras experiências, o OP de Rio das Ostras desencadeia um processo pedagógico importante de participação, preocupação com os assuntos locais e fortalecimento das associações e redes sociais. Permitiu ainda, ações no sentido de ampliar a capacidade de *accountability* governamental, via atuação dos conselheiros do OP, das associações de moradores de bairros e das audiências públicas. Trata-se na verdade de um modelo em construção no qual nos seus interstícios abre importantes espaços de participação e engajamento por parte da sociedade civil.

Foi abordado na tese o importante papel desempenhado pelos conselhos, no caso o Conselho do Programa de Orçamento Participativo de Rio das Ostras e o Conselho de Saúde de Quissamã. Embora lidem com esferas muito diferenciadas da vida pública, em ambos os casos ocorre a delegação de competência por parte da sociedade organizada a representantes legítimos – os conselheiros – que se incumbirão de monitorar, fiscalizar e deliberar sobre questões concernentes à natureza do conselho aos quais fazem parte. Os conselhos representam uma tentativa de aprimoramento do regime democrático por meio da introdução de mecanismos de participação da população, por meio de seus representantes, na implementação das políticas públicas em diversas escalas. A partir desses pressupostos, pode-se pensar no quão abrangentes sejam as prerrogativas dos conselheiros; o grau de autonomia no seu papel de monitoramento das decisões que emanam do poder público; a capacitação e habilidade para lidar com questões técnicas e, dessa forma, exercer plenamente o seu papel; o poder de impor suas decisões ao poder público etc. Em outras palavras, embora não se negue a validade intrínseca dos diversos conselhos, questiona-se a qualidade de sua representação.

Há que se levar em conta, nesse contexto, as prerrogativas institucionais e legais sob as quais a atuação dos conselhos se dá. É essa moldura que permitirá –

ou irá tolher - a ação desses órgãos de representação. Se enquanto os conselhos de saúde inscrevem-se dentro de uma estrutura mais ampla emanada do poder exercido pela escala federal na indução e financiamento de uma política, no caso dos conselhos de orçamento participativo trata-se de uma iniciativa de base local circunscrito à capacidade autônoma do ente municipal em implementar tal política. Portanto, os modelos diferirão enormemente entre si, não só nos seus aspectos mais formais da estrutura do funcionamento, mas também no que se refere às suas naturezas e às prerrogativas de fiscalização, acompanhamento e cobrança que lhes são reservadas.

Destarte as diferenças, a atuação dos conselhos se dá sob uma correlação de forças entre os diversos atores que compõem a política pública (sejam eles os governamentais ou os não governamentais) e será sob uma estrutura legal, administrativa e de cultura política que a atuação desses órgãos se dará. Nesse caso, as heranças advindas da cultura participativa, a capacidade de mobilização dos diversos envolvidos, enfim os interesses diversos irão forjar as diferentes experiências de conselhos Brasil afora.

O conselho de saúde de Quissamã segue em grande parte um modelo que emana de estruturas superiores, do Ministério da Saúde, por meio da legislação concernente ao tema. É nesse sentido, um formato de conselho mais estruturado, mais formalizado e, portanto, mais burocratizado do que aquele do Conselho de Orçamento Participativo. Nesse sentido, também se caracteriza por uma menor vivacidade, como será explicado abaixo.

É necessário voltar à teoria para afirmar que ocorre uma diferença entre os dois conselhos no que se refere à tendência do comportamento do tipo *free rider*. Os benefícios da ação política no interior do conselho de saúde de Quissamã são dispersos, ao passo que ser ativo nas reuniões do orçamento participativo e nos conselhos do OP definirão a capacidade de influenciar na resolução de problemas cotidianos que afligem o cidadão como indivíduo e como membro de uma dada coletividade, seja a rua, o bairro ou a cidade. Não que no caso da saúde não haja recompensa pela participação, mas são ganhos muito mais difusos. Por outro lado, questiona-se até que ponto a prestação de serviços nessa área ainda não seja vista

como uma benesse do estado e não como um direito fundamental que deve ser exigido e monitorado pelo cidadão.

Há no caso do conselho de saúde um problema de representatividade. Não do ponto de vista formal, pois em Quissamã a sobre-representação dos usuários é respeitada¹²², mas do ponto de vista da efetividade da ação desses conselheiros. Que fique claro que não se está afirmando que os conselheiros são ilegítimos ou que ocupam esses cargos por indicação política ou por qualquer meio fraudulento. O que se quer dizer é que o espaço do conselho não parece ser reconhecido pelos cidadãos na sua amplitude. Por um lado, vai-se direto ao vereador, ao secretário, ao funcionário encarregado. Por outro lado, a abundância de recursos dilui as demandas e torna possível o atendimento no âmbito privado, pessoal, das necessidades na área de saúde. Um outro aspecto dessa questão da efetividade do conselho é que os quadros acabam sendo os mesmos tendo em vista que os conselheiros são escolhidos na Conferência Municipal de Saúde e, aqueles que participam, são muitas vezes os mesmos que participam de outros fóruns. Não é incomum encontrar pessoas que são conselheiros representantes dos usuários, mas que ao mesmo tempo são funcionários da própria prefeitura, muitas vezes na área de saúde. Então as questões que ficam são: esse indivíduo representa o que? Em que momento? Sob que ótica sua atuação se dá?

Não se conseguiu identificar nessa pesquisa a participação daqueles que deveriam ter uma forte presença no conselho de saúde de Quissamã, ou seja, associações de portadores de deficiências ou de doenças crônicas¹²³. O ideal da criação dos conselhos, como se viu, foi o de trazer o público-alvo das políticas para o interior do processo decisório a fim de permitir que estes grupos atuassem de forma significativa. No entanto, a fraca disposição geral da participação em Quissamã e a não presença desses grupos organizados acaba por conferir à estrutura do conselho de saúde um caráter muito mais formal.

¹²² Como se viu, a composição dos conselhos de saúde exigida por lei valoriza os usuários que detêm sozinhos 50% das vagas, ao passo que os gestores e os profissionais compartilham entre si os outros 50%.

¹²³ Há que se assinalar que a questão da não participação pode ser explicada por dois fatores. Primeiro pelo quadro de baixa participação no município conforme pesquisa realizada. Segundo, porque Quissamã tem uma população muito pequena, então o universo de pessoas portadoras de certa doença, por exemplo, e que estivessem dispostas a formar uma associação e a participar do conselho acaba sendo muito reduzido.

Do ponto de vista do capital social, há que se acentuar, que sua construção depende de uma relação de cooperação entre a sociedade civil e o Estado, bem como entre os membros da sociedade (a despeito das diferenças sociais, por exemplo). Nesse sentido, tanto a cooperação e troca de informações entre pessoas de diferentes estratos sociais quanto a relação dessas com o aparelho de Estado, por meio de suas agências e de seus agentes, são componentes importantes do capital social no nível local. É uma relação sinérgica, porque baseada na complementaridade e na inserção. Mas é também institucional, porque dependente do ambiente político, legal, institucional nas quais essas relações se dão. Note-se que se o ambiente social é importante, a permeabilidade das lideranças e da burocracia locais às demandas sociais também o são.

No caso das políticas estudadas, pode-se dizer que há uma moldura institucional formal pronta, disponível à sociedade. Cabe agora colonizar essas estruturas por meio do engajamento cívico. No caso do OP, a presença ativa dos conselheiros, especialmente do comitê executivo funciona como um importante canal que supre aquelas duas características do capital social, ou seja, a das relações de cooperação entre membros da sociedade, por meio da discussão dos problemas e da criação de espaços públicos para a discussão e encaminhamento dos problemas, quanto das relações mais verticais, servindo de ponte entre as associações de moradores e os representantes do poder público e funcionários públicos. A despeito das carências e necessidade de aprofundamento, isso é um avanço enorme num país marcado por relações assimétricas e autoritárias como o Brasil. Sem contar no caráter pedagógico do processo, tão comentado alhures, e que também se faz notar em Rio das Ostras.

A despeito da grande diversidade de experiências de OP implementadas Brasil afora, pode-se afirmar que essa política possui méritos inegáveis concernentes à sua capacidade de instituir um modelo no qual a lógica predominante é da relação horizontal entre cidadãos que se dispõem discutir as prioridades na resolução dos problemas do bairro e da cidade em que vivem. Diferentemente daquele modelo tradicional no qual os serviços e obras públicas são concebidas como benesses oriundas da “boa vontade” de prefeitos, vereadores ou de funcionários públicos, o OP representa uma subversão dessa lógica, instaurando

um modelo no qual a universalidade da política, a impessoalidade das ações substitui o particularismo, a troca de favores, e as relações verticais entre o cidadão-eleitor e o político local ou o funcionário público responsável. Ao assim proceder, detona na população um processo mais amplo de mudança de atitude em relação à coisa pública, estimula a participação e torna o poder público mais sensível as demandas dos cidadãos. Por isso ter-se referido ao caráter pedagógico do OP e aos resultados positivos no que se refere ao acesso da população aos serviços, obras bem como na “inversão de prioridades” representada pela ênfase nos investimentos sociais naquelas áreas mais carentes que compõem a cidade.

A estrutura institucional guiada pelas diretrizes do governo federal em relação aos serviços de saúde pareceu nessa pesquisa como sendo algo mais rígido, mais cristalizado dentro de uma estrutura formal do que a estrutura do OP. Teve-se a oportunidade de participar de uma Conferência Municipal de Saúde em Quissamã e nela pôde-se perceber que a comunidade tem um espaço aberto para sugerir, questionar, reclamar, indagar. Foi o momento em que o próprio secretário e seus principais assessores expuseram o quadro da saúde do município e onde foram eleitos os conselheiros para o conselho de saúde do município. Embora vozes discordantes fossem ouvidas aqui e ali, indagações e reclamações esparsas, o clima foi de muito pouco comprometimento da parte dos presentes. Reafirma-se aqui: a moldura institucional é importante, mas não é o bastante se a sociedade não reconhece e valoriza os canais abertos à participação. Mas dizer isso não significa de forma alguma desprezar os avanços. A leitura das atas das reuniões dos conselheiros demonstra que o conselho é um espaço de questionamento de aspectos que vão desde a falta constante de um médico ao seu trabalho até questões mais amplas concernentes aos gastos com saúde no município.

Os gastos com saúde no município de Quissamã são os mais altos do país. Contudo, a abundância de recursos não foi capaz de eliminar aquela lógica hospitalocêntrica baseada no trinômio hospital-exame-remédio, tanto da parte da população quanto da parte dos médicos, formados dentro dessa lógica difícil de romper. A abundância de recursos ocorre num esquema aparentemente paradoxal pois por um lado há uma rede hospitalar nova e ampla mas, por outro lado, há a

cultura baseada no gasto com produtos desnecessários¹²⁴ caros comprados por uma burocracia local. Por um lado, uma filosofia de trabalho baseada na participação da comunidade e tendo o PSF como seu centro e, por outro lado, a ação de certos políticos locais que burlam a seqüência lógica do atendimento por meio de todo tipo de prática populista.¹²⁵ No entanto, é inegável os avanços conquistados pela população como o melhor acesso aos serviços na área médica e a extensão e cobertura do PSF dentro do município.

Como forma de clarificar as discussões levadas a cabo na tese, dispõe-se de três últimas figuras. No primeiro deles, podemos sintetizar os termos do debate a respeito da relação entre capital social e políticas públicas. A hipótese 01 é baseada no livro clássico de Putnam (1996) sobre a experiência italiana. Nele o fiel da balança pende para o lado dos estoques de capital social presentes numa dada coletividade e que possibilitam governos democráticos, eficientes econômica e administrativamente. Nesse sentido, é a presença ou não do capital social que determinará os rumos das políticas públicas implementadas. Na hipótese 02, por seu turno baseada nos escritos subseqüentes de Putnam (2000 e 2002) bem como em Claus Offe (2002), acentua-se o papel que o Estado pode ter, por meio de suas políticas públicas, na formação de capital social. Para usar-se a mesma figura de linguagem, o fiel da balança nesse caso pende para o lado da ação do Estado na sua capacidade de intervir numa dada realidade social e geográfica.

¹²⁴ Um bom exemplo disso é a compra de produtos do tipo “pinho”, desinfetantes para a limpeza dos hospitais ao invés do hipoclorito (a velha e boa água sanitária, mais barata e muito mais eficiente no seu papel de matar germes e bactérias).

¹²⁵ Por exemplo, muitas vezes o usuário não quer – ou não pode – se submeter à lógica de espera do programa, passando primeiro pela unidade básica na qual está adscrita. Então recorre direto à atuação de algum vereador local que, por meio dos seus “bilhetes”, recomenda o atendimento imediato daquele usuário.

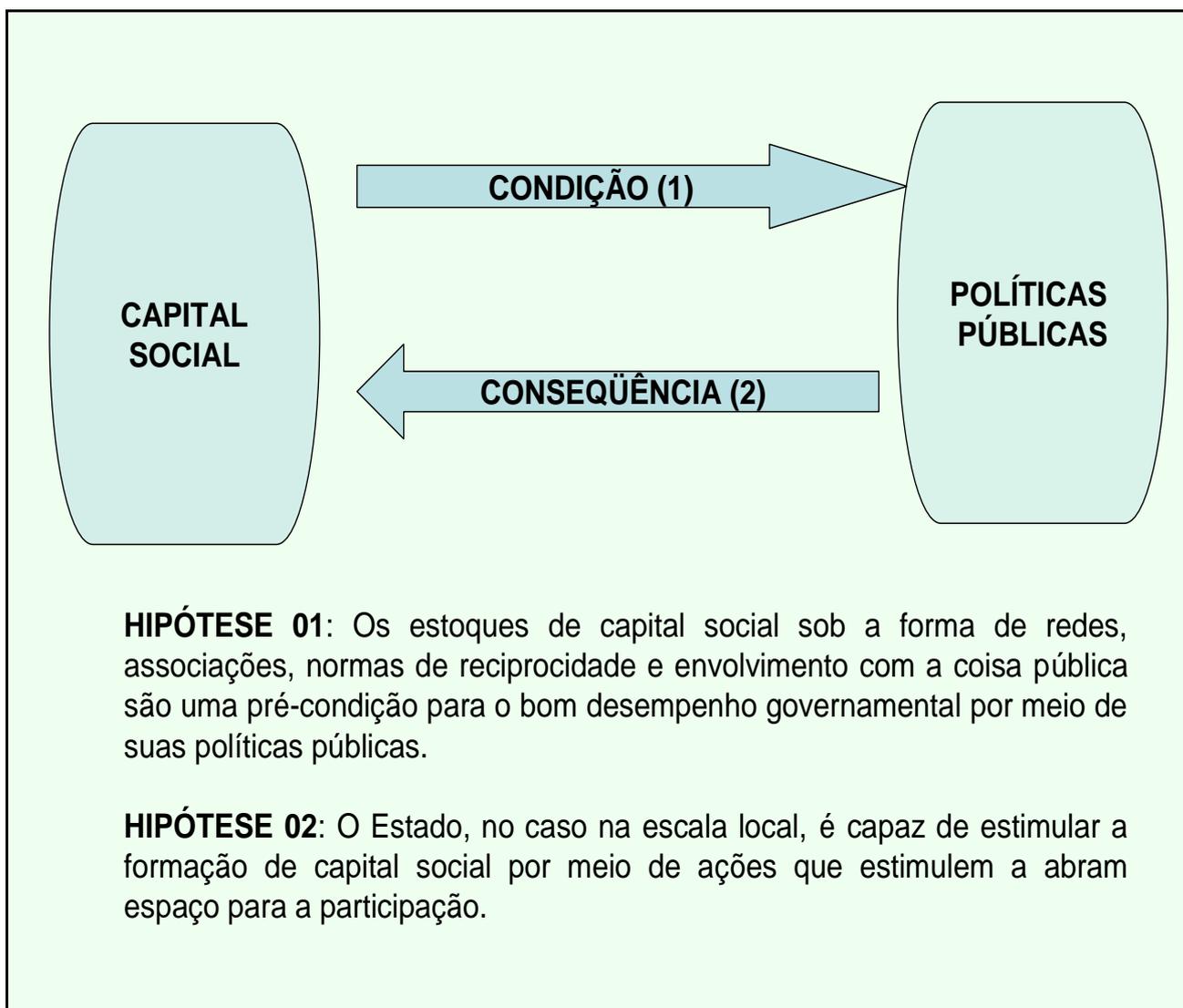


FIGURA 12: Hipóteses sobre a relação entre capital social e políticas públicas. Elaboração Própria.

Na figura 13, a partir da pesquisa empreendida, propõe-se uma hipótese alternativa, procurando acentuar as inter-relações entre Estado e sociedade. Embora a não se tenha pretendido comparar um caso e outro (ou seja, o OP e o PSF), pôde-se chegar a essa síntese através da análise dessas duas políticas públicas que inegavelmente o Estado na escala local possui uma grande capacidade de intervir e fomentar a participação por meio de suas políticas públicas. Mas de fato, as características das formações sócio-espaciais com suas heranças históricas e padrões de laços verticais e horizontais presentes desempenham e moldam essas

mesmas políticas. Portanto, há uma correlação de forças entre a própria política pública e os determinantes locais da participação.

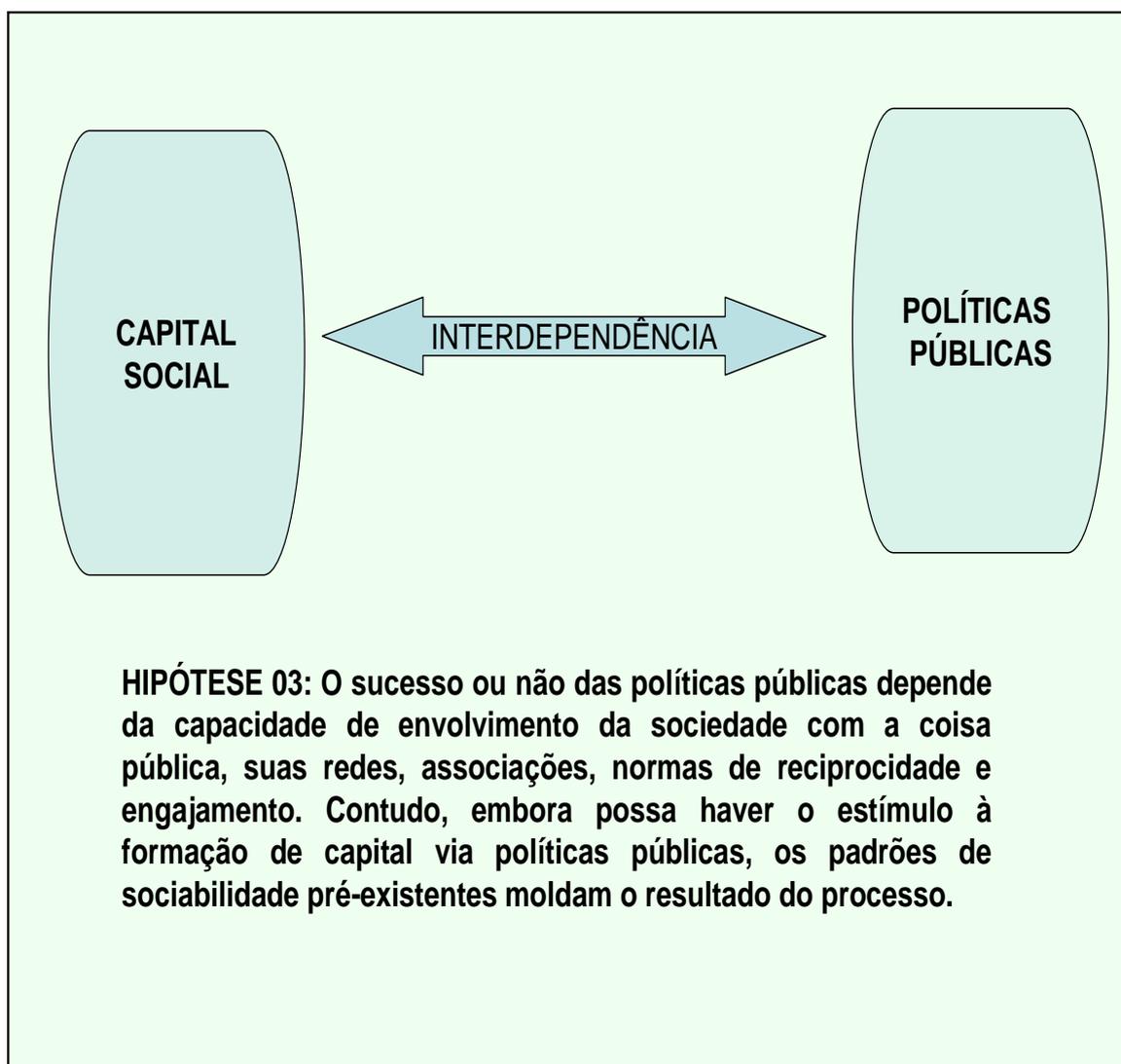


FIGURA 13: Interdependência entre capital social e políticas públicas. Elaboração própria.

Como síntese, apresentamos a figura que segue (Figura 14). Ela procura aplicar as hipóteses àquilo que foi discutido. Os círculos representam dimensões fundamentais da efetivação de políticas públicas e as áreas de “sombra” ou intersecção representam o entrecruzamento de fatores que influenciam os rumos e os resultados de uma política pública.

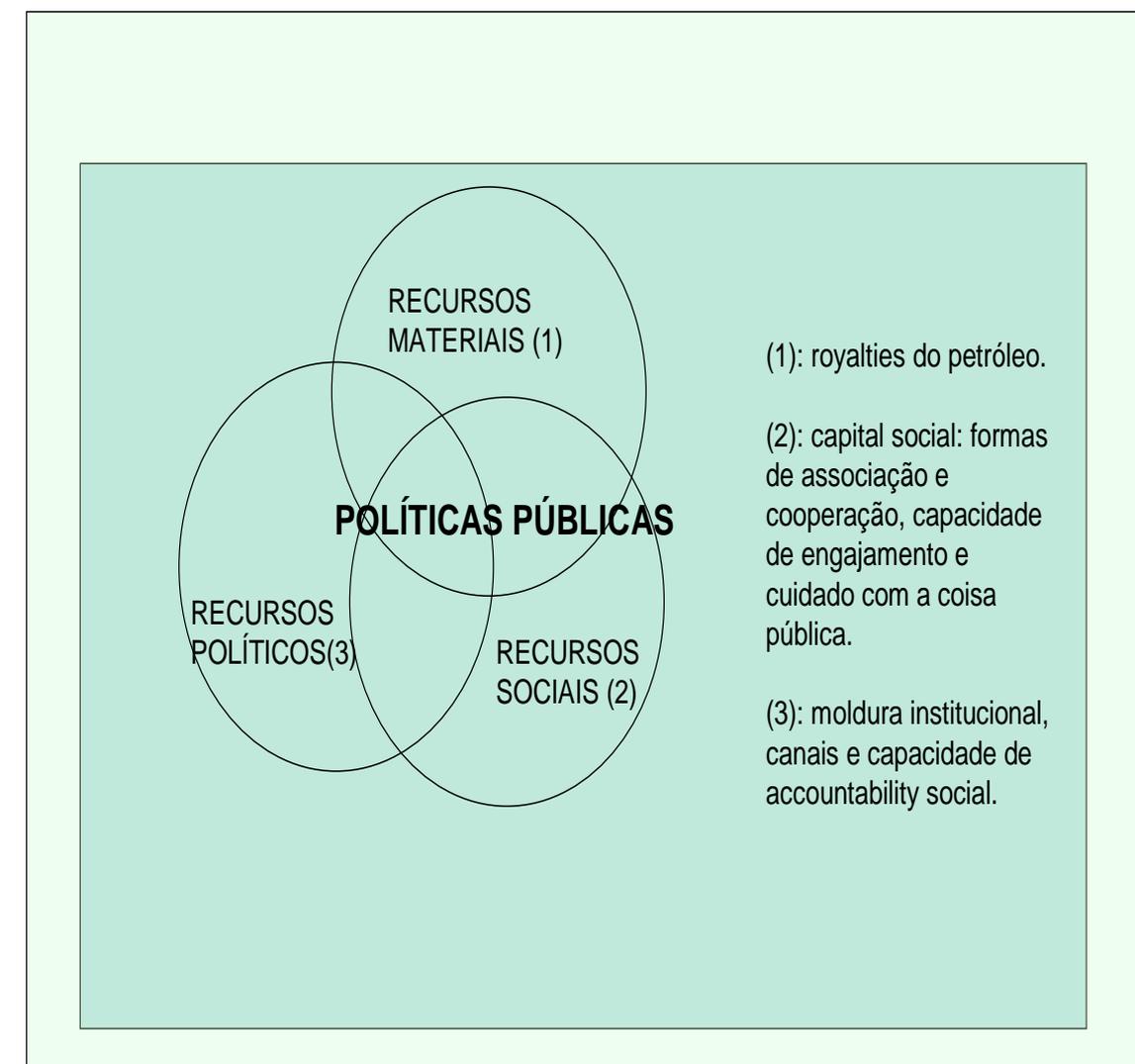


FIGURA 14: Os recursos das políticas públicas. Elaboração própria.

Os recursos representados pelos *royalties* do petróleo estão em intersecção com os recursos políticos e sociais. Não se quer cair numa postura cínica de justificar a diminuição de recursos para a área social dizendo que a presença de “dinheiro” não é importante. Quer-se afirmar que esse não é o único elemento capaz de permitir nem a existência e nem a eficiência de uma política pública e que os mesmos devem ser vistos dentro de um conjunto mais amplo que permitem a eficiência e a promoção de justiça social por meio do seu uso. Os recursos sociais, por seu turno, são os próprios estoques de capital social que atuam dentro de uma dada moldura institucional. Portanto, a presença de estoques de capital social numa dada coletividade pode se transformar em ação política quando há canais que permitam o engajamento dos cidadãos para além dos seus vínculos mais imediatos, quando a relação de interdependência entre capital social e políticas públicas encontra caminho para fluir por meio dos instrumentos efetivos de *accountability*.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Daring Democracy. **New Internationalist**, n. 352, December 2002.

ABU-El-Haj, Jawdat. **A mobilização do capital social no Brasil: o caso da Reforma Sanitária no Ceará**. São Paulo: Annablume, 1999.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: SILVA, P. L. B e AFFONSO, R. B. A. (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.

ALMEIDA, Rosângela D. de; PASSINI, Elza Y. **O Espaço Geográfico: Ensino e Representação**. São Paulo:Contexto, 1994.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo, Pioneira – Thompson Learning, 2002.

AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIV, n. 2, p. 47-78, 2000.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. *In*: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad –Adenauer-Stiftung; São Paulo:Unesp, 2007, p. 225-241.

ANDRADE, Luis A. Gama de. O município na Política Brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. *In*: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad –Adenauer-Stiftung; São Paulo:Unesp, 2007, p.243-255.

Agência Nacional do Petróleo (ANP). Guia dos royalties do petróleo e do gás natural. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia_Royalties.pdf. Acesso em: 12 mar 2007.

ARAGÃO, Luciano Ximenes; OLIVEIRA, Neusa A. de ; RUA, João. A diversificação de culturas como proposta de política agrícola no município de Quissamã. *In*. RUA, João (Coord). **Quissamã em busca de novos caminhos**. Rio de Janeiro:Departamento de Geografia da UERJ, 2000, p. 118-131.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo:Fapesp; Rio de Janeiro:Revan, 2000.

_____. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, p. 455-479, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. *In*: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo B. (Org.). **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 197-219.

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

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia Rennó dos M. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. *In*: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo B. (org.). **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro:Revan, 2005, p.71-88.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. **American Sociological Review**, v. 68, n.1, feb. 2003, p. 52-74.

_____. The citizens of Porto Alegre. In which Marco borrows bus fare and enters politics [on line], Boston Review, Marc/April 2006. Disponível em: <http://bostonreview.net/BR31.2/baiocchi.html>. Acesso em: 02 jan 2008.

BARROS, Delba Machado. **Demanda de Pronto-Atendimento ao Serviço de Emergência de um Hospital Geral em um Município coberto pela Estratégia de Saúde da Família**: o caso de Quissamã. Dissertação (Mestrado em Saúde pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

BAQUERO, Marcelo. Globalização e Democracia inercial. O que o Capital Social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? *In*: BAQUERO, Marcelo; CREMONESE, Dejalma. **Capital Social: Teoria e Prática**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006, p. 21-42,

BARON, FIELD & SCHULLER. **Social Capital: Critical Perspectives**. New York: Oxford University, 2000.

BEBBINGTON, Anthony. PERREAULT, Thomas. Social Capital, Development, and Access to Resources in Highland Ecuador. **Economic Geographic**, v.75, 1999.

BEBBINGTON, Anthony *et al.* Exploring Social Capital Debates at the World Bank. **Journal of Development Studies**, v. 40, n. 5, p. 33-64, 2004.

BOISIER, Sérgio. El Desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinergetico. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 4, n.1, p.61-78, 1999.

BOIX, Carles; POSNER, Daniel N. Social Capital: Explaining its origins and Effects on Government Performance. **British Journal of Political Science**, v. 28, n.4, Oct. 1998, p.686-693.

BOGGS, Carl. Social capital and political fantasy: Robert Putnam's Bowling Alone. **Theory and Society**. V. 30, p. 281-297, 2001.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia H. H. (Org). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis:Insular, 2007.

BOSCHI, Raul Renato. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 655-690, 1999.

_____. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. *In*: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo B. (Org.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro:Revan, 2005, p. 179-196.

BOUDON, P. L'échelle comme phénomène: differences d'échelles. *In*: BOUDON, P. (Org.) **De L'architecture à l'épistémologie**. Le problème de l'échelle. Paris: PUF, p. 68-97, 1991.

BOURDIN, Alain. **A Questão Local**. Rio de Janeiro:DP&A Editora, 2001.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. *In*. NOGUEIRA, M. A; CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação**. Petrópolis:Vozes, 1998.

BOURDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BRASIL. Lei nº 2.004 de 1953. *Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências*. Disponível em: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L2004.html. Acesso em: 05 jul. 2008.

_____. Lei nº 3.257 de 1957. *Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências)*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=111806>. Acesso em: 06 jul. 2008.

_____. Lei nº 7.453 de 1985. *Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=129996>. Acesso em: 05 jul 2008.

_____. LEI Nº 7.525 de 1986. *Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências*. Disponível em <http://www.anp.gov.br/leg/legislacao.asp> . Acesso em 09 jul 2008.

_____. Lei nº 7.990 de 1989a. *Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências*. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=110922>. Acesso em: 05 jul. 2008.

_____. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990a. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.* Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8142_281290.htm . Acesso em: 05 de maio de 2008.

_____. *Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990b. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8080.htm> . Acesso em: 05 de maio de 2008.

_____. Decreto n.º 1, de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.dnrm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=67&IDPagina=84&IDLegislacao=39>. Acesso em: 05 jul. 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro: Gráfica Auriverde, 1990c.

_____. *Emenda Constitucional N.º 9. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm. Acesso em: 12 jul. 2008.

_____. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de política Energética e a Agência Nacional de Petróleo.* Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/lei.asp> . Acesso em: 16 jun. 2007.

_____. Decreto n. 2.705 de 1998. *Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei N.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.anp.gov.br/leg/legislacao.asp> . Acesso em: 09 jul. 2008.

_____. *Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf. Acesso em: 16 jun. 2007.

_____. Projeto de Lei n. 1.618 de 2003a. *Regulamenta a distribuição dos recursos financeiro provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/151862.pdf> . Acesso em: 24 de jan. 2008.

_____. Resolução n° 333, de 04 de novembro de 2003b. Aprova as diretrizes para a criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf. Acesso em: 05 maio 2008.

_____. Projeto de Lei n. 341 de 2007a. *Altera a Lei n.º9.478, de 6 de agosto de 1997*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/445238.doc> . Acesso em: 24 jan. 2008.

_____. *Projeto de Lei n. 299 de 2007b. Regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo ou gás natural na plataforma continental*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/439567.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2008.

CABANNES, Yves. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, abril 2004, p. 27-46.

CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de (Orgs.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, p. 39-46.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

CARVALHO, Flávia C. L. **Aspectos éticos da exploração do petróleo: os royalties e a questão intergeracional**. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético), Programa de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. São Paulo:Paz e Terra, 2000.

CASTILHOS, Dino S.B. **Capital Social e Políticas Públicas: Um Estudo da Linha Infra-Estrutura e Serviços aos Municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

CASTRO, Iná Elias. O problema da Escala. *In: CASTRO et al. Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.117-140, 1995.

_____. *et ali. Brasil: Introdução. In: CASTRO et al. Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 7-12, 1996.

_____. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CHIARAVALLOTTI NETO, Francisco C. *et al.* Controle de dengue em uma área urbana do Brasil: avaliação do impacto do Programa Saúde da Família com relação ao programa tradicional de controle. **Cad. Saúde Coletiva**, vol. 22, n. 5, Rio de Janeiro, mai. 2006.

COELHO, Vera S. P. A democratização dos Conselhos de Saúde. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**, nº 78, junho de 2007, p. 77-92.

COELHO, Maria Clélia P. **O conselho municipal de saúde de Campos dos Goitacazes: a gestão 1998-2000**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais), Centro de Ciências do Homem. Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2002.

COLEMAN, James. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, Supplement S95-S120, 1988.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. *In: HOCHMAN, Gilberto et al. Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FIOCRUZ, 2007, p. 125 -143.

_____. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005*.

COSTA, Ricardo César Rocha da. **Exclusão Social e Desenvolvimento Humano: um mapeamento das desigualdades e do desenvolvimento sócio-econômico do município de Macaé.** Programa Macaé Cidadão, Macaé, 2007.

COSTA, Sérgio Elias. **Filha de seus filhos.** Rio das Ostras: Edição do autor, 2007.

CRUZ, Bruno de Oliveira; RIBEIRO, Márcio Bruno. **Sobre maldições e bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil.** IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Versão preliminar do texto para discussão, 2008.

CRUZ, José Luis Vianna da. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). *In:* Pessanha, R. M.; Neto, R. S. **Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense.** Campos dos Goytacazes: WCT Editora, 2004, p. 77-116.

_____. PINTO, Ana Beatriz Manhães. Quissamã: um município petro-rentista. *In:* PIQUET, Rosélia & SERRA, Rodrigo. **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro:Garamond, 2007, p. 319-346.

CRUZ, Mariângela G. B da. Estudo comparativo de alguns indicadores em municípios do Estado de São Paulo segundo a implementação do Saúde Família. **Revista Escola Enfermagem USP**, vol. 39, n. 1, São Paulo, mar. 2005.

CUSACK, Thomas R. Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative study of German Local Governments. **European Journal of Political Research**, v. 35, p. 1-34, 1999.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In:* DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo:Paz e Terra, 2002a, p. 09-15.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In:* DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo:Paz e Terra, 2002b, p. 279-301.

DAHL, Robert A. A Democracia Poliárquica. *In:* **Um Prefácio à Teoria Democrática.** Rio de Janeiro:Zahar, p. 67-92, 1989.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Dimensão intangível do Desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. *In*:BAQUERO, Marcelo; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: Teoria e Prática**. Ijuí:Editora Unijuí, p. 159-186. 2006.

D'ARAÚJO. Maria Celina. **Capital Social**. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Editor, 2003.

DATO, José Real. Actores, Ideas e Instituciones em las Políticas Públicas. *In*: Sánchez, Margarida Pérez (Ed.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada:Universidad de Granada, 2005, p. 77-107.

DEFILIPPIS, Sympodium on Social Capital: an introduction. **Antipode**, v. 34, Issue 4, p. 790-795, 2002.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NY:Prentice Hall, 1992.

DURSTON, John. Construyendo Capital Social Comunitário. **Revista de la Cepal**, n. 69, p. 103-118, 1999.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro:Zahar Editor, 2000.

ENRIQUEZ, Maria Amélia R. da S. Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica** v.5, p. 61-73, 2006. Disponível em: www.redibec.org/IVO/rev5_05.pdf. Acesso em 05 jul. 2008.

EVANS, Peter. Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. **World development**, v. 24, n.6, p.1033 –1037, 1996a.

_____.Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on Synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996b.

FALTA de agentes de saúde impulsiona dengue no Rio. **O ESTADO DE SÃO PAULO**, Editorial, 19 mar. 2008. Disponível em: <http://www.estado.com.br/editoriais/2008/03/19ger-1.93.7.20080319.1.1.xml> . Acesso em: 27 out. 2008.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital Social e a Análise Institucional e de políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 3, p. 375-398, 2002.

FIELD, John. **Social Capital**. New York: Routledge, 2003.

FINE, Ben. They F**k you those Social Capitalists. **Antipode**, v. 34, n.4, p.796-799, 2002.

FONSECA, César A. da S. *Royalties* do petróleo: uma receita federal? **Rev. Adm. Fazendária**, v.1, jul./dez. 2005, p. 37-79.

FONSECA, Antonio Angelo M. **Instituição e Desenvolvimento Territorial**: o desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006.

FORNI, Pablo; SILES, Marcelo; BARREIRO, Lucrecia. Que es el Capital Social y cómo Analizarlo em Contextos de Exlucción Social y Pobreza? Estudos de Caso em Buenos Aires, Argentina. **Julian Samora Research Institute**, Michigan State University, Research Report N.o 35, December 2004.

FOX, Jonathan. How does civil society Thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1089-113, 1996.

FRAGA, Renata O. ; LEMOS, Linovaldo M. Migração Cidade-Campo e o Capital Social: Estratégias para a revitalização do rural no município de Nova Friburgo. *III SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*. **Anais...** Santa Cruz do Sul - UNISC - 17 a 20 de outubro de 2006.

FRIEDMAN, Luís Carlos (Org.) **Émile Durkheim, Max Weber – Socialismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

FUKUYAMA, Francis. Capital Social. In.: HARRISON, Lawrence E. & HUNTINGTON, Samuel P. (eds). **A Cultura Importa: Os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro, Record, 2002, p. 155-171.

FYFE, Nicholas R.; MILLIGAN, Christine. Out of the shadows: exploring contemporary geographies of voluntarism. **Progress in Human Geography**, v. 27, n. 4, p 397-413, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde soc.**, v.13, n. 2. May/Aug. 2004.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática. *In*: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo B. (Orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro:Revan, 2005, p. 49-65.

GOULARD, Jefferson O. *Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local*. **Lua Nova**, v. 69, 2006, p. 49-78.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 4, p.1350-1380,1973.

_____. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, November 1985, p. 481-510.

GROOTAERT, C.; BASTELAER, Thierry van. **Understanding and Measuring Social Capital: a Multidisciplinary Tool for Practitioners**. Washington, World Bank, 2002.

GROOTAERT, C. et ali. **Measuring Social Capital: an Integretade Questionaire**. Washington, World Bank, 2004.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais da distribuição Regional dos Royalties. *In*: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro:Garamond, 2003, p. 125-161.

HALL, Peter A. The Role of Government and the Distribution of Social Capital. *In*: Putnam, Robert (Ed.). **Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society**. New York, Oxford:University Press, 2002, p. 21-57.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (Eds). **A Cultura Importa: Os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro, Record, 2002.

HART, Gillian. Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths. **Progress in Human Geography**, v.25, n. 4, p. 649-658, 2001.

HERNANDEZ LEAL, German Humberto. Impacto de las regalías petroleras en el departameto del Meta. Banco de la Republica de Colombia – **Centro Regional de estudios económicos Villavicencio**, julho de 2004. Disponível em: <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/CREE/Meta/Regalias-petroleras-META.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2008.

HIGGINS, Silvio Salej. Fundamentos Teóricos do Capital Social. Chapecó:Editora Argos, 2005.

HOBSBAWM, Eric. Barbárie: o guia do usuário. *In*: SADER, Emir (Org.). **O mundo depois da queda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.15-50.

INKELES, Alex. Measuring Social Capital and its consequences. **Policy Sciences**, v. 33, p. 245-268, 2000.

JACOB, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo:Martins Fontes, 2003.

JONES, Katherine T. Scale as epistemology. **Political Geography**, v. 17, n.1, p.25-28, 1998.

KEARNS, Ade. Active Citizenship and Local Governance. Political and Geographical dimensions. **Political Geography**, v. 14, n. 2, p.155-175, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo. **Revista de la Cepal**, n. 69 , p. 85 - 102, Diciembre 1999.

KOONINGS, Kees. Strengthening citizenship in Brazil's democracy: local participatory governance in Porto Alegre. **Bulletin of Latin American Research**, v. 23, n. 1, p. 79-99, 2004.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge S. A. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, p, 537-547, 2002.

LAGÜÉNS, João Vicente Marques. **Territorialização e constituição de sujeitos políticos no orçamento participativo de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências da UFRJ, 2005.

LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. *In*: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 163-184.

LE GOFF, Jacques. **A história nova**. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

LEMOS, Linovaldo Miranda; FRAGA, Renata de Oliveira. The relevance of local scale in Brazil as a favorable locus for the development and implementation of public policies. *INTERNATIONAL CONFERENCE OF POLITICAL GEOGRAPHY: SPACE OF POLITICS: CONCEPTS AND SCALES*. **Anais...** Reims, 2-4 April – 2008.

_____.; RODRIGUES, Juliana Nunes. A Política da Escala e a Ação Política. *X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*. **Anais...** Universidade de São Paulo, 20 a 26 de março de 2005.

LEVI, Margaret. Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work. **Politics & Society**, v. 24, p. 45-55, Marc 1996.

LIMA, Luiz Cláudio Motta. A complexa estrutura fundiária em uma região dominada pela monocultura canavieira no interior Fluminense. *In*. RUA, João (Coord). **Quissamã em busca de novos caminhos**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia da UERJ, 2000, p. 105-117.

LIN, Nan. **Social Capital: A theory of social structure and action**. New York: Cambridge University Press, 2001.

LIJPHART, Arend. A Democracia segundo o modelo de Westminster. *In*: **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, p.13-58, 1989.

LITTLE, William *et al.* **The shorter Oxford English dictionary**. Oxford: Oxford University Press, 1950.

LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, 2007, p.139-170.

MALONEY, S.; STOKER. Social Capital and Associational Life. *In*: BARON; FIELD; SCHULLER. **Social Capital: Critical Perspectives**. New York: Oxford University, p. 212-225, 2000.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. *In*: HALL J (Org.). **Os Estados na História**. Rio de Janeiro, Imago, pp.163-204, 1992.

MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. *In*. BOBBIO, N. *et al* . **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2004, p.177-179.

MANOEL, Cácio Oliveira. A quem pertencem os *royalties* de petróleo e gás natural no Brasil? Boletim Petróleo, Royalties e Região. Campos dos Goytacazes, RJ, ano II, n. 6, Dez. 2004. Disponível em: www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/. Acesso em: 27 jul. 2008.

MAROTE, D'olim. **Minidicionário francês-português/português-francês**. São Paulo: Ática, 2002.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. A política de incentivos do Ministério da Saúde para a atenção básica: uma ameaça à autonomia dos gestores municipais e ao princípio da integralidade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18 (Suplemento): 163-171, 2002.

_____. Atenção Básica e programa Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 403-415, 2003.

MAYER, M; RANKIN, K. Social Capital and (community) development: a North/South perspective. **Antipode**, v. 4, n. 34, p. 804-808, 2002.

MCFFERTY, L. Sara. **Conducting Questionnaire Surveys**. *In*: CLIFFORD, Nicholas & VALENTINE, Gill. **Key Methods in Geography**. London, Sage Publications Inc, 2004

MERCER, Claire. Performing partnership: civil society and the illusions of good governance in Tanzania. **Political Geography**, v. 22, p.741-763, 2003.

MINGIONE, Enzo. **Las sociedades fragmentadas**: uma sociologia de la vida economica mas alla del paradigma del Mercado. Madri: Ministerio del trabajo Social, 1993.

MOHAN, Giles. MOHAN, John. Placing Social Capital. **Progress in Human Geography**, v. 26, 2, pp.191-210, 2002.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro. Medindo capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. *In: CORRÊA, Sílvio Marcus de (Org.). Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 61-84, 2003.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Monica de C. M.; SOUZA, Rosimary G. de. A reorganização dos serviços de saúde no cenário local. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 509-521, 2002.

MOREIRA, Marcelo Rasga et al. A democratização nos conselhos de saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 205-218, maio/dez. 2006

MOURA, Escolástica Rejane F. et al. Avaliação da assistência pré-natal oferecida em uma microrregião de saúde do Ceará, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 19(6):1791-1799, nov-dez, 2003.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1990.

NARAYAN, Deepa; CASSIDY, Michael. A dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory. *Current Sociology*, March 2001, v. 49, n. 2, 59-102.

NETO, Artur de F. P. ; AJARA, César. Transformações recentes na dinâmica sócio-espacial do Norte Fluminense. XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Caxambu, MG – ABEP - de 18 a 22 de setembro de 2006.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Saúde da família, direitos e subsidiariedade. IPEA, **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 7, p. 111-116, ago. 2003.

OFFE, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições e a sociedade. *In: PEREIRA, Bresse et al. Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp, 2001, p. 119-145.

_____. FUCHS, Susanne. A Decline of Social Capital? *In: Putnam, Robert (Ed). Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 2002, p.189-243.

OLSON, Mancur. A lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. **World Development**, v. 24, n. 6, p.1073-1087, 1996.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Programas de pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, 321 p.

PATULNY, Roger. Social Capital Norms, Networks and Practices: A Critical Evaluation. **The Social Policy Research Centre-University of New South Wales**, Discussion Paper N.o 134, June 2004.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds). **Enforcing the rule of law: social accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2006.

PÉREZ, Nieves Ortega; SEISDEDOS, Suzana Ruiz. Definición de Problemas y Diseño de la Agenda. In: Sánchez, Margarida Pérez (Ed). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Universidad de Granada, 2005, p.111-131.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: Pique, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Editora Manole, 2001.

PONTES, Carla. A Ação dos grupos. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes, RJ, ano III, n. 11, Março / 2006. Disponível em: www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/. Acesso em: 07 jul. 2008.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 1-24, 1998.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga/SP. **Revista Saúde e Sociedade** v.14, n.1, p. 68-77, jan-abr. 2005.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 65-77, 1995.

_____. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. **Bowling Alone: civic disengagement in América.** New York: Simon and Schuster, 2000.

_____(Ed.). **Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society.** New York: Oxford University Press, 2002.

QUISSAMÃ (MUNICÍPIO). **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde,** 2005.

_____. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde,** 2006.

_____. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde,** 2007.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e Ação: contribuições para uma interpretação do mecanismo da escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p.123-135, 1983.

RADCLIFFE, Sarah A. Geography of development: development, civil society and inequality – social capital is (almost) dead? **Progress in Human Geography,** v. 28 n. 4, p. 517-527, 2004.

RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

RAMUZ, Francisco Pedro; NATAL, Caroline B.; MENDONÇA, Jomar R.; RUA, João. Quissamã: quadro de uma população estável no Norte Fluminense. *In:* RUA, João (Coord.). **Quissamã em busca de novos caminhos.** Rio de Janeiro:Departamento de Geografia da UERJ, 2000, p. 59-104.

REIS, Bruno P. W. Capital Social e Confiança: uma questão de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política,** n. 21, p. 35-49, 2003.

RENNÓ, Lúcio R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América latina. **Revista de Sociologia Política**, n. 21, p. 71-82, 2003.

RICH, Paul. American Voluntarism, Social Capital, and Political Culture. **Annals AAPSS**, v. 565, p.15-34, September 1999.

RIO DAS OSTRAS (MUNICÍPIO). Lei Municipal N° 780 de 2003. *Institui o Orçamento Participativo na Administração Pública Municipal nos termos dos art. 167 a 169 da Lei Orgânica Municipal, cria as instâncias de representação e dá outras providências* (mimeo).

_____. Lei Municipal N° 1125 de 2007. *Dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo – POP e dá outras providências*.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Assembléia Legislativa. **Documentos históricos coligidos pelo deputado Cláudio Moacyr**, 1989.

RODRIGUES, Juliana Nunes. **As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICNS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial**. (Dissertação de Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências (IGEO), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, Fábio Azevedo. **O Orçamento Participativo de Rio das Ostras/RJ: uma política pública de formação de capital social na escala local?** (Monografia de conclusão do curso de Licenciatura em Geografia), Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos – CEFETCampos, 2008.

ROTHSTEIN, B. Social Capital in the Democratic State. *In: Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 289-331.

RUA, João; MARAFON, Gláucio José (Org.). **Atlas escolar do município de Quissamã**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia da UERJ; Quissamã: Prefeitura Municipal, 2002.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SÁNCHEZ, Margarida Pérez . El Estudio de las Políticas Políticas. *In: Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, 2005, p. 51-75.

SANGUIN, A. **Geografía Política**. Bracelona: Oikos-tau, 1981.

SANTOS, André Marengo dos. Democracia e Valores Cívicos: Uma relação Necessária? **Novos Estudos CEBRAP**, n.o 69, p. 145-160, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics and Society**, v. 26, n.4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, Lenir e ANDRADE, Luís O. M. de. SUS: quando um sistema de saúde nacional e único na sua conformação organizativa foi implantado num país federativo. Exigência de novos paradigmas administrativos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 189-204, maio/dez. 2006.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, p.118-124, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A trágica condição da política social. *In*. ABRANCHES *et al.* **Política Social e Combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 33-63, 1989.

SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2001.

SEIBEL, Erni J.; OLIVEIRA, Heloísa M. J.de. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, n. 39, p.135-145, abril de 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. (Tese de Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Unicamp, 2005.

_____. Sobre o Advento dos Municípios “novos ricos” nas regiões petrolíferas nacionais. *In*: PESSANHA, Roberto Moraes; NETO, Romeu e Silva. **Economia e Desenvolvimento no Norte-Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004, p.173-192.

_____. MOTHÉ, Natália; MORETI, Diego. O seqüestro dos royalties pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões petrolíferas brasileiras. XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anais...** Belém do Pará – 21 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>. Acesso em: 26 jan. 2008.

_____. PATRÃO, Carla. Impropriedades dos Critérios de Distribuição dos Royalties no Brasil. In.: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 185-216.

_____. TERRA, Denise; PONTES, Carla. Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA. **Anais...** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>. Acesso em: 26/01/08.

SILVA, Ana Cláudia B. da. A **gestão de Unidades Básicas de Saúde frente ao desafio da estratégia Saúde da Família: exercício de análise do ponto de vista da atividade** (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Afrânio de Oliveira. **Reforma do Estado e democracia: o impacto do orçamento participativo de Porto Alegre para a consolidação democrática**. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política), UFRJ-IFCS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2006, 125p.

SILVA, Pedro L. B. Serviços de saúde: o dilema do SUS na nova década. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 1, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Agora: Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Os orçamentos Participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, n.15, p.39-58, 2000.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n.4, 2001, p.84-97.

_____. Políticas Públicas: questões temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n.39, jul/dez 2003, p.11-24.

_____. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

STOTZ, Eduardo Navarro. Trajetória, limites e desafios do controle social do SUS. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 149-160, maio/dez., 2006.

TARROW, Sidney. Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. **American Political Science Review**, v. 90, n. 2, June 1996, p. 389-397.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Tatiana R. de A. e MEDRONHO, Roberto de A. Indicadores sócio-demográficos e a epidemia de dengue em 2002 no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, vol. 19, n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2003.

TENDLER, Judith. **O Bom governo nos trópicos: Uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 28, n. 4, p. 28-32, 2004.

ULZURRUN, Laura M.D. Associational Membership and Social Capital in Comparative Perspective: A Note on the Problems of Measurement. **Politics & Society**, v. 30, n. 3, p. 497-523, 2002.

VAINER, Carlos Bernardo. As Escalas do Poder e o Poder das escalas: O que pode o Poder Local? *ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. **Anais...** Rio de Janeiro, 28 de maio a 01 de junho de 2001.

VALLE DA SILVA, Nelson. Os deserdados do milagre. *In*: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. **Estrutura social, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: Vêitice/IUPERJ, 1988, p. 61-94.

VASCONCELOS, Vera Lúcia. **Políticas de saúde mental**: um estudo comparado. (Dissertação Mestrado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestrado em Ciência Política, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant; CORREA, Vera Lúcia de A. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2004.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; POZ, Mario Roberto Dal. A Reforma do sistema de saúde do Brasil e o Programa Saúde da Família. **Physis**: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 15 (Suplemento), p. 225-264, 2005.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; LIMA, Luciana D. OLIVEIRA, Roberta G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, p. 493-507, 2002.

VOVELLE, Michel. **Ideologias e mentalidades**. São Paulo, Brasiliense, 1991.

WAMPLER, Briam. A guide to participatory budgeting. In. SHAH, Anwar (Ed). **Participatory Budgeting**. The world Bank: Washington, 2007, p. 21-40.

WATTS, Michael J. Antinomies of community: some thoughts on geography, resources and empire. **Transactions of British Geographers**, v. 29, p. 195-216. 2004.

WENDHAUSEN, Águeda L. P et al. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. **Revista Saúde e Sociedade**, v.15, n. 3, p.131-144, set-dez 2006.

WEKLEY, Ernest. **Concise Etymological dictionary of modern English**. Secker & Warburg, 1952.

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: Toward a theoretical Synthesis and Policy Framework. **Theory and Society**, 27, p.151-208, 1998.

_____. NARAYAN, Deepa. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. **World Bank Research Observer**, v. 15, n. 2, p. 2-48, 1999.